



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het functioneren van het Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer: afhankelijk van bevoegdheden en de formele positie of toch meer?

Pol, Steven

Citation

Pol, S. (2024). *Het functioneren van het Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer: afhankelijk van bevoegdheden en de formele positie of toch meer?*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3728175>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Universiteit
Leiden

Het functioneren van het Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer: afhankelijk van bevoegdheden en de formele positie of toch meer?

Auteur: Steven Pol

Inleverdatum: 16 januari 2024

Studentennummer: 2954346

Begeleider: Dr. Dijkstra.

Aantal woorden: 12687

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn masterscriptie ter afronding van de masteropleiding management van de publieke sector aan de Universiteit Leiden. Zoals degene die dit zullen lezen hoogstwaarschijnlijk weten was het schrijven van deze scriptie een aardig én langdurig karwei. Toch heb ik veel geleerd over de verschillende bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk, iets wat ik in mijn verdere carrière bij de Rijksoverheid hoop te kunnen gebruiken. Ik wil graag mijn vrienden, huisgenoten en familie bedanken voor de constante drang om mijn scriptie af te maken. Alhoewel ik dit niet altijd als prettig heb ervaren ben ik toch blij dat mijn scriptie inmiddels af is. Tevens wil ik ook graag de – voor mij – anonieme respondenten van beide de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk bedanken. Ten slotte wil ik graag nog mijn begeleider dhr. Dijkstra bedanken voor de feedback die hij mij eerder dit jaar heeft gegeven.

Ik wens u veel leesplezier,

Steven Pol

Inhoud

Voorwoord	2
1. Introductie	5
2. Theoretisch kader	8
2.1. Verantwoordingslandschap	8
2.2. Wat zijn financiële toezichthouders?.....	8
2.3. Interne en externe financiële toezichthouders.	9
2.3.1. Interne financiële toezichthouders.....	10
2.3.2. Externe financiële toezichthouders.....	10
2.4. Formele positie en bevoegdheden	11
2.5. Het functioneren van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk	13
2.5.1. Het functioneren en de taken van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk.	13
2.5.2. De focus op financieel effect.....	14
2.5.3. Het opvolgen van adviezen	14
2.5.4. Het versterken van posities van politici en burgers	15
2.5.5. De instrumenten onder het vergrootglas: een betere optie?.....	16
2.6. De variabelen – het framework.	17
2.7. Hypothesen en conceptueel model.	19
2.7.1. Hypothesen.....	19
2.7.2. Conceptueel model.	21
3. Methodologie.....	22
3.1. Onderzoeksstrategie en gevalselectie.	22
3.2. Onderzoeksverloop en dataverzameling.....	23
3.3. Operationalisatie.....	23
3.4. Validiteit en betrouwbaarheid.	24
4. De formele positie en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer.	27
4.1. Historie van de Algemene Rekenkamer	27
4.2. De formele macht van de Algemene Rekenkamer	28
5. De formele positie en bevoegdheden van de Auditdienst Rijk.	30
5.1. Historie van de Auditdienst Rijk.....	30
5.2. Formele macht van de Auditdienst Rijk.....	30
6. Tussenconclusie – de formele positie en bevoegdheden met elkaar vergeleken.....	32
7. De positie en bevoegdheden in perspectief.	35
7.1. De juridische positie en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer	35
7.1.1. De impact van het macroniveau op het functioneren van de Algemene Rekenkamer.	37
7.1.2. De media en de Algemene Rekenkamer.....	37

7.1.3.	Lobbygroepen en de Algemene Rekenkamer.....	38
7.1.4.	De rol van het Parlement en de Algemene Rekenkamer.....	39
7.2.	De juridische positie & bevoegdheden van de Auditdienst Rijk.....	40
7.2.1.	De impact van het macroniveau op het functioneren van de Auditdienst Rijk.....	42
7.2.2.	De rol van de media.....	42
7.2.3.	De rol van lobbygroepen.....	43
7.2.4.	De rol van het parlement.....	44
8.	Conclusie.....	45
8.1.	De wettelijke kaders.....	45
8.2.	De rol van het meso- en macro kader.....	47
8.3.	Discussie.....	49
8.4.	Vervolgonderzoek.....	49
	Bibliografie.....	51
	Bijlagen.....	55
1.	Indicatoren, definitie en scores formele positie en bevoegdheden.....	55
2.	Vragenlijst enquête – Algemene Rekenkamer.....	58
2.1.	Positie en bevoegdheden.....	58
2.2.	De relatie tussen het de Algemene Rekenkamer en het departement (microniveau).....	58
2.3.	De rol van externe spelers (macroniveau).....	58
2.5.	De houding van het departement (meso niveau).....	59
3.	Vragenlijst enquête – Auditdienst Rijk.....	60
3.1.	Positie en bevoegdheden.....	60
3.2.	De relatie tussen het de Auditdienst Rijk en het departement (microniveau).....	60
3.3.	De rol van externe spelers (macroniveau).....	60
3.4.	De houding van het departement (meso niveau).....	61
4.	Vragenlijst beleidsdepartementen.....	62
4.1.	Rol macrokader op het departement (Algemene Rekenkamer).....	62
4.2.	Rol mesokader departement (Algemene Rekenkamer).....	62
4.3.	Rol macrokader op het departement (Auditdienst Rijk).....	62
4.4.	Rol mesokader departement (Auditdienst Rijk).....	62
5.	Likertschaal met scores.....	63

1. Introductie

Met de introductie van het New Public Management (hierna: NPM) model kwamen er een aantal hervormingen binnen de publieke sector. Hood (1991) beschrijft er een aantal. De hervormingen die voor deze scriptie relevant zijn, zijn vooral gericht op de hervormingen in het financiële reilen en zeilen van de overheden. Hood (1991, pp. 4-5) laat zien dat er door NPM een grotere focus is gekomen op doelen, het beperken van overheidsuitgaven in het oog van de schaarste van publieke middelen en de grotere focus op de output van de overheid. Volgens (Schwartz, 2000) is niet alleen de introductie van NPM een voorwaarde geweest om tot deze audits te komen. Schwartz (2000) beargumenteert dat er in de jaren zeventig een crisis was met het centrale punt de verantwoording die politici aflegden in combinatie met de recessie die in jaren zeventig opkwam. De combinatie van deze twee punten leiden volgens Schwartz (2000) tot de verkiezing van politici die focussen op het bewaken van de schatkist en hier ook verschillende hervormingen voor indienden. Deze hervormingen zijn te vergelijken met de hervormingen die volgens Hood (1991) voortkwamen uit NPM. De hervormingen die Schwartz (2000) benoemd zijn gefocust op het afleggen van verantwoording op financieel gebied. Ten eerste stelt Schwartz (2000) dat een belangrijke focus was dat er gekeken moest worden naar het meer doen met minder, ten tweede stelt Schwartz dat er duidelijke budgettaire kaders werden afgesproken, met duidelijke doelen, voortgangrapportages en een stevigere positie voor waakhonden die letten op de overheidsuitgaven. Door deze hervormingen ging de waakhond van de schatkist een prominentere rol krijgen in het bestuurlijke bestel van veel landen. De waakhond verliet de periferie van het bestuurlijke bestel en kreeg een grotere centrale rol (Pierre & de Fine Licht, 2019). De waakhonden van de schatkist, ook wel Supreme Audit Institutions (hierna: SAIs) genoemd, hebben hedendaags – zoals eerder gesteld – een belangrijke rol in het bestuurlijke bestel. In de hedendaagse maatschappij hebben de SAIs een belangrijke rol als het gaat over de kwaliteit van het overheidsbeleid en ondersteunen de overheid met het verbeteren van dit overheidsbeleid (Johnsen, et al., 2019). Daarnaast, voortbordurend op de crisis van vertrouwen in de jaren zeventig volgens Schwartz (2000), hebben SAIs een belangrijke rol gespeeld in het terugwinnen van het vertrouwen van de burger in de overheid (Posner & Shahan, 2014).

Niet alleen deze redenen zijn een reden voor de belangrijke rol van SAIs in het bestuurlijke bestel. Curtin & Egeberg (2008) stellen dat volgend uit de NPM-doctrine er ook een wens was om veel uitvoeringsorganisaties op afstand van de overheid te zetten. Door deze verbreding van het ambtelijke stelsel werd controle erg lastig voor parlementen. Hieruit kwam de vraag voort

hoe er nou precies verantwoording moest worden afgelegd over het gedrag en de daden van instanties die op afstand stonden en ook een verlengde of een gedelegeerde zijn van de uitvoerende macht (Peci & Pulgar, 2019) & (Brandsma, Heidbreder, & Mastenbroek, 2016). Hier spelen SAIs ook een rol in, een SAI kan ook deze instanties onder de loop nemen en hierdoor Parlementen steunen in hun controlerende taak.

Toch zijn niet alle SAIs over één kam te scheren. Stapenhurst & Titsworth (2001) stellen dat juridische kaders, relaties tussen de SAIs en overheden en de daaruit voortvloeiende effectiviteit van de SAIs variëren. Lonsdale (2007) sluit zich hierbij aan, Lonsdale stelt dat de genoemde variabelen van Stapenhurst & Titsworth (2001) invloed hebben op de mate waarin een SAI de uitvoerende macht kan controleren en waar nodig is corrigeren. Niet alleen Lonsdale (2007) sluit zich hierbij aan, de huidige bestuurskundige literatuur over SAIs laat ook zien dat het model van de SAI invloed heeft op de bevoegdheden (juridische kaders), relaties tussen de overheden en SAIs (positie van de SAI) en de effectiviteit van de SAI (Posner & Shahan, 2014).

Als we verder inzoomen op Nederland zelf zijn er naar de verdeling van verschillende modellen van SAIs twee varianten te vinden binnen Nederland, namelijk een externe SAI (Algemene Rekenkamer) en een interne SAI (Auditdienst Rijk). Binnen deze scriptie wordt de stelling van Posner & Shahan (2014), Lonsdale (2007) en Stapenhurst & Titsworth (2001) getoetst. De centrale vraag zal dan ook de volgende zijn:

Welke invloed heeft het verschil in formele positie en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk op het functioneren van beide organisaties en hoe kunnen mogelijke verschillen worden verklaard?

De maatschappelijke relevantie is op verschillende manieren te bekijken. In de introductie werd al duidelijk dat het toetreden van SAIs tot het centrum van het bestuurlijke bestel te maken heeft gehad met een vertrouwenscrisis tussen overheid en burger (Schwartz, 2000). Nu wil ik niet zo ver gaan dat er nu een vertrouwenscrisis is, dit oordeel is niet aan mij, maar de rol van een SAI kan ook hedendaags niet onderschat worden. Er is nog steeds een grote wens tot doelmatig besteden van publieke middelen en deze organisaties spelen hier een grote rol in. Door te vergelijken wat deze organisaties juridisch mogen, maar ook hoe dit mogelijk belemmeringen opwerpt, komt er meer duidelijkheid over de rollen van deze organisaties in het Nederlandse bestuurlijke bestel. Op een wetenschappelijk gebied is er in de bestuurskundige literatuur nog weinig bekend over alleen het effect van de formele positie en bevoegdheden op het functioneren van een SAI. Bovens & Wille toetsen bijvoorbeeld op verschillende manier de

uitkomst van het functioneren van een SAI; zij kijken naar de formele positie, bevoegdheden, de medewerkers en stellen hierbij dat er nog vele andere factoren zijn die invloed heeft op de prestaties van publieke waakhonden. Verder is er vanuit een economisch standpunt gekeken naar het effect van het functioneren van SAIs op het verlagen van publieke schulden, de invloed op de doelmatigheid van beleid. Deze scriptie poogt bij te dragen aan de wetenschappelijke stand van zaken om te kijken naar een effect van twee variabelen, de kern van de vraag is welke juridische mogelijkheden hebben de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk om goed te functioneren.

2. Theoretisch kader.

Om bovenstaande onderzoeksvraag op een empirische wijze te beantwoorden zal dit hoofdstuk bestaan uit een poging om de vraag te kunnen beantwoorden op basis van bestaande literatuur. Om dit te kunnen doen zal er dieper worden ingegaan op de concepten die in deze scriptie centraal staan. Eerst zal stil gestaan worden bij het algehele beeld van wat een verantwoordingslandschap is, dan wat er onder een “waakhond” wordt verstaan en dan de tweedeling tussen een interne en externe SAI.

2.1. Verantwoordingslandschap

Het begin van deze scriptie gaf al een kleine inzage in het centrale thema: verantwoording. Om goed duidelijk te maken wat hiermee precies bedoeld wordt en wat de bredere context van dit begrip in Nederland is ga ik in deze sectie van deze scriptie hier verder op in. Verantwoording is een breed begrip waar je allemaal verschillende betekenissen onder kan leggen. Bovens (2007) gebruikt in zijn artikel verschillende perspectieven om tot een definitie van het begrip verantwoording te komen. Volgens Bovens (2007) is verantwoording gebaseerd op een relatie tussen een actor en een forum, waarin de actor de plicht heeft het gedrag van de actor toe te lichten en te rechtvaardigen richting het forum en hieruit kunnen consequenties voortvloeien. Bovens (2007) geeft hierbij het voorbeeld van het Nederlandse Staatsbestel. De Regering moet verantwoording afleggen tegenover het Nederlandse Parlement over hun handelen. Toch is dit voorbeeld hedendaags niet meer representatief. Zoals aangegeven in de introductie van deze scriptie is de uitvoerende macht steeds verder uitgesmeerd over verschillende instituties. De vraag die hieruit voort is gekomen is hoe er nou precies verantwoording afgelegd moet worden over het gedrag en de daden van deze instanties die een verlengde of een gedelegeerde zijn van de uitvoerende macht (Peci & Pulgar, 2019) & (Brandsma, Heidbreder, & Mastenbroek, 2016). Als antwoord is er ruimte gecreëerd voor bestuurlijke en financiële verantwoordingsinstanties. Deze verzameling van verantwoordinginstanties wordt ook wel het verantwoordingslandschap genoemd (Wille, 2016). Deze scriptie zoomt in op financiële verantwoordingsinstanties in Nederland: de Algemene rekenkamer en de Auditdienst Rijk.

2.2. Wat zijn financiële toezichthouders?

In de introductie is er al kort gesproken over het begrip SAI. In de bestaande literatuur zijn er verschillende definities van wat een financiële toezichthouder nou eigenlijk is. Van Acker & Bouckaert (2019) stellen dat financiële toezichthouders democratische handvaten zijn om de uitvoerende macht te controleren. Dit is in zichzelf een logische verklaring maar geeft niet genoeg handvaten om een goede definitie te stellen. Er ontbreekt hier een verklaring waarom

financiële toezichthouders deze handvaten zijn. Stapenhurst & Titsworth (2001) geven dan ook meer invulling aan de taken die deze financiële toezichthouders uitvoeren. Stapenhurst & Titsworth (2001) stellen dan ook dat financiële toezichthouders verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van audits op de uitgaven van de overheid. Santiso (2006) vult deze definitie verder aan met het stellen dat financiële toezichthouders de check uitvoeren of een overheid legaal heeft gehandeld met de budgetregels en de financiële wetgeving van het land in kwestie. Blume & Voigt (2011) vullen deze taakbeschrijving weer verder aan. Blume & Voigt (2011) stellen dat de financiële toezichthouder ook nog kijkt naar de efficiëntie en de effectiviteit van overheidsuitgaven. Suzuki (2004) stelt dat dit een logisch gevolg is van de veranderende visie op overheidsoptreden en het besteden van publieke middelen. Posner & Shahan (2014) laten deze ontwikkeling ook zien aan de hand van de Amerikaanse financieel toezichthouder. Deze toezichthouder begon in 1921 met een juridische check op de uitgaven van de uitvoerende macht in Amerika, daarna werd het takenpakket uitgebreid naar een focus op uitvoerende organisaties en tenslotte na de Tweede Wereldoorlog werd er gekeken naar de doeltreffendheid van overheidsoptreden met publieke middelen. Toch is er gelukkig ook één consensus over de taakbeschrijving van financiële toezichthouders in de publieke sector. Pollitt & Summa (1997) stellen namelijk dat financiële toezichthouders de macht hebben om de uitvoerende macht ter verantwoording te roepen over het gebruik van publieke middelen en wat de uitvoerende macht hier mee heeft gedaan. Deze visie op financiële toezichthouders is medegedeeld door Dye & Stapenhurst (1998) die dit ook als belangrijkste taak zien van een financiële toezichthouder. Toch is de manier waarop een financiële toezichthouder deze macht kan uitoefenen afhankelijk van de wettelijke mandaten, relaties tussen uitvoerende en controlerende macht en bestuurlijke systemen (Stapenhurst & Titsworth, 2001). Gezien deze notie zal ik in de volgende sectie het verschil uitleggen tussen de interne financiële toezichthouder (Auditdienst Rijk) en de externe financiële toezichthouder (Algemene Rekenkamer) in Nederland.

2.3. Interne en externe financiële toezichthouders.

In de bestaande wetenschappelijke literatuur (Posner & Shahan, 2014) is er een onderscheid te maken tussen drie verschillende modellen van externe financiële toezichthouders en de interne financiële toezichthouder. In deze scriptie gaat het specifiek over een externe financiële toezichthouder en een interne financiële toezichthouder. In deze sectie zal de huidige wetenschappelijke stand van zaken verder uitgediept worden.

2.3.1. Interne financiële toezichthouders

Posner & Shahan (2014) stellen dat een interne financiële toezichthouder waarschijnlijk een raar fenomeen is. Hierbij moet wel de notie worden toegevoegd dat dit gaat over SAIs. In de realiteit zijn interne financiële toezichthouders een belangrijke spil in het financieel beheer van een publieke organisatie (Quampah, Salia, Fusheini, & Adoboe-Mensah, 2021). Deze stelling is meerdere keren bevestigd in empirisch onderzoek. In eerder onderzoeken stellen verschillende onderzoekers (Saeed, Hamawandy, & Omar, 2020) dat de invloed van een interne financiële toezichthouder van belang is als het gaat om het functioneren van een overheid op financieel gebied; beide op het gebied van rechtmatigheid en doelmatigheid. Toch zijn er ook vragen te stellen over de interne financiële toezichthouder. Zoals Posner & Shahan (2014) al stellen is een interne financiële toezichthouder een apart fenomeen. Het is een toezichthouder die onafhankelijk is maar wel onder een bepaald Ministerie valt. Hierdoor kunnen er vraagtekens gesteld worden bij onafhankelijkheid van de organisatie zelf (Posner & Shahan, 2014). Deze onafhankelijkheid is volgens van der Schyf (2000) een belangrijke reden voor het achterblijven van het goed functioneren van een interne financiële toezichthouder. Toch hebben verschillende landen hier stappen in gemaakt om dit wel goed te kunnen waarborgen (Quampah, Salia, Fusheini, Adoboe-Mensah, 2021). Niet alleen de onafhankelijkheid is een belangrijke determinant om goed te kunnen functioneren als interne financiële toezichthouder (alhoewel dit ook geldt voor externe financiële toezichthouders volgens van der Schyf (2000), ook de capaciteiten als het gaat om medewerkers (aantallen en kwaliteit van medewerkers) is een belangrijke determinant om het functioneren van een interne toezichthouder te garanderen.

2.3.2. Externe financiële toezichthouders

Deze vorm van financiële toezichthouders is veel bekender in de literatuur. In de eerste sectie van dit theoretisch kader zijn er kort verschillende taken beschreven van Supreme Audit Institutions. Deze SAIs worden dan ook wel de externe financiële toezichthouder genoemd.

2.4. Formele positie en bevoegdheden

De hoofdvraag stelt dat de formele positie en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk mogelijk invloed hebben op het functioneren van beide organisaties. Om deze formele positie en bevoegdheden te meten is ervoor gekozen om een deel van het raamwerk van Bovens & Wille te gebruiken. Dit raamwerk wordt in eerste instantie gebruikt om de verantwoordingsmacht van waakhonden te meten. Een van de onderdelen van dit raamwerk is de formele macht van toezichthouders.

Volgens Bovens & Wille bestaat de formele macht uit verschillende onderdelen. Hierbij wordt in eerste instantie gekeken naar de formele autonomie, institutionele onafhankelijkheid en de mate van vrijheid waarin de organisatie zijn agenda mag bepalen (van der Schyf, 2000). De vraag die hier gesteld wordt behelst het antwoord op de vraag of het instituut zichzelf kan besturen zonder bemoeienis van de overheid (Suzuki, 2004). De huidige bestuurskundige literatuur laat verschillende visies op de onafhankelijkheid van waakhonden in het algemeen. Toch, als het gaat om financiële toezichthouders laat de bestuurskundige literatuur zien dat het wel degelijk effect heeft. Schelker & Eichenberger (2010) laten zien dat een sterke onafhankelijke financiële toezichthouder een significant effect heeft op het uitgavenpatroon van een overheid. Schelker (2012) laat verder nog zien dat de vrijheid van eigen bestuur ook effect heeft op het uitgavenpatroon van een overheid. Niet alleen economische kunnen we dit zien als een – afhankelijk van de politieke voorkeur van de lezer – positief effect van de SAI. De onafhankelijkheid van de het instituut wordt ook gezien als een belangrijke factor als het gaat om het publieke vertrouwen in de overheid. Volgend uit het argument voor de verdere ontwikkeling van de positie van de SAIs van Schwartz (2000); het beteugelen van een vertrouwenscrisis in de jaren tachtig. De rol van SAIs is door de uitbreiding en de onafhankelijkheid ervoor ook significant belangrijk geweest voor het vertrouwen in de overheid (Talbot & Wiggan, 2010).

Het tweede gedeelte van de formele macht van een waakhond bestaat volgens Bovens & Wille uit de bevoegdheden die een waakhond heeft. Deze bevoegdheden bestaan uit de bevoegdheden die een waakhond heeft om toegang te krijgen tot de informatie die de waakhond nodig heeft voor hun onderzoek. Ten tweede bestaan deze bevoegdheden uit de mogelijkheden die een waakhond heeft om ambtenaren en getuigen te kunnen ondervragen tijdens hun onderzoek. Ten slotte noemen Bovens & Wille de sanctionerende bevoegdheden van de waakhond; kan een waakhond ook daadwerkelijk sanctioneren als er sprake is van gedrag of acties die niet door de

beugel kunnen? Sezen (2007) stelt bijvoorbeeld dat dat als waakhonden geen sanctionerende bevoegdheden heeft, de waakhond er eigenlijk voor de bühne zit.

De methode om dit te meten zal verder uitgelegd in de methodologie en daarna in de bijlage, toch geven Bovens & Wille enige handvaten om dit goed te meten. Dit zal te vinden zijn in onderstaande tabel:

Tabel 1: elementen van formele macht en de definitie hiervan (Bovens & Wille, 2020, pp 860-861)

Element	Beschrijving
Formele autonomie	De mate waarin er een juridische basis is voor de autonomie van de organisatie.
Institutionele onafhankelijkheid	De mate waarin het bestuur aan ‘self-governance’ kan doen.
Vrijheid van agenda	De mate waarin de organisatie kan bepalen wat zij onderzoeken binnen hun mandaat.
Informatiebevoegdheden	De mate van juridische basis om informatie op te vragen die nodig is voor de onderzoeken binnen hun mandaat.
Ondervragingsbevoegdheden	De mate van juridische basis om ambtenaren en getuigen te kunnen ondervragen.
Sanctionerende bevoegdheden	De mate van juridische basis om actoren te straffen (of: sanctioneren) wanneer er iets mis is.

2.5. Het functioneren van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk

De Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk moeten binnen hun functioneren een aantal taken uitvoeren, deze zullen eerst kort bekeken worden. Ten tweede zal in deze introducerende sectie het woord functioneren verder uitdiepen. Verder zal gekeken worden naar hoe SAIs volgens de literatuur functioneren. Het functioneren van deze twee organisaties kan door verschillende brillen bekeken worden. Deze verschillende manieren van kijken die bekend zijn in de huidige literatuur zullen hieronder kort besproken worden. Daarna zal er een framework uitgelegd worden die aangeeft hoe het functioneren van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk verder zal uitleggen om tot een antwoord te komen op de hoofdvraag.

2.5.1. Het functioneren en de taken van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk.

In de simpele zin van het woord functioneren gaat het om een definitie van een bepaalde taak uitvoeren tot dienstdoen. Binnen het werk van de SAIs zijn deze taken verschillend; dit gaat om het selecteren van onderwerpen om onderzoek naar te doen, het werk uitvoeren en rapporteren opstellen (Lonsdale, 1999). Maar, het doel van de SAI is niet alleen de beschreven taken uitvoeren (Desmedt, Morin, Pattyn, & Brans, 2017). Een SAI wil ook graag impact hebben in de arena waarin zij acteren. De internationale organisatie voor SAIs (INTOSAI) stelt het volgende (INTOSAI, 2013, pp. 13-16):

“The main objective of performance auditing is constructively to promote economical, effective and efficient governance The topic selection process should aim to maximize the expected impact of the audit while taking account of audit capacities The report should explain why and how problems noted in the findings hamper performance in order to encourage the audited entity or report user to initiate corrective action”

Lonsdale (1991, p. 171) gaat dieper in op de definitie van impact hebben door SAIs:

“By impact we mean primarily the direct and indirect effect or influence that a Supreme Audit Institution (SAI) can have on the practices, performance, and culture of the audited entity as a result of its performance audit work. Impact may arise from recommendations made by the SAI which result in the strengthening of weak administrative procedures and practices or lead to financial savings. Alternatively, it may involve influencing, or, in some cases, instigating debate on a particular subject. And, lest we assume that SAIs can have impact only when they bring about

change, we should not also forget the reinforcement value of positive assurance provided by performance auditors where they find good practice.”

In deze scriptie gaat het woord functioneren dan ook specifiek over de essentie van het functioneren van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk. Zoals Lonsdale (1991) beschrijft is het doel wat SAIs willen bereiken het invloed hebben op praktijken, prestaties en de cultuur van de instantie die onderzocht wordt. Lonsdale (1991) stelt verder in bovenstaande definitie dat impact gemeten kan worden op verschillende manieren. Deze zullen hier verder uitgelegd worden, beide de voordelen en de nadelen.

2.5.2. De focus op financieel effect.

Eerder in het theoretische kader van deze scriptie is er al kort ingegaan op het financiële effect van het functioneren van een SAI. Hierbij is verwezen naar het van Blume & Voigt (2011) die hebben gekeken naar de institutionele werkingen van een SAI en het effect hiervan op de overheidsuitgaven. Er zijn nog meerdere auteurs in de literatuur die hiernaar hebben gekeken maar dan vanuit andere invalshoeken. Barret (2012) laat bijvoorbeeld zien dat er in verschillende landen een grote focus is op het besparen van publieke middelen én het hierover rapporteren door de SAIs in die landen maar stelt ook dat we hier het juridische mandaat niet kunnen vergeten als belangrijke factor. Zonder dit mandaat, stelt Barret (2012, p. 135), is de uitkomst van lagere overheidsuitgaven niet mogelijk. Ook Wheat (1991) meet het functioneren van een SAI aan de hand de focus op het verminderen van overheidsuitgaven maar geeft ook nog verdere dimensies aan. Wheat (1991, p. 391) stelt namelijk dat het functioneren van een SAI ook gemeten kan worden aan de hand van de steun die het werk van een SAI levert aan parlementsleden of het verbeteren van beleid in zijn geheel. Ook Bowerman et al (2003) beargumenteren door onderzoeken naar beleid in gezondheidszorg, politie en scholen dat een SAI invloed heeft gehad op een vermindering van overheidsuitgaven in deze sectoren in het Verenigd Koninkrijk. Toch stellen Bowerman et al (2003) dat de politieke dimensie niet worden vergeten als het gaat om verminderingen van publieke gelden.

2.5.3. Het opvolgen van adviezen

Een gedeelte van de auteurs in de literatuur leggen de focus niet per se op financiële effecten. Zoals eerder aangegeven in het theoretische kader gaat het niet SAIs niet alleen om doelmatigheid maar ook of publieke middelen bijvoorbeeld rechtmatig worden besteed. Mocht dit niet het geval zijn dan kan de SAI ervoor kiezen om aanbevelingen te doen. Een deel van de auteurs in de literatuur legt de focus dan ook op de mate waarin adviezen van SAIs worden opgevolgd door de instanties die zij controleren. Stephenson (2017) beargumenteert

bijvoorbeeld dat er gekeken moet worden naar de impact van de adviezen van de Europese Rekenkamer en hoe deze adviezen worden opgevolgd; adviezen die te maken hebben met rechtmatigheid leveren over het algemeen monetair weinig op. Er is ook een andere manier om naar de adviezen van SAIs te kijken en het functioneren van de SAI hiermee te bekijken. McCrae & Vada (2002) kijken bijvoorbeeld naar de perceptie van de ontvangende instantie als het gaat om het ontvangen en opvolgen van adviezen. Hierbij delen ze dit op in verschillende categorieën van weerstand of opvolgen. Toch is er ook een notie bij deze manier van het beoordelen van het functioneren van een SAI. Gendron, Cooper & Townley (2001) beargumenteren dat met de belangrijkere rol van de SAI in de afgelopen jaren, het soms lastig is voor de SAI om de uitvoerende macht te bekritisieren. Daarnaast is er ook nog fundamentele kritiek op deze wijze van het meten van impact (van Loocke & Put, 2011). Deze wijze van impact meten kijkt alleen naar een meetbare wijze van impact meten, het negeert andere wijzen van impact leveren. Ten tweede negeert het de complexiteit van het opvolgen van adviezen en tenslotte negeert deze manier van meten adviezen die al tijdens het proces worden opgevolgd.

2.5.4. Het versterken van posities van politici en burgers

Eerder is al aangegeven dat Wheat (1991) de rol van de SAI uitbreidt naar niet alleen een financieel effect maar juist ook ziet dat de rapporteren van een SAI als handvat voor de politici en/of burgers ziet. Verschillende auteurs gebruiken deze uitkomst van een rapport als een manier waarop het functioneren van een SAI gemeten kan worden. Niet alleen Wheat (1991) zag deze rol voor ogen bij een SAI. In de introductie is al kort beschreven wat het standpunt is van de rol van een SAI binnen het bestuurlijke bestel volgens Schwartz (2000). Schwartz (2000) beargumenteert dat een SAI bijdraagt aan het vertrouwen tussen burger en overheid door het verbeteren van dienstverlening van de overheid. Talbot & Wiggan (2010) laten dit voor de politici zien. De Zweedse SAI brengt voor zichzelf inzichtelijk hoe politici omgaan met de rapporten die uitgebracht worden door de Zweedse SAI in kwestie.

2.5.5. De instrumenten onder het vergrootglas: een betere optie?

Ten opzichte van de bovengenoemde wijzen om impact te meten stelt Lonsdale (1991) dat er gekeken moet worden naar de verschillende instrumenten die een SAI ter beschikking heeft om tot impact te komen. De verschillende soorten van impact die er zijn kunnen bepaald worden door de wijze van handelen. Deze manieren van handelen zullen in deze sectie worden besproken.

2.5.5.1. *Gebruik van instrumenten.*

Het gebruik van instrumenten draait om het feit dat SAIs invloed hebben op beleidskeuzes of bijdragen aan het oplossen van specifieke problemen. De adviezen van de SAIs zouden moeten leiden tot directe verbeteringen en acties van de instituties die deze adviezen ontvangen vanuit de SAI. Dit idee van impact laat een lineair idee van impact zien (Morin & Hazgui, 2016). De wens om het reilen en zeilen van overheden te verbeteren is een klassieke wens van SAI in westerse landen volgens van Loocke & Put (2010) en deze visie komt dan ook overeen met het meten van opvolgen van adviezen.

2.5.5.2. *Genereren van kennis.*

Het genereren van kennis vindt zijn basis in de notie van Carol Weiss. Weiss beargumenteert in haar artikel: *Research for Policy's sake: the Enlightenment function of social research* (1977) dat partijen die betrokken zijn bij het maken of evalueren van beleid gebruik maken van externe onderzoeken om hun eigen beleid beter te begrijpen. Wat zijn de perverse effecten ervan? Welke mechanismen zijn te ontdekken? Vanuit het perspectief van de SAI is de impact meer cognitief en is niet per se over te brengen in meetbare resultaten. Morin (2004) vertaalt dit naar de bruikbaarheid van adviezen vanuit SAIs.

2.5.5.3. *Het strategisch gebruiken van rapporten*

In sectie 2.5.4. is al kort ingegaan op de rol die een SAI kan spelen in het publieke debat. Het strategisch gebruik van deze rapporten is meer symbolisch te noemen; het gaat hier puur om het gebruik van rapporten als instrument tegen de uitvoerende macht (Desmedt, Morin, Pattyn, & Brans, 2017). Hierbij moeten we denken aan het gebruiken van de informatie die een SAI genereert over de uitvoerende macht in bijvoorbeeld een debat. Het strategisch gebruiken van rapporten sluit dan ook aan bij het versterken van de positie van politici (Wheat, 1991). Toch is het ook waardevol om te benoemen dat de formele positie van een organisatie hier ook een rol speelt. Beleidsdepartementen staan meer onder invloed van een bewindspersoon en daarmee ook de vroegere “oekaze-kok”. Als externe organisatie heb je hier in gekscherende zin geen last van.

2.6. De variabelen – het framework.

Vanuit deze verschillende instrumenten onderscheid Morin (2008, 2014) verschillende variabelen aan de hand waarvan de impact van de SAIs te meten zijn. Deze zullen hieronder besproken worden.

- 1) De bijdrage van rapporten van SAI – beide instrumenteel en conceptueel.
- 2) De relevantie van de adviezen van de SAI
- 3) Invloed uitgeoefend door de SAI op het management van de instantie die ge-audit is.
- 4) Invloed uitgeoefend door de SAI op de relatie met externe stakeholders van de instantie die ge-audit is.
- 5) Bruikbaarheid van de rapporten van de SAI (instrumenteel, conceptueel en strategisch)
- 6) Concrete acties van de instantie in kwestie op reactie van het audit rapport

Deze verschillende variabelen kunnen samengevat worden in een geïllustreerd framework (van Loocke & Put, 2011):

Microniveau: factoren die spelen in de audit zelf:

- 1) De relatie tussen de SAI en de instantie.
- 2) De bruikbaarheid en de relevantie van de adviezen

Macroniveau: karakteristieken van de publieke sector:

- 1) Druk vanuit de media
- 2) Druk van lobbygroepen
- 3) Druk vanuit parlement

Meso niveau: De karakteristieken van de SAI en van de instantie in kwestie:

- 1) Bereidheid tot verandering van de instantie in kwestie
- 2) Huidige stand van zaken binnen de instantie in kwestie

Impact

2.7. Hypothesen en conceptueel model.

Vanuit het theoretisch kader zijn er een aantal hypothesen en een conceptueel model af te leiden. Deze zullen in deze sectie van deze scriptie verder uitgediept worden.

2.7.1. Hypothesen

Vanuit de theorie blijkt dat de formele positie invloed heeft op de impact van een SAI. In het kader van de formele positie van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk heb ik de volgende verwachting:

H1: De formele positie van de Algemene Rekenkamer is 'sterker' te noemen in vergelijking met de formele positie van de Auditdienst Rijk en heeft invloed op het functioneren van beide organisaties.

Als het gaat om de bevoegdheden volg ik de lijn van de hypothese over de formele positie. Mijn verwachting is dat de Algemene Rekenkamer meer bevoegdheden heeft in vergelijking met de Auditdienst Rijk. De hypothese zal dan ook de volgende zijn:

H2: De bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zullen uitgebreider zijn in vergelijking met de bevoegdheden van de Auditdienst Rijk.

Op basis van de theorie is de verwachting dat de formele positie van invloed is op de impact die de Algemene Rekenkamer en/of de Auditdienst Rijk kan uitoefenen. Zoals in H1 benoemd is de verwachting dat de formele positie van de Algemene Rekenkamer sterker is al externe toezichthouder, hieruit voortvloeiend zijn de bevoegdheden ook breder. Door een sterker mandaat en een sterker pakket aan bevoegdheden zal de Algemene Rekenkamer sterker voor de dag komen in vergelijking met de Auditdienst Rijk en dus zal de Algemene Rekenkamer uiteindelijk ook meer impact hebben.

Toch kunnen we niet alleen noemen dat de formele positie en bevoegdheden effect heeft op de impact die de Algemene Rekenkamer en Auditdienst Rijk heeft. Vanuit de theorie blijkt dat er op verschillende manier gekeken worden naar de impact die de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk kan maken. Deze zijn 1) het financieel effect, 2) het opvolgen van adviezen en 3) als handvat voor politici en burgers fungeren. Vanuit de taken en de rol van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk stel ik hierover de volgende hypothesen:

Als we kijken naar de centrale vraag van deze scriptie zit er ook een verklarend element aan, dit heeft te maken met mogelijke verschillen in het functioneren van beide organisaties. Om functioneren duidelijk te maken is gebruik gemaakt van de definitie van Lonsdale (1999). Morin

(2004) geeft aan dat er meerdere variabelen zijn die invloed hebben op het functioneren van een SAI dan alleen de formele positie en de bevoegdheden van een SAI. Hierbij is verwezen naar het model van van Loocke & Put (2010). Op basis van dit model heb ik de volgende verwachtingen:

H3: De invloed van politiek is een belangrijke factor voor het 'succes' van de Algemene Rekenkamer

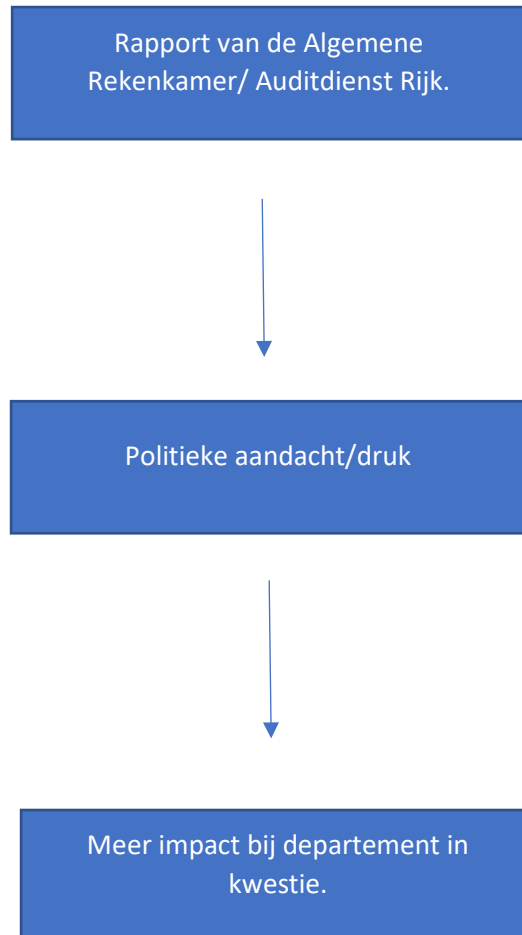
H4: De politiek heeft meer aandacht voor rapporten van de Algemene Rekenkamer in vergelijking met de bevindingen van de Auditdienst Rijk.

H5: De relatie met het departement heeft weinig invloed op het functioneren van de Algemene Rekenkamer of de Auditdienst Rijk. Dit heeft mede te maken met de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk.

H6: De bereidheid van een departement om adviezen op te volgen van de Algemene Rekenkamer is hoger in vergelijking met de bereidheid van een departement om adviezen op te volgen van de Auditdienst Rijk.

2.7.2. Conceptueel model.

Vanuit de theorie en de daarbij horende hypothesen stel ik ook het volgende conceptuele model voor, dit conceptuele model is een vereenvoudiging van het model van van Loocke & Put (2011).



3. Methodologie.

Deze sectie zal de gekozen methodes om dit onderzoek uit te voeren verder uitleggen. In deze sectie zal eerst de onderzoeksstrategie en de verantwoording van de gevalselectie uitgelegd worden. Verder zal de dataverzameling en de operationalisatie van de onderzoeksinstrumenten van uitleg worden voorzien.

3.1. Onderzoeksstrategie en gevalselectie.

Om de onderzoeksvraag van deze scriptie zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden zal er een vergelijkende gevalstudie uitgevoerd worden naar twee financiële toezichthouders. Dit soort studies omvatten een gedetailleerde en intensieve studie van een of enkele gevallen. Door het gebruik van deze methode ontstaat er een goed beeld van het opereren van de twee eerdere genoemde toezichthouders.

Eerder is het ook al genoemd maar deze gevalstudie zal kijken naar twee verschillende gevallen: de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk (ADR). Deze gevalselectie is als volgt te verantwoorden. Het centrale thema binnen deze scriptie is financiële verantwoording in Nederland. Er is hier voor één land gekozen zodat we kunnen kijken of er verschillen, gelijkenissen of juist aanvulling te vinden zijn binnen deze twee gevallen. De keuze voor Nederland is gemaakt op basis van de taal, op basis van de taal kan de beste analyse gemaakt worden. Dit is belangrijk voor een kwalitatieve studie. In Nederland zijn er verschillende soorten financiële toezichthouders, binnen deze grote groep van financiële toezichthouders is ervoor gekozen om de toezichthouders te kiezen die opereren op Rijksbreed gebied en binnen de definities van de bestaande literatuur vallen. Door deze criteria te hanteren blijven er maar twee financiële toezichthouders over: de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk. Deze toezichthouders komen overeen met de selectie van Posner & Shahan (2014) over financiële toezichthouders in de bestaande literatuur: de Algemene Rekenkamer is een externe toezichthouder en de Auditdienst Rijk is een interne toezichthouder. Verder zijn dit de enige twee financiële toezichthouders die Rijksbreed opereren. Hierdoor zijn dit twee afwijkende gevallen ten opzichte van de rest van de financiële toezichthouders in Nederland. Gezien de decentralisatie in Nederland is er ook een opkomst van Gemeentelijke Rekenkamers. Deze vallen wel onder de definities in de bestaande wetenschappelijke literatuur (het zijn externe toezichthouders) maar opereren niet Rijksbreed. De Gemeentelijke Rekenkamers onderzoeken alleen hun eigen gemeente. De aangehouden criteria leiden dus tot een selectie van gevallen die afwijkend zijn van de gehele populatie. Onderzoekstechnisch heet dit de deviant case. Zij worden geselecteerd omdat zij een afwijkende eigenschap hebben (Seawright & Gerring, 2008).

Naast de analyse van documenten is er ook gekozen om een enquête af te nemen onder medewerkers van de financiële toezichthouders.

3.2. Onderzoeksverloop en dataverzameling.

Het onderzoek in deze scriptie zal in twee verschillende fasen gedaan worden. Ten eerste wordt er gekeken naar de formele positie en de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk. Dit zal gedaan worden aan de hand een gedeelte van het raamwerk van Bovens & Wille (2020). Gezien er gebruik wordt gemaakt van het raamwerk van Bovens & Wille is er ook gekeken naar de methode die gebruikt is door Bovens & Wille. Bovens & Wille beargumenteren voor de eerste sectie dat er gebruikt kan worden gemaakt van een documentenanalyse die bepaalde vragen kan beantwoorden. Deze vragen worden behandeld aan de hand van kwalitatieve data (documentenanalyse) en omgezet tot kwantitatieve data. Deze methode zal verder uitgelegd worden in de operationalisatie.

Het tweede gedeelte van de analyse, naar het functioneren van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk zal gebeuren aan de hand van het uitgelegde framework van Morin. Dit framework is in verschillende studies al eerder gebruikt naar de impact en/of functioneren van SAIs (Desmedt, Morin, Pattyn, & Brans, 2017), (Morin, 2014) & (Morin, 2008).

3.3. Operationalisatie

Aan het begin van dit hoofdstuk staat opgeschreven dat er gewerkt gaat worden met kwalitatieve data wat uiteindelijk zal leiden tot kwantitatieve resultaten. Dit zal gedaan worden aan de hand van de eerdergenoemde documentenanalyse. Vanuit dit oogpunt is er een scorekaart ontwikkelt die zo dicht mogelijk bij de scorekaart blijft die ontwikkeld is door Bovens & Wille (2020). Deze scorekaart en de bijbehorende indicatoren kunnen gevonden worden in de appendix.

Om de kwalitatieve data van scores te kunnen voorzien wordt er gebruikt gemaakt van de zogenoemde “*fuzzy logic*”. Arfi (2010) stelt dat deze methode gebruikt kan worden om van woorden cijfers te maken. Arfi (2010) beargumenteert dat woorden inherent onprecies en vaag zijn. Dus, stelt Arfi (2010) een concept of object kan overeenkomen met een categorie. Deze categorie en het corresponderende object of concept kan gemeten worden door middel van een lopende score tussen de 0 en 1. De mate waarin het object/concept overeenkomt met de categorie wordt dus uitgedrukt in een getal tussen de 0 en 1. In de context van dit onderzoek is hier een voorbeeld van. Binnen de formele macht van een financieel toezichthouder wordt er

gekeken naar de formele autonomie van een financieel toezichthouder. De categorie waar we naar kijken is als volgt bekeken: De mate waarin er een juridische basis is voor de autonomie van de organisatie. In de appendix is de volledige scorekaart voor deze categorie te bekijken maar de twee uiterste leiden tot een (logischerwijs) score van 0 en 1. Als de financieel toezichthouder volledig juridisch erkent is al autonoom dan is de score 1, is dit niet het geval dan gaat het om een 0-score.

Het gebruik van een enquête is een eerder gebruikt instrument als het gaat om een studie in deze context. Voor de operationalisatie worden er verschillende vragen opgesteld die de verschillende soorten van impact kunnen meten. Hierbij gaat het over de onderwerpen uit het model van van Loocke en Put (2010). De stellingen die hierbij bedacht zijn raken zo dicht mogelijk aan deze onderwerpen op macro-, micro, en mesoniveau. Het is gebruikelijk om bij een enquête gebruik te maken van een likert-schaal. De likert-schaal die gebruikt gaat worden is in de bijlage te vinden. De antwoorden van de likert-schaal vertalen door naar een score van 1 tot en met 5. Hierbij is het antwoord “helemaal niet eens” een 1 geworden en het antwoord “helemaal mee eens” een 5. Vanuit deze gegevens is gekeken naar een het gemiddelde antwoord (oftewel de “mean). In de tekst zal dan daar ook verwezen worden met de notitie ($M = X/X$).

3.4. Validiteit en betrouwbaarheid.

De gekozen methodes hebben plus- en minpunten als het gaat om de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Ten eerste de methode van de eerste fase van dit onderzoek: de vergelijkende gevalstudie. Zoals eerder aangegeven biedt het de mogelijkheid om een goed overzicht te krijgen van de formele positie en de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk. De diepte van de vergelijkende gevalstudie biedt dus een goede mogelijkheid om de bestaande instituten goed uit te pluizen. Maar, de externe validiteit van deze resultaten zullen laag zijn. Er zijn verschillende systemen van financiële verantwoording verdeeld door verschillende landen dus de resultaten van dit onderzoek zullen niet één op één over te nemen zijn door andere onderzoekers. De context is immers anders. Wel zal hier een bepaalde conclusie uit getrokken kunnen worden als het gaat om de – mogelijke – verschillen over de formele positie en de bevoegdheden tussen interne- en externe financiële toezichthouders. Ook de gekozen methode tot dataverzameling zorgt voor een minpunt als het gaat om de validiteit van de eerste fase van dit onderzoek. Omdat er gebruik gemaakt wordt van openbare documenten vanuit de verschillende instanties is het wellicht mogelijk dat niet alle relevante informatie publiekelijk beschikbaar is. Hierdoor kan er belangrijke informatie

achterblijven. Tevens kan de gepubliceerde informatie een vertekent beeld geven van de realiteit, hierdoor heeft de validiteit van het onderzoek ook een minpunt.

De tweede fase van dit onderzoek zal bestaan uit het afnemen van een online enquête. Hiervoor is gekozen omdat de bereikbaarheid van het onderzoek in theorie groot zou moeten zijn (Saleh & Bista, 2017). Toch zijn er ook zorgen over dit bereik. Saleh & Bista (2017) stellen dat er hedendaags moeite is om het juiste e-mailadres te vinden. Porter (2004) stelt dat het gebruik maken van het benaderen van leidinggevenden hier effect op heeft. Daarom is er gekozen om in eerste instantie leidinggevenden van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk te benaderen. Door het benaderen van leidinggevenden hoop ik een evenwichtig beeld te krijgen vanuit de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk waardoor de interne validiteit van dit onderzoek hoger zal uitvallen. Er is voor gekozen om – buiten de werkgever – geen persoonlijke gegevens van de respondenten op te vragen. Hiervoor is gekozen vanwege de rol van de Algemene Rekenkamer als onafhankelijk Hoog College van Staat en de rol van de ambtenaar in de hedendaagse context. Tourangeau & Yan beargumenteren dat vragen die op een manier herleidbaar zijn (functie, dossier etc.) hinder kunnen opbrengen bij het beantwoorden van vragen in een online enquête (2007, p. 860). Dit heeft wel invloed op de validiteit van het onderzoek. Het is heel anoniem en niet duidelijk wie bij de Algemene Rekenkamer en/of de Auditdienst Rijk de vragenlijst heeft ingevuld. Dit risico is wel geprobeerd te minimaliseren door het gebruik van de leidinggevenden van beide organisaties. Mocht de anonieme link vanuit de leidinggevenden toch nog belanden in een bakje bij personen waar het niet wenselijk is; is er altijd nog de optie om op het antwoord “anders” te klikken bij de eerste vraag. Daarnaast zal de interne validiteit van dit onderzoek hoog moeten zijn door het hergebruiken van de onderzoek indicatoren van Morin (2004).

De betrouwbaarheid van het onderzoek is op verschillende manier gewaarborgd, maar ook hier zitten haken en ogen aan. Ten eerste de positieve invloeden op de betrouwbaarheid van het onderzoek. Door het gebruik van een documentenanalyse is alle data die gebruikt is openbaar te vinden. Hierdoor kan iedereen dit onderzoek overdoen zonder dat er enige barrières tot de informatie is. Zoals ook eerder gezegd zal er primair gebruik maakt worden van wetteksten. Toch zorgt deze manier van scores wel voor een minpunt als het gaat om de betrouwbaarheid van het onderzoek. Een van de grootste kritiek op kwalitatief onderzoek is dat er weinig onderbouwing is voor de gebruikte methodes, het analytische proces niet goed verantwoord wordt en persoonlijke mening te veel doorkomen (Noble & Smith, 2015). Het laatste is ook het gevaar met dit onderzoek, er is een gevaar van *observer bias*. Inhoudelijk betekent dit dat er

een gevaar is dat eerdere kennis en/of de persoonlijke mening van de onderzoeker invloed heeft op de resultaten van het onderzoek

4. De formele positie en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer.

In de volgende twee hoofdstukken zal het eerste gedeelte van de analyse centraal staan. Eerst zal er korte samenvatting de historie van beide instituties besproken worden alvorens er begonnen wordt aan de analyse. Deze analyse zal gebeuren aan de hand van het eerdere besproken raamwerk van Bovens & Wille. Na de analyse zal er een tussenconclusie gegeven worden.

4.1. Historie van de Algemene Rekenkamer

Historisch gezien is de Algemene Rekenkamer ouder dan de Nederlandse Staat zelf (Brokken & de Schepper, 1989). De eerste rol van de Algemene Rekenkamer was het controleren van de financiën van de toenmalige Koning en is vastgelegd in de grondwet in 1814. Na 1814 zijn er meerdere wijzigingen geweest als het gaat om de rol van de Algemene Rekenkamer. Na de Tweede Wereldoorlog kwam er eigenlijk een grotere rol voor de Algemene Rekenkamer, ook met een relatie tot de rechtmatigheid en doelmatigheid van overheidsbestedingen (Dolmans, 1989). Toch kwam deze rol toch al eerder naar voren. In 1922 werd de bezuinigingsinspectie tot leven geroepen, dit is de voorganger van de huidige Inspectie der Rijksfinanciën. Met het tot leven roepen van deze inspectie, kwam er meer macht voor de Algemene Rekenkamer aldus Dolmans (1989). De Algemene Rekenkamer kreeg een breder mandaat in vergelijking met het mandaat dat zij eerst hebben gehad. Deze verbreding van het mandaat had betrekking op de effectiviteit en doelmatigheid van de overheidsbestedingen.

Toch, terug naar de tijd na de Tweede Wereldoorlog. Bezuinigingen gingen destijds meer gepaard met een efficiëntieslag in overheidsop treden, er werd dus niet gekeken naar het korten van budgetten maar meer halen uit het budget wat er al was (Dolmans, 1989). Deze behoefte tot een efficiëntieslag kwam beide uit het Nederlandse Parlement en ook de Nederlandse Senaat. Met deze politieke druk heeft de toenmalige Minister van Financiën beoogt de Comptabiliteitswet te veranderen in 1956. Alhoewel deze verandering 20 jaar duurde om te veranderen gaf deze verandering een juridische basis voor de taken die de Algemene Rekenkamer in 1922 al toebedeeld heeft gekregen. Een gevolg van de lange periode van het ontbreken van een juridische basis is dat de Algemene Rekenkamer lange tijd niet bezig is geweest met de doelmatigheid van overheidsbestedingen.

4.2. De formele macht van de Algemene Rekenkamer

In de hoofdstukken over de methodologie is aangegeven dat er gekeken wordt naar wetteksten als het gaat om de formele macht van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer zelf stelt dat de formele basis voor de macht van de Algemene Rekenkamer gevonden kan worden in de Grondwet en de Comptabiliteitswet 2016.

De eerste indicator uit het raamwerk van Bovens & Wille (2020) is de formele autonomie van de Algemene Rekenkamer. Vanuit de historie van de Algemene Rekenkamer kunnen we eigenlijk al zien dat deze sterk is. De Algemene Rekenkamer staat sinds 1814 al in de Nederlandse Grondwet. Toch staan de taken daar niet per se beschreven. Deze staan in de comptabiliteitswet. Dit is een formele wet. Door deze tweedeling stel ik dat de formele autonomie van de Algemene Rekenkamer sterk is. Ten tweede de formele onafhankelijkheid van de Algemene Rekenkamer. Deze indicator draait om de mate waarin de Nederlandse uitvoerende macht invloed heeft op benoemingen binnen het bestuur van de Algemene Rekenkamer. Ten eerste bestaat het bestuur van de Algemene Rekenkamer uit drie bestuursleden, vanuit de Comptabiliteitswet heeft de Minister van Binnenlandse Zaken het recht om vanuit deze drie bestuursleden een president te kiezen. De selectie van deze drie bestuursleden – als er een vacature is - bestaat uit een andere procedure. Als er een vacature is dan krijgt het Nederlandse Parlement een lijst van vier personen vanuit de Algemene Rekenkamer aangeleverd die geschikt zijn om de functie uit te voeren. Vanuit deze lijst krijgt het Nederlandse Parlement de mogelijkheid om een volgorde van drie personen uit te kiezen. De uitvoerende macht benoemt dan de eerste persoon op deze lijst. Deze methode – alhoewel er in praktijk wellicht haken en ogen aan zitten – geeft mij genoeg reden om te geloven dat de formele onafhankelijkheid van de Algemene Rekenkamer hoog is. De Algemene Rekenkamer levert zelf een lijst van mensen aan waarvan zij zelf mogen kiezen wie daarop staat. Daarnaast heeft het Nederlandse Parlement een verplichting om te kiezen uit deze lijst van mensen. De uitvoerende macht is alleen maar gemachtigd om deze persoon te benoemen. De vrijheid van het bepalen van agenda van de Algemene Rekenkamer is de derde indicator vanuit het raamwerk van Bovens & Wille (2020). Deze indicator draait om de mate waarin de Algemene Rekenkamer de vrijheid heeft om te onderzoeken wat zij zelf willen binnen de perken van hun eigen mandaat. Deze macht vindt zijn basis in de Comptabiliteitswet uit 2016. Hierin staat dat de Algemene Rekenkamer onderzoek mag doen naar wat zij willen – en wat binnen hun mandaat valt – zonder expliciete toestemming van externe stakeholders. Hieruit concludeer ik dat de vrijheid van agenda van de Algemene Rekenkamer zeer hoog is.

De volgende indicator heeft betrekking op de mate waarin er een juridische basis is om informatie op te vragen die nodig is voor de onderzoeken die de Algemene Rekenkamer uitvoert. De Algemene Rekenkamer mag volgens de Comptabiliteitswet binnen hun mandaat informatie halen vanuit goederen, administratie, documentatie en andere vormen van objecten die informatie kunnen bevatten wat nodig is voor het onderzoek wat de Algemene Rekenkamer aan het uitvoeren is. De vijfde indicator zijn de bevoegdheden die de Algemene Rekenkamer heeft om ambtenaren te ondervragen over specifieke dossiers. De Comptabiliteitswet specificiert niet dat er specifieke bevoegdheden om ambtenaren te ondervragen zijn. Hierdoor kom ik tot de conclusie dat dit niet aanwezig zijn. De zesde, en laatste, indicator als het gaat om de formele macht van de Algemene Rekenkamer draait om de sanctiebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. Deze indicator draait om de mate waarin de Algemene Rekenkamer bevoegd is om sancties op te leggen aan de instanties die zij controleren als er dingen gevonden worden die niet goed zijn. De Algemene Rekenkamer heeft geen juridische basis waarin bepaald wordt dat zij sancties – zoals in de brede zin van het woord – mogen opleggen aan deze instanties. Wel mag de Algemene Rekenkamer een soort van “name and shame” toepassen op instanties die niet aan wet- en regelgeving voldoen. Dit kan de Algemene Rekenkamer doen door het toevoegen van een asterix bij een jaarverslag waar de Algemene Rekenkamer het niet mee eens is.

5. De formele positie en bevoegdheden van de Auditdienst Rijk.

In deze sectie zal gekeken worden naar de formele positie en bevoegdheden van de Auditdienst Rijk. Dit zal gedaan worden door eerst te kijken naar de historie van de ADR en hierna zal gekeken worden naar de indicatoren die voortvloeiend zijn uit het raamwerk van Bovens & Wille die besproken zijn in het theoretisch kader.

5.1. Historie van de Auditdienst Rijk.

De Auditdienst Rijk heeft niet dezelfde lange achtergrond in vergelijking met de Algemene Rekenkamer in Nederland. De instelling van het Auditdienst Rijk werd pas in 2008 geformaliseerd. Hierbij werden de interne auditdiensten van Ministeries samengevoegd tot één centrale dienst onder de leiding van het Ministerie van Financiën. In 2008 is de Auditdienst Rijk – toen de Rijksauditdienst genoemd – opgericht en had tot doel het uitvoeren van de wettelijke controletaken zoals genoemd in artikel 66 van de comptabiliteitswet 2001 (Rijksoverheid, sd). Pas bij het vormen van Kabinet Rutte I werd in 2010 er gekeken naar een centrale rijksinspectie. Uit de volgende passage uit het Regeerakkoord van Rutte I vloeide de vorming van de Auditdienst Rijk voort in 2012 (Parlement.com):

Er wordt door de rijksoverheid verder gewerkt aan de vorming van een rijksinspectie en centralisatie van bedrijfsvoering (o.a. ICT, inkoop, huisvesting, auditdiensten, facilitaire diensten) met een adequate aansturing en doorzettingsmacht voor de verantwoordelijke bewindspersoon”

5.2. Formele macht van de Auditdienst Rijk

Met gebruik van het raamwerk van Bovens & Wille zal ik wederom een analyse uitvoeren van de formele macht van de Auditdienst Rijk. Dit zal allereerst draaien om een analyse van juridische teksten. Hierbij zal gekeken worden naar de comptabiliteitswet 2016 en het Besluit Auditdienst Rijk.

Allereerst de formele macht van de Auditdienst Rijk. De conclusie is dat er niet een duidelijke wet is die het bestaan van het Auditdienst Rijk in leven roept. In de comptabiliteitswet 2016 staan taken toebedeeld aan het Auditdienst Rijk, hierdoor heeft de organisatie wel een juridische basis. Deze taken worden daarna herhaald in het Besluit Auditdienst Rijk, dit is een algemene maatregel van bestuur. Omdat de Comptabiliteitswet 2016 eerder is gepubliceerd kies ik ervoor om die als leidende draad te nemen over de formele macht en de juridische basis van de Auditdienst Rijk.

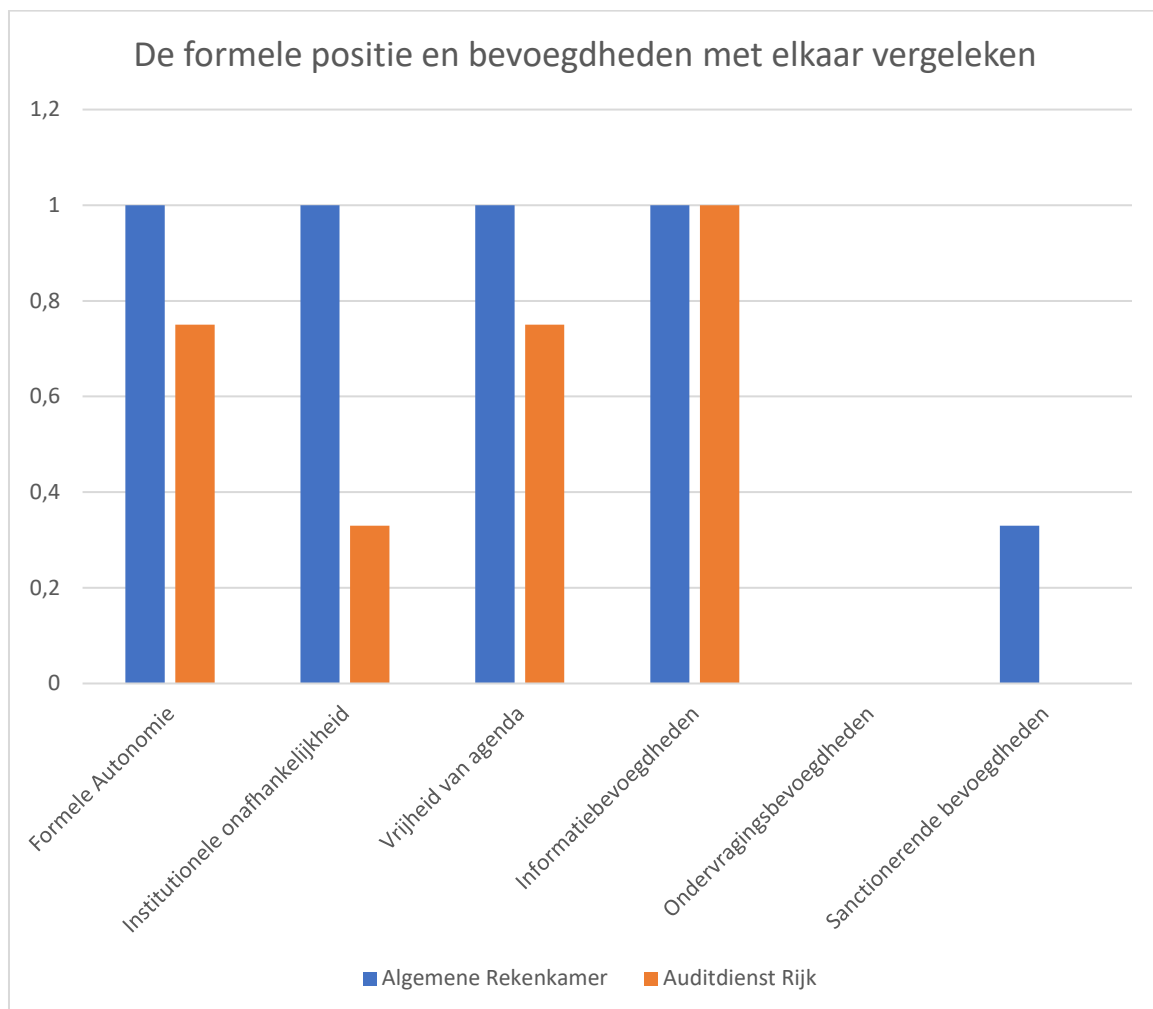
Ten tweede de institutionele onafhankelijkheid van de Auditdienst Rijk, deze indicator gaat over in hoeverre de Auditdienst Rijk zelfstandig kan handelen. Hierbij wordt er gekeken naar de mate waarin de uitvoerende macht controle heeft over benoemingen bij de Auditdienst Rijk. Gezien het feit dat de Auditdienst Rijk valt onder het Ministerie van Financiën zijn de medewerkers en het bestuur van de Auditdienst Rijk te zien als reguliere Rijksambtenaren zonder aparte status. Voor het bestuur geldt dan de sollicitatieprocedure bij de Algemene Bestuursdienst. Deze procedure is tweedelig: het “reguliere” bestuur wordt gedaan door een interne selectie van het Ministerie van Financiën zelf. Als het gaat om een topfunctie binnen de Auditdienst Rijk is er overeenstemming nodig van de Minister van Financiën en de Ministerraad over een benoeming. Er ligt dus een zekere macht bij de uitvoerende macht als het gaat om benoemingen binnen het bestuur van de Auditdienst Rijk.

Ten derde gaat het om de vrijheid om te onderzoeken wat binnen het mandaat van de Auditdienst Rijk valt. Vanuit het Besluit Auditdienst Rijk zijn er verschillende taken opgedragen aan de Auditdienst Rijk, dit zijn de wettelijke taken die de Auditdienst Rijk toebedeeld heeft gekregen en zelf ook als kern ziet van hun werkzaamheden (Auditdienst Rijk, 2022). Naast deze taken hebben ministers ook de mogelijkheid om de Auditdienst Rijk te verzoeken verschillende onderwerpen te onderzoeken. Maar, dit is alleen op verzoek van ministers. Wel kan de Auditdienst Rijk zelf bepalen of ze een onderzoeksvraag aanvaarden (Auditdienst Rijk, 2022). Hierdoor is de mate waarin de Auditdienst Rijk zelf kan bepalen wat zij onderzoeken hoog. Voor het goed uitvoeren van deze onderzoeken is bepaalde informatie nodig. Vanuit het Besluit Auditdienst Rijk heeft de Auditdienst Rijk toegang tot alle informatie die nodig is om het onderzoek goed af te ronden. De bevoegdheden om informatie te vergaren van de Auditdienst Rijk kunnen dus al hoog gezien worden. Daarnaast heeft de Auditdienst Rijk geen wettelijke gespecificeerde bevoegdheden om ambtenaren of andere getuigen te ondervragen. Vanuit deze notie concludeer ik dat er geen bevoegdheden zijn om ambtenaren of andere getuigen te ondervragen. De laatste indicator over de formele macht van de Auditdienst Rijk draait om de sanctionerende bevoegdheden van de Auditdienst Rijk. Hierbij draait het om de mate waarin de Auditdienst Rijk sanctionerend kan optreden bij onregelmatigheden. De Auditdienst Rijk heeft geen gespecificeerde sanctionerende bevoegdheden vanuit de Comptabiliteitswet 2016 of het Besluit Auditdienst Rijk. De onderzoeken van de Auditdienst Rijk moeten volgens het Besluit Auditdienst Rijk afgeleverd worden bij het desbetreffende Ministerie, vanuit hier komt het rapport bij het Nederlandse Parlement terecht.

6. Tussenconclusie – de formele positie en bevoegdheden met elkaar vergeleken.

De formele machten van beide organisaties liggen dicht bij elkaar. Op verschillende elementen liggen deze wat verder uit elkaar. Dit is goed te zien in het figuur hieronder. Hieruit blijkt dat er een hogere mate van zelfbestuur is bij de Algemene Rekenkamer in vergelijking met de Auditdienst Rijk. Als het gaat om bevoegdheden zien we bij twee van de drie bevoegdheden hetzelfde beeld. De Algemene Rekenkamer heeft juist wel sanctionerende bevoegdheden vergeleken met de Auditdienst Rijk. In tabel 3 beneden is er een overzicht van de elementen van formele macht van beide organisaties.

Figuur 1



Allereerst de formele basis voor de autonomie van beide instanties. Beide instanties vinden een basis voor de taken die zij uitvoeren in de Comptabiliteitswet 2016, dit is een Wet in formele zin. Hierbij scoren zij enigszins gelijk. Maar, de Algemene Rekenkamer heeft ook een vermelding in de Grondwet. Hierdoor scoort de Algemene Rekenkamer hoger als het gaat om

de formele autonomie van de organisatie. Als het gaat om de institutionele onafhankelijkheid van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk zien we enigszins hetzelfde beeld. Omdat de Auditdienst Rijk onder het Ministerie van Financiën valt volgt deze instantie de regels van de Algemene Bestuursdienst als het gaat om de benoeming van topambtenaren, hier heeft de uitvoerende macht een zeker zegje in. Bij de Algemene Rekenkamer is de procedure anders, hierdoor is er een hogere mate van institutionele onafhankelijkheid.

Als het gaat om de verschillende soorten van machten die de organisaties hebben zien we ook verschillen. De Auditdienst Rijk heeft enigszins de macht om zijn eigen agenda te bepalen, er is de mogelijkheid om een verzoek tot onderzoek af te wijzen. Verder zijn zij gebonden aan de wettelijke taak die hun mandaat creëert. Bij de Algemene Rekenkamer is dit anders, zij mogen juridisch gezien alles onderzoeken zonder specifiek verzoek van een Ministerie wat binnen hun mandaat valt. De informatie die nodig is voor deze onderzoeken en de mogelijkheden die de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk heeft om dit te verkrijgen zijn hetzelfde. Beide de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer hebben toegang tot alles wat nodig is om het onderzoek zo goed mogelijk uit te voeren. Als het gaat om de sanctionerende bevoegdheden van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer zijn er wel verschillen op te merken. Hierbij zien we dat de Algemene Rekenkamer wel bepaalde stappen kan nemen die de Auditdienst Rijk niet kan nemen. Dit kan door middel van *Naming and shaming* als er veel onregelmatigheden in het financiële beheer van een ministerie en/of agentschap worden aangetroffen.

Tabel 2: De formele positie en bevoegdheden met elkaar vergeleken.

Formele macht	Algemene Rekenkamer	Auditdienst Rijk
Formele Autonomie	Beide (bestaansrecht en taken) in een formele wet (comptabiliteitswet) en de grondwet.	Grond ligt in een formele wet (comptabiliteitswet) en taken in een Algemene Maatregel van bestuur (besluit Auditdienst Rijk)
Institutionele onafhankelijkheid	Eigen lijst die beoordeeld wordt door het Nederlandse Parlement die kandidaat wordt benoemd door de	Valt onder Ministerie van Financiën en volgt de procedure van benoeming topambtenaren via ABD -> Ministerraad moet

	uitvoerende macht. (Comptabiliteitswet 7.1-4)	instemmen: macht ligt indirect bij de uitvoerende macht.
Vrijheid van agenda bepalen	Alles binnen hun mandaat (Comptabiliteitswet 2016 – artikel 7.13)	Kan ervoor kiezen een vraag gestuurd onderzoek niet uit te voeren. Verder vaste taken om uit te voeren. (Besluit Auditdienst Rijk)
Informatiebevoegdheden	Binnen hun mandaat volledige toegang tot benodigde informatie (Comptabiliteitswet 2016 – artikel 7.18-2)	Binnen hun mandaat volledige toegang tot benodigde informatie (Comptabiliteitswet 2016 -
Sanctionerende bevoegdheden	<i>Naming and shaming</i> in het geval van onregelmatigheden. (Comptabiliteitswet 2016 – artikel 7.22-6)	Geen sanctionerende bevoegdheden.

7. De positie en bevoegdheden in perspectief.

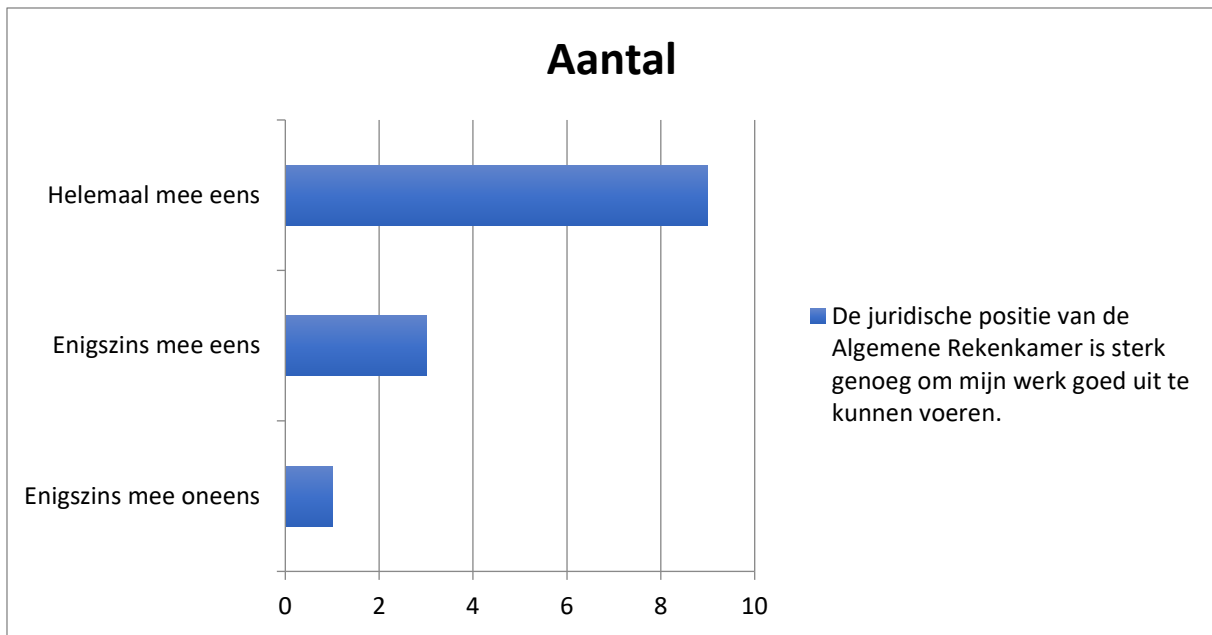
In deze sectie van deze scriptie zal een analyse gedaan worden aan de hand van de enquête die besproken is in het hoofdstuk over de methodologie. In de vragenlijst is een tweedeling te maken tussen twee verschillende factoren. Deze twee factoren zijn te herleiden naar de hoofdvraag van deze scriptie. Het eerste gedeelte zal gaan over de impact die de juridische positie en de bevoegdheden van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer hebben op het functioneren van beide organisaties volgens de medewerkers. Het tweede gedeelte van deze sectie zal gaan over andere externe variabelen die een rol spelen in het functioneren van de twee organisaties.

Als het gaat om een bredere blik op de impact van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk zijn de respondenten van de beleidsdepartementen gevraagd om hun mening te geven over het gewicht van een advies van de Algemene Rekenkamer in vergelijking met de Algemene Rekenkamer. Hieruit blijkt al dat de adviezen van de Algemene Rekenkamer zwaarder wegen voor een beleidsdepartement in vergelijking met de adviezen van de Auditdienst Rijk ($M=3,9/5$).

7.1. De juridische positie en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer

In de enquête die uitgezet is bij de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk kijken we vanuit het perspectief van de medewerkers van beide organisaties. Uit de antwoorden op de enquête blijkt dat de respondenten vanuit de Algemene Rekenkamer ($N = 12$) tevreden zijn over de juridische positie vanuit hun organisatie. Van de 12 bruikbare reacties op de enquête hebben 11 respondenten aangegeven enigszins of meer eens te zijn met de stelling dat de juridische positie van de Algemene Rekenkamer sterk genoeg is om hun werk goed uit te voeren ($M=4,5/5$).

Figuur 2



Als het gaat over de bevoegdheden zijn er verschillende niveaus te onderscheiden. Ten eerste de mate waarin een medewerkers van de Algemene Rekenkamer mag bepalen binnen zijn of haar mandaat wat zij mogen onderzoeken. De medewerkers van de Algemene Rekenkamer geven aan dat dit enigszins juist is ($M = 3,9/5$). Om dit onderzoek uit te kunnen voeren zijn er bevoegdheden nodig. Op een hoog over niveau geven de respondenten van de Algemene Rekenkamer aan dat er sprake is een voldoende niveau van bevoegdheden ($M = 4,2$). Als we dit verder uitsplitsen zien we dat de bevoegdheden om ambtenaren te ondervragen als voldoende worden gezien ($M = 3,8$), de bevoegdheden om sancties op te leggen zien de medewerkers van de Algemene Rekenkamer niet helemaal ($M = 2,5$).

Niet alleen de bevoegdheden zijn belangrijk om naar te kijken als het gaat over de impact die een waakhond (in dit geval de Algemene Rekenkamer) kan hebben. Vanuit de beantwoording van de beleidsdepartementen ($N = 8$), blijkt dat de relatie tussen de Algemene Rekenkamer en het beleidsdepartement enigszins bepalend is voor de bereidheid om adviezen op te volgen ($M = 3,5/5$). Van Loocke & Put beredeneren ook dat de adviezen relevant moeten zijn voor het departement om op te volgen. Vanuit de beleidsdepartementen zien we dat de adviezen van de Algemene Rekenkamer (bijna) altijd relevant zijn voor de beleidsdepartementen ($M=4/5$), deze adviezen worden dan meestal ook zonder hinder van andere processen uitgevoerd ($M=3/5$)

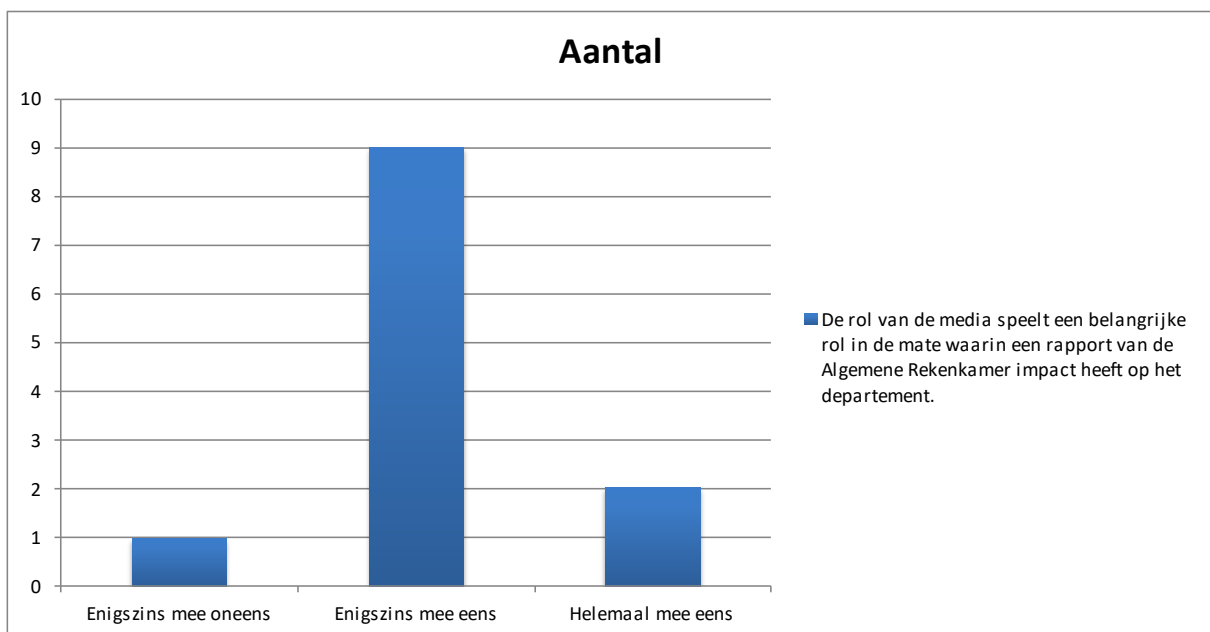
7.1.1. De impact van het macroniveau op het functioneren van de Algemene Rekenkamer.

In deze sectie zal ik bespreken wat de impact is van externe partijen op het macro- en mesoniveau op het functioneren van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk. Ik zal eerst ingaan op de rol van de externe partijen op de impact van de Algemene Rekenkamer. Hierbij wordt er gekeken naar de rol van de media, het parlement en de rol van lobbygroepen. Ten eerste wordt er gekeken naar het doelbewust sturen van de Algemene Rekenkamer op het oppakken van de rapporten van de Algemene Rekenkamer door de media, het parlement en lobbygroepen en daarna over de impact van deze spelers.

7.1.2. De media en de Algemene Rekenkamer.

In onderstaande figuur staat de reactie van de medewerkers van de Algemene Rekenkamer ($M=3,3/5$) als het gaat om actief sturen op het oppakken van rapporten van de Algemene Rekenkamer door de media. Voor het sturen op het oppakken van de rapporten van de Algemene Rekenkamer heeft de Algemene Rekenkamer ook een goede reden. De respondenten van de Algemene Rekenkamer zijn eigenlijk unaniem in het aangeven dat de media een redelijke rol heeft op wat voor een impact een rapport van de Algemene Rekenkamer heeft ($M=4/5$). De beleidsdepartementen hebben ook dezelfde visie. De rol van de media ontkennen zij dan ook niet. Als de media aan de haal gaat met een rapport van de Algemene Rekenkamer is de interne druk hoger om de adviezen op te volgen ($M=3,9/5$)

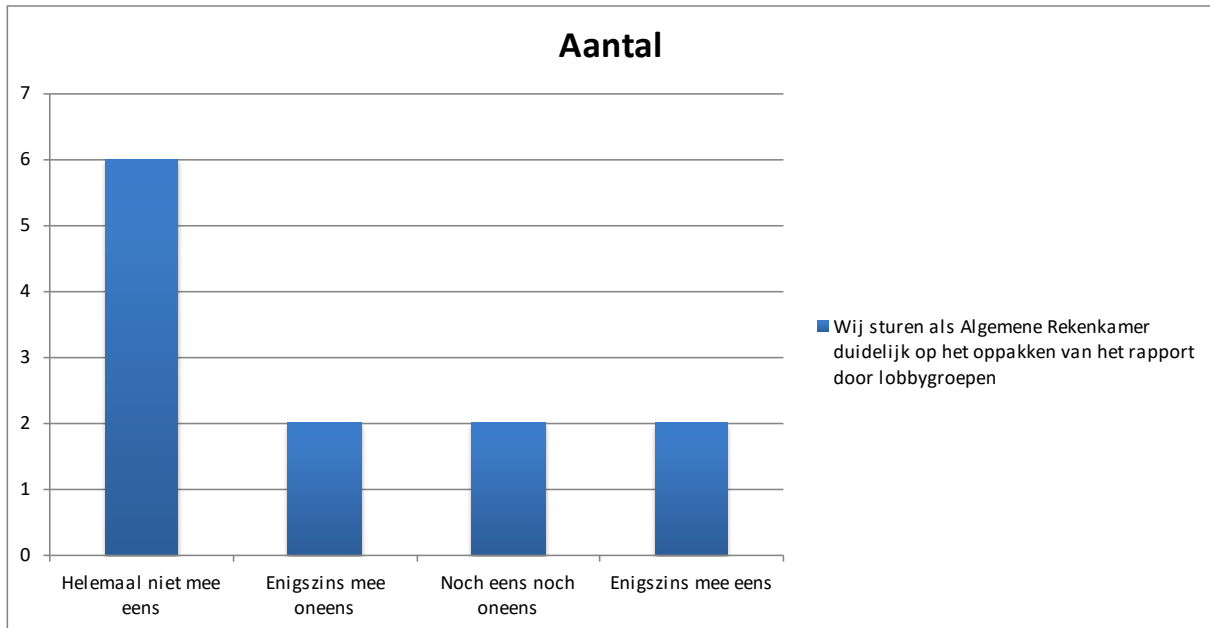
Figuur 3



7.1.3. Lobbygroepen en de Algemene Rekenkamer.

Waar de respondenten van de Algemene Rekenkamer neutraal keken naar de activiteiten richting de media vanuit de Algemene Rekenkamer zie ik in de beantwoording van lobbygroepen toch wel een eenduidige kant van het antwoord. De medewerkers van de Algemene Rekenkamer geven aan dat er niet wordt gestuurd op het oppakken van rapporten door lobbygroepen ($M=1,5/5$).

Figuur 4

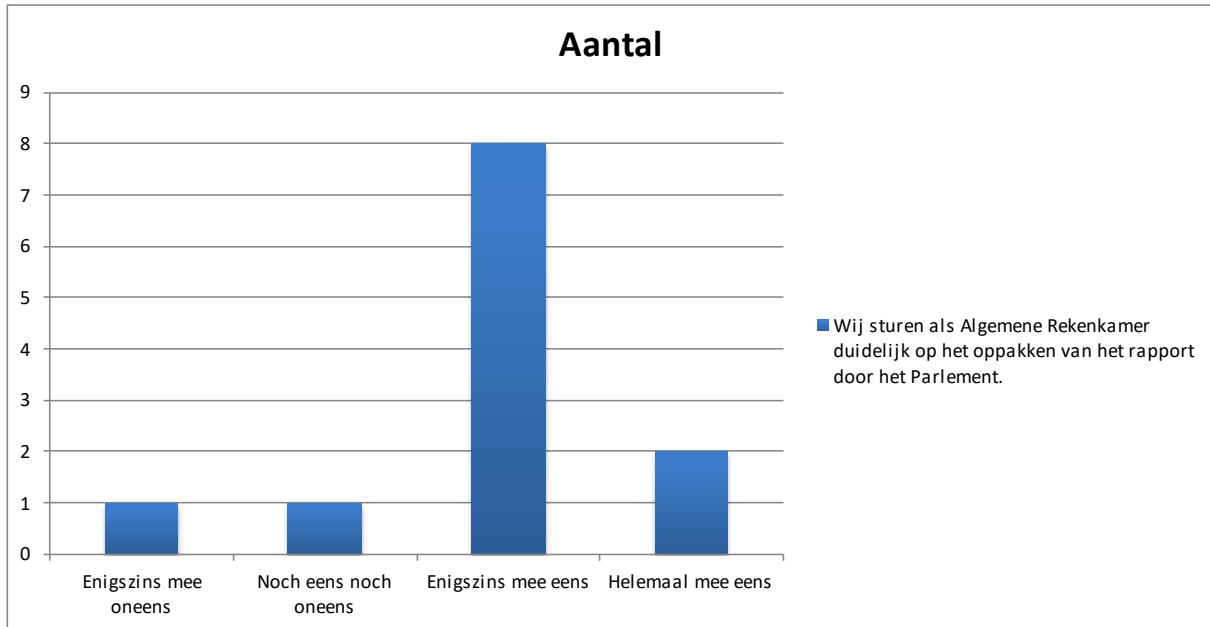


Dit staat in contrast met de impact die lobbygroepen hebben. De respondenten van de Algemene Rekenkamer geven daar namelijk aan dat er wel enig voordelig effect is van het gebruiken van lobbygroepen op de rapporten ($M = 2,6/5$). Hetzelfde gematigde beeld zien we terug in de respondenten van de beleidsdepartementen. Hierin zie je dat argumenten van lobbygroepen enigszins de druk verhogen om adviezen van de Algemene Rekenkamer verder op te volgen ($M = 3,3/5$).

7.1.4. De rol van het Parlement en de Algemene Rekenkamer.

De laatste speler in het macroveld van de Algemene Rekenkamer is het Parlement. Het Parlement is volgens de respondenten ($M=3,9/5$) van de Algemene Rekenkamer een nuttig vehikel om een rapport aan op te hangen.

Figuur 5

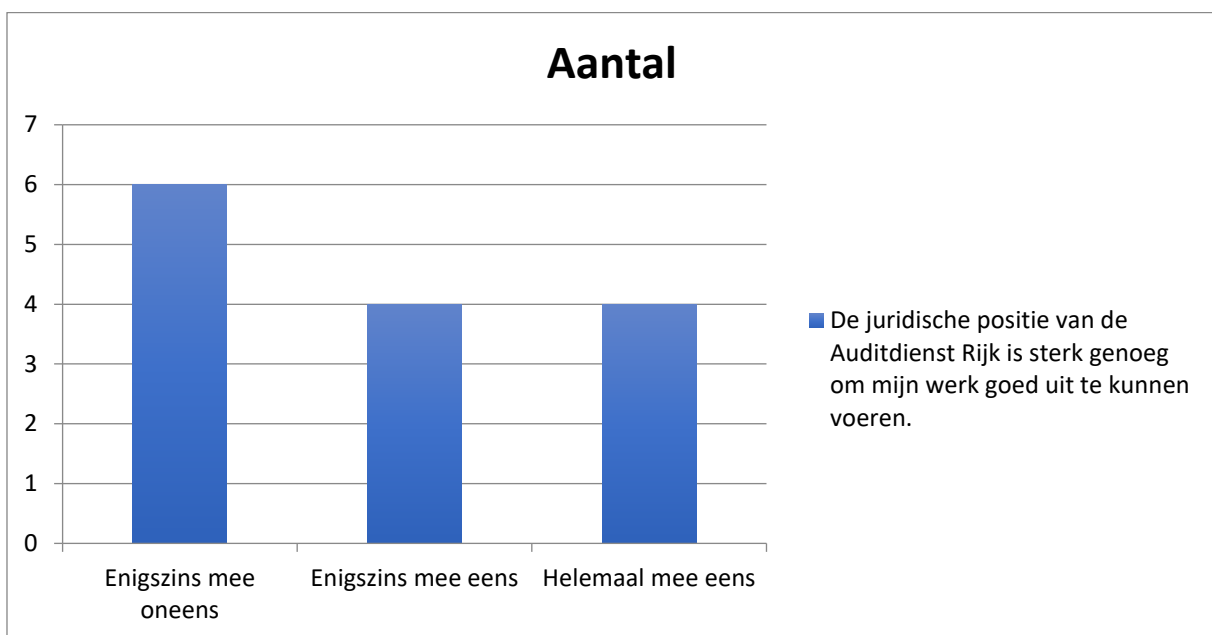


Bij beide vragen geven de respondenten aan dat er duidelijk gestuurd wordt op het oppakken van de rapporten enerzijds en anderzijds heeft het ook veel effect als het door het parlement wordt opgepakt ($M=4,3/5$). Dit beeld is ook terug te zien in het feit dat de beleidsdepartementen aangeven dat er ook sprake is van een grote rol van het departement in de bereidheid van een departement om de adviezen van de Algemene Rekenkamer op te volgen ($M=4,1/5$).

7.2. De juridische positie & bevoegdheden van de Auditdienst Rijk.

In vergelijking met de Algemene Rekenkamer zien we bij de medewerkers van de Auditdienst Rijk een andere uitkomst als het gaat over de juridische positie. De medewerkers van de Auditdienst Rijk geven aan dat de juridische positie wel sterk genoeg is, maar er is ook een gedeelte die aangeeft dat de positie niet sterk genoeg is. De score is dan dus ook een deel lager in vergelijking met de Algemene Rekenkamer ($M = 3,4/5$). De respondenten van de Auditdienst Rijk ($N=14$) laten zien dat er toch nog wel wat kan gebeuren om de juridische positie te versterken.

Figuur 6



Ook als het gaat om de bevoegdheden van de Auditdienst Rijk zijn er parallellen te ontdekken met de vergelijking op van de bevoegdheden op basis van het kader van Bovens & Wille. Bij de onderzoeksbevoegdheden geven de medewerkers van de Auditdienst Rijk aan dat er wel enige ruimte is maar het is niet overtuigend ($M=3,1$). Bij de bevoegdheden die medewerkers van de Auditdienst Rijk hebben zien we ook hetzelfde terug als bij het kader van Bovens & Wille. De medewerkers van de Auditdienst Rijk geven aan dat de bevoegdheden om informatie te vergaren voldoende juridisch is geborgd ($M=4,1/5$). De enige afwijking is eigenlijk te vinden in de mate waarin de medewerkers van de Auditdienst Rijk betrokken ambtenaren kunnen ondervragen. De medewerkers van de Auditdienst Rijk geven aan dat dit wel afdoende geborgd is ($M = 4,1$). Uit het kader van Bovens & Wille komt dit anders naar voren.

De adviezen die voortkomen uit de bevoegdheden van de Auditdienst Rijk zijn redelijk relevant voor de departementen ($M=3,8/5$). Hierbij zien we in vergelijking met de Algemene Rekenkamer wel een mindere waardering voor de adviezen van de Auditdienst Rijk. In vergelijking met de Algemene Rekenkamer is de relatie tussen de Auditdienst Rijk en het beleidsdepartement iets belangrijker ($M=3,6/5$). Ook worden de adviezen van de Auditdienst Rijk minder snel uitgevoerd in vergelijking met de adviezen van de Algemene Rekenkamer ($M=3,2$). Een lopend proces van verandering heeft dus invloed op het al dan niet opvolgen van de adviezen van de Auditdienst Rijk.

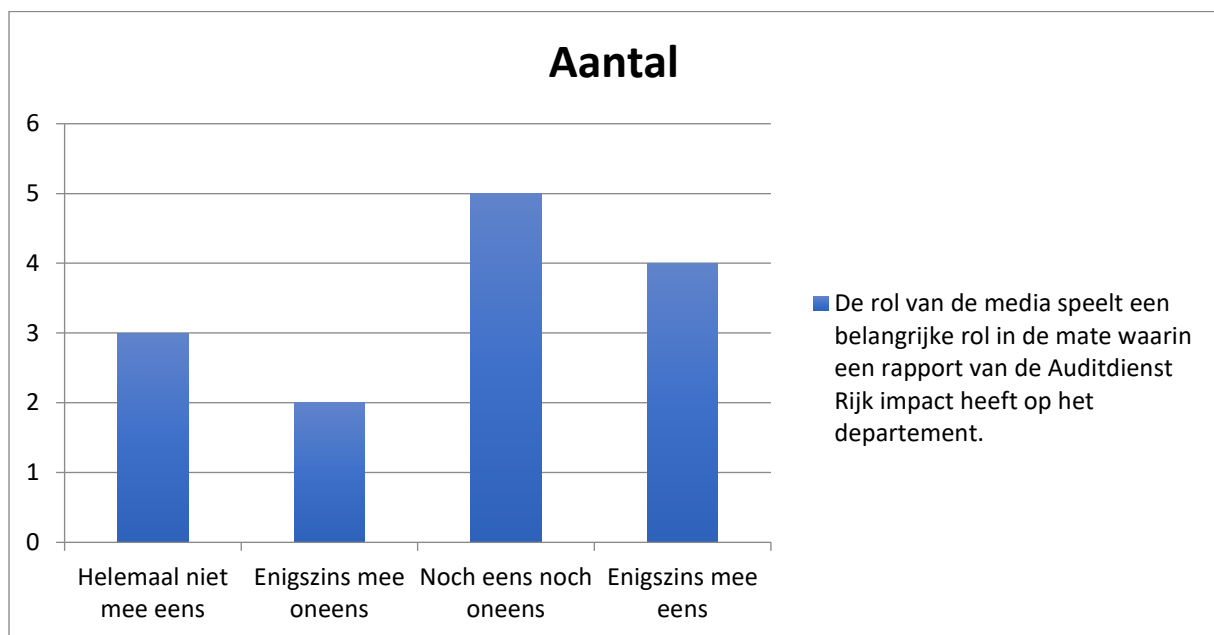
7.2.1. De impact van het macroniveau op het functioneren van de Auditdienst Rijk.

In dit stuk van mijn scriptie zal ik de impact van het macro kader behandelen als het gaat over het functioneren (oftewel impact hebben) van de Auditdienst Rijk. Vanuit het model van van Loocke & Put komt naar voren dat het hier draait om drie verschillende spelers die hiermee invloed kunnen uitoefenen. De media, het parlement en de lobbygroepen.

7.2.2. De rol van de media.

Als het gaat over de media zien we niet dezelfde tendens als bij de Algemene Rekenkamer. De respondenten van de Auditdienst Rijk geven aan dat er geen sprake is van het sturen op het oppakken van rapporten van de Auditdienst Rijk door de media ($M = 1,3/5$). Dit kan verklaren waarom de medewerkers van de Auditdienst Rijk de rol van de media niet zo sterk zien in vergelijking met de medewerkers van de Algemene Rekenkamer. Waar de medewerkers van de Algemene Rekenkamer nog een redelijk rol voor de media zagen ($M = 4/5$) zien de medewerkers van de Auditdienst Rijk niet zo ($M = 2,7$)

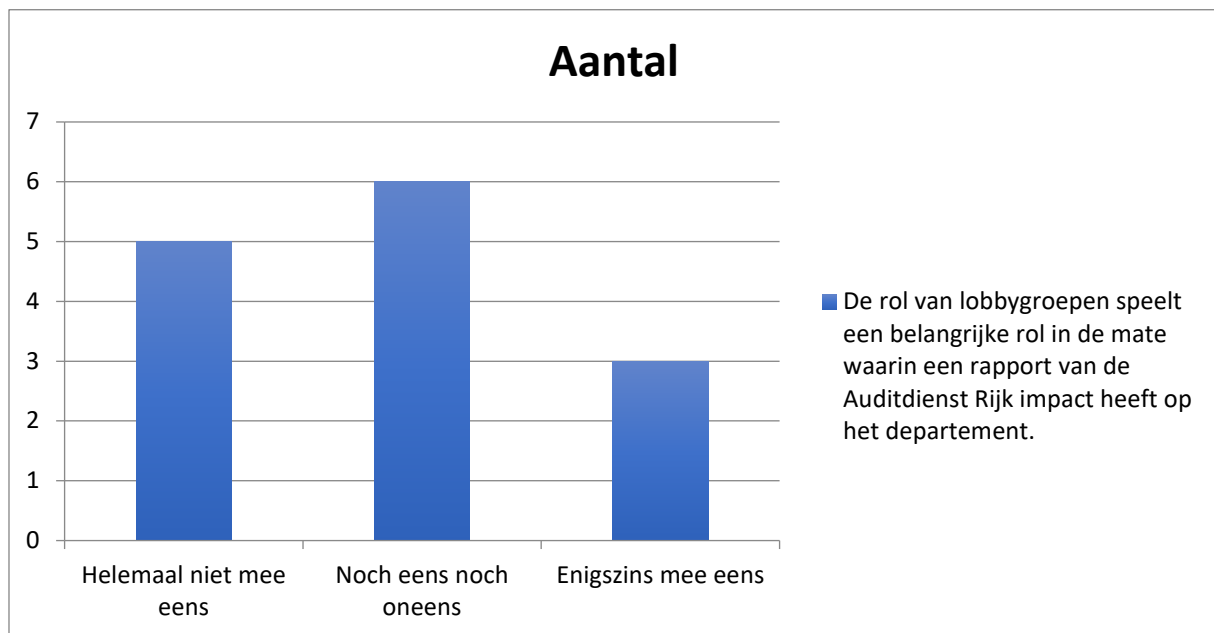
Figuur 7



7.2.3. De rol van lobbygroepen

Als het gaat over naar buiten communiceren zien we bij de lobbygroepen en de media bijna dezelfde houding vanuit de medewerkers van de Auditdienst Rijk. De medewerkers van de Auditdienst Rijk geven eigenlijk aan dat er totaal niet gestuurd wordt op het oppakken van rapporten door lobbygroepen ($M=1/5$). Er is volgens medewerkers van de Auditdienst Rijk ook geen grote rol weggelegd voor lobbygroepen om extra impact te creëren voor de rapporten die zij opleveren. De medewerkers van de Auditdienst Rijk geven eigenlijk aan dat er maar een middelmatige rol ($M=2,5/5$) voor de lobbygroepen zijn. Personen die werken op de beleidsdepartementen zijn het daar eigenlijk wel mee eens. Alhoewel er een hogere waarde wordt gehecht aan argumenten vanuit lobbygroepen geven de respondenten vanuit de beleidsdepartementen aan dat het geen hogere druk oplevert ($M=3/5$).

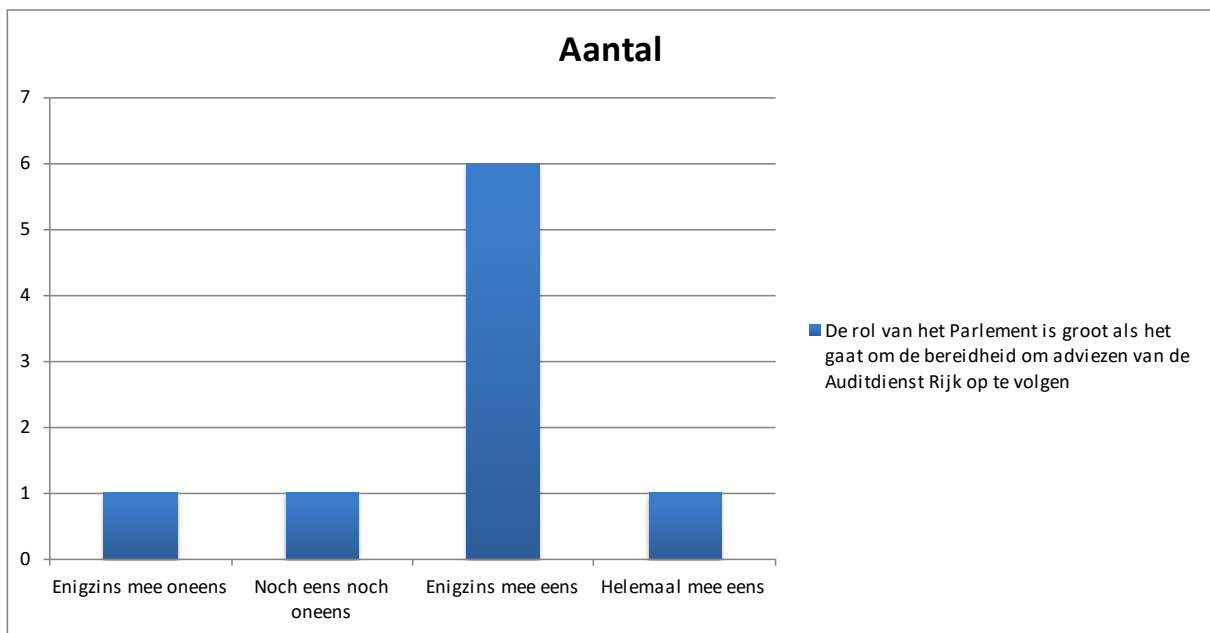
Figuur 8



7.2.4. De rol van het parlement.

Vanuit het kader bij de Algemene Rekenkamer werd al duidelijk dat de rol van het parlement erg groot is, als het parlement ergens interesse in heeft zien de respondenten meer impact van de rapporten. Er is volgens de respondenten van de Auditdienst Rijk een hele grote rol weggelegd voor de politiek ($M=5/5$), de respondenten van de beleidsdepartementen (zie tabel onder) geven toch aan dat er een kleinere rol is ($M=3,8/5$).

Figuur 9



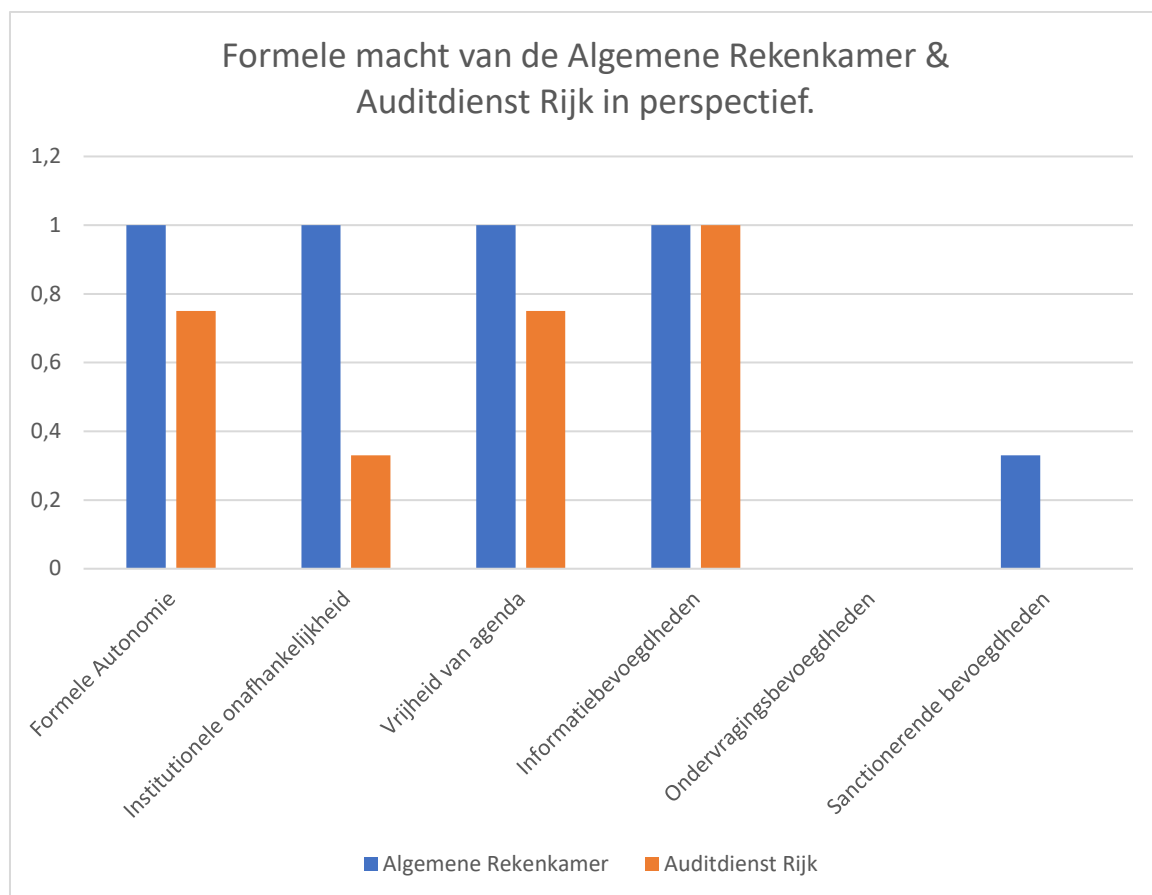
8. Conclusie

Om een antwoord te geven op de hoofdvraag “*Welke invloed heeft het verschil in formele positie en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk op het functioneren van beide organisaties en hoe kunnen mogelijke verschillen worden verklaard*” is gebruik gemaakt van twee verschillende modellen. In de eerste sectie zal er op basis van het model van Bovens & Wille conclusies worden getrokken over de formele positie en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. In het tweede gedeelte zal er op basis van het model van van Loocke & Put de rol van het macro- en mesoniveau besproken worden. Tenslotte zal er nog een derde en laatste deel van de conclusie zijn die zich wijdt aan de beperkingen van dit onderzoek en mogelijkheden tot vervolgonderzoek.

8.1. De wettelijke kaders

Het eerste model van Bovens & Wille geeft een overzicht op basis van wetten hoe de juridische positie en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk in elkaar zit. Op basis van dit model is er een score gegeven aan verschillende indicatoren. Deze scores zijn te vinden in onderstaand overzicht:

Figuur 10



Uit bovenstaand overzicht blijkt – zoals eerder opgemerkt – dat er redelijk wat verschillen zitten tussen de juridische positie. De Algemene Rekenkamer heeft een sterkere juridische fundering die gevonden kan worden in de Grondwet van Nederland. De Auditdienst Rijk kan dit alleen maar vinden in een formele wet: de comptabiliteitswet. De taken die beide organisaties hebben zijn ook in deze wet beschreven. Hier is geen onderscheid in te vinden. Het grootste verschil zit vooral in de institutionele onafhankelijkheid.

Als het gaat om de bevoegdheden zien we wel een verschil. De Auditdienst Rijk heeft net zoals de Algemene Rekenkamer een aantal vaste taken. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer de macht om zelf – op aanwijzen van de directie van de Algemene Rekenkamer - onderwerpen te onderzoeken, de Auditdienst Rijk werkt juist vraag gestuurd op verzoek van de uitvoerende macht. Bij de Algemene Rekenkamer kan dit alleen op verzoek van de controlerende macht. Als het gaat om informatie vergaren hebben beide organisaties even vergaande macht. Toch zit er in de bevoegdheden van beide organisaties wel een verschil. De Algemene Rekenkamer heeft enigszins sanctionerende bevoegdheden waar de Auditdienst Rijk dit niet heeft.

Terugkijkend op de hypothesen van deze scriptie, zijn het de eerste en tweede hypothese die behandeld kunnen worden in het eerste gedeelte van de conclusie.

H1: De formele positie van de Algemene Rekenkamer is ‘sterker’ te noemen in vergelijking met de formele positie van de Auditdienst Rijk en heeft invloed op het functioneren van beide organisaties.

De formele positie is enigszins sterker is te noemen (grondwet versus formele wet) volgens het model van Bovens & Will. Uit de resultaten van de enquête blijkt dat dit invloed heeft op het werk wat medewerkers van de Auditdienst Rijk. Waar de medewerkers van de Algemene Rekenkamer hebben aangegeven genoeg vertrouwen te hebben in de juridische positie om hun werk goed uit te kunnen voeren, zien we dit ook terug in de beantwoording van de medewerkers van de Auditdienst Rijk. Heeft het samen met de externe factoren die verderop in deze conclusie behandeld worden invloed op het functioneren van de organisatie.

De volgende hypothese waar nu naar gekeken gaat worden is de tweede hypothese.

H2: De bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zullen uitgebreider zijn in vergelijking met de bevoegdheden van de Auditdienst Rijk.

Uit een voorgaande alinea blijkt dat de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk ver uit elkaar liggen. Hier gaat het vooral over de bevoegdheden aangaande

wat de instanties mogen doen (de taken) en de verdere sanctionerende bevoegdheden. In H2 stel ik dat de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer uitgebreider zullen zijn. Dit blijkt uit de verschillende wetten over deze instantie ook.

8.2. De rol van het meso- en macro kader.

Het tweede model is het model van van Loocke & Put. In dit model komt juist het verklarende element van deze scriptie naar voren. Van Loocke & Put beargumenteren dat externe factoren ook een rol kunnen spelen op het functioneren van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk. Bij de argumentatie van H1 heb ik al kort gerefereerd naar de rol van externe spelers. Hieruit blijkt dat de eerdere opmerking (in het theoretische kader en H1) een verklaring kan zijn voor een mogelijk verschil in effectiviteit van de organisaties. De plaatsing van de Algemene Rekenkamer buiten de “reguliere” Rijksoverheid heeft invloed op de bewegingsvrijheid van de organisatie zelf. Hierdoor kan de Algemene Rekenkamer meer gebruik maken van hun macro-omgeving om meer impact te creëren. Deze vrijheid heeft de Auditdienst Rijk niet. De Auditdienst Rijk valt onder de Minister van Financiën en moeten ook de spreeklijnen van dit Ministerie volgen.

Gekeken naar de eerder opgegeven hypothesen zien we terug dat de derde hypothese van deze scriptie bevestigd kan worden. De medewerkers van de Algemene Rekenkamer en ook de medewerkers van departementen geven aan dat politieke druk/aandacht een relevante factor is voor het ‘succes’ van adviezen de Algemene Rekenkamer.

H3: De invloed van politiek is een belangrijke factor voor het ‘succes’ van de Algemene Rekenkamer

Verder bordurend op de invloed van de politiek is het niet duidelijk is of de politiek meer aandacht heeft voor de rapporten van de Algemene Rekenkamer in vergelijking met de bevindingen van de Auditdienst Rijk (H4). In theorie zou dit horen te kloppen en sturen de respondenten ook wel aan op deze conclusie. De Algemene Rekenkamer stuurt immers op het oppakken van de rapporten waar de Auditdienst Rijk dit niet doet.

Als het gaat om het mesokader zien we een duidelijke impact van de rol van het departement. De respondenten van het departement geeft aan dat de relatie tussen de partijen invloed hebben op de welwillendheid om adviezen van de Algemene Rekenkamer en Auditdienst Rijk op te volgen. H5 is dus verworpen. De relatie met het departement heeft wel degelijk invloed op de impact die de Algemene Rekenkamer en/of de Auditdienst Rijk kan maken.

H5: De relatie met het departement heeft weinig invloed op het functioneren van de Algemene Rekenkamer of de Auditdienst Rijk. Dit heeft mede te maken met de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk.

Niet alleen de relatie tussen departementen en de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk heeft invloed op de welwillendheid van departementen om adviezen op te volgen. De respondenten van de Haagse departementen geven aan dat het simpelweg ook de instantie zelf is wat invloed heeft op de welwillendheid. Met deze conclusie is hypothese zes dan ook bevestigd.

H6: De bereidheid van een departement om adviezen op te volgen van de Algemene Rekenkamer is hoger in vergelijking met de bereidheid van een departement om adviezen op te volgen van de Auditdienst Rijk.

8.3. Discussie

Met deze scriptie heb ik gebruik gemaakt van twee verschillende modellen uit de bestaande literatuur. In deze sectie van mijn scriptie zal ik kort reflecteren op het gebruik van deze modellen. Ten eerste het gebruik van het model van Bovens & Wille voor de analyse van de juridische positie en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk. Bovens & Wille verdelen de juridische positie in drie verschillende factoren: de formele autonomie, de institutionele onafhankelijkheid en de vrijheid van agenda bepaling. Deze drie indicatoren zijn mijns inziens correct om te gebruiken voor een externe “waakhond”. Voor interne waakhonden zijn de procedures over benoemingen en processen anders. Het is mijns inziens dan ook goed om nog verder te kijken naar een model wat voor interne waakhonden waardevoller kan zijn.

Verder laten de variabelen van Bovens & Wille een kant onbelicht als het gaat over de onafhankelijkheid van een institutie. Hedendaags gaan er veel geluiden op om het ambtelijke apparaat verder in te perken. Als de uitvoerende macht besluit om te korten op instanties heeft dat ook direct invloed op het functioneren van organisaties. De financiële positie ten opzichte van de uitvoerende macht is dan ook een belangrijke variabele die ik nog mis in het model van Bovens & Wille.

Het model van van Looke & Put laat goed zien wat voor verschillende factoren, buiten juridische grondslagen en bevoegdheden, invloed kunnen hebben op de impact van een financiële toezichthouder. Een verdere reflectie op dit model staat in de volgende sectie: vervolgonderzoek.

8.4. Vervolgonderzoek

De data uit de uitgezette enquête laten een vlak beeld zien van percepties van verschillende medewerkers van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer. Voor vervolgonderzoek is het verstandig om op een dieper niveau in te gaan op de verschillende variabelen die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen (externe partijen versus formele posities en bevoegdheden). Vanuit hier kan je ook de verschillende overwegingen van de partijen zien. In de conclusies staan een aantal aannames (bv. over de formele positie tegenover externe partijen.) die vooral toetsbaar zijn door middel van gesprekken met medewerkers van deze organisaties.

Als het gaat over de impact van verschillende spelers in het macroveld van de Algemene Rekenkamer en Auditdienst Rijk is het ook interessant om te bezien of juist politiek gevoelige

dossiers (bv. marktwerking in de zorg, woningbouw, asiel etc.) meer aandacht krijgen van deze instanties en of dit ook daadwerkelijk zorgt voor meer impact. Hetzelfde geldt eigenlijk voor de houding van de spelers in het mesokader. Om deze informatie goed naar voren te krijgen moet in een vervolgonderzoek een uitsplitsing gemaakt worden van departementen binnen de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk. Hierdoor kan vervolgonderzoek juist ook een beeld krijgen van de kracht van relaties: waar loopt het wel goed, en waar niet? En hoe heeft de relatie dan invloed op de impact van de Algemene Rekenkamer en Auditdienst Rijk?

Bibliografie

- Arfi, B. (2010). *Linguistic Fuzzy Logic Methods in Social Science*. Berlin: Springer.
- Auditdienst Rijk. (2022). *Jaarplan 2022*. Den Haag: Auditdienst Rijk.
- Barret, P. (2012). Performance auditing - addressing real or perceived expectation gaps in the public sector. *Public Money & Management*.
- Blume, L., & Voigt, S. (2011). Does organizational design of supreme audit institutions matter? A cross-country assessment. *European Journal of Political Economy*, 215-229.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 447-468.
- Bovens, M., & Wille, A. (2021). Indexing watchdog accountability powers a framework for assessing the accountability capacity of independent oversight institutions. *Regulation & governance*, 856-876.
- Bowerman, M., Raby, H., & Humphrey, C. (2003). In Search of the Audit Society: Some Evidence from Health Care, Police and Schools. *International Journal of Auditing*.
- Brandsma, G., Heidbreder, E., & Mastenbroek, E. (2016). Accountability in the post-Lisbon European Union. *International Review of Administrative Sciences*, 621-637.
- Brokken, H., & de Schepper, H. (1989). Beheer en controle van de overheidsfinancien in de Nederlanden tot omstreeks 1600. In P. Margry, E. van Heukelom, & A. Linders, *van Camere vander Rekeninghen tot algemene rekenkamer* (pp. 15-57). Den Haag: SDU.
- Cordery, C., & Hay, D. (2017). Supreme Audit Institutions and Public value: Demonstrating relevance. *Financial Accounting and Management*.
- Curtin, D., & Egeberg, M. (2008). Tradition and Innovation: Europe's Accumulated Executive Order. *West European Politics*, 639-661.
- Desmedt, E., Morin, D., Pattyn, V., & Brans, M. (2017). Impact of performance audit on the Administration: A Belgian Study (2005-2010). *Managerial Auditing Journal*.
- Dolmans, L. (1989). Naar supervisie en meer aandacht voor doelmatigheid: De Algemene Rekenkamer tussen 1945 en 1988. In P. Margry, E. van Heukelom, & A. Linders, *van Camere vander Rekeninghen tot algemene rekenkamer* (pp. 377-431). Den Haag: SDU.
- Dye, K., & Stapenhurt, R. (1998). *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*. Washington: The Economic Development Institute of the World Bank.
- Gendron, Y., Cooper, D., & Townley, B. (2001). In the Name of Accountability - State Auditing, Independence and New Public Management. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*.
- INTOSAI. (2013). *Fundamental Principles of Performance Auditing*. Wenen: INTOSAI.
- Johnsen, A., Reichborn-Kjennerud, K., Carrington, T., Klarskov Jeppesen, K., Taro, K., & Vakkuri, J. (2019). Supreme audit institutions in a high impact context: A comparative analysis of performance audit in four nordic countries. *Financial Accounting & Management*, 158-181.

- Levy, R. (1996). Managing Value For Money Audit in the European Union: The Challenge of Diversity. *Journal of Common Market Studies*.
- Lonsdale, J. (1999). Impact. In C. Pollitt, X. Girre, J. Lonsdale, R. Mul, H. Summa, & M. Waerness, *Performance or compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries* (pp. 171-193). Oxford: Oxford University Press.
- McCrae, M., & Vada, H. (2002). Performance Audit Scope and the Independence of the Australian Commonwealth Auditor-General. *Financial Accountability & Management*.
- Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Londen: Havard University Press.
- Moore, M. (2014). Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. *Public Administration Review*.
- Morin, D. (2004). Measuring the impact of value-for-money audits: a model for surveying audited managers. *Canadian Public Administration*.
- Morin, D. (2008). Auditors general's universe revisited: an exploratory study of the influence they exert on public administration through their value for money audits. *Managerial Auditing Journal*.
- Morin, D. (2014). Auditors General's impact on administrations: A pan-Canadian study (2001-2011). *Managerial auditing journal*.
- Morin, D., & Hazgui, M. (2016). We are much more than watchdogs:: The dual identity of auditors at the UK National Audit Office. *Journal of Accounting & Organizational Change*.
- Noble, H., & Smith, J. (2015). *Issues of validity and reliability in qualitative research*.
- Parlement.com. (sd). *Parlement.com*. Opgehaald van Kabinet Rutte I (2010-2012): https://www.parlement.com/id/vij7e8jky5lw/kabinet_rutte_i_2010_2012
- Peci, A., & Pulgar, O. (2019). Autonomous bureaucrats in independent bureaucracies? Loyalty perceptions within Supreme Audit Insitutions. *Public Management Review*, 47-68.
- Pierre, J., & de Fine Licht, J. (2019). How do supreme audit institutions manage their autonomy and impact: A comparative analysis. *Journal of European Public Policy*, 226-245.
- Pollitt, C., & Summa, H. (1997). Reflexive watchdogs? How Supreme Audit Institutions account for themselves. *Public Administration*, 313-336.
- Porter, S. R. (2004). Overcoming Survey Research Problems. *New Directions for Institutional Research*.
- Posner, P., & Shahan, A. (2014). Audit Insitutions. In M. Bovens, R. Goodin, & T. Schillemans, *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press.
- Quampah, D., Salia, H., Fusheini, K., & Adoboe-Mensah, N. (2021). Factors affecting the internal audit effectiveness in local government institutions in Ghana. *Journal of Accounting and Taxation*, 255-269.
- Rijksoverheid. (sd). *Auditdienst Rijk (Financien): 2008*. Opgehaald van actorenregister: <https://actorenregister.nationaalarchief.nl/actor-organisatie/auditdienst-rijk-financi%C3%ABn>

- Saeed, S., Hamawandy, N., & Omar, R. (2020). Role of internal and external audit in public sector governance. A case study of kurdistan regional government. *International Journal of Advanced Sciences and Technology*, 1452-1462.
- Saleh, A., & Bista, K. (2017). Examining Factors Impacting Online Survey Reponse Rates in Educational Research: Perceptions of Graduate Students. *Journal of MultiDisciplinary Evluation*.
- Santiso, C. (2006). Improving Fiscal Governance and Curbing Corruption: How Relevant are Autonomous Audit Agencies? *International Public Management Review*, 97-108.
- Schelker, M. (2012). Auditor expertise: evidence from the public sector. *Economics letters*, 432-435.
- Schelker, M., & Eichenberger, R. (2010). Auditors and fiscal policy: Empirical evidence on a little big institution. *Journal of Comparative Economics*, 357-380.
- Schwartz, R. (2000). State Audit - Panacea for the crisis of of accountability? An empriical study of the Israeli case. *International Journal of Public Administration*.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 294-308.
- Sezen, S. (2007). Independet regulatory agencies in Turkey: are they really autonomous? *Public Administration and Development*.
- Stapenhurst, R., & Titsworth, J. (2001). Features and Functions of Supreme Audit Institutions. PREM Notes; No. 59. Washington: The Worldbank.
- Stephenson, P. (2017). Reconciling Audit and Evaluation? The Shift to Perofmance And Effectiviness at the European Court of Auditors. *European Journal of Risk Regulation*.
- Suzuki, Y. (2004). Basic structure of Government auditing by a Supreme Audit Institution. *Government Auditing Review*, 39-54.
- Talbot, C., & Wiggan, J. (2010). The public value of the National Audit Office. *International Journal of Public Sector Management*.
- Tourangeau, R., & Yan, T. (2007). Sensitive Questions in Surveys. *Pyschological Bulletin*, pp. 859-883.
- van Acker, W., & Bouckaert, G. (2019). The impact of supreme audit insititutions and ombudsmen in Belgium and The Netherlands. *Financial Accountability & Management*, 55-71.
- van der Schyf, D. (2000). Obstacles in establishing and operating a public sector internal auditing function in a developing country: the south african experience. *Meditari Accountancy Research*, 145-181.
- van Loocke, E., & Put, V. (2011). The impact of performance audits: a review of the existing evidence. In J. Lonsdale, P. Wilkins, & T. Ling, *Performance auditing. Contributing to accountability in Democratic Government* (pp. 175-208). Cheltenham UK: Edward Elgar.
- Weiss, C. H. (1977). Research for Policy's Sake: the Enlightenment Function of Social Research. *Policy Analysis*, pp. 531-545.
- Wheat, E. (1991). The Activist Auditor: A New Player in State and Local Politics. *Public Administration Review*, pp. 385-392.

Wille, A. (2016). The evolving EU accountability landscape: moving to an ever denser union.
International Review of Administrative Sciences, 692-717.

Bijlagen

1. Indicatoren, definitie en scores formele positie en bevoegdheden.

Tabel 3: Indicatoren, definitie en scores formele positie en bevoegdheden naar Bovens & Wille (2020).

Formele autonomie	De mate waarin er een juridische basis voor de autonomie van de organisatie	0 = geen juridische garantie voor autonomie; 0,25 = algemene maatregel van bestuur; 0,5 =; secundaire wet 0,75 = formele codificatie 1 = Grondwet of verdrag
Formele onafhankelijkheid	De mate waarin het bestuur aan 'self-governance' kan doen.	0 = Bestuur is (her)benoemd door uitvoerende macht; 0,33 = bestuur is (her)benoemd door uitvoerende macht, nominatie door onafhankelijke commissie; 0,66 = Bestuur is (her)benoemd door het parlement en nominatie gedaan door uitvoerende macht; 1 = bestuur herbenoemd door onafhankelijke commissie
Vrijheid van agenda	De mate waarin de organisatie kan bepalen wat zij onderzoeken binnen hun mandaat.	0 = Alleen op verzoek uitvoerende macht; 0,25 = alleen op verzoek parlement of senaat; 0,5 = alleen op verzoek van maatschappelijke actoren;

		0,75 = alleen op verzoek maar wel eigen keuze of onderzoek gaat gebeuren; 1= volledig autonoom.
Informatiebevoegdheden	De mate van juridische basis om informatie op te vragen die nodig is voor de onderzoeken binnen hun mandaat.	0 = geen formele macht; 0,33 = een recht om de informatie op te vragen die nodig is om het onderzoek af te ronden; 0,66 = Macht om de informatie te verkrijgen die nodig is om het onderzoek uit te voeren; 1 = toegang tot locaties, IT en andere relevante zaken tegen de wil van andere partijen in.
Ondervragingsbevoegdheden	De mate van juridische basis om ambtenaren en getuigen te kunnen ondervragen.	0 = geen formele macht om te dagvaarden en ondervragen; 0,5 = het recht om ambtenaren te ondervragen; 1 = het recht om ambtenaren te ondervragen onder ede.
Sanctionerende bevoegdheden	De mate van juridische basis om actoren te straffen (of: sanctioneren) wanneer er iets mis is.	0 = geen formele sanctionerende bevoegdheden; 0,33 = geen formele sanctionerende machten maar kan namen and shamen; 0,66 = geen formele macht maar kan refereren naar instanties met sanctionerende macht; 1 =

		formele macht.	sanctionerende
--	--	-------------------	----------------

2. Vragenlijst enquête – Algemene Rekenkamer

2.1. Positie en bevoegdheden

2.1. De juridische positie van de Algemene Rekenkamer is sterk genoeg om mijn werk goed uit te kunnen voeren.

1.1.1. De Algemene Rekenkamer is een zelfstandig orgaan zonder politieke sturing.

1.1.2. Ik mag zelf bepalen wat ik onderzoek binnen mijn mandaat.

1.1.3. De mate waarin ik informatie kan vergaren binnen het onderzoek wat ik uitvoer is voldoende juridisch geborgd.

1.1.4. De mate waarin ik betrokken ambtenaren kan bevragen binnen het onderzoek wat ik uitvoer is voldoende juridisch geborgd.

1.1.5. De mate waarin de Algemene Rekenkamer sancties kan opleggen aan departementen is voldoende geborgd.

1.1. De bevoegdheden die ik heb om mijn werk uit te voeren zijn goed genoeg.

2.2. De relatie tussen het de Algemene Rekenkamer en het departement (microniveau).

2.3. Ik ben van mening dat samenwerking tussen de Algemene Rekenkamer en het departement op orde is.

2.4. Ik ben van mening dat de rapporten die de Algemene Rekenkamer oplevert relevant zijn voor het departement.

2.5. Ik ben van mening dat de rapporten die de Algemene Rekenkamer oplevert bruikbaar zijn voor het departement.

2.3. De rol van externe spelers (macroniveau).

2.2. De rol van de media speelt een belangrijke rol in de mate waarin een rapport van de Algemene Rekenkamer impact heeft op het departement.

3.1.1. Wij sturen als Algemene Rekenkamer duidelijk op het oppakken van het rapport door de media.

2.3. De rol van lobbygroepen speelt een belangrijke rol in de mate waarin een rapport van de Algemene Rekenkamer impact heeft op het departement.

2.2.1. Wij sturen als Algemene Rekenkamer duidelijk op het oppakken van het rapport door lobbygroepen

2.4. De rol van het Parlement is groot als het rapport daar duidelijk wordt opgepakt

2.3.1. Wij sturen als Algemene Rekenkamer duidelijk op het oppakken van het rapport door het Parlement.

2.5. De houding van het departement (meso niveau).

2.6. De bereidheid van het departement is altijd hoog om onze adviezen op te volgen.

2.7. Een lopend proces van verandering heeft geen invloed op het opvolgen van onze adviezen.

2.8. Politieke processen verstoren het proces van verandering op basis van onze adviezen niet.

3. Vragenlijst enquête – Auditdienst Rijk.

3.1. Positie en bevoegdheden

3.2. De juridische positie van de Auditdienst Rijk is sterk genoeg om mijn werk goed uit te kunnen voeren.

1.1.1. De Auditdienst Rijk is een zelfstandig orgaan zonder politieke sturing.

1.1.2. Ik mag zelf bepalen wat ik onderzoek binnen mijn mandaat.

1.1.3. De mate waarin ik informatie kan vergaren binnen het onderzoek wat ik uitvoer is voldoende juridisch geborgd.

1.1.4. De mate waarin ik betrokken ambtenaren kan bevragen binnen het onderzoek wat ik uitvoer is voldoende juridisch geborgd.

1.1.5. De mate waarin de Auditdienst Rijk sancties kan opleggen aan departementen is voldoende geborgd.

3.3. De bevoegdheden die ik heb om mijn werk uit te voeren zijn goed genoeg.

3.2. De relatie tussen het de Auditdienst Rijk en het departement (microniveau).

3.3. Ik ben van mening dat samenwerking tussen de Auditdienst Rijk en het departement op orde is.

3.4. Ik ben van mening dat de rapporten die de Auditdienst Rijk oplevert relevant zijn voor het departement.

3.5. Ik ben van mening dat de rapporten die de Auditdienst Rijk oplevert bruikbaar zijn voor het departement.

3.3. De rol van externe spelers (macroniveau).

3.4. De rol van de media speelt een belangrijke rol in de mate waarin een rapport van de Auditdienst Rijk impact heeft op het departement.

3.1.1. Wij sturen als Auditdienst Rijk duidelijk op het oppakken van het rapport door de media.

3.5. De rol van lobbygroepen speelt een belangrijke rol in de mate waarin een rapport van de Auditdienst Rijk impact heeft op het departement.

3.2.1. Wij sturen als Auditdienst Rijk duidelijk op het oppakken van het rapport door lobbygroepen

- 3.4.De houding van het departement (meso niveau).
- 3.5.De bereidheid van het departement is altijd hoog om onze adviezen op te volgen.
- 3.6.Een lopend proces van verandering heeft geen invloed op het opvolgen van onze adviezen.
- 3.7.Politieke processen verstoren het proces van verandering op basis van onze adviezen niet.

4. Vragenlijst beleidsdepartementen.

4.1.Rol macrokader op het departement (Algemene Rekenkamer)

- De rol van het Parlement is groot als het gaat om de bereidheid om adviezen van de Algemene Rekenkamer op te volgen
- Als de media een rapport van de Algemene Rekenkamer uitlicht is de druk bij ons hoger om de adviezen uit dit rapport op te volgen
- Argumenten vanuit lobbygroepen om adviezen van de Algemene Rekenkamer op te volgen verhoogt de druk bij ons om de adviezen verder uit te voeren

4.2.Rol mesokader departement (Algemene Rekenkamer)

- De relatie tussen de Algemene Rekenkamer en mijn departement is bepalend voor de bereidheid om adviezen op te volgen
- De adviezen van de Algemene Rekenkamer zijn altijd relevant voor mijn departement
- Als mijn departement bezig is met het verwerken van adviezen van de Algemene Rekenkamer dan kan het zijn dat andere adviezen op een lager pitje komen te staan
- De adviezen van de Algemene Rekenkamer wegen voor mijn departement zwaarder in vergelijking met de adviezen van de Auditdienst Rijk

4.3.Rol macrokader op het departement (Auditdienst Rijk)

- De rol van het Parlement is groot als het gaat om de bereidheid om adviezen van de Auditdienst Rijk op te volgen.
- Als de media een rapport van de Auditdienst Rijk uitlicht is de druk bij ons hoger om de adviezen uit dit rapport op te volgen
- Argumenten vanuit lobbygroepen om adviezen van de Auditdienst Rijk op te volgen verhoogt de druk bij ons om de adviezen verder uit te voeren

4.4.Rol mesokader departement (Auditdienst Rijk)

- De relatie tussen de Auditdienst Rijk en mijn departement is bepalend voor de bereidheid om adviezen op te volgen
- De adviezen van de Auditdienst Rijk zijn altijd relevant voor mijn departement
- Als mijn departement bezig is met het verwerken van adviezen van de Auditdienst Rijk dan kan het zijn dat andere adviezen op een lager pitje komen te staan
- De adviezen van de Algemene Rekenkamer wegen voor mijn departement zwaarder in vergelijking met de adviezen van de Auditdienst Rijk.

5. Likertschaal met scores.

Antwoord	Helemaal niet mee eens	Enigszins niet mee eens	Noch eens noch oneens	Enigszins mee eens	Helemaal eens
Numerieke score	1	2	3	4	5