



Universiteit
Leiden

The Netherlands

De kat, de kameleon en de zwaardvis die zich een walrus voelde: publieke audit en verantwoording als wezenlijk politieke en emotionele activiteiten
Keulen, S.J.

Citation

Keulen, S. J. (2024). *De kat, de kameleon en de zwaardvis die zich een walrus voelde: publieke audit en verantwoording als wezenlijk politieke en emotionele activiteiten*. Leiden. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3764657>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3764657>

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

Prof. dr. Sjoerd J. Keulen

De kat, de kameleon en de zwaardvis die zich een walrus voelde

Publieke audit en verantwoording als wezenlijk politieke en
emotionele activiteiten



Universiteit
Leiden

Bij ons leer je de wereld kennen

De kat, de kameleon en de zwaardvis die zich een walrus voelde

Publieke audit en verantwoording als wezenlijk politieke en
emotionele activiteiten

Oratie uitgesproken door

Prof. dr. Sjoerd J. Keulen

bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar

Publieke Audit, Beleidsevaluatie en Verantwoording

aan de Universiteit Leiden

op vrijdag 28 juni 2024



Universiteit
Leiden

Mevrouw de rector magnificus, geacht college en secretaris van de Algemene Rekenkamer, leden van het curatorium, geacht faculteitsbestuur, zeer gewaardeerde toehoorders,

‘Er leefde eens in een land een koning, die acht vioolspelers had en een wijze kater, Joachim. Veel geld had hij niet. Maar toch werkten er in zijn koninklijke Rekenkamer zoveel rekenaars, dat niemand ze ooit heeft kunnen tellen.’¹ Zo begint het sprookje van de wereldberoemde violist Yehudi Menuhin en de Zuid-Afrikaanse schrijver Christopher Hope. Het enige sprookje waarin een rekenkamer figureert.

Het dak van het paleis bestond vooral uit gaten, geld voor hout voor de vele haarden had de koning niet, maar dat was allemaal niet zo erg. Want als het orkest speelde nam er altijd wel iemand haardhout mee en de mensen staken een paraplu op als het eens regende. Iedereen luisterde naar de muziek. ‘Nou ja, niet iedereen... de koninklijke rekenaars niet.’ Die hadden het veel te druk met rekenen. Meestal telden ze hoeveel geld de koning had. En iedere keer had hij weer minder. De enige som die de rekenaars niet konden oplossen, was hoeveel rekenaars er waren. De koning besloot daarom maar zelf uit te rekenen hoeveel rekenaars hij had. Maar wat hij ook probeerde, telkens kwam hij op een hoger aantal uit. IJskoud en kletsnat door alle gaten in het dak vroeg de koning zich jammerend af waarom hij het aantal rekenaars niet kon vaststellen.

“Dat komt, Sire”, fluisterde Joachim in het koninklijk oor, “omdat er steeds maar nieuwe bijkomen. (...) Ik begrijp ook niet hoe het komt, Sire (...) Maar hoe minder geld u hebt, hoe meer rekenaars u nodig schijnt te hebben om u voor te rekenen hoe zuinig u met dat beetje geld moet zijn.” Bij het woordje zuinig liep de opperrekenaar met een diepe buiging naar voren. ‘Geef u mij op één vraag antwoord, Sire. Wat doen uw muzikanten op het ogenblik?’, vroeg hij met een akelig slim glimlachje. ‘Viool spelen, natuurlijk’, antwoordde de koning terwijl hij naar zijn orkestje keek. ‘Precies!’ sprak de opperrekenaar. ‘Dat is de narigheid met vioolspelers. Als ze werken zijn ze eigenlijk

alleen maar aan het spelen. En ze strijken het geld op. U moet ze het gat van de deur wijzen, dan kunnen wij het gat in uw begroting dichten.’

De koning was inmiddels zo verkleumd en narrig dat hij akkoord ging. “Stuur de vioolspelers weg!” Alle rekenaars juichten en wapperden met hun sommen. En niemand zag hoe Joachim als een snelle, glanzend gladde schaduw wegglipte.²

Dit is natuurlijk een sprookje. Maar net als ieder sprookje vertelt ook ‘De koning, de kat en de viool’ een paar wezenlijke lessen en bredere waarheden.³ Want dat het aantal rekenaars, of beter: auditors, de afgelopen decennia enorm is toegenomen, lijkt zo’n bredere waarheid. Sommigen, zoals accountancy-wetenschapper Michael Power, menen zelfs dat er begin jaren tachtig een audit-explosie plaatsvond, die ertoe heeft geleid dat wij nu in een auditsamenleving leven. In zijn analyse liet Power zien dat auditing zo’n krachtig concept is, juist omdat het zo slecht gedefinieerd is en dat definities van auditing vaak geïdealiseerd en normatief zijn waardoor ze vooral beschrijven hoe het zou moeten zijn.⁴ Hierbij ziet Power een relatie met New Public Management, en hij is de enige niet. Bestuurskundigen als Hood menen ook dat er door de privatiserende en deregulerende New Public Management-overheid een toezichhoudersstaat van *waste watchers* en kwaliteitspolitie is ontstaan.⁵ De politicoloog Peter Dahler-Larsen liet zien dat de toename van audit, inspecties en accreditaties een evaluatiesamenleving heeft gevormd.⁶

Deze schrijvers zijn zeker niet de enigen die net als de koning en kat Joachim een steeds langere optocht van rekenaars en controleurs zien langstrekken die die staatsinrichting fundamenteel veranderen. De politicoloog John Keane heeft zelfs betoogd dat hierdoor ook het karakter van onze democratie is veranderd en dat deze tegenwoordig het best te beschrijven is als een monitoringsdemocratie.⁷ Keane betoogde dat sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog het aantal toezichhoudende instanties sterk toenam. Alle aspecten van het sociale en



politieke leven worden nauwkeurig gecontroleerd, niet alleen via de traditionele parlementaire kanalen, maar juist ook via organen die daar ver vanaf staan.⁸ Hierdoor verliezen verkiezingen en parlementen hun centrale posities in de politiek.⁹

Het duistere beeld van de bonte stoet van rekenaars

Wat opvalt aan al deze analyses is dat je ze op twee manieren kunt interpreteren. Allereerst op een weinig hoopvolle manier, die een duister beeld schetst van de grote boze wolf vermomd als controleur, of van auditors die knabbelen aan het peperkoekhuisje van onze representatieve democratie – om nog even in de sprookjessfeer te blijven. Of je kunt het fundamenteel

anders bekijken: juist op een manier die de weg vrijmaakt voor een democratie die nog lang en gelukkig leeft.

Laat me beginnen met het duistere beeld. Daarvoor is het belangrijk om eerst goed te kijken waarom die bonte stoet van rekenaars, controleurs en auditors rondloopt. Een belangrijke reden is dat ze er zijn voor de verantwoording. Verantwoording is net als schoon drinkwater en eerlijkheid. Je kunt er moeilijk tegen zijn, want het staat voor iets wezenlijk goeds. Maar verantwoording is tegelijkertijd onderontwikkeld als concept.¹⁰ Dat betekent niet dat er geen onderzoek naar gedaan is, integendeel. Daarom bestaat er bijvoorbeeld een basisconsensus over wat we met verantwoording bedoelen. Bovens omschrijft dit als 'een sociale relatie waarin een actor zich de verplichting voelt om zijn of haar gedrag uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover een belangrijke ander', en liet ook zien welke verschillende soorten verantwoording er zijn: bijvoorbeeld hiërarchische, politieke of juridische verantwoording.¹¹ Auditing bevordert en produceert bewijs en producten ten dienste van de verantwoording. Auditing kent vele vormen; van accountancy en fraudeonderzoek, tot compliance en doelmatigheidsonderzoek dat sterk lijkt op evaluatie. De auditors zijn vaak in aparte organisaties of afdelingen georganiseerd, zijn onafhankelijk en leveren een oordeel gebaseerd op professionele standaards en doen dit vaak via criteria-toetsend onderzoek.¹²

Er is een stroom wetenschappers die meent dat verantwoording vanaf eind twintigste eeuw sterk toenam, doordat het samenhang met de roep om meer controle. Een roep die voortkwam uit het gevoel van onbehagen bij de bevolking dat politiek en overheid te weinig reageerden op hun klachten. Met als gevolg meer controleurs die moesten zorgen voor deze verantwoording.¹³ De dominante stroming om verantwoording te duiden is, ook in de bestuurskunde, die van een principaal-agentmodel uit de rationelekeuzetheorie van de micro-economie.¹⁴ Hierin is verantwoording vooral bedoeld om te zorgen dat de informatie-asymmetrie tussen de leiding

(de principaal) en de uitvoering (de agent) wordt verkleind en dat er controle is op de prioriteiten en werkzaamheden van de uitvoerder.¹⁵ Deze vorm van gestold wantrouwen is logisch rationeel vanuit een economisch perspectief. Deze aanpak is bekritiseerd door wetenschappers als Busuioac en Lodge, die uitgaan van gevoelde verantwoording als een soort reputatiemanagement van individuele managers, maar daarmee wel complementair blijven aan de principaal-agent. Een laatste stroom is die van het institutionalisme. Maar ook deze stroming vindt zijn oorsprong in de economische theorie en zelfs latere vertakkingen, die afstand nemen van de micro-economische logica, blijven mechanisch in hun verklaringen en uitgaan van preferenties.¹⁶

Vanuit een governance-perspectief wordt verantwoording vaak neergezet als iets wat tot vlak voor het einde van de twintigste eeuw relatief simpel was: verantwoording legde je af door te voldoen aan richtlijnen, processen en rechtszaken; politici deden dit via verkiezingen. En daarna werd de wereld in een ras tempo steeds complexer en dat gold ook voor de overheid zelf.¹⁷ Grote boosdoener was eerst het New Public Management, dat de nadruk legde op prestaties die je kon meten en waarover managers verantwoording dienden af te leggen.¹⁸ Vaak stonden die managers op afstand in zelfstandige bestuursorganen of agentschappen en daarom was die auditexplosie nodig om de managers en de politici kritisch te kunnen volgen. In wezen is dit de benadrukking van een principaal-agentrelatie die uitgaat van wantrouwen. Want vanuit dat mensbeeld gaat het adagium “vertrouwen is goed, maar controle is beter” altijd op. Ook al leidt dat tot de paradoxale situatie dat de gewenste managementefficiency wordt vermindert door een groeiende verantwoordingslast.¹⁹

Overheidssturing ontwikkelde zich vervolgens door tot een verzameling van regionale, nationale en internationale netwerken waarin een bonte stoet van organisaties en overheden samenwerkten. Hierdoor werd verantwoording diffuus.²⁰ Voor de rekenaars was het ook nog eens lastig om op deze netwer-

ken toezicht te houden, wat ertoe leidde dat er extra controlestructuren werden opgetuigd, waardoor de controledruk alleen maar toenam. In feite wordt hierbij zowel voor verantwoording als voor auditing steeds een principaal-agentrelatie geschetst waarbij je altijd kosten moet maken voor controle, omdat de uitvoerder niet als vanzelf het juiste doet.²¹ En daardoor voelt verantwoording al snel als iets negatiefs.

Verantwoording krijgt daarnaast een negatieve connotatie, omdat de roep erom het sterkst klinkt als er iets fundamenteel mis is gegaan.²² De toeslagenaffaire vers in het geheugen, de parlementaire enquête naar gaswinning in Groningen, of die naar woningcorporaties, laten dit duidelijk zien. Verantwoording, maar vooral het gebrek daaraan, wordt in deze situaties immers het meest duidelijk. En dan wordt verantwoording al gauw een synoniem voor straffen en daarmee iets negatiefs.²³

En dan nu het hoopvolle verhaal: verantwoording als deugd

In onze politieke cultuur ligt de nadruk van verantwoording inderdaad sterk op één aspect hiervan: het straffen. Verantwoording is echter ook een deugd en onderdeel van onze samenleving, in veel verschillende gedaantes en met wisselende namen. Juist doordat het soms wat verscholen blijft achter andere deugden als vergevingsgezindheid, eerlijkheid of rechtvaardigheid krijgt het deugdzame aspect van verantwoording niet de aandacht die het verdient.²⁴ Want zoals de bestuurskundige Gregory liet zien, is verantwoording niet alleen een technisch mechanisme zoals in de principaal-agentbenadering, maar even goed een morele en ethische aangelegenheid, een deugd, die uitgaat van vertrouwen.²⁵

Daarmee hoeven we wellicht ook minder vrees te hebben dat een sterke nadruk op verantwoording het wantrouwen onder de bevolking aanwakkert en daarmee de democratie schaadt.²⁶ Want wantrouwen hoeft helemaal niet zo erg te zijn voor de democratie. De Franse historicus en politicoloog Pierre Rosanvallon maakte bijvoorbeeld duidelijk dat het samenspel tussen wantrouwen en vertrouwen altijd een essentieel onderdeel is

geweest van ons democratisch systeem. Cruciaal in zijn denken, is dat het vertrouwen dat gegeven wordt via verkiezingen en representatie altijd tegenwicht moet krijgen van een vorm van (geïnstitutionaliseerd) wantrouwen om de verkozenen hun werk goed te laten blijven doen. Anders dan verkiezingen is tegendemocratie permanent. Het kan zowel door individuen, groepen als organisaties worden uitgevoerd.²⁷ Het wantrouwen uit zich volgens Rosanvallon in drie vormen van tegendemocratie: waakzaamheid, aanklacht en beoordeling of evaluatie.²⁸

De eerste vorm – waakzaamheid – is een vorm van monitoring, van permanent toezicht op de regering. Dit gebeurt natuurlijk in het parlement, denk bijvoorbeeld aan het werk van de vaste Kamercommissies. Maar evengoed daarbuiten. Historische vormen van toezicht door burgers zijn petitities, stakingen en demonstraties. Dit wordt wel als brandalarm getypeerd. Actieve burgers zien dat er iets mis is, slaan alarm en verwachten dan een reactie van parlement of regering om de misstand aan te pakken. Iedereen die wel eens langs het Malieveld komt, kan zien dat deze vorm springlevend is: vakbonden, boeren en *Extinction Rebellion* luidden allemaal op hun eigen manier het brandalarm. Deze vorm van waakzaamheid raakte tegelijkertijd geïnstitutionaliseerd en kreeg al snel de vorm van een politiepatriouille van permanente waakzaamheid.²⁹ Rekenkamers zijn hiervan het historische voorbeeld. In onze contreien zijn er al sinds 1400 rekenkamers actief die permanent toezicht houden op de besteding van geld door de overheid.³⁰ Het aantal toezichthouders is sindsdien sterk toegenomen, zeker sinds de Tweede Wereldoorlog. En daarmee volgt Rosanvallon de redenering van Keane en Hood; maar zonder hier een negatief oordeel aan te verbinden. Voor de historicus Rosanvallon is dit een vorm van democratie, en juist de vorm verandert steeds.³¹ Dit is geen lineair proces omhoog of naar beneden, maar zoals de hele geschiedenis een rommelige poging er iets van te maken.

De aanklacht, de tweede vorm van toezicht, is sterk verbonden met waakzaamheid. Het gaat om de openbaring van een misstand, waardoor de druk van de publiciteit ervoor zorgt dat

de misstand wordt hersteld. De openbaarmaking is hierbij een belangrijk onderdeel, het verborgene moet openbaar gemaakt worden. Alleen openbaarmaking kan ervoor zorgen dat de situatie kan worden hersteld en dat van het schandaal wordt geleerd. Een schandaal is daarom niet alleen de sensatie van het choquerende, maar even goed een reinigende ervaring. De bevordering door internationale organisaties van transparantie en verantwoording om corruptie tegen te gaan en beter bestuur te krijgen, gaat uit van dezelfde logica.³²

De derde vorm van tegendemocratie is beoordeling, of evaluatie. Rosanvallon omschrijft dat als het op basis van onderzoek en expertise een oordeel geven over het beleid. Wie meent dat dit een samenvatting in één zin is van het werk dat een rekenkamer onderneemt, heeft gelijk. Rekenkamers en andere controleurs van publieke financiën zijn cruciaal geweest in de opbouw van de moderne staat en het rationele bureaucratische bestuur en gecontroleerde uitgaven.³³ Samenlevingen varen er wel bij als financiële verantwoording institutioneel is verankerd en onderdeel is van de brede cultuur.³⁴ Juist vanaf de jaren tachtig worden dit soort instituties belangrijker, omdat zij als onafhankelijke en reflexieve tegenmachten de tekortkomingen van de vertegenwoordigende democratie kunnen corrigeren en compenseren.³⁵

Publieke auditing als wezenlijk politieke activiteit

Rosanvallon benadrukt bij de derde vorm van tegendemocratie de expertise die nodig is voor evaluatie. Dat betekent echter niet dat dit een louter technocratische bezigheid is, het is evengoed een interactief spel.³⁶ Evaluatie is een wezenlijk politieke bezigheid, dat is iets waar de meeste evaluatiewetenschappers het wel over eens zijn. Hoe ze daar invulling aan geven verschilt sterk. Maar hierdoor kunnen we niet alleen het gebruik van evaluaties als iets politieks te zien, maar ook iedere stap van een evaluatie: van onderzoeksplan tot rapport.³⁷

Dat auditing – en dus ook het werk van rekenkamers – dan ook bij uitstek een politieke bezigheid is, is een inzicht dat in de literatuur van publieke audit vrijwel ontbreekt. Voor

financiële audits – het werk van accountants – wordt dat wel onderkend door wetenschappers die zich onder *critical accounting* scharen.³⁸ Maar deze stroming vindt nauwelijks weerklank onder onderzoekers van publieke audit.³⁹ Terwijl toepassing van *critical accounting* een nieuwe blik op het auditveld geeft. Dat geldt in het bijzonder voor doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoek, dat rekenkamers sinds halverwege de jaren zeventig uitvoeren, en een groot deel van zijn methodiek ontleent aan evaluaties. Met deze vorm van onderzoek proberen rekenkamers vast te stellen of overheden zuinig met belastinggeld omgaan en of gedane beloftes en beleid hun vruchten afwerpen. De bestuurskundigen Pollitt en Summa lieten met de metafoor van een expeditie zien dat de verschillen tussen doelmatigheidsonderzoek en evaluaties vrijwel wegvielen. Maar belangrijker, dit bracht ook het onderhandelende en politieke karakter van auditing voor het voetlicht.⁴⁰ Niet voor niets komt een rekenkameronderzoek óf te vroeg óf te laat, maar in ieder geval nooit op tijd en is de scope óf te breed óf te smal en de onderzochte periode óf te lang óf te kort, maar nooit precies goed.

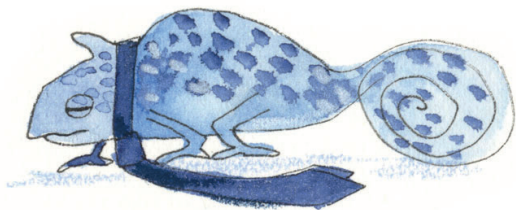
Het gebruik van een constructivistische lens kan helpen om de groeiende kritiek op dit doelmatigheidsonderzoek zelf te begripen en beter te verklaren. De wellicht wat overspannen verwachtingen die men in de jaren negentig had van deze nieuwe vorm van onderzoek zijn niet uitgekomen. Dat komt vooral omdat de doorwerking van rekenkameronderzoeken lastig vast te stellen bleek. Dat leidde tot forse – soms tegenstrijdige – kritiek. Rekenkamers zouden met deze vorm van auditing overbodige controlesystemen in de hand werken, muggenziften en zelfs innovatie belemmeren, terwijl rekenkamers zichzelf ofwel als schoothondjes van de regering of als krantenkoppenjagers gingen gedragen. Hierdoor zou een verwachtingskloof zijn ontstaan tussen burgers, departementen en rekenkamers en verwerd doelmatigheidsonderzoek tot een ‘leeg ritueel’ dat wel geruststellend was, maar geen impact teweeg bracht.⁴¹ Wie auditing niet ziet als technische activiteit gericht op verantwoording en het verkleinen van informatiesymmetrie, maar in plaats daarvan als een activiteit van onderhandelende mensen

die samen bezig zijn verhalen en politieke keuzes te maken, kan deze tegengestelde commentaren wel plaatsen.⁴² Want dan wordt de uitkomst van een audit ook anders en bepaalt onderzoekskwaliteit niet alleen het gebruik en het succes, maar vooral contextuele verschillen als het zich gehoord voelen van de auditee, prioriteiten van de bestuurder of interesse vanuit de volksvertegenwoordiging. En deze manier van kijken kan de basis zijn om op nieuwe manieren te gaan auditen.⁴³

De kameleon: audit, verantwoording en emotie

Wie auditing en verantwoording meer constructivistisch benadert, krijgt ook aandacht voor andere invloeden op verantwoording die in een rationalekeuzetheorie geen aandacht krijgen, zoals emoties. De bestuurskundigen Wood, Matthews, Overman en Schillemans lieten zien dat het verantwoordingsproces geworteld is in emoties en gevoelens die in de verantwoordingsrelaties bestaan tussen mensen en tussen instituties.⁴⁴ Zij toonden aan hoe het toedelen van schuld en verwijten het gedrag en reacties van deze bestuurders beïnvloeden. De focus ligt hierbij vaak op negatieve emoties, zoals schuld, schaamte, woede en angst.⁴⁵ Als extreem voorbeeld geldt de ‘war on watchdogs’ of ‘war on accountability’, waarin president Trump in anderhalve maand tijd vijf inspecteur-generaals ontsloeg, steeds na een kritisch rapport over een misstand in zijn regering. Door hierover telkens in woede uit te barsten, verplaatste hij de schuld succesvol van zichzelf naar de inspecteur-generaals.⁴⁶

Uit eerder onderzoek van bijvoorbeeld Amanda Sinclair weten we dat deze topambtenaren zich als kameleons gedragen en zich ook zo voelen. Op basis van discoursanalyse liet zij zien dat zij zich tegenover andere fora anders verantwoorden, door verschillende dingen te benadrukken. De rekenkamer krijgt zo andere accenten te horen dan collega’s, en het publiek weer iets anders dan de minister.⁴⁷ Hiermee is verantwoording meervoudig en gefragmenteerd.⁴⁸ Dit wordt ook benadrukt door later onderzoek van Willems en Van Dooren.⁴⁹ Ogenscheinlijk lijken zich verantwoordende ambtenaren daardoor op van kleur



verschietende kameleons. Maar ook dat doen ze – net als deze diersoort zelf – niet zomaar. Dat wordt duidelijk wanneer je zoals Sinclair verantwoording ziet als een construct dat wordt bepaald door eigen ervaringen, ambtelijke cultuur en de tijdgeest. Juist door die ervaringen als verhalen te vertellen en te delen, vormde het gevoel verantwoordelijk te zijn en daarmee de deugd.⁵⁰ Dat komt doordat verhalen vaak normdragers zijn, en doordat verhalen inherent congruent moeten zijn met de grotere maatschappelijke verhalen en normen van een tijd om overtuigend te zijn.⁵¹ En daarmee is wat goede verantwoording is, ook altijd tijdgebonden.⁵² Deze topambtenaren hechtten aan verantwoording, terwijl zij het tegelijkertijd ook vreesden. Ze zagen verantwoording als een deugd, omdat ze merkten dat verantwoording alleen werkte als ze het verbonden met hun eigen gevoelde waarden – zoals overtuigingen die ze in hun opvoeding hadden meegekregen.⁵³

Op deze manier naar verantwoording kijken, sluit aan bij wat geschiedfilosoof Mark Bevir en politicoloog R.A.W. Rhodes deden voor departementen. Ze beschouwen die als een culturele praktijk die wordt gevormd door verhalen en gebruiken.⁵⁴ Verhalen worden gebruikt om betekenis te geven aan collectieve ervaringen binnen organisaties, dit wordt sense-making

genoemd.⁵⁵ Door gebeurtenissen of schandalen kunnen de verhalen opeens niet meer coherent zijn. De emoties die deze gebeurtenissen oproepen zijn een belangrijke aanjager om nieuwe verhalen en routines te bespreken en uiteindelijk vast te leggen.⁵⁶ Dat betekent niet dat elk verhaal zomaar acceptabel of geloofwaardig is, alhoewel verhalen elementen van fictie gebruiken gaan ze evenzeer over feiten.⁵⁷ Verantwoording zelf wordt daarom ook gezien als een vorm van sense-making.⁵⁸ Door deze lens bezien is verantwoording dan niet zozeer een technische, wetenschappelijke, precieze aangelegenheid, maar een verhalende, politieke betekenisgeving in verschillende fora en publieke opinies.⁵⁹

Verantwoordingsprocessen en audits zijn een voorbeeld van deze emotionele aanjagers. Een goed voorbeeld van zo'n emotioneel beladen verantwoordingsproces is de parlementaire enquête.⁶⁰ Tijdens de verhoren, waarvan de volgorde en de vragen zorgvuldig zijn georkestreerd, ben je er als toeschouwer getuige van hoe er voor je ogen een verhaallijn wordt geconstrueerd. Dit is een vorm van collectieve sense-making waarbij achteraf betekenis wordt gegeven aan schandalen en politieke gebeurtenissen.⁶¹ Die emoties kunnen zo sterk zijn dat ze de vorm krijgen van catharsis, een proces van (morele) reiniging en lering, dat in gang wordt gezet door het uiten van sterke emoties. Deze emoties zijn bij parlementaire enquêtes zeer sterk, omdat ze gaan over schandalen en grote misstanden, maar komen evengoed in begrotings- en jaarverslagbehandelingen voor.⁶²

Het onderzoek naar emoties in accountancy en auditing is nog maar net op gang gekomen, maar een eerste literatuurstudie laat zien hoe auditing allerhande emoties oproept – van blijdschap tot angst en woede.⁶³ Emoties zie je ook terug in rekenkamerrapporten zelf. Deze zijn bijvoorbeeld in Canada emotioneler en negatiever dan de rapporten van de interne auditor van de regering.⁶⁴ Emoties zie je in het hele auditproces terug. Bij zowel de individuele auditor als bij de gecontroleerde en evengoed bij degenen die op basis van deze auditonderzoeken besluiten moeten nemen.⁶⁵

Hoe doorwerking van publieke audits te verklaren is

Het is niet overdreven om impact of doorwerking als de heilige graal voor rekenkamers te zien. Zowel nationaal als internationaal denken rekenkamers er veel over na. Het gaat hierbij om de directe of indirecte effecten of invloed die een rekenkamer heeft op het werk, de prestatie of cultuur van de overheid.⁶⁶ Drie soorten doorwerking krijgen hierbij de meeste aandacht: instrumentele, waarbij de audit leidt tot directe veranderingen in het werkproces. Het tellen van geaccepteerde aanbevelingen wordt hiervoor vaak als afgeleide gebruikt. Conceptuele doorwerking, waarbij de ideeën die de audit brengt op langere termijn doorwerken in het accepteren van nieuwe beleidsparadigma's. Dit is vaak subtiel en daarom lastig te meten. En tot slot strategische impact, waarbij het rekenkamerrapport wordt gebruikt om politieke of tactische discussies te beslechten.⁶⁷

Doorwerking kan op verschillende plekken gestimuleerd of geremd worden. Allereerst in het contact van de rekenkameronderzoeker en het departement dat hij onderzoekt: wanneer de beleidsmedewerkers inschatten dat de kwaliteit of het kennisniveau van de auditor te laag is, is de kans op acceptatie van het onderzoek bijzonder laag. Ook op organisatieniveau gaat dit op: als het rekenkamerrapport past in de prioriteiten van het departement is de kans op acceptatie veel groter. En tenslotte heeft maatschappelijke druk in de vorm van parlementair debat of aandacht in de pers veel invloed. Dat hoeft niet altijd stimulerend te zijn voor de doorwerking. Wanneer het departement het idee heeft dat pers of parlement vooral uit is op afrekenen, gaan de zandzakken voor de deur en is de kans klein dat het rekenkamerrapport omarmd wordt en tot verandering leidt.⁶⁸ Al deze variabelen laten politieke processen zien en wijzen op discursieve patronen, waardoor een rekenkameronderzoek ingepast wordt en betekenis krijgt. De correlaties tussen deze factoren zijn onderzocht, wat echter mist, is hoe deze relaties nu in de praktijk werken.

De geschiedenis kan hierbij dienen als het actieve laboratorium van ons heden.⁶⁹ Omdat geschiedschrijving juist gaat over

het verklaren van verandering en omdat het afwijkende juist het duidelijkst maakt wat in een periode als normaal werd beschouwd, is het interessant om te kijken naar een scherpe verandering in het werk van de Algemene Rekenkamer. En zoals Ronald Kroeze in zijn werk naar corruptie in Nederland toonde, zijn affaires en schandalen heel geschikt om deze veranderingen te laten zien.⁷⁰ Ik gebruik hiervoor de casus van het rekenkameronderzoek naar de Walrus-affaire uit 1984.

Dat lijkt lang geleden, ik speelde zelf toen nog in de zandbak, en daarmee wellicht niet relevant of actueel. Maar juist door van een afstandje te kijken, vallen de verschillen, continuïteit en patronen op. Omdat de archieven van alle spelers open zijn, kun je deze affaire van alle kanten bekijken en krijg je ook een kijkje in staatsgeheimen, de ministerraad, bij het college van de Algemene Rekenkamer en in de top van het ministerie. Zo krijg je zicht op het politieke aspect van auditing dat in een enquête, experiment of interview nauwelijks is te vangen of wordt weggenuanceerd vanuit wat in Den Haag graag politieke sensitiviteit of 'geen actieve herinnering' wordt genoemd. Ongehinderd door de AVG, de eis van anonimiteit of apocriefe namen kan een historicus een verhaal construeren dat navolgbaar, invoelbaar en overtuigend is en bredere lessen kan meegeven.⁷¹ Een historiserende blik kan bovendien helpen om juist oog te krijgen voor het emotionele aspect van auditing. Zo toonde de groep historici rond Ute Frevert aan dat emoties een onlosmakelijk onderdeel van de geschiedenis van moderne politiek zijn. Emoties kleuren politieke besluiten en gebeurtenissen en instituties gebruiken emoties om te veranderen.⁷² Met deze historische blik kunnen we ook meteen afrekenen met een groot aantal mythes.

De Walrus-affaire

De eerste mythe die ter discussie gesteld kan worden, is dat auditing en het leger van auditors en controleurs het gevolg zijn – of in ieder geval sterk verbonden zijn met – de opkomst van New Public Management. Wie kijkt naar het aantal toezichthoudende organisaties en controleurs ziet niet een grote

stijging vanaf de jaren tachtig, maar juist wel daarvoor. Zowel in het Verenigd Koninkrijk – dat toch gezien mag worden als de bakermat van NPM en neoliberaal beleid – als in Nederland groeit binnen de centrale overheid het aantal controleurs juist in de jaren zestig en zeventig. Dat is ook de periode dat de verzorgingsstaat snel groeit en de centrale overheid veel meer en ruimer sociale en economische taken op zich neemt en actief de samenleving probeert te sturen.⁷³ Daarmee lijken de plaats, de organisatie en de omvang van controleurs en rekenaars eerder een afgeleide van de tijdsgebonden opvatting van goed bestuur en een reactie op schandalen, dan één van constante groei. De organisatie is ook steeds anders: als vereniging, publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, autoriteit of rijksinspectie.⁷⁴ Het is zeker waar dat in de jaren negentig van de vorige eeuw over de hele wereld nieuwe toezichthouders voor nieuwe markten ontstonden zoals telecom, energie en financiële markten.⁷⁵ Maar dat betekent niet dat die terreinen daarvoor niet onder toezicht stonden. Dat was alleen vaak binnen de rijksoverheid zelf gesitueerd of later via een verzuilde logica georganiseerd.⁷⁶

Want dat dit sturen van de verzorgingsstaat niet altijd succesvol ging, bewees een snel stijgend aantal financiële schandalen vanaf begin jaren zeventig. Uit het onderzoek dat ik hier met Ronald Kroeze naar deed, bleek dat de frustratie van het parlement groeide. De ergernis ging niet zozeer over typische NPM-taken als efficiency, management en zeker niet over privatisering, maar vooral over het gebrek aan transparantie van de overheid. De Kamer voelde zich buitenspel gezet en in haar budget- en informatierecht aangetast. In de dominante historiografie en in de politicologie wordt dit geduid als de crisis van de parlementaire democratie, ook wel de *parliamentary decline thesis*.⁷⁷ Dit is een tweede mythe.

Want wie voorbij de plenaire zaal van het parlement kijkt, ziet dat de Tweede Kamer zich juist probeerde te versterken en experimenteerde met nieuwe vormen als hoorzittingen, versterking van de commissie Rijksuitgaven, het beter betrekken

van de Algemene Rekenkamer, de introductie van de Grote Projectenregeling en de modernisering van de parlementaire enquête. Hiermee probeerde het parlement juist grip te krijgen op het beleid, transparantie af te dwingen en publieke verantwoording te eisen.⁷⁸ Deze roep om een betere verantwoording van publiek geld was niet een typisch Nederlands fenomeen, maar is verrassend vergelijkbaar terug te zien in bijvoorbeeld Groot-Brittannië, Duitsland en de Verenigde Staten.⁷⁹

De groeiende aandacht voor verantwoording en controle liet ook het werk van de Algemene Rekenkamer niet onberoerd. Tot dan toe publiceerde de rekenkamer één keer per jaar zijn bevindingen in het Verslag. Veel impact leek dat niet te hebben. De pers vestigde de aandacht op een paar opmerkelijke zaken als een uit de hand gelopen verbouwing van een ambtswoning of buitensporige declaraties. ‘Kwesties die weliswaar aandacht verdienen, maar na twee of drie dagen meestal weer in de vergetelheid belanden.’⁸⁰

In 1984 was een vrijwel geheel vernieuwd college bij de Algemene Rekenkamer aangetreden, bestaande uit Saskia Stuiveling, Henk Koolen en president Frans Kordes. Zij namen zich voor om scherper te kijken naar politieke besluitvorming en voortaan gedurende het jaar te publiceren. Dit was een regelrechte breuk; in de 175-jarige geschiedenis van het instituut was dit slechts tienmaal eerder gebeurd.⁸¹ Die verandering werd meteen een hele affaire, want als de Walrus-affaire iets duidelijk maakt, dan is het dat auditing inderdaad een wezenlijk politieke activiteit is. Dat bleek al uit de keuze om onderzoek te doen.

Op 27 september 1984 moest staatssecretaris voor Defensiematerieel Jan van Houwelingen (CDA) de Tweede Kamer meedelen dat de kosten van de twee in aanbouw zijnde Walrus-onderzeeboten meer dan verdubbeld waren, van fl. 425 miljoen naar fl. 940 miljoen. Deze overschrijding van een half miljard gulden was genoeg om de koopkracht van alle minima te repareren, iets waar het kabinet-Lubbers I net van af had gezien.



Het nieuws sloeg dan ook in als een bom, midden in de parlementaire verhoren van de RSV-enquête naar de ondergang van een conglomeraat van scheepsbouwers en in de wetenschap dat dit nog maar de helft van de te bouwen onderzeebootvloot was.⁸²

De vaste Kamercommissie van Defensie reageerde 'schaapachtig', in de woorden van *Trouw* columnist Willem Breedveld: 'Opnieuw blijkt de Kamer om de tuin te zijn geleid, en blijken buiten de parlementaire controle om ingrijpende en kostbare beslissingen te zijn genomen.'⁸³ In het debat met de Kamer meldde staatssecretaris Van Houwelingen dat de Algemene Rekenkamer, tot verrassing van eenieder, een tussentijds onderzoek zou instellen. Hiermee 'kon hij de rumoer bij de Kamerleden sussen.'⁸⁴

De keuze voor het onderzoek naar de onderzeeboten leek voor de buitenstaander allerm minst toevallig gekozen. 'Een onderzoek zoals de RSV-enquête heeft verricht konden wij niet doen. We missen daar de bevoegdheden voor', aldus een teleurgestelde president Kordes.⁸⁵ De rekenkamer drong er al jaren op aan om ook publiek geld bij bedrijven te controleren. Bij de Koninklijke Marine kon ze wel deze gegevens inzien. Toch was dit niet de aanleiding.

Want in werkelijkheid bestond het door de staatssecretaris aangekondigde onderzoek helemaal niet. Er was op dat moment slechts één rekenkamermedewerker die het dossier verkende als voorbereiding op het verslag van komend jaar.⁸⁶ Het college werd door de staatssecretaris compleet verrast, maar realiseerde zich na overleg met Kamervoorzitter Dolman dat zij niet meer terug kon.⁸⁷ Het onderzoek was geboren en de staatssecretaris had tijd gekocht.

Het rekenkameronderzoek viel goed bij de pers, al was een parlementaire enquête nog beter geweest: 'Bewindslieden, ambtenaren en scheepsbouwers moeten er voortdurend van doordrongen zijn grondig op de vingers gekeken te worden.'⁸⁸ Dat dit zaakje tot de bodem moest worden uitgezocht was voor de pers zonneklaar. 'De marine is een staat in een staat', zo was op meerdere plekken te lezen.⁸⁹

En niet geheel ten onrechte. Om werkeloosheid in de scheepsbouw te voorkomen was in 1978 bij de RDM vervroegd een order geplaatst voor nieuwe onderzeeboten. Het ontwerp van de boten was bij lange na niet gereed, maar het was de bedoeling een moderne versie van de in 1972 in de vaart genomen Zwaardvis-onderzeeboten te bouwen. 80% van het ontwerp zou hetzelfde zijn.⁹⁰ Maar terwijl de tekeningen werden uitgewerkt, werden steeds nieuwe eisen aan het ontwerp toegevoegd. Door nieuw staal kon de boot bijna tweemaal zo diep duiken. Ook moest de boot nieuwe torpedo's en raketten gaan afvuren, maar daarvoor was ook een nieuwe computergestuurde commandocentrale noodzakelijk. Om dit alles een plek te

geven werd de boot een stuk langer. 95% van het ontwerp werd uiteindelijk nieuw en zo werd de Zwaardvis een Walrus.⁹¹

De Kamer werd hierover niet geïnformeerd en de bewindslieden evenmin. Vanaf 1978 hadden alle grote partijen bewindslieden op Defensie geleverd en dat maakte het politiek lastig om een schuldige aan te wijzen. Niet in de laatste plaats omdat een deel van hen nu als Kamerlid in de oppositie de schuld vakkundig voor of na zijn tijd legde. Dit verhinderde het parlement echter ook om een gezamenlijke vuist te maken tegen deze aantasting van het budgetrecht.

Binnenskamers grepen de minister en de staatssecretaris ondertussen hard in. Want niet alleen bij de onderzeeboten liepen de kosten op, dit gold ook voor de nieuwe marine-helikopters en de nieuwe fregatten. ‘Rompenpolitiek’, zo werd dat fluisterend genoemd. De politiek werd goedkeuring gevraagd voor een goedkoop en daarmee aantrekkelijk schip, om dit vervolgens tijdens de bouw van de gewenste dure systemen te voorzien.⁹²

Een emotionele zoektocht in een spookhuis

De politieke strijd van het onderzoek zag je ook in de onderzoeksfase, waar de staatssecretaris, de secretaris-generaal en later de rekenkamer op het gesloten bastion van de marine stuitten. Dit maakt ook meteen de emotionele kant van verantwoording duidelijk. Staatssecretaris Van Houwelingen had opdracht gegeven om onmiddellijk alle cijfers boven water te halen, zodat de Kamer eindelijk goed geïnformeerd kon worden.⁹³ Het leidde in Den Helder tot een nachtelijke zoektocht in een ‘spookhuis’, in een ‘sfeer zo emotioneel (“soms paniekerig”)⁹⁴ dat officieren ervan “dichtsloegen” en iedereen het overzicht verloor. Stukken die wel werden gevonden werden eerst gewogen of ze ‘niet schadelijk voor de KM [Koninklijke Marine] zouden zijn’. Na middernacht werd in een ‘zeer emotioneel telefoongesprek’ de staatssecretaris om uitstel gevraagd tot ‘s ochtends vroeg’.⁹⁵ De volgende ochtend waren de cijfers nog steeds niet boven water. Het was ‘de druppel die de emmer

deed overlopen’.⁹⁶ De stafchef van de Marine, de schout-bij-nacht verantwoordelijk voor Marinematerieel en de Directeur van de Economische Afdeling werden de volgende dagen met vervroegd pensioen gestuurd.

De staatssecretaris had verder het geluk dat hij anderhalve maand voor het debacle het Defensie Materieelkeuze Proces (DMP) had geïntroduceerd, waarin aanschaftrajecten nu in duidelijke delen werden opgeknipt en de Kamer veel beter geïnformeerd kon worden.⁹⁷ Een nieuwe Centrale Contractencommissie zou voortaan toezien op deugdelijke contracten die kostenstijgingen moesten voorkomen. Met deze reeks maatregelen was in feite al een groot deel van de problemen aangepakt, nog voordat het rekenkamerrapport was gepubliceerd. Eind november 1984 was een meerderheid van PvdA, CDA en VVD dan ook tevreden over de afhandeling van de Walrus-affaire. De pers was dat zeker niet. ‘Twee jaar van wanbeheer, belazerij en Vierde-Machtsanarchie blijft vrijwel ongestraft. Het parlement laat zich bête grijnzend voor aap zetten’, aldus *de Volkskrant*.⁹⁸

Het rekenkameronderzoek

Dat rekenkameronderzoek een wezenlijk politieke activiteit is, bleek uit de traagheid van het onderzoek. Ondanks de enorme druk om het rapport snel op te leveren was de marine niet genegen om mee te werken. Zeker niet toen de rekenkamer besloot om ook de periode voor de gunning van de bouw mee te nemen. Het gedeelte van het rapport over de zogenaamde boeggolf – een metafoor voor het doorschuiven van betalingen naar de toekomst – werd pas een half jaar later gepubliceerd, omdat Defensie en rekenkamer fundamenteel van mening bleven verschillen over de rechtmatigheid van deze financieringsmethode.⁹⁹

De rekenkamer kreeg daarnaast nog te maken met een andere vorm van weerstand, interne weerstand. De nieuwe lijn om tussentijds te publiceren en zich meer op het parlement te richten was intern niet onbesproken. Sommige medewerkers

hadden ‘het [er] nog wat moeilijk’ mee en het maakte ze ‘onze-ker’. ‘Al dat nieuwe is toch niet aardig voor de vorige generatie’, zo merkte een medewerker op tijdens een discussie over het nieuwe beleid.¹⁰⁰

Toen het rekenkamerrapport op 24 september 1985 gepubliceerd werd, was het parlement ‘verbijsterd’.¹⁰¹ Anders dan de Kamer was gemeld, wist de marinetop al ver voor de start van de bouw dat de onderzeeboten veel duurder zouden worden dan begroot. Dat kon ook niet anders: ‘Het enige wat in de stafdoelstelling van begin 1975 aan de Zwaardvis doet denken is de vorm van de romp. Alle andere eigenschappen hebben betrekking op een geheel nieuwe onderzeeboot.’ De kostenstijgingen zelf waren ‘niet toereikend’ verklaard door de bewindslieden en lagen volgens de rekenkamer ook aan hele andere zaken.¹⁰²

Van prima rapport naar kritiek

De waardering van wat de Tweede Kamer aanvankelijk een ‘prima’ rapport noemde, verdween daarna snel.¹⁰³ Staatssecretaris Van Houwelingen liet nog dezelfde dag weten dat hij ‘weinig nieuws’ had gelezen in het rekenkamerrapport en dat hij het rapport vooral zag – en deze opmerking zal elke beleidsonderzoeker bekend voorkomen – als bevestiging van zijn al doorgevoerde veranderingen.¹⁰⁴ Voor zijn verdediging had de staatssecretaris dan ook alle tijd gekregen. Het conceptrapport had hij al voor de zomervakantie van de president van de rekenkamer ontvangen en de Defensievoorlichtingsdienst had de zomer gebruikt om een uitgebreide verdedigingslinie op te stellen.¹⁰⁵ Ook de aan wal gezette vlagofficieren lieten van zich horen. Oud-marinechef Hulshof vond het rekenkamerrapport onzorgvuldig, niet onderbouwd, emotioneel, suggestief en het liet voor hem zien dat de rekenkamer geen verstand had van de defensieorganisatie.¹⁰⁶ En daarmee waren door twee belangrijke spelers de belangrijkste factoren die zorgen voor doorwerking van rapporten en evaluaties aan de kaak gesteld: het rapport kwam te laat, de kwaliteit van zowel onderzoekers als het onderzoeksrapport was onvoldoende en ook de geloof-

waardigheid van het instituut werd door de admiraal b.d. in twijfel getrokken.¹⁰⁷

In een besloten vergadering met de commissies van Rijksuitgaven en Defensie trof het college opeens een uiterst kritische Kamer tegenover zich, die kwaliteit van het rapport in twijfel trok. De Kamerleden ergerden zich eraan dat er uitsluitend naar documenten was gekeken en er geen interviews waren gehouden, terwijl de marine steeds stelde dat veel informatie mondeling was verstrekt. De rekenkamer had zich zo niet volledig geïnformeerd en daarmee waren de conclusies onvoldoende genuanceerd.¹⁰⁸ Dat publieke auditing politiek is, bleek nog maar eens doordat de kritiek van CDA, PvdA en VVD niet binnenskamers bleef, maar grif publiek werd gemaakt. En zo werden de onderzoeksmethoden van de rekenkamer op eens onderdeel van publiek en politiek debat. Veel weerklank kreeg deze kritiek niet, want – zoals *NRC Handelsblad* fijntjes opmerkte – bewindslieden hadden in het verleden besluiten genomen op minder gegevens dan de rekenkamer had bestudeerd.¹⁰⁹

De rekenkamer in de openbaarheid

Terwijl de verschillende partijen druk bezig waren om naar de ander te wijzen, bleef het voor de Kamer onduidelijk wie er nu politiek verantwoordelijk was voor het debacle. Daarom besloten de commissies voor Rijksuitgaven en voor Defensie tot een zwaar middel, een serie hoorzittingen.

Net als de vlak daarvoor afgesloten RSV-verhoren stelden deze hoorzittingen niet teleur. De voormalig marine-directeur Economisch Beheer Kool vergeleek de affaire met ‘een rubik[s]kubus. Iedereen probeert het zo te draaien dat zijn eigen vlakje de juiste kleur heeft’. Daarbij trof volgens hem ook de rekenkamer blaam: die was tendentius. Om dat aan te tonen overhandigde hij, tot ontzetting van het college, vertrouwelijke informatie aan de Kamerleden.¹¹⁰ De oud-schout-bij-nacht voor materieel Stolz gebruikte de hoorzittingen om begrip te vragen voor zijn turbulente en emotionele werk. Hetzelfde deed oud-marine-

chef Hulshof die bovenal ‘trots’ was op de geleverde prestatie, een boot die internationaal ongeëvenaard was. Een dag later beten de voormalige bewindslieden terug. De geleverde cijfers door de marine waren ‘volstrekt onbetrouwbaar’, aldus oud-staatssecretaris Bram Stermerdink (PvdA).¹¹¹ Oud-minister Hans van Mierlo (D66) voegde daaraantoe: ‘Wij hadden het gevoel dat wij op drijfzand zaten.’¹¹²

Het college van de Algemene Rekenkamer sloot de hoorzittingen op de derde dag af en ook daar waren de emoties duidelijk. De president Kordes was zichtbaar knorrig over de kritiek op zijn rapport en maakte er bezwaar tegen dat zijn ambtenaren door verschillende marineofficieren waren weggezet als “duimendraaiers”.¹¹³ ‘Vandaag wordt hier, wat de rekenkamer betreft, geschiedenis gemaakt.’¹¹⁴ Want nog nooit was het college gedwongen om in de openbaarheid haar onderzoeksmethoden uit te leggen en ‘een kijkje te geven in de keuken van de Algemene Rekenkamer waar wij onze gerechten bereiden’. In die keuken was de belangrijkste stelling: ‘Onze bevindingen zijn gebaseerd op feiten, waarvan de bronnen zijn vermeld in 174 voetnoten, en niet op mondelinge informatie omtrent hetgeen in het verleden mondeling zou zijn gezegd. Wij mogen er toch van uitgaan, dat wij de besluitvorming over het uitgeven van bijna 1 mld. in de stukken terugvinden?’¹¹⁵ Het betoog overtuigde zeker niet alle Kamerleden. SGP-er Cor van Dis kon niet anders concluderen dan ‘dat de feitelijke gang van zaken toch niet boven water is gekomen’, al kon je wel duidelijke lessen trekken uit het rekenkamerrapport.¹¹⁶

Een nachtkaaars die uitging?

Ruim twee jaar na de eerste melding van de kostenoverschrijding sloot de Tweede Kamer de Walrus-affaire af in een plenair debat. In een voorbeschuwing op ‘de laatste voorstelling van de Walrus-affaire’ maakte de *Haagsche Courant* vast de balans op. Want terwijl CDA, VVD, PvdA en D66 het spelletje ‘de pot verwijt de ketel’ blijven spelen kon men tevreden zijn dat de Kamer ‘zijn tanden had getoond op het punt van het budgetrecht’ en waren de hoorzittingen ‘soms naar het niveau van

de RSV-enquête’ getild. Het rekenkamerrapport was een goed onderzoek geweest.

Het afrondende debat zelf leverde na al die rapporten, verhooren, overleggen en briefwisselingen eigenlijk geen nieuwe inzichten meer op. Minister van Defensie Wim van Eekelen (VVD) trok nog eenmaal ‘het boetekleed aan’, maar het debat ging vooral als een nachtkaaars uit omdat de politieke partijen elkaar in een houdgreep hielden.¹¹⁷ De Tweede Kamer had moeite om zich te verhouden tot het rekenkamerrapport. De vorm was nieuw voor ze: dit was het eerste ongevraagde rekenkamerrapport, dat bovendien geen duidelijke politieke schuldigen aanwees. Politiek afrekenen bleek daarmee lastig, in leren van het verleden – wellicht wat murw van RSV – was de Kamer minder geïnteresseerd. In plaats daarvan was de rekenkamer in het beklagdenbankje gezet en moest het college zichzelf voor het eerst in de geschiedenis publiekelijk verantwoorden. En dat voelde toch ongemakkelijk.

De doorwerking van het rapport lijkt daarmee op het eerste gezicht beperkt. Wie naar de omstandigheden kijkt, hoeft dat niet te verbazen. Op de werkvloer stuitte de rekenkamer vooral op tegenwerking, de departementale leiding had al voor de start van het rekenkameronderzoek verbeteringen aangekondigd. Verbeteringen waarvan ook de rekenkamer toegaf dat ze ‘een behoorlijk eind tegemoet gekomen wordt om de bezwaren die gesignaleerd zijn, te voorkomen en deze weg te nemen.’¹¹⁸ De overige aanbevelingen – zoals het inzichtelijk maken van de kosten van bewapening die bij de aan te schaffen boten horen – werden uiteindelijk overgenomen, maar worden ook nu bij de aanschaf van de opvolger van de Walrus nog altijd gemist door de Algemene Rekenkamer.¹¹⁹

Het was vooral door de media dat de Walrus-affaire aandacht bleef krijgen en het rekenkamerrapport aandacht bleven geven, juist omdat journalisten de affaire zagen als uiting van ondemocratisch bestuur. Iets waartegen de landelijke dagbladen al sinds halverwege jaren zeventig ageerden. Alle drie vormen

van tegendemocratie zijn in de reactie van de media aanwezig. Allereerst waakzaamheid, het waren de media die in het verhaaldoken en het op de agenda hielden, terwijl Kamerleden al snel de interesse verloren. De functie van aanklacht gold de marine: de staat in de staat die zich weigerde te verantwoorden. En tot slot de beoordeling: juist in de media legde men het grotere verband naar de staat van de democratie en sprak men de hoop uit dat uit de affaire lessen waren te trekken voor nieuwe, grote projecten.

Wie langer naar de casus kijkt, ziet toch dat er vanwege de langdurige aandacht van rekenkamer, media en parlement iets fundamenteels is veranderd. Het achterhouden van informatie en tekorten bij nieuwe defensieaankopen door het departement werd niet langer getolereerd door Kamer en kabinet. Daarmee werd de Walrus-affaire een catharsismoment voor Defensie en politiek. Dat de affaire ook louterend was geweest voor de politiek betrokkenen werd vooropgesteld door premier Lubbers.¹²⁰ De Walrus-affaire werd een begrip en wordt tot op de dag van vandaag gebruikt als synoniem voor verzwegen financiële miskleunen.¹²¹ De Walrus-affaire agendeerde transparantie, verantwoording en beheersing van overheidsfinanciën. Het verstevigde de normen om de Tweede Kamer in te lichten over overschrijdingen en beleidswijzigingen. Dit niet doen was daarna sociaal onacceptabel geworden.¹²²

Naar een onderzoeksagenda

Schandalen zijn wel omschreven als een vorm van ultra-reali-teit.¹²³ Dit maakt de emoties groter en daarmee duidelijker, dan in de gebruikelijke verantwoordingshandelingen. Dat betekent niet dat emoties daarin ontbreken. Onderzoek dat ik samen met Ronald Kroeze hiernaar deed, toonde dit ook aan.¹²⁴ Dat vraagt om meer onderzoek en kan bevrijdend zijn van het rationele principaal-agent discours over verantwoording. Daarnaast kan het een begin van een verklaring zijn van waarom politici ogenschijnlijk zo weinig doen met al die prestatiegegevens die de stoet van rekenaars, evaluatoren en auditors opleveren. Ogenschijnlijk, omdat het goed zo kan zijn dat ook hier

emoties een deel van de verklaring zijn waarom er niet meteen iets gebeurt met dit vaak ongevraagde advies. En dat geldt niet alleen voor politici, maar evengoed voor ambtenaren. Het onderzoek dat Valérie Pattyn en Minya Chan deden naar de invloed van onderzoek van de Algemene Rekenkamer geeft hier inderdaad aanwijzingen voor. Dat ga ik daarom verder onderzoeken en dat ga ik gelukkig niet alleen doen. Samen met collega Valérie Pattyn gaat Rosalie Joosten onderzoek doen naar impact van rekenkamers en adviesraden op het openbaar bestuur en het parlement. Daarbij kan zij hopelijk profiteren van het onderzoek dat Jordy Elbertsen en Steff Kooistra doen naar hoe rekenkamerrapporten nu landen in het parlementair debat en naar de manieren waarop rekenkamers impact maken met doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoek. De verklaringsmodellen hiervoor zijn gedateerd, terwijl er wereldwijd steeds meer van dit onderzoek plaatsvindt. Daarmee vergroten we niet alleen het wetenschappelijk inzicht, maar het helpt en inspireert hopelijk ook nationale en decentrale rekenkamers.

15

Leren terugkijken is een andere lijn in mijn onderzoeksagenda. Leren van het verleden is een onuitgesproken belofte onder evaluaties en audits. Om goed te kunnen leren, moeten we wel begrijpen hoe je van dit verleden kunt leren. Dat heb ik onderzocht voor het gebruik van historische analogieën door politici en bestuurders.¹²⁵ Dat smaakt naar meer. En zo kunnen we hopelijk beter begrijpen hoe in de overheid en politiek wordt geprobeerd om te leren van het verleden.

Een van de bijzondere dingen van bijzonder hoogleraar zijn, is dat je het in mijn geval slechts één dag in de week bent, terwijl je genoeg ideeën hebt om zeven dagen te vullen. Ik prijs mij daarom gelukkig dat de Algemene Rekenkamer een visiting scholarprogramma heeft, waarbij topwetenschappers onderzoek kunnen doen met de rekenkamer. Zo komen de Utrechtse collega's Sjors Overman, Marija Aleksovska en Thomas Schillemans onderzoek doen naar de invloed van de toon van rekenkamerrapporten op de acceptatie en doorwerking van deze rapporten. Thomas Elston van de Universiteit van Oxford

gaat onderzoeken in hoeverre de bezetting en werkdruk van departementen invloed hebben op de opvolging van rekenkamerrapporten. Terwijl Arno Nuijten en Nick Benschop van de Erasmus Universiteit nu onderzoeken in hoeverre metaforen en beelden als stoplichten invloed hebben op boodschapper en ontvanger en of toenemende transparantie wellicht leidt tot vormen van zelfcensuur bij het auditen. Publieke audit is door David Heald omschreven als wetenschappelijk onderontwikkeld, maar dat lijkt met al dit prachtige onderzoek voor de boeg steeds minder het geval.¹²⁶

Dankwoord

Ik rond af met een dankwoord. Allereerst ben ik veel dank verschuldigd aan het college, secretaris en managementteam van de Algemene Rekenkamer en de leden van het curatorium voor het mogelijk maken van deze leerstoel en het vertrouwen dat ze mij hebben gegeven en het belang dat zij hechten aan academische samenwerking. Ik heb het geluk dat ik aan het Lange Voorhout met collega's mag werken die nieuwsgierig en gemotiveerd zijn en ook wetenschappelijk willen weten hoe het nu zit. Zij lijken kortom in niks op de rekenaars uit het sprookje. Zonder iemand tekort willen doen, wil ik met name Mark Smolenaars, Jedid-Jah Jonker en Ruud van Druenen hier noemen. Daarbij wil ik Ellen Verolme en Diny van Est bijzonder bedanken, want zij zijn degenen die het zaadje voor een leerstoel bij me hebben geplant. Die zelfde gedrevenheid en collegialiteit zie ik ook een paar straten van het Lange Voorhout terug bij het Instituut Bestuurskunde en de hele faculteit Governance and Global Affairs. Dank gaat uit naar Erwin Muller en Bernard Steunenberg, die enthousiast werden van een samenwerking met de Algemene Rekenkamer. Ik ben warm ontvangen door de themagroep Bureaucratie en Democratie en ik bedank Kutsal Yesilkagit en Caelesta Braun daarbij in het bijzonder. Ik kijk uit naar de samenwerking, vooral met Valérie Pattyn wiens inzet en enthousiasme in het voortraject essentieel was. We kunnen nu eindelijk starten met het echte

onderzoek en samen lesgeven. Ik verheug me op onze inspirerende gesprekken. Daarom beleef ik ook zoveel plezier aan het werken met studenten. Zowel in Den Haag als in Paramaribo kan ik er alleen maar op hopen dat jullie net zoveel van mij leren als ik steeds van jullie leer.

Voor iemand die hecht aan een historische benadering kan en wil ik ook niet om mijn eigen verleden heen. Wetenschappelijk en vriendschappelijk gezien was er natuurlijk vaak de samenwerking met Ronald Kroeze. Ik hoop dat sommige resultaten uit het verleden wel een garantie zijn voor de toekomst en dat wij ook in de komende jaren nog steeds bij een etentje of een biertje nieuwe projecten bedenken. Ik ben ook blij dat Groningen, de plek waar het als student voor mij allemaal begon, vandaag is vertegenwoordigd door Marijn Molema, Rik Peters en Dirk Jan Wolfram. In Amsterdam waren het Piet de Rooy en James Kennedy die mij veel vrijheid gaven om heel veel dingen naast het proefschrift te doen en met advies klaarstonden als ik vastliep. De liefde voor doceren en de kunst van scripties begeleiden heb ik in Rotterdam afgekeken bij Vincent Homberg en Peter Marks.

Toch is niets zo vormend geweest als de warme opvoeding die ik van mijn lieve ouders Irma en Behan en van mijn zus en broer Nynke en Ayold heb ontvangen. Zonder die basis zou ik hier nu niet staan. Waar ik ook niet zonder zou kunnen zijn de vriendschappen die al uit Friesland stammen. Regina, Raymond, Mark en Jelmer, ik bof maar met jullie. En om te zorgen dat ik ook met mijn voeten op de vloer blijf, zijn er natuurlijk Tian, Sari en Almi, van wie ik zoveel liefde krijg en voor wie ik boven alles gewoon papa ben. En anders is er wel de vrouw van wie ik zo onvoorwaardelijk houd, mijn baken van rust die alles draaiend houdt, de Kofschippolitie met wie ik onbedaarlijk kan lachen: mijn liefste Claudia, Cotje.



morgen sprong kater Joachim weer tevoorschijn. Hij klaagde de rekenaars aan als veroorzakers van dit ongeluk en overtuigde de koning ervan dat niet alleen hijzelf, maar dat al zijn onderdanen, een instrument moesten leren spelen om weer vrolijk en tevreden te zijn. Tot ieders grote verrassing bleek de opperrekenaar – die tot dan toe alleen maar gespeeld had met cijfers – zo mooi viool te kunnen spelen, dat hij tweede vioolspeler werd in het nieuw opgerichte orkest van de koning. En zo werd er in het land weer gedanst, gespeeld en gezongen. Tijdens galaconcerten stond kat Joachim op de bok, was de koning concertmeester en de opperrekenaar tweede vioolspeler. En op die momenten zien we het laatste element van tegen-democratie: de beoordeling. Want bij die concerten keken de mensen naar de opperrekenaar die naast de koning stond. En zij stelden steeds weer tevreden vast: ‘Gelukkig is het land waar de rekenaar de tweede viool speelt.’¹²⁷

Ik heb gezegd.

17

Maar hoe liep het nu af met de koning, de kat en zijn rekenaars? We zien hier zowel het politieke en emotionele karakter van zowel auditing als verantwoording duidelijk terug. Dat geldt ook voor alle drie vormen van tegendemocratie. Na het ontslag van het orkest ging het land namelijk snel achteruit, ondanks een sluitende begroting: alleen de rekenaars waren blij en tevreden. Het volk was ontstemd en de lakeien liepen chagrijnig rond omdat er geen muziek meer klonk. Ze deelden onderling droevige gezegdes als vorm van aanklacht en protesteerden zo tegen het ontslag van de muzikanten. Op een goede

Afbeeldingen:

Alle tekeningen zijn voor deze oratie gemaakt door Esther Leeuwrik (Gouda 2024).

Noten:

- 1 Yehudi Menuhin en Christopher Hope, *De koning, de kat en de viool* (Amsterdam 1983).
- 2 Ibidem.
- 3 Marina Warner, *Once upon a time: A short history of fairy tale* (Oxford 2014) 178, 179.
- 4 Michael Power, *The audit society: Rituals of verification* (Oxford 1999) 4, 11.
- 5 Christopher Hood et al., *Regulation inside Government: Waste-watchers, quality police and sleaze busters* (Oxford 1999) 20-43.
- 6 Peter Dahler-Larsen, *The evaluation society* (Stanford 2011).
- 7 John Keane, 'Monitory democracy', in: Sonia Alonso, John Keane en Wolfgang Merkel eds., *The future of representative democracy* (Cambridge 2011) 212-235, aldaar 213.
- 8 Zie hiervoor ook: Frank Vibert, *The rise of the unelected. Democracy and the new separation of powers* (Cambridge 2007) 20 e.v. Eén van categorieën ongekozenen zijn auditors.
- 9 Keane, 'Monitory democracy', 213, 217; Matthew Flinders, 'Daring to be a Daniel: The pathology of politicized accountability in a monitory democracy', *Administration & Society* 43:5 (2011) 595-619.
- 10 Zie bijvoorbeeld: Mark Bovens, Thomas Schillemans en Robert E. Goodin, 'Public accountability', in: Mark Bovens, Robert E. Goodin en Thomas Schillemans ed., *The Oxford handbook of public accountability* (Oxford 2014) 1-23.
- 11 Deze veel gebruikte definitie is ontleend aan: Mark Bovens, 'Public accountability', in: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. en Christopher Pollitt ed., *The Oxford*

Handbook of Public Management (Oxford 2005) 182-208, aldaar 184. In dit artikel worden ook de verschillende soorten van verantwoording uitgelegd.

- 12 Tobias Lindeberg, 'The ambiguous identity of auditing', *Financial Accountability & Management* 23: 3 (2007) 337-350; Indran Naidoo, 'Audit and evaluation: Working collaboratively to support accountability', *Evaluation* 26:2 (2020): 177-189.
- 13 Richard Mulgan, *Holding power to account: Accountability in modern democracies* (Londen 2003) 1-5.
- 14 Voor een overzicht: Sean Gailmard, 'Accountability and principal-agent', in: Bovens, Goodin en Schillemans ed., *The Oxford handbook of public accountability*, 90-106.
- 15 Zie bijvoorbeeld voor parlementen: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller en Torbjörn Bergman ed., *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (Oxford 2003). Voor internationale organisaties: Tom Delreux en Johan Adriaensen ed., *The principal agent model and the European Union* (Londen 2017) of voor agentschappen: Sandra van Thiel en Amanda Smullen, 'Principals and agents, or principals and stewards? Australian arms length agencies' perceptions of arm's length government instruments', *Public Performance & Management Review* 44:4 (2021): 758-784.
- 16 Een belangrijke grondlegger is: Douglass C. North, *Institutions, institutional change and economic performance* (Cambridge 1990). Voor een kritiek op verschillende vormen van institutionalisme: Ellen M. Immergut, 'The theoretical core of the new institutionalism', *Politics & society* 26:1 (1998) 5-34;
- 17 Robert D. Behn, *Rethinking democratic accountability* (Washington 2003); Mulgan, *Holding power to account*.
- 18 Bijvoorbeeld: Christopher Pollitt, *The essential public manager* (Maidenhead 2003) 45-49.
- 19 Flinders, 'Daring to be Daniel'; Melvin Dubnick, 'Accountability and the promise of performance: In search of the mechanisms', *Public Performance & Management Review* 28:3 (2005) 376-417.

- 20 Irina Mancheva, Mia Pihlajamäki en Marko Keskinen, 'Institutional accountability: The differentiated implementation of collaborative governance in two EU states', *West European Politics* 47:3 (2024).
- 21 Johan P. Olsen, 'The institutional basis of democratic accountability', *West European Politics* 36:3 (2013): 447-473.
- 22 Robert Gregory, 'Accountability in modern government', in: B. Guy Peters en Jon Pierre, *The SAGE handbook of public administration* (Londen 2012) 681-698, aldaar 685.
- 23 Flinders, 'Daring to be Daniel', 602-604; Jane Mansbridge, 'A contingency theory of accountability', in: Bovens, Goodin en Schillemans ed., *The Oxford handbook of public accountability*, 55-69.
- 24 C. Stephen Evans, *Living accountably: Accountability as a virtue* (Oxford 2023) 4-6. Binnen bestuurskunde wordt dit vaak een onderscheid gemaakt tussen verantwoording als deugd en als mechanisme: Mark Bovens, 'Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism', *West European Politics* 33:5 (2010) 946-967.
- 25 Gregory, 'Accountability in modern government'.
- 26 Flinders, 'Daring to be Daniel'.
- 27 Pierre Rosanvallon, *Counter-democracy: Politics in an age of distrust* (Cambridge 2008) 4-9; Felix Heidenreich, 'Organizing the political: Understanding the crisis of democracy with Rosanvallon', in: Oliver Flügel-Martinsen et al. eds. *Pierre Rosanvallon's political thought: Interdisciplinary approaches* (Bielefeld 2018) 175 -197, aldaar 181.
- 28 Rosanvallon, *Counter-democracy* 13, 14. In de Engelse versie wordt de derde vorm vertaald als evaluation, in de Franse en Nederlandse versie staat er jugement en beoordeling.
- 29 Mathew D. McCubbins en Thomas Schwartz, 'Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms', *American Journal of Political Science* 28:1 (1984) 165-179.
- 30 Zie: H.M. Brokken en H. De Schepper, 'Beheer en controle van de overheidsfinanciën in de Nederlanden tot 1600', in: P.J Margry en E.C. van Heukelom ed., *Van Camere vander rekeninghen tot Algemene Rekenkamer. Zes eeuwen Rekenkamer: Gedenkboek bij het 175-jarig bestaan van de Algemene Rekenkamer* (Den Haag 1989) 15-57, aldaar 38 e.v.
- 31 Zie voor de veranderingen van democratie en representatie bijvoorbeeld: Bernard Manin, *The principles of representative government* (Cambridge 1997); Rosanvallon, *Counter-democracy*, 19.
- 32 Zie bijvoorbeeld: UNODC, Module Series on Anti-Corruption, Module 2 Corruption and Good Governance (Wenen z.j.) 10 e.v.
- 33 Rosanvallon, *Counter-Democracy*, 53, 54.
- 34 Jacob Soll, *The reckoning: Financial accountability and the rise and fall of nations* (New York 2014) 172.
- 35 Pierre Rosanvallon, *Democratic legitimacy: Impartiality, reflexivity, proximity* (Princeton 2011) 4-7.
- 36 Stephen Hilgartner, *Science on stage: Expert advice as public drama* (Stanford 2000).
- 37 David Taylor en Susan Balloch, 'The politics of evaluation: An overview', in: David Taylor en Susan Balloch ed., *The Politics of evaluation* (Bristol 2005) 1-18 aldaar 1-3; Céline Mavrot en Valérie Pattyn, 'The Politics of Evaluation', in Ladner Andreas, en Sager Fritz, *Handbook on the Politics of Public Administration* (Cheltenham 2022) 243-254.
- 38 Jere R. Francis, 'Auditing, hermeneutics, and subjectivity', *Accounting, Organizations and Society* 19:3 (1994) 235-269; John Francis McKernan en Ken McPhail, 'Accountability and accountability', *Critical Perspectives on Accounting* 23:3 (2012) 177-182.
- 39 David Heald, 'Transparency-generated trust: The problematic theorization of public audit', *Financial Accountability & Management* 34:4 (2018) 317-335.
- 40 Christoper Pollitt en Hikka Summa, 'Performance auditing: Travellers' tales', in: E. Chelmsky en W. Shadish ed., *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (Newbury Park 1997) 86-106. Zie ook: Maryon McDonald 'Anthropology, accountability and the European

- Commission', in: M. Strathern ed., *Audit cultures: Anthropological studies in accountability, ethics and the academy* (Londen 2000) 106-133.
- 41 Stuart Kells, 'The seven deadly sins of performance auditing: Implications for monitoring public audit institutions', *Australian Accounting Review* 21:4 (2011) 383-396; Kristin Reichborn-Kjennerud en Åge Johnsen, 'Performance audits and supreme audit institutions' impact on public administration: The case of the office of the auditor general in Norway', *Administration & Society* 50:10 (2018) 1422-1446.
 - 42 Peggy Kamuf, 'Accountability', *Textual practice* 21:2 (2007) 251-266.
 - 43 Mark van Twist en Ron de Korte, 'Auditing: Inspiratie voor innovatie vanuit de sociale wetenschappen', *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 96:7/8 (2022) 177-185.
 - 44 M. Wood et al., 'Enacting accountability under populist pressures: Theorizing the relationship between anti-elite rhetoric and public accountability', *Administration & Society* 54:2 (2022) 311-334, aldaar 317-319.
 - 45 Zie ook: S. Velayutham en M.H.B. Perera, 'The influence of emotions and culture on accountability and governance', *Corporate Governance* 4:1 (2004) 52-64.
 - 46 John Walcott, 'Trump's war on watchdogs', *Time* (1 juni 2020); 'Mr. Trump's war on accountability', *New York Times* (4 mei 2020). Eén van deze zaken wordt aangehaald als voorbeeld in Wood et al., 'Enacting accountability'.
 - 47 Paul M. Collier, 'Governance and the quasi-public organization: A case study of social housing', *Critical Perspectives on Accounting* 16:7 (2005) 929-949.
 - 48 Amanda Sinclair, 'The chameleon of accountability: Forms and discourses', *Accounting, organizations and Society* 20:2/3 (1995) 219-237, aldaar 231, 237.
 - 49 T. Willems en W. van Dooren, 'Lost in diffusion? How collaborative arrangements lead to an accountability paradox', *International Review of Administrative Sciences* 77:3 (2011) 505-530; T. Willems en W. van Dooren, 'Coming to terms with accountability', *Public Management Review* 14:7 (2012) 1011-1036.
 - 50 Zie: Jane Gibbon, 'Understandings of accountability: An autoethnographic account using metaphor', *Critical Perspectives on Accounting* 23:3 (2012) 201-212.
 - 51 Reinhart Koselleck, *Futures past. On the semantics of historical time* (Columbia 2004) 223. Voor een organisatiestudiesbenadering met dezelfde uitkomst: B. Czarniawska en C. Rhodes, 'Strong plots: Popular culture in management practice and theory', in: P. Gagliardi en B. Czarniawska ed., *Management education and humanities* (Cheltenham 2006) 195-221.
 - 52 En dat geldt breder ook voor alle managementtechnieken, zie: Sjoerd Keulen en Ronald Kroeze, 'Understanding management gurus and historical narratives: The benefits of a historic turn in management and organization studies', *Management & Organizational History* 7:2 (2012) 171-189.
 - 53 Sinclair, 'The chameleon of accountability'.
 - 54 Mark Bevir en R.A.W. Rhodes, *The state as cultural practice* (Oxford 2010) 197-215.
 - 55 Karl Weick, *Sensemaking in organizations* (Londen 1995).
 - 56 Sally Maitlis, Timothy J. Vogus en Thomas B. Lawrence, 'Sensemaking and emotion in organizations', *Organizational Psychology Review* 3:3 (2013) 222-247; Lene Holm en Jostein Askim, 'Elite sensemaking in the core executive: The case of Denmark's 2020 Minkgate scandal' (Paper Dansk Selskab for Statskundskab, Nyborg 2023).
 - 57 Keulen en Kroeze, 'Understanding management gurus and historical narratives', 177-178.
 - 58 Johan J. Olsen, *Democratic accountability, political order, and change: Exploring accountability processes in an era of European transformation* (Oxford 2017) 74-77.
 - 59 Gregory, 'Accountability in modern government', 689.
 - 60 Sjoerd Keulen en Ronald Kroeze, 'Catharsis: Een vergeten functie van financiële verantwoording', *Bestuurskunde* 28:3 (2019) 32-42.

- 61 A.D. Brown, 'Authoritative sensemaking in a public inquiry report', *Organization Studies* 25:1 (2004) 95-112.
- 62 Keulen en Kroeze, 'Catharsis'.
- 63 Nathalie Repenning, Lukas Löhlein en Utz Schäffer. 'Emotions in accounting: A review to bridge the paradigmatic divide', *European Accounting Review* 31:1 (2022) 241-267, 242.
- 64 Catherine Liston-Heyes en Luc Juillet, 'Institutional embeddedness and the language of accountability: Evidence from 20 years of Canadian public audit reports', *Financial Accountability & Management* 38:4 (2022) 608-632, aldaar 622-628.
- 65 Repenning, Löhlein en Schäffer. 'Emotions in accounting', 242.
- 66 Vrij naar: Jeremy Lonsdale, 'Impacts', in: Christopher Pollitt et al., *Performance or Compliance? Performance Audit and Public management in five countries* (Oxford 1999) 171-193, aldaar 171.
- 67 Sjoerd Keulen, 'De doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek: Een empirische zoektocht naar succesfactoren van gebruik', *Bestuurswetenschappen* 75:2 (2021) 82-100;
- 68 Het model van Loocke en Put legt hier de basis voor: E. Loocke en V. van Put, 'The impact of performance audits: a review of the existing evidence', in: J. Lonsdale en P. Wilkins ed., *Performance auditing: Contributing to Accountability in democratic government* (Cheltenham 2011) 175-208. Er is inmiddels een empirische basis die deze variabelen onderschrijven. Zie bijvoorbeeld: E. Desmedt, D. Morin, V. Pattyn en M. Brans, 'Impact of performance audit on the administration: A Belgian study (2005-2010)', *Managerial Auditing Journal* 32:3 (2017) 251-275.; Åge Johnsen et al., 'Supreme audit institutions in a high-impact context: A comparative analysis of performance audit in four Nordic countries', *Financial Accountability & Management* 35:2 (2019): 158-181.
- 69 Pierre Rosanvallon, 'Pleidooi voor een conceptuele geschiedenis van het politieke', in: Pierre Rosanvallon, *De democratie denken: Werk in uitvoering* (Nijmegen 2019) 43-71, aldaar 51.
- 70 Ronald Kroeze, *Een kwestie van politieke moraliteit. Politieke corruptieschandalen en goed bestuur in Nederland, 1848-1940* (Hilversum 2013).
- 71 John Tosh, *Why history matters* (London 2006) 25-61; Christopher Pollitt, *Time, policy, management: Governing with the past* (Oxford: Oxford University Press 2008) 21, 161-168.
- 72 Ute Frevert, *The Power of Emotions. A history of Germany from 1900 to the Present* (Cambridge 2023); Ute Frevert, Kerstin Pahl, et al. *Feeling political. Emotions and institutions since 1789* (Cham 2022).
- 73 David Dewar en Warwick Funnell, *A history of British National Audit: The pursuit of accountability* (Oxford 2016) 177-195; L.J.F. Dolmans, 'Naar supervisie en meer aandacht voor doelmatigheid: De Algemene Rekenkamer tussen 1945 en 1988', in: Margry en Van Heukelom ed., *Van Camere vander rekeninghen tot Algemene Rekenkamer* 377-431, aldaar 405-406.
- 74 Kroeze, *Een kwestie van politieke moraliteit*, 145, 180-186; Sjoerd Keulen, *Monumenten van beleid: De wisselwerking tussen Nederlands rijksoverheidsbeleid, sociale wetenschappen en politieke cultuur, 1945-2002* (Hilversum 2014) 39-57, 239, 240.
- 75 Zie: Mark Bovens en Thomas Schillemans, 'Non-majoritarian institutions and representation', in: Robert Rohrschneider en Jacques Thomassen ed., *The Oxford handbook of political representation in liberal democracies* (Oxford 2020) 510-525. Voor een lijst van deze nieuwe opgerichte toezichthouders – die deels uit landen bestaat die na 1989 zijn ontstaan: Chris Hanretty en Christel Koop, *Comparing regulatory agencies. Report on the results of a worldwide survey* (Florence, EUI Working paper 69 2009) 2-4.
- 76 Als voorbeeld: de postvoorziening. Wie de regulering en toezicht op de posterijen volgt vanuit de 10^e afdeling posterijen van het ministerie van Financiën (1867) raakt

snel verstrikt in een snel groeiend web van afdelingen. Daarnaast ontstond vanaf 1904 ook nog een intern toezicht op de posterijen: Inspectie van het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie. Zie: <https://actorenregister.nationaalarchief.nl>.

- 77 Bijvoorbeeld voor Nederland: Wim de Jong, 'The transfer of parliamentary ideals to civil society in the Netherlands in the 1970s. In: R. Aerts et al. ed., *The ideal of parliament in Europe since 1800* (London 2020) 219-238; Matthew Flinders en Alexandra Kelso, 'Mind the gap: Political analysis, public expectations and the parliamentary decline thesis', *The British Journal of Politics and International Relations* 13:2 (2011) 249-268.
- 78 Sjoerd Keulen en Ronald Kroeze, 'Contesting the parliamentary decline thesis? Strengthening financial accountability in the Netherlands, United Kingdom and Germany in 1970s' (nog te verschijnen).
- 22 79 Idem; Ronald Kroeze en Sjoerd Keulen, "'More exciting than Watergate, more real than Dynasty". Transparency's rise: the Dutch RSV-inquiry in the context of the 1980s', in: J.I. Engels en F. Monier ed., *History of Transparency in Politics and Society* (2020) 137-154; Voor de Verenigde Staten: Joel D. Aberbrach, *Keeping a watchful eye: The politics of congressional oversight* (Washington 1990) 33-42; Paul C. Light, *Government by investigation: Congress, presidents, and the search for answers, 1945-2012* (Washington 2013) 6, 51.
- 80 G.J.C. Schlaghecke, 'Rekenkamer voegt daad bij het woord met jongste rapporten', *Het Financieel Dagblad* (2 oktober 1985).
- 81 Kamerstuk II 1984/85, 18 918, nr. 2., 4. Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1984.
- 82 Nationaal Archief (hierna NA) 2.13.12 inv.nr. 52. Notulen Ministerraad (23 november 1984), punt 11 A.
- 83 'Ernstig', *De Telegraaf* (29 september 1984).
- 84 NA, Algemene Rekenkamer (hierna AR). Inventaris 5787. Bespreking college en onderzoekers over Walrus-onderzeeboten (3 oktober 1984).
- 85 D. Kuin en J. Schlaghecke, 'Onderzoek Rekenkamer bij bedrijven kan noodzakelijk zijn', *Het Financieel Dagblad* (25 juli? 1985).
- 86 NA, AR. inv.nr. 5787. Bespreking college en onderzoekers over Walrus-onderzeeboten (3 oktober 1984); Brief van de Vaste Kamercommissie voor Defensie aan de Algemene Rekenkamer inzake de bouw van de eerste twee onderzeeboten van de Walrus-klasse (28 september 1983).
- 87 NA, AR inv.nr. 5787. Aantekening 8 oktober 1984 op Bespreking (3 oktober 1984).
- 88 'Van zwaardvis naar walrus (2)' *Trouw* (28 september 1984).
- 89 Friso Endt, 'Is de marine een staat in de staat', *NRC Handelsblad* (28 september 1984) 5; 'Ernstig', *De Telegraaf* (29 september 1984); Willem Breedveld, 'De marine is een staat in een staat', *Trouw* (29 september 1984) 7; 'Dure Duikboten', *Nederlands Dagblad* (28 september 1984).
- 90 Kamerstuk II 1984/85, 18100 X, nr. 6. Verslag van een Algemeen Overleg over het eerste vervolgbestellingen Walrusklasse onderzeeboten (25 januari 1984).
- 91 Ibidem.
- 92 'Dure Walrussen', *NRC Handelsblad* (27 september 1984).
- 93 Nationaal Archief 2.13.12 Archieven van de Secretaris-Generaal van Defensie, inventaris nr. 121. Nota Secretaris-Generaal aan Minister en Staatssecretaris over 'Marine' (2 oktober 1984).
- 94 Nationaal Archief 2.13.12 Archieven van de Secretaris-Generaal van Defensie, inventaris nr. 53. Concluderend verslag gesprek SG/CDS/DMKM) op 30 oktober 1984.
- 95 NA 2.13.12 inv.nr. 53. Concluderend verslag gesprek SG/CDS met DEB/KM) op 31 oktober 1984.
- 96 NA 2.13.12 inv.nr. 121. Nota Secretaris-Generaal aan Minister en Staatssecretaris over 'Marine' (2 oktober 1984).
- 97 Kamerstuk II, 1983/84, 18169, nr. 78. Brief van de Staatssecretaris van Defensie aan de Tweede Kamer over introductie Defensie-materieel-keuzeprocess (17 augustus 1984).

- 98 Ruud Heins, 'Vlootvoogd loopt vast in Haags mijnenveld', *Algemeen Dagblad* (22 november 1984) 7; 'Schuld en boete in de Haagse politiek', *de Volkskrant* (24 november 1984) 4.
- 99 Kamerstuk II 1985/86, 19221, nr. 2, Rapport van de Algemene Rekenkamer inzake besluitvorming en uitvoering van het Walrusproject, p. 131; Kamerstuk II 1985/1986, 19464, nrs. 1-2. Het verschijnsel van de boeggolf bij de realisatie van de uitgavenbegroting van de Koninklijke Marine.
- 100 Algemene Rekenkamer, Notulen 1986. Verslag van de nieuwjaarsbijeenkomst op 8 januari 1986, p. 1, 2.
- 101 'Marinetop over de schreef in Walrus-zaak', *De Telegraaf* (24 september 1985).
- 102 Kamerstuk II 1985/86 19221, nr. 2. Rapport Algemene Rekenkamer. Citaten op p. 26, 123.
- 103 'CDA wil meer informatie Rekenkamer over Walrus', *de Volkskrant* (25 september 1985).
- 104 'Controle militaire orders nu stuk beter', *de Volkskrant* (24 september 1985).
- 105 Nationaal Archief 2.13.219 Ministerie van Defensie, Collectie Centrale Organisatie. Inventarisnummer 1101. Amicebrief van de president van de Algemene Rekenkamer aan de minister van Defensie (1 augustus 1985); Mogelijke vragen n.a.v. rapport van de Algemene Rekenkamer over het Walrus-project [z.d.].
- 106 'Ex-vloothoofd Hulshof en de Walrus-affaire', *Trouw* (5 oktober 1985).
- 107 Zie voor de factoren voor doorwerking: Keulen, 'De doorwerking van lokaal rekenkameronderzoek'.
- 108 Kamerstuk II 1985/1986, 19 221, nr. 4. Verslag van een gesprek met de Algemene Rekenkamer over het Walrus-rapport (31 oktober 1985).
- 109 Pieter Maessen, 'Felle kritiek op Rekenkamer: Tweede Kamer laakt rapport Walrus-zaak', *NRC Handelsblad* (7 januari 1986); 'Walrusaffaire: Rekenkamer moet onderzoekstechniek veranderen', *NRC Handelsblad* (10 januari 1986).
- 110 Kamerstuk II 1985/1986, 19 221, nr. 10, citaat op p. 45; nr. 6. Brief van de Algemene Rekenkamer inzake besluitvorming en uitvoering Walrusproject (21 januari 1986).
- 111 Kamerstuk II 1985/86, 19 221, nr. 8. Openbare Hoorzittingen, p. 103, 104.
- 112 Ibidem, 90-91.
- 113 Ibidem, Stolz p. 35, Hulshof p. 51, Kordes p. 126.
- 114 Ibidem, 124.
- 115 Ibidem, 124-126.
- 116 Kamerstuk II 1985/86, 19 221, nr. 9, p. 5.
- 117 Citaat: Handelingen II 1986/87 23-1310.; 'Walrus-affaire eindigt onbevredigend door partijpolitiek belang', *de Volkskrant* (15 november 1986) 6.
- 118 Kamerstuk II 1985/86 19 221, nr. 8, p. 130.
- 119 Algemene Rekenkamer, *Vizier op de vervanging van onderzeeboten, deel 2: De verwervingsfase doorgelicht* (Den Haag 2024) 30.
- 120 Zie Anne Bos, *Verloren vertrouwen: Afgetreden ministers en staatssecretarissen 1967-2002* (Amsterdam 2018) 236.
- 121 Zie bijvoorbeeld: 'Gesol met kosten F16's lijkt op Walrus-affaire', *de Volkskrant* (30 juni 1993); Silvan Schoonhoven, 'Probleem dreigt voor peperdure nieuwe Nederlandse onderzeeërs: 'VS willen hun raketten niet op Franse boot'', *De Telegraaf* (29 mei 2024).
- 122 En zo toont de Walrusaffaire precies de 3 functies van schandalen binnen de democratie: Zie Rosanvallon, *Counter-democracy*, 42-48.
- 123 Ibidem, 56
- 124 Zie Keulen en Kroeze, 'Catharsis'.
- 125 Sjoerd Keulen, 'Historical Analogies: Functions, limitations and the correct use of historical analogies in applied history', *Journal of Applied History* 5:2 (2023): 111-131.
- 126 Heald, 'Transparency-generated trust'.
- 127 Menuhin en Hope, *De Koning, de kat en de viool*.

PROF. DR. SJOERD J. KEULEN



Sjoerd Keulen is sinds 1 juli 2023 bijzonder hoogleraar Publieke Audit, Beleidsevaluatie en Verantwoording vanwege de Algemene Rekenkamer. Zijn onderzoek en onderwijs richten zich op innovatieve auditmethoden, met bijzondere aandacht voor nieuwe vormen van doelmatigheidsonderzoek, (historische) lessen trekken en normeren. Hij gebruikt hierbij het veld van beleidsevaluatie om de onderzoekspraktijk van publieke audit te versterken.

Hij onderzoekt hoe verantwoording van publieke instituties kan verbeteren door te kijken naar de invloed van taal en emoties op het gebruik en impact van verantwoordingsstukken. Rekenkamers, overheden en parlementen zien het als taak om te leren van het verleden om prestaties te verbeteren en om misstanden voor de toekomst te voorkomen. Met behulp van applied history onderzoekt Sjoerd hoe lessen uit het verleden getrokken worden.

Sjoerd Keulen studeerde Geschiedenis en Internationale Betrekkingen, beide aan de Rijksuniversiteit Groningen. In 2014 promoveerde hij aan de Universiteit van Amsterdam op veranderend rijksoverheidsbeleid tussen 1945-2002. Daar verrichtte hij ook door NWO gefinancierd onderzoek naar leiderschap en het gebruik van geschiedenis in politiek, overheid en bedrijfsleven. Daarna werkte Sjoerd als onderzoeker van de Tweede Kamer aan de parlementaire enquête Woningcorporaties en als senior-adviseur bij het ministerie van Financiën. Tussen 2017 en 2020 was hij universitair docent begrotingsbeleid en financieel management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Momenteel is Sjoerd Keulen naast bijzonder hoogleraar Publieke Audit, Beleidsevaluatie en Verantwoording strategisch adviseur van de Algemene Rekenkamer en doceert hij aan het FHR Institute in Paramaribo.



Universiteit
Leiden