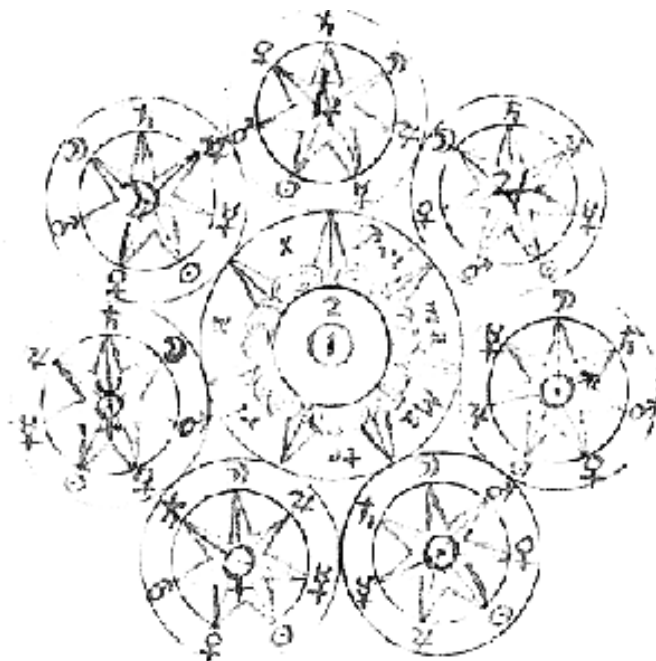


Coördineer, en gij zult aanpakken

Een onderzoek naar de coördinatie van wicked issues



Laura Creusen

3532380

Masterscriptie Bestuur & Beleid - Utrechtse School voor Bestuurs- & Organisatiewetenschap (UU)

Programmteam Rijksbrede aanpak fraude – Ministerie van Veiligheid & Justitie

Scriptiebegeleider: Dr. Kutsal Yesilkagit

Tweede lezer: Dr. Thomas Schillemans

Begeleider Ministerie van Veiligheid en Justitie: drs. Christian Meijer

27 juni 2014

“THE QUEST FOR COORDINATION IS IN MANY RESPECTS THE TWENTIETH CENTURY EQUIVALENT OF THE MEDIEVAL SEARCH FOR THE PHILOSOPHER’S STONE. IF ONLY WE COULD FIND THE RIGHT FORMULA FOR COORDINATION (...)” (SEIDMAN (1970), GECITEERD DOOR HAYWARD & WRIGHT, 2002, BLZ. 12).

Afbeelding: Lapis philosophicus (steen der wijzen) uit een manuscript van Sir Isaac Newton

Inhoud

Dankwoord	5
Managementsamenvatting	7
Afkortingen	8
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemstelling	10
1.3 Vraagstelling	12
1.4 Relevantie	12
1.4.1 Wetenschappelijke relevantie	12
1.4.2 Maatschappelijke relevantie	13
2. Theoretisch kader	15
2.1 Wicked issues	15
2.2 Coördinatie	16
2.2.1 Definitie coördinatie	17
2.2.2 Verkokering	17
2.2.3 Coördinatiemechanismen	18
2.2.4 Effectiviteit van coördinatie	23
2.3 Coördinatie van wicked issues	24
2.4 Conclusie	29
3. Methodologisch kader	31
3.1 Operationalisatie	31
3.1.1 Onderzoeksvraag	31
3.1.2 Operationalisatie theoretische concepten	34
3.2 Casus	41
3.3 Onderzoeksmethode	43
3.4 Analysemethode	45
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit	47
3.5.1 Betrouwbaarheid	47
3.5.2 Validiteit	47
4. Context - Fraude: een ingewikkeld probleem?	48
4.1 Een grote nieuwsaarde	48
4.2 Een moeilijk dossier	51

5. Resultaten: Een moeilijk proces?	55
5.1 Fraude als wicked issue	55
5.2 Proces	57
5.2.1 Fraudedebatten	58
5.2.2 Instellingsfase	60
5.2.3 Een drukke zomerperiode	61
5.2.4 Een rustigere herfstperiode	66
5.3 Coördinatiestructuur	69
5.3.1 Overlegstructuur algemeen.....	70
5.3.2 Ministeriële commissie.....	71
5.3.3 DGO	71
5.3.4 Hoofdenoverleg.....	72
5.3.5 Projectleidersoverleg.....	73
5.3.6 Projecten	74
6. Analyse: Rationeel of toch politiek?	76
6.1 Inleiding	76
6.2 Coördinatieaspecten	76
6.2.1 Rationele benadering	78
6.2.2 Organisatorische benadering	80
6.2.3 Politieke benadering.....	82
6.3 Een rationele, organisatorische of politieke coördinatie: de afweging?.....	86
7. Conclusie & aanbevelingen: politieke rationaliteit	89
7.1 Onderzoeksopzet.....	89
7.2 Beantwoording deelvragen & hoofdvraag	90
7.2.1 Theoretische deelvragen	90
7.2.2 Empirisch onderzoek	92
7.3 Generaliseerbaarheid en verder onderzoek	95
7.4 Aanbevelingen.....	96
7.4.1 Aanbevelingen voor coördinatie van wicked issues.....	97
7.4.2 Aanbevelingen programma Rijksbrede aanpak fraude	101
Bronnenlijst	104
Bijlage 1 – Tijdslijn Rijksbrede aanpak fraude	108
Bijlage 2 – Respondenten.....	110

Dankwoord

Met deze scriptie rond ik mijn studerende periode af. Een bewogen periode, waarin ontwikkeling, kennis en plezier centraal stonden. Vijf jaar heb ik hard geschreven aan papers en onderzoeken, geleerd voor tentamens en samengewerkt in casus en groepsopdrachten. Alhoewel mijn studie soms een uitdaging was, heb ik nooit getwijfeld aan mijn studiekeuze. Vanaf het begin heeft de bestuurs- en organisatiewetenschap mijn interesse gehad en nog steeds is zij mijn passie. Met een goed en tevreden gevoel heb ik dan ook deze scriptie voltooid, om zo mijn studie te kunnen afronden. Voordat u zich gaat verdiepen in deze scriptie, wil ik graag eerst een aantal mensen bedanken.

Ten eerste wil ik mijn respondenten hartelijk bedanken voor hun medewerking en de open gesprekken die ik met hen heb kunnen voeren.

Ten tweede wil ik mijn dank uitspreken aan mijn scriptiebegeleider, Kutsal Yesilkagit. Gedurende mijn scriptieperiode hebben wij consequent overleg gehad, waarin ik commentaar kreeg waar ik goed mee verder kon. Daarnaast dacht Kutsal altijd actief mee met de inrichting van mijn onderzoek. Hierdoor heb ik snel een aantal cruciale stappen kunnen maken in mijn scriptie die het verdere verloop van mijn onderzoek hebben vergemakkelijkt. Het vertrouwen dat Kutsal heeft uitgestraald en meegegeven tijdens mijn scriptieproces was voor mij van grote waarde. Tevens wil ik mijn tweede lezer, Thomas Schillemans, bedanken. Vooral de feedback op mijn conceptversie was erg nuttig, waardoor ik net een extra slag heb kunnen geven aan mijn eindversie.

Ten derde wil ik het ministerie van Veiligheid en Justitie bedanken voor de mogelijkheid om stage te lopen bij het programmteam Rijksbrede aanpak fraude maar bovenal om onderzoek te doen naar het programma Rijksbrede aanpak fraude. Arie IJzerman en Pauline den Ambtman wil ik graag bedanken voor de gastvrijheid van respectievelijk de directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding en de afdeling Fraude en Ordening. Naast alle collega's van de afdeling en directie, wil ik in het bijzonder Mieke en Femke bedanken. Jullie interesse in mijn scriptie maar ook in mijn sollicitatieprocedures heb ik bijzonder gewaardeerd. Mijn grote dank gaat uiteraard uit naar het programmteam Rijksbrede aanpak fraude. Paul, Christian, Don en Vincent, ik vond het ontzettend leerzaam maar ook heel gezellig om met jullie samen te werken. Jullie hebben mij meteen opgenomen in het team en

deelgenoot gemaakt van het beleidswerk, de overleggen en de overige perikelen rondom het programma. Uiteraard wil ik Paul en Christian in het bijzonder bedanken voor hun begeleiding bij mijn scriptie. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar Joy, mijn lieve kamergenootje. Ik vond het heel fijn dat we een groot gedeelte van onze scripties samen in ‘onze’ kamer hebben geschreven. Naast het werken was het bovendien altijd supergezellig. Je bent een belangrijke steun en toeverlaat geweest in de afgelopen periode.

Deze scriptie vormt het sluitstuk van mijn master en daarmee van de studieperiode uit mijn leven. Graag wil ik dan ook hier een speciaal woord van dank uitspreken aan de mensen die mij niet alleen door deze scriptie hebben geholpen, maar die mij tevens hebben bijgestaan tijdens mijn gehele studie. Mijn lieve vrienden, nieuwe en oude, die vaak intensief bepaalde gedeeltes van mijn studie hebben meegemaakt. Dankjulliewel voor jullie steun en liefde, niet alleen tijdens mijn studie maar ook in de rest van mijn leven. Ik mag mij zeer rijk rekenen met jullie.

Tenslotte wil ik mijn familie bedanken, maar vooral mijn lieve broertje Michiel, papa en mama. Zij hebben mij altijd gesteund en geholpen, met alles. Papa, met jou kon ik vooral aan het eind van mijn studie goed overleggen over inhoudelijke en structuurvragen die ik had bij het schrijven van papers en onderzoeken. Dit heeft mij ontzettend geholpen en bijgedragen aan het beter worden van mijn stukken. Bovendien heb ik van jou mijn liefde voor de overheid! Mama, eigenlijk kan ik jou niet bedanken in dit dankwoord, omdat ik dan nog een complete scriptie erbij moet schrijven. Jij bent er altijd voor mij, staat altijd voor me klaar en helpt mij altijd. Je bent mijn grote steun, dankjewel voor alles!

Met dit enorme dankwoord hoop ik u goed voorbereid te hebben over een uitgebreid onderzoek naar wicked issues, coördinatie en fraude. Veel leesplezier!

Managementsamenvatting

In dit onderzoek is de coördinatie van wicked issues bestudeerd. De overheid wordt in steeds grotere mate geconfronteerd met wicked issues, zoals terrorismebestrijding, fraude en obesitas bij kinderen. Wicked issues zijn complexe problemen, die (disciplinair) grensoverschrijdend zijn, waarbij grote onduidelijkheid bestaat over probleemdefinitie en oplossingsrichtingen en waar vele actoren bij betrokken zijn. Om deze problemen effectief aan te pakken is een integrale en multidisciplinaire aanpak nodig. Voor de (Rijks)overheid kan dit een uitdaging zijn. Zij wordt namelijk gekenmerkt door een bepaalde mate van verkokering, welke een integrale aanpak kan bemoeilijken. Coördinatie en afstemming zijn daarom van cruciaal belang. In dit onderzoek is gekeken hoe de coördinatie omtrent wicked issues tussen departementen kan worden vormgegeven. Daarbij is een theoretisch model gehanteerd, dat uitgaat van drie coördinatiebenaderingen: het rationele model, het organisatorische model en het politieke model. Waar de rationele benadering ervan uitgaat dat het systematisch oplossen van de problematiek centraal staat, wordt de organisatorische benadering gekenmerkt door afstemming op basis van het volgen van standaardprocedures en –routines en de politieke benadering door het zoveel mogelijk behartigen van belangen.

Om inzicht te kunnen geven in de coördinatie van wicked issues binnen de Rijksoverheid is de casus programma Rijksbrede aanpak fraude geanalyseerd. Fraude kan worden gekenmerkt als een wicked issue. Naar aanleiding van een aantal grootschalige fraudezaken en heftige fraudedebatten is besloten een Rijksbreed programma in te richten, geleid door een ministeriële commissie, om fraude effectief aan te pakken.

Concluderend kan op basis van dit onderzoek naar het programma Rijksbrede aanpak fraude worden gesteld dat een combinatie van de politieke en de rationele benadering een succesvolle vormgeving is voor coördinatie bij het aanpakken van wicked issues. De rationele benadering maakt het mogelijk om het probleem centraal te stellen en te kijken hoe dit probleem zo effectief mogelijk kan worden aangepakt. Uit de analyse komt echter naar voren dat politiek eigenaarschap en politieke druk de cruciale stimulans kunnen geven aan interdepartementale samenwerking, zo getuige het effect van de MC. De organisatorische benadering speelt met name een faciliterende rol. Het volgen van gebruikelijke procedures en lijnstructuren maakt het mogelijk dat er relatief gemakkelijk een beslisstructuur kan worden ingericht. De concrete invulling komt echter voort uit de politieke en rationele benadering. Er wordt tenslotte een aantal aanbevelingen gedaan voor de verbetering van coördinatie.

Afkortingen

AZ	(Ministerie van) Algemene Zaken
BPO	Bewindspersonenoverleg
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
DG	Directeur-generaal
DGO	Directeuren-generaal overleg
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FIN	(Ministerie van) Financiën
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
KMAR	Koninklijke Marechaussee
MC	Ministeriële Commissie
MP	Minister-president
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
SG	Secretaris-generaal
SGO	Secretarissen-generaal overleg
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
W&R	(Ministerie van) Wonen & Rijksdienst

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

“*Gratis geld uit Holland*”

Tientallen Bulgaren die naar Nederland komen om in grote getale toeslagen te verkrijgen en vervolgens weer verdwijnen. Vorig jaar, in april 2013, bracht KRO Brandpunt deze fraude aan het licht. Voor miljoenen euro's bleek op deze wijze te zijn gefraudeerd. Uiteindelijk werd duidelijk dat de kans dat dit geld ooit weer terug zou komen, klein was (Brandpunt, 2013; Vossers, 2013). Deze fraudezaak zorgde voor grote maatschappelijke en politieke ophef. In een heftig toeslagendebat heeft voormalig staatssecretaris Weekers van Financiën uitgebreid verantwoording af moeten leggen aan de Kamer over deze miljoenenfraude (NOS, 2013). Maar niet alleen de staatssecretaris van Financiën moest zich verantwoorden, ook andere bewindspersonen hebben in 2013 herhaaldelijk in grote fraudedebatten uitleg moeten geven over de fraude die op hun beleidsterrein zou zijn gepleegd. Voorbeeld hiervan is het grote zorgfraudedebat waarin minister Schippers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) verantwoording moest afleggen over de fraude die onder andere gepleegd zou zijn met het Persoonsgebonden Budget (PGB) en zorgdeclaraties (NOS, 23 mei 2013).

Fraude is een actueel maatschappelijk probleem, dat politiek hoog op de agenda staat. Maar wat is fraude? Levi, Burrows, Fleming & Hopkins (2007) stellen dat fraude geen duidelijke definitie kent maar dat zij kan worden omschreven als *“het verkrijgen van financieel voordeel of het veroorzaken van verlies door middel van impliciete of expliciete misleiding; het is het mechanisme waardoor de fraudeur onwettelijk voordeel behaalt of onwettelijk verlies veroorzaakt.”* (Levi e.a., 2007, blz. 9). Deze financieel-economische criminaliteit vindt plaats op vele verschillende manieren. Hoofdzakelijk worden er twee soorten fraude onderscheiden: horizontale fraude en verticale fraude. Horizontale fraude betreft fraude tussen burgers en bedrijven onderling. Verticale fraude is fraude die plaatsvindt tussen burgers/bedrijven en de overheid. Verticale fraude kent verschillende vormen. Sommigen zijn deels faciliterend, zoals identiteitsfraude, faillissementsfraude en gefingeerde dienstbetrekkingen, en maken andere vormen van fraude mogelijk. Andere vormen van fraude zijn meer inhoudelijk van aard en zijn daarmee dan ook gekoppeld aan beleidssectoren, zoals bijvoorbeeld sociale zekerheidsfraude, fraude met studiefinanciering, toeslagenfraude en PGB-fraude. Sommige fraudevormen blijven beperkt tot één beleidsterrein maar de meeste vormen overschrijden

deze grens en vinden plaats over verschillende beleidsterreinen (Kamerstukken II, 2012/13, 29 911, nr. 82; Kamerstukken II, 2013/14, 29911, nr. 450).

Deze overschrijding vraagt dat meerdere departementen samen moeten gaan werken om fraude aan te pakken. Fraude is daarmee een complex, interdepartementaal probleem. Dat fraude zich niet beperkt binnen de grenzen van een beleidsterrein maakt dat departementen moeten samenwerken. Zo kan het ministerie van Financiën toeslagenfraude niet alleen aanpakken. Beter toezicht en handhaving door de FIOD is onvoldoende. Voor een daadwerkelijk voorkomen van toeslagenfraude is ook een verbetering van de Basisregistratie Personen (voorheen GBA) nodig, wat vereist dat het hiervoor verantwoordelijke ministerie, BZK, tevens bij de fraudeaanpak betrokken moet worden. Deze grensoverschrijdende fraude betekent interdepartementale afstemming. Deze afstemming is niet vanzelfsprekend. Complexe problemen, in de literatuur ook wel *wicked issues* genoemd, lijken per definitie moeilijk tot niet te coördineren vanwege de grote hoeveelheid visies op het probleem en de oplossingen ervoor. Toch loopt de Rijksoverheid steeds meer tegen deze complexe problemen aan. Want niet alleen fraudebestrijding kan worden gezien als zo'n *wicked issue*, ook bijvoorbeeld de Vogelgriep pandemie, terrorismedreigingen en obesitas bij kinderen zijn complexe problemen waar de overheid mee geconfronteerd wordt (Christensen & Laegreid, 2007). Hoe kan de overheid deze problemen effectief aanpakken?

1.2 Probleemstelling

Zoals hiervoor gesteld, is fraude een complex probleem. Het manifesteert zich in verschillende vormen en op verschillende terreinen. Fraude zou dan ook kunnen worden gekenmerkt als een *wicked issue*. Bij *wicked issues* bestaat er onzekerheid over de oorzaak van het probleem en daarmee vaak onduidelijkheid over de oplossing van het probleem. Bovendien is er een grote hoeveelheid actoren betrokken bij het probleem. Deze factoren leiden ertoe dat de betrokken actoren vaak verschillende visies hebben op het ontstaan van het probleem, de effecten van het probleem en de mogelijke oplossingen voor het probleem (Rittel & Webber, 1973; Durant & Legge, 2006; Van Bueren, Klijn & Koppenjan, 2003). Daarnaast maken deze issues vaak onderdeel uit van andere problemen (Rittel & Webber, 1973, blz. 165; Durant & Legge, 2006, blz. 310). Ze vragen in veel gevallen om een trade-off tussen verschillende essentiële waarden (Durant & Legge, 2006, blz. 310).

Bij fraude en de bestrijding ervan komen veel van deze kenmerken terug. De verschillende vakdepartementen worden vanuit hun eigen beleidsterreinen op hun manier met fraude geconfronteerd, waardoor er verschillende visies op het probleem fraude bestaan.

Logischerwijs ontwikkelen de vakdepartementen dan ook verschillende visies op de mogelijke oplossingen voor fraude. Waar sommige departementen meer heil zien in preventie, achten andere departementen handhaving van cruciaal belang. Tevens wordt het probleem van fraude gekenmerkt door een stevige waardentrade-off. Enerzijds gaat de overheid uit van vertrouwen naar burgers en is zij gericht op een snelle en goede dienstverlening. Anderzijds mag er geen onrechtmatig gebruik worden gemaakt van publieke middelen. Verschillende actoren hechten aan deze waarden ander gewicht.

Om wicked issues, zoals fraude, aan te pakken moeten de betrokken actoren intensief met elkaar optrekken. Hiervoor is coördinatie van groot belang (Christensen & Laegreid, 2007, blz. 1059-1060) Deze coördinatie is niet vanzelfsprekend. De overheid wordt namelijk gekenmerkt door een bepaalde mate van verkokering. Verkokering houdt in dat departementen binnen de overheid de primaire focus hebben op hun eigen departement en veel minder op andere departementen. Dit vloeit voort uit de institutionele inrichting van de regering. De verschillende portefeuilles en departementen worden onder de regeringsleden verdeeld en elke minister draagt ministeriële verantwoordelijkheid voor zijn eigen portefeuille en departement. Schillemans (2008) stelt dat verkokering inherent is aan het uitvoeren van complexe taken door de overheid. Voor het uitvoeren van deze taken is er een bepaalde mate van taakdifferentiatie nodig, waarbij de complexe taak in kleinere delen over organisatieonderdelen wordt verdeeld (Schillemans, 2008, blz. 110-111). Het is van belang dat er, ter voltooiing van de grotere complexe taak, afstemming plaatsvindt tussen deze verschillende organisatieonderdelen. Juist omdat deze organisatieonderdelen zijn gescheiden, is deze afstemming niet vanzelfsprekend. Bij falende coördinatie tussen organisatieonderdelen spreekt men van verkokering. Schillemans (2008) beschrijft dat deze verkokering verschillende verschijningsvormen kent. Zo kan het beleid an sich verkokerd zijn, wat wil zeggen dat bijvoorbeeld wetgeving niet goed op elkaar is afgestemd. Daarnaast kunnen taken en/of bevoegdheden te versnipperd zijn of kan de coördinatie en afstemming te gebrekkig zijn. Tenslotte kan er sprake zijn van een niet soepel lopende samenwerking en communicatie (Schillemans, 2008, blz. 116-119). Schillemans (2008) concludeert dat verkokering inherent

is aan organiseren en dat zij zich daarmee altijd binnen de Rijksoverheid zal manifesteren (Schillemans, 2008, blz. 149).

Voor het aanpakken van wicked issues, zoals fraude, is het, zoals hiervoor gesteld, echter essentieel dat er goede coördinatie plaatsvindt tussen de betrokken beleidsactoren (Christensen & Laegreid, 2007, blz. 1060). In dit onderzoek zal dan ook worden onderzocht in hoeverre coördinatie op het gebied van wicked issues kan worden vormgegeven binnen deze verkokerde overheid. Hiervoor zal gebruik worden gemaakt van het theoretische concept *policy coordination*. In het theoretisch kader wordt hier nader op ingegaan.

1.3 Vraagstelling

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is:

Hoe kan coördinatie op het gebied van wicked issues tussen departementen worden vormgegeven?

Daarbij staan de volgende deelvragen centraal:

1. Wat zijn wicked issues en welke obstakels bestaan er volgens de literatuur bij de aanpak van wicked issues in het publieke domein?
2. Welke inzichten bestaan er in de literatuur over het vraagstuk van beleidscoördinatie tussen ministeriële departementen?
3. Hoe verloopt de coördinatie binnen het programma Rijksbrede aanpak fraude?
4. Vanuit welk coördinatiemodel is deze coördinatie ingericht?
5. Hoe dragen de coördinatiemodellen bij aan het slagen van de coördinatiestructuur?

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht geven in hoe een verkokerde overheid haar coördinatie zo kan vormgeven dat zij in staat is om wicked issues in gezamenlijkheid op te lossen.

1.4 Relevantie

1.4.1 Wetenschappelijke relevantie

In dit onderzoek staat het theoretische concept van *policy coordination* centraal. Daarbij wordt gekeken in hoeverre de theorie omtrent *policy coordination* inzicht kan bieden in het realiseren van effectieve coördinatie in een verkokerde overheidsomgeving. De theorie van *policy coordination* lijkt zich vooral te focussen op coördinatie tussen de centrale overheid en

de op afstand gestelde onderdelen, zoals bepaalde agencies, tussen beleidsvorming en – implementatie of tussen overheidspartijen en semipublieke partijen/private partijen (zie onder andere Peters, 1998; Laegreid & Christensen, 2008; Verhoest, Bouckaert & Peters, 2007). Effectieve uitvoering van het programma Rijksbrede aanpak fraude vraagt echter om coördinatie tussen departementen. In dit onderzoek zal dus een grotere focus liggen op intergouvernementele coördinatie. Tevens wordt deze vorm van coördinatie gekoppeld aan wicked issues. Wicked issues vragen, vanwege hun complexiteit en betrokkenheid van meerdere actoren, om intensieve afstemming. In dit onderzoek zal onderzocht worden hoe interdepartementale coördinatie het beste kan worden ingericht om effectief wicked issues op te lossen. Binnen de bestuurskunde is coördinatie van wicked issues een actueel onderzoeksterrein. Er is nog weinig inzicht in welk coördinatiemodel een goede grondslag biedt voor overheden om te dealen met wicked issues.

1.4.2 Maatschappelijke relevantie

Zoals hiervoor reeds beschreven, wordt de huidige maatschappij in steeds grotere mate geconfronteerd met wicked issues, zoals terrorisme, pandemieën maar ook obesitas bij kinderen. Bij deze wicked issues wordt door burgers ook steeds meer gekeken naar de overheid om een oplossing te bieden voor deze complexe problemen. Deze wicked issues kunnen tot serieuze ontwrichting leiden binnen de maatschappij. Het is dan ook van belang om te kijken hoe de coördinatie omtrent wicked issues, die cruciaal is voor het oplossen van deze issues, het beste kan worden vormgegeven. Dit is van meerwaarde voor de overheid, opdat zij met een dergelijk model sneller en effectiever kan inspringen op het aanpakken van wicked issues. Wanneer hier een goede blauwdruk voor is ontwikkeld, kan dit dan ook een belangrijke bijdrage leveren aan de maatschappij.

Daarnaast levert de reconstructie van deze specifieke casus omtrent het programma Rijksbrede aanpak fraude een bijdrage aan het soepele verloop van de uitvoering van dit programma. Fraude is een actueel maatschappelijk thema en een vorm van financieel-economische criminaliteit die de maatschappij veel schade toebrengt. Deze schade wordt niet alleen gevonden in het daadwerkelijke financiële nadeel dat door overheid, burgers en private partijen wordt geleden maar ook in de aantasting van de basisfundamenten van deze samenleving. Deze samenleving is grotendeels gebaseerd op vertrouwen; op basis van vertrouwen is onze dienstverlening en ons financieel-economisch bestel ingericht. Aantasting van vertrouwen door het veelvuldig voorkomen van fraude slaat dan ook gaten in onze

maatschappelijke basis. Met het programma Rijksbrede aanpak fraude tracht het kabinet dit te bestrijden. Zij is daarvoor echter afhankelijk van een goede interdepartementale samenwerking. Soepel lopende coördinatie is hiervoor cruciaal en de inzichten van dit onderzoek in het verloop van deze coördinatie kan dan ook een bijdrage hieraan leveren.

2. Theoretisch kader

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop coördinatie bij wicked issues praktisch kan worden vormgegeven, is het van belang te onderzoeken wat in de literatuur bekend is over wicked issues en coördinatie. Vervolgens zal op basis van deze inzichten een theoretisch model worden ontwikkeld voor de coördinatie van wicked issues.

2.1 Wicked issues

Fraude en de bestrijding ervan kunnen worden getypeerd als een wicked issue. Wicked issues zijn complexe problemen die een aantal typische kenmerken bevatten. Vaak is niet duidelijk wát precies het probleem is, hoe groot het probleem is en lijkt het probleem op allerlei wijzen tegenstrijdig. Er is geen eenduidige oorsprong aan te wijzen en er is geen zicht op de oorzaak-gevolgrelaties die aan de problematiek ten grondslag liggen. Daarbij komt dat elk wicked issue vaak sterk gerelateerd is aan andere wicked issues. Bovendien zijn er vaak vele verschillende actoren betrokken bij het probleem. Door de onduidelijkheid over oorsprong en causale relaties zijn wicked issues en de oplossingen ervan onderhevig aan sociale constructie; de betrokken actoren hebben vaak verschillende percepties over de problematiek en haar oplossingen. Tenslotte is het belangrijk om te benadrukken dat dit type problemen wordt gekenmerkt door het overschrijden van disciplinaire, territoriale en bestuurlijke grenzen, waardoor er in eerste instantie geen aangewezen autoriteiten zijn voor het aanpakken van het probleem (Rittel & Webber, 1969; Durant & Legge, 2006; Chandali e.a., 2012; Turnpenny, Lorenzoni & Jones, 2009; Metze & Turnhout, 2014, blz. 3-4).

Rittel & Webber (1969) stellen dat door de onduidelijkheid rondom wicked issues, de kennis die nodig is en gebruikt wordt om het probleem te begrijpen eigenlijk afhangt van de oplossing voor het probleem. Het begrijpen en het oplossen is bij wicked issues niet, zoals bij ‘gewone’ problemen, volgtijdelijk: *“the problem can’t be defined until the solution has been found”* (Rittel & Webber, 1969, blz. 161). Wanneer uiteindelijk wordt gekozen voor een bepaalde oplossing, dan is deze oplossing niet objectief te beoordelen maar wordt de juistheid van de oplossing bepaald door de waardering van de betrokken actoren. Oplossingen hebben allerlei consequenties tot gevolg, welke bij wicked issues vaak niet te overzien zijn. Pas nadat deze consequenties zich hebben gemanifesteerd, kan men de implementatie van de oplossing geheel overzien (Rittel & Webber, 1969, blz. 163).

Durant & Legge (2006) stellen dat wicked issues, vanwege de relatie met andere problemen, de verschillende invalshoeken van het probleem en de grote hoeveelheid betrokken actoren, multidisciplinair benaderd dienen te worden. De benadering van wicked issues vraagt dan ook om samenwerking tussen verschillende actoren (Durant & Legge, 2006, blz. 310). Als gevolg hiervan stellen Durant & Legge (2006) dat wicked issues het beste via een deliberatief model van beleidsvorming benaderd kunnen worden. Bij een deliberatief model wordt de mogelijkheid geboden om verschillende perspectieven en de daaraan ten grondslag liggende waarden in overweging te nemen, om vervolgens op basis van beraad tot een bepaalde afweging te komen. Middels deze deliberatie kunnen gedeelde definities van het probleem en gedeelde identiteiten en denkwijzen worden gevormd (Durant & Legge, 2006, blz. 310-311, 313-314). Het belang van een multidisciplinaire benadering en interactie tussen de betrokken actoren wordt tevens benadrukt door Van Bueren, Klijn & Koppenjan (2003). Ook zij menen dat in het ‘oplossen’ van wicked issues actoren afhankelijk van elkaar zijn en interactie onder andere nodig is voor het ontwikkelen van gedeelde probleempercepties, opdat er gezocht kan worden naar oplossingen. Daarbij nemen zij zelfs de extremere stelling aan dat het omgaan met wicked issues hoofdzakelijk een probleem van interactie is. Wicked issues kunnen volgens Van Bueren e.a. dan ook het beste worden benaderd vanuit beleidsnetwerken (Van Bueren, Klijn & Koppenjan, 2003, blz. 194-195).

De overheid wordt steeds meer geconfronteerd met deze complexe problemen. Dit kan variëren van terrorisme, milieuvervuiling en wereldwijde pandemieën tot obesitas bij kinderen. De veranderende verhouding tussen de overheid en burgers maakt dat de burger in steeds grotere mate van de overheid verwacht dat zij deze oplost. De problematiek is vaak departementoverstijgend en vragen daarmee dan ook om intensieve afstemming en samenwerking tussen departementen (Christensen & Laegreid, 2007, blz. 1060; Christensen & Laegreid, 2008, blz. 99; Peters, 1998, blz. 296-297; Keast & Brown, 2002, blz. 7-8). Zoals hiervoor gesteld is deze afstemming binnen de verkokerde overheid niet vanzelfsprekend. In de volgende paragraaf (2.2) zal worden bekeken welke wetenschappelijke inzichten er bestaan over afstemming en coördinatie.

2.2 Coördinatie

In de literatuur worden coördinatie en de problemen die er op dat gebied bestaan, uitgebreid beschreven. In deze paragraaf zal een korte weergave worden gegeven van de

wetenschappelijke denkbeelden over de definitie van coördinatie, coördinatiemechanismen en effectiviteit.

2.2.1 Definitie coördinatie

Wat wordt er onder coördinatie verstaan? Hierbij is het belangrijk om te stellen dat er in de literatuur geen eenduidige definitie bestaat. Hayward & Wright (2002) definiëren coördinatie als *“het management van een (mogelijk) conflict in een context van systemische, wederzijdse afhankelijkheidsrelaties, door de mobilisatie van de middelen zoals hiërarchische controle en/of de manipulatie van netwerken om grotere consistentie en cohesie te bewerkstelligen in het bereiken van domeinoverstijgend beleid, dat onderworpen is aan normatieve, structurele en procedurele beperkingen”* (blz. 20, vertaling red.). Hayward & Wright (2002) stellen in navolging van Seidman (1970) dat coördinatie zowel een proces beschrijft, namelijk het proces van de afstemming, als een doel, namelijk het bij elkaar brengen van verschillende delen om de uiteindelijke doelen te bereiken (Hayward & Wright, 2002, blz. 12).

2.2.2 Verkokering

Coördinatie is cruciaal voor de omgang met wicked issues maar binnen de context van de overheid niet vanzelfsprekend (Hansen & Steen, 2010, blz. 2-3). De overheid kent een relatief verkokerd karakter. Schillemans (2008) stelt dat verkokering inherent is aan organisaties; om complexe taken te vervullen is het onontkomelijk dat taken worden opgedeeld. Deze differentiatie zorgt er uiteraard voor dat er een zeker mate van afstemming moet plaatsvinden. De mate waarin deze afstemming lukt of juist mislukt geeft volgens Schillemans (2008) de mate van verkokering weer. Deze verkokering kan zich, zoals hiervoor gesteld, op verschillende wijze uiten: tegensprekend beleid, versnipperde bevoegdheden en gebrekkige coördinatie, samenwerking en communicatie (Schillemans, 2008). Dit mechanisme wordt binnen de overheid nog eens versterkt door de hiërarchische organisatievorm. Sturings- en verantwoordelijkheidslijnen lopen verticaal, waardoor eventuele horizontale afstemming wordt bemoeilijkt (Hansen & Steen, 2010, blz. 8-9). Hansen & Steen (2010) stellen daarbij dat de specifieke Nederlandse politieke en bestuurlijke omstandigheden extra bijdragen aan de verkokering van het Nederlandse overheidsbestel. Het principe van ministeriële verantwoordelijkheid creëert een zekere fragmentatie binnen het politieke stelsel, dat afstraalt op het ondersteunende ambtenarenapparaat. Dat de ministers individueel verantwoordelijkheid dragen voor het aan hun toegewezen departement met bijbehorend ambtenarenapparaat, stimuleert geenszins de samenwerking tussen minister-collega's en

hindert tevens de samenwerking tussen verschillende ambtenarenapparaten (Hansen & Steen, 2010, blz. 23).

De coördinatieproblematiek, die inherent is aan de organisatie binnen de overheid, is nog eens versterkt door de New Public Management-hervormingen (NPM) in de jaren '80. Deze hervormingen waren gericht op het efficiënter en effectiever laten functioneren van de overheid maar resulteerden in een grotere fragmentatie van het systeem. Deze fragmentatie versterkte dan ook de problemen die de centrale overheid ervoer met interdepartementale coördinatie. Politiek en ambtelijk leidinggevenden richtten zich nog sterker op hun eigen sector en organisatie (Christensen, Christensen, Laegreid & Midtbo, 2010, blz. 9; De Vries & Yesilkagit, 1999, blz. 118).

Binnen deze verkokerde omgeving kan afstemming tussen departementen lastig zijn. Ten einde om te gaan met wicked issues is coördinatie echter noodzakelijk. Het is dan ook van belang om te bezien hoe de coördinatie zo kan worden ingericht dat men binnen deze verkokerde overheid wel degelijk wicked issues kan oplossen.

2.2.3 Coördinatiemechanismen

Coördinatie is in de bestuurs- en organisatiewetenschap uitgebreid behandeld en beschreven. Hierbij worden verschillende indelingen gehanteerd. Ten eerste ziet men een onderverdeling in coördinatiemechanismen:

1. *Hiërarchisch-gebaseerde coördinatie*: Hiërarchische coördinatie is gebaseerd op autoriteit en dominantie van de ene actor over de ander. Coördinatie-instrumenten zijn hierbij het stellen van regels, planningssystemen, financiële systemen etc.
2. *Marktgebaseerde coördinatie*: Markttypische coördinatie gaat uit van de principes van de markt en is daarmee gebaseerd op competitie en uitruil.
3. *Netwerkgebaseerde coördinatie*: Netwerktypische coördinatie is primair gebaseerd op wederzijds afhankelijke actoren die relaties aangaan om gezamenlijk doelen te kunnen bereiken, zoals beleidsvorming. Deze netwerken functioneren op basis van vertrouwen. Alhoewel netwerken vaak spontaan ontstaan, kan de overheid deze ook bewust instellen. Coördinatie-instrumenten die een netwerktypische coördinatiebasis hebben, betreffen onder andere gezamenlijke besluitvormingsstructuren, publiek-private samenwerkingen en cultuurmanagement (Peters, 1998, blz. 297; Hansen &

Steen, 2010, blz. 6-7; Jayasuriya, blz. 104-105; Verhoest, Bouckaert & Peters, 2007, blz. 332).

Christensen & Laegreid (2008), Christensen e.a. (2010), De Vries & Yesilkagit (1999) en Matheson (2000) maken ten tweede een onderscheid in *verticale* en *horizontale* coördinatie. Verticaal refereert daarbij naar coördinatie tussen niveaus terwijl horizontale coördinatie gericht is op afstemming tussen organisatieonderdelen van dezelfde niveaus (Christensen & Laegreid, 2008, blz. 102; Christensen e.a., 2010, blz. 2; De Vries & Yesilkagit, 1999, blz. 117; Matheson, 2000). De verticale coördinatie treft men aan bij hiërarchisch-gebaseerde coördinatie (Christensen e.a., 2010, blz. 6). Deze verticale vorm van coördinatie gaat uit van politiek-ambtelijke leidinggevenden die het werk van hun ondergeschikten controleren, binnen een vaste structurele vorm (Christensen e.a., 2010, blz. 5; De Vries & Yesilkagit, 1999, blz. 117). Horizontale coördinatie vindt plaats op basis van overleg, onderhandeling en overtuiging (Matheson, 2000, blz. 44, 48). Deze coördinatie richting vindt men terug bij netwerkgebaseerde coördinatie (Verhoest, Bouckaert & Peters, 2007, blz. 332). Horizontale coördinatie manifesteert zich binnen vier domeinen: intergouvernementele relaties, interdepartementale relaties, intradepartementale relaties en relaties met non-gouvernementele organisaties. Deze horizontale coördinatie kan op allerlei niveaus binnen de overheid plaatsvinden; tussen ministers, topambtenaren en operationele ambtenaren (Matheson, 2000, blz. 45). Een zeer gebruikelijke vorm van horizontale coördinatie zijn commissies. Deze commissies, die structureel kunnen bestaan of ad hoc kunnen worden ingesteld, betreffen bijvoorbeeld de ministerraad, ministeriële commissies en interdepartementale commissies. Deze horizontale coördinatie kan ook nog worden ingedeeld naar formaliteit. Sommige vormen van coördinatie, zoals de commissies, zijn formeel maar een groot deel van horizontale coördinatie vindt ook informeel plaats (Matheson, 2000, blz. 49-50). Een voorbeeld hiervan is de hoeveelheid contact die ambtenaren van verschillende departementen hebben via de mail of over de telefoon: “ *The inter-departmental relationships are largely ad hoc; more time is spent on the telephone than at inter-departmental meetings* ” (Matheson, 2000, blz. 50). Andere horizontale coördinatiemechanismen op interdepartementaal niveau zijn wederzijdse aanpassing, waarbij departementen op voorhand geen beleid voorstellen dat ingaat tegen de principes van andere departementen, en gedeelde cultuur, welke onder andere wordt gestimuleerd door interdepartementale functieroulatie (De Vries & Yesilkagit, 1999, blz. 117; Matheson, 2000, blz. 50).

Ten derde maken Hansen & Steen (2010) op basis van Bouckaert, Peters & Verhoest (2010) een onderverdeling naar structurele en management coördinatievormen. Structurele coördinatievormen verwijzen naar institutionele vernieuwingen of aanpassingen, zoals programmaministers of het herverdelen van het takenpakket van departementen. Management coördinatievormen verwijzen naar bepaalde manieren van management ter versterking van coördinatie, zoals strategisch, financieel of cultuur management. Voorbeelden van deze mogelijke managementtoepassingen zijn het invoeren van bepaalde budgetprocedures of competentie management (Hansen & Steen, 2010, blz. 6-7).

Op basis van deze verdelingen onderscheiden Verhoest, Bouckaert & Peters (2007) de volgende coördinatie-instrumenten:

<i>Coördinatie-instrumenten</i>	Hiërarchische coördinatie / verticale coördinatie	Marktgebaseerde coördinatie	Netwerkgebaseerde coördinatie / horizontale coördinatie
Management (formeel)	Top-down strategisch management; traditioneel inputgeïntereerd financieel management	Resultaatgeïntereerd financieel management gefocust op prikkels	Bottom-up, interactief strategisch management; resultaatgeïntereerd financieel management gericht op o.a. informatie-uitwisseling; Cultuur- en kennismanagement (door Matheson deels als informeel bestempeld)
Structureel (formeel)	Verandering taken; verandering verantwoordingslijnen	Inrichten van markten: interne markten, quasi-markten, competitieve markten etc.	Overleg- en adviesorganen, zoals kabinet, ministeriële commissies, interdepartementale commissies en overleggen; gezamenlijke besluitvormingsprocedures; partnerschappen;

<i>Informeel</i>	Informatie - uitwisselingssystemen; ketenmanagementstructuren
	<i>Telefonisch en elektronisch contact</i>

Figuur 1: Coördinatie-instrumenten (naar Verhoest, Bouckaert & Peters, 2008, blz. 345).

Zoals Schillemans (2008) verkokering als een continuüm beschrijft, stelt Peters (1998) dat ook coördinatie als continuüm kan worden geschetst. Daarbij kunnen negatieve en positieve coördinatie aan beide kanten van het continuüm worden gesteld. Negatieve coördinatie beschrijft afstemming tussen organisaties die zich slechts beperkt tot het elkaar kennen en het niet interfereren in elkaars werkzaamheden. Van positieve coördinatie is daarentegen sprake wanneer er in gezamenlijkheid tussen verschillende onderdelen beleid wordt gevormd (Peters, 1998, 296-297; Hansen & Steen, 2010, blz. 9; Jayasuriya, 2001, blz. 104-105).

Coördinatie is inherent aan het organiserend en daarmee vaak taakdifferentiërend principe (Schillemans, 2008). Zij vindt dus plaats binnen alle organisaties en overkoepelingen van organisaties. Het bovenstaande model (figuur 1) schetst de mogelijke coördinatie-instrumenten. In dit onderzoek zal primair worden gefocust op de coördinatie tussen ministeries. Hayward & Wright (2002) benoemen op basis van Metcalfe (1994) verschillende instrumenten van interdepartementale coördinatie binnen de centrale overheid:

1. *Formele en informele communicatie tussen departementen:* communicatie over beleid binnen ministeries is vaak al moeilijk, omdat beleidsvormers bang zijn voor ‘bemoeienis’. Communicatie tussen departementen is een stap verder en blijkt dan ook vaak te ontbreken. Voor informatie-uitwisseling kan men meer vertrouwen op informele communicatiekanalen, die voortkomen uit bijvoorbeeld informele netwerken die op basis van gezamenlijke waarde zijn ontstaan, dan op formele communicatiekanalen in bijvoorbeeld interdepartementale commissies. Informele communicatie betreft dan bijvoorbeeld telefoneren en e-mailen onderling, zoals hierboven reeds is uitgewerkt.
2. *Bilaterale consultatie tussen departementen:* hoge ambtenaren of eventueel de politieke leidinggevenden kunnen elkaar bilateraal consulteren om tot afstemming te komen.

3. *Interdepartementale afstemming*: interdepartementale afstemming kan plaatsvinden in interdepartementale en ministeriële commissies middels overleg en onderhandeling. Het leidende ministerie heeft hier een belangrijke rol in. Meestal is deze partij voorzitter en is het aan hun de overige partijen te stimuleren tot wederzijds geaccepteerde afspraken. Sommige van deze commissies zijn geïnstitutionaliseerd, anderen bestaan slechts tijdelijk.
4. *Departementale 'dwang'*: in sommige gevallen kan er geen overeenstemming worden bereikt tussen departementen. Om toch afstemming te bereiken tussen departementen, kan er voor worden gekozen om een bepaald beleid vanuit een ministerie door een hoger gestelde, zoals de minister-president, op te laten leggen aan de andere ministeries. Er is dan sprake van verticale lijnen in plaats van de horizontale lijnen, waarop bovengestelde vormen gebaseerd zijn (Hayward & Wright, 2002, blz. 19).
5. *Vaststellen van core executive prioriteiten/het bepalen van een algemene regeringsstrategie*: het vaststellen van een algemene regeringsstrategie en de prioriteiten van de core executives (hieronder nader uitgelegd) hierin, is tevens een bepaalde vorm van coördinatie tussen de verschillende departementen. Hierin wordt afgesproken waaraan gewerkt zal worden, door wie en waar samenwerking vereist is (Hayward & Wright, 2002, blz. 19; zie ook De Vries & Yesilkagit, 2000, blz. 118).

Naast deze door Hayward & Wright (2002) genoemde vormen, kan uit het eerder beschrevene nog een aantal andere vormen worden gedestilleerd:

6. *Wederzijdse aanpassing*: Departementen houden rekening met andere departementen en stellen op voorhand geen beleid voor dat compleet indruist tegen de principes van deze departementen.
7. *Gedeelde waarden en cultuur*: Door dezelfde waarden en normen te hebben waarop beleid wordt gebaseerd, zou afstemming tussen beleidsmedewerkers van verschillende departementen makkelijker kunnen verlopen. Dit kan worden bewerkstelligd door functieroulatie; ambtenaren moeten na een bepaald aantal jaar wisselen van departement. Hierdoor kan kruisbestuiving van waarden plaatsvinden.

Hayward & Wright (2002) stelt in navolging van Metcalfe (1994) tot slot dat coördinatie geen dichotoom verschijnsel is, maar dat het gaat om de keuze voor een mix van verschillende

coördinatieprocessen en –methodes die bruikbaar zijn voor het oplossen van het specifieke probleem (Hayward & Wright, 2002, blz. 17).

2.2.4 Effectiviteit van coördinatie

Wat bepaalt de effectiviteit van coördinatievormen? Volgens Peters (1998) hangt dat onder andere af van de omstandigheden waaronder zij plaatsvinden. Zo stelt Peters (1998) dat zodra organisaties op lossere wijze zijn georganiseerd of indien vele actoren betrokken zijn bij een ingewikkeld beleidsprobleem, de effectiviteit van de hiërarchische coördinatie afneemt. Een netwerktypische coördinatie past hier beter. Over het marktgebaseerde coördinatiemechanisme, geeft Peters (1998) aan dat de kenmerken van de publieke sector niet direct aansluiten bij de marktprincipes die in dit mechanisme centraal staan en dat ambtenaren zich zelf niet direct als vragers en aanbieders zien en op basis daarvan handelen.

Een belangrijk concept binnen coördinatie op centraal overheidsniveau is *core executive*. Core executives zijn hogere ambtenaren, zoals directeuren-generaal of secretarissen-generaal, of politiek leidinggevenden, zoals ministers of de minister-president. Door hun centrale positie binnen het centrale bestuursapparaat kunnen zij een rol vervullen in interdepartementale coördinatie (Hayward & Wright, 2002). Zij kunnen niet alleen zelf afstemming initiëren, maar zij kunnen ook een bijdrage leveren aan bottom-up opgezette coördinatietrajecten. Keast & Brown (2002) stellen namelijk dat het slagen van coördinatie door bijvoorbeeld een bepaald project in te richten, wordt vergroot door het hebben van politiek sponsorschap. Een vooraanstaand bestuurder of politicus kan het project een bepaalde mate van autoriteit meegeven. Men moet zich bij netwerkgebaseerde coördinatie dan ook niet alleen focussen op de horizontale coördinatie, maar ook afstemming zoeken op de verticale organisatielijn. Wanneer men geen steun heeft binnen de verticale lijn, zal de slagingskans van horizontale coördinatie dan ook afnemen (Keast & Brown, 2002, blz. 23-28).

De kans op ineffectiviteit wordt groter wanneer organisaties zich over hetzelfde beleid moeten buigen maar zij de ideologie en waarden die aan deze ideologie ten grondslag liggen niet delen. Hierdoor ontstaan de zogeheten *turf wars*, waarin verschillende organisatie(s)(onderdelen) strijd voeren omtrent een bepaald beleid. Bij de vormgeving van coördinatie moet dan ook rekening worden gehouden met mogelijke *bureaupolitiek*. Korsten beschrijft bureaupolitiek in navolging van Rosenthal, Geveke en 't Hart (1994) als: “*door ambtelijke functionarissen en instellingen geëntameerde politieke processen en gedragingen als gevolg van belangenconcurrentie in het ambtelijk apparaat*” (Korsten, onbekend, blz. 8).

Ambtenaren zijn, in tegenstelling tot wat Weber beweert, niet vrij van belangen. Zij worden gedreven door persoonlijke belangen en belangen vanuit de organisatie, waar zij voor zullen 'strijden' (Korsten, onbekend, blz. 65). Politiek vindt dan ook niet alleen plaats binnen de regering, maar kan zich ook binnen het ambtelijk apparaat manifesteren (Korsten, onbekend). Dit wordt tevens onderschreven door Moe (1994). Moe (1994) stelt dat de organisatie van de overheid voortkomt uit politieke overwegingen en besluiten. Welke agencies er ontstaan en welke organisatieonderdelen zich waarmee bezighouden, wordt bepaald door een samenspel van betrokken actoren, wiens handelen wordt ingegeven door overtuiging en belangen (Moe, 1994, blz. 18, 21-24).

2.3 Coördinatie van wicked issues

De hedendaagse overheid wordt geconfronteerd met complexe problemen. De centrale overheid is van origine gebaseerd op verticale coördinatie. Zij bestaat uit verschillende departementen die worden aangestuurd door bewindspersonen. Elke bewindspersoon is verantwoordelijk voor één departement. De ambtenaren binnen dit departement werken voor deze bewindspersoon en zijn aan deze bewindspersoon ambtelijk loyaal. Wicked issues passen zich echter niet aan aan de verantwoordelijkheidsverdeling binnen een regering. De vraag is dan ook of er binnen deze verkokerde structuur gebaseerd op verticale coördinatie voldoende ruimte is voor het oplossen van wicked issues (Christensen e.a., 2010, blz. 5).

In de literatuur wordt aangegeven dat wicked issues door hun kenmerken eigenlijk per definitie niet te coördineren zouden zijn. Vanwege de onduidelijkheid die wicked issues omgeven, bestaan er evenveel percepties en visies op de probleemdefiniëring en mogelijke oplossingen als dat er betrokken actoren zijn. Omdat wicked issues evenwel behandeld en opgelost dienen te worden, is het van belang dat er toch wordt getracht een manier van afstemming te vinden.

Wicked issues worden behandeld binnen de beleidsstructuur van een netwerk. Dit is inherent aan de kenmerken van wicked issues. Wicked issues zijn multidisciplinair en er zijn meerdere actoren bij deze problemen betrokken. Voor het oplossen van deze problemen zijn de actoren wederzijds afhankelijk van elkaar, waardoor een netwerk nodig is. Binnen dit netwerk wordt tussen de betrokken actoren overleg gevoerd en onderhandeld over de oplossing van de problematiek (Matheson, 2000, blz. 51; Van Bueren, Koppenjan & Klijn, 2000; Durant & Legge, 2006). Het nadeel van deze vorm is dat door de betrekkelijke gelijkheid van actoren

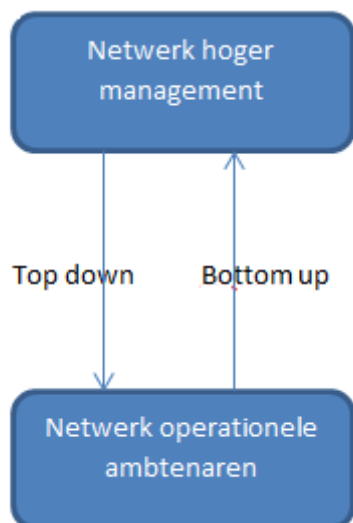
het gevaar zich voordoet dat de discussie over probleemdefiniëring en oplossing zich continue blijft voortzetten. Uiteindelijk zal er echter toch een besluit moeten worden genomen over een definitieve probleemdefinitie en –oplossing. Het is dan ook van belang te bezien in de wijze van coördinatie wie binnen een netwerk deze beslissing neemt, oftewel: wie coördineert het coördinatieproces? Dit metacoördinatie-aspect zal worden meegenomen in dit onderzoek.

De manier waarop het netwerk ontstaat is van cruciaal belang. Daarbij kan er een onderscheid worden gemaakt tussen bottom-up coördinatie of top-down coördinatie. Bij bottom-up coördinatie komt het netwerk voort vanuit de ‘operationele’ ambtenaren, ook wel de street-level bureaucrats genoemd. De ambtenaren binnen de departementen worden geconfronteerd met een wicked probleem en hebben hier onderling interdepartementaal contact over. Het probleem zal vervolgens door de beleidsmedewerkers via de verticale lijnen van het departement omhoog worden gebracht naar de ambtelijk en politiek leidinggevenden. De focus ligt echter bij de operationele beleidsmedewerkers; zij definiëren interdepartementaal het probleem en stellen mogelijke oplossingen voor die vervolgens in de lijn van de departementen wordt gebracht.

Bij de top-downbenadering verschuift de focus van operationele ambtenaren naar topambtenaren en bewindspersonen. Het bestaan van een wicked issue wordt bij deze benadering herkend door het hogere management en vervolgens wordt aan de ambtenaren de opdracht gegeven deze problematiek nader uit te werken en aan te pakken. Het oplossen van de issues komt dan dus niet voort uit het operationele niveau zelf, maar zij krijgen opdracht van het hogere management om deze problematiek te behandelen.

Op beide niveaus, zowel bij het hogere management als bij de operationele laag, is het voor effectieve coördinatie van belang dat er sprake is van een netwerkstructuur. Dit komt voort uit de kenmerken van wicked issues. Voor het hogere management kan dit de vorm hebben van interdepartementale overleggen, zoals een Directeuren-generaaloverleg, het Secretarissen-generaaloverleg, ministeriële commissies en de ministerraad. Voor het operationele niveau houdt dit in dat er afstemming plaats vindt tussen ambtenaren van verschillende departementen. Dit kan op informele basis, bijvoorbeeld door ad hoc telefonisch of elektronisch contact te leggen, of op formele basis, bijvoorbeeld in interdepartementale overleggen.

Schematisch kan dit model als volgt worden weergegeven:



Figuur 2: Top-down vs. Bottom-up

Voor de coördinatie is tevens van belang hoe het wicked issue door de betrokkenen wordt benaderd. Hoe richten de actoren de coördinatie binnen het netwerk in? Het besluitvormingsmodel van Allison & Zelikow (1999) biedt hiervoor een theoretische grondslag. In hun reconstructie en analyse van de Cubacrisis onderscheiden zij drie verschillende besluitvormingsmodellen: *rational actor model*, *organizational behaviour model* en *governmental politics model*. De bovenstaande literatuur over wicked issues, verkokering en coördinatie overziend, lijken deze theoretische besluitvormingsmodellen op verschillende manieren terug te komen binnen het coördinatievraagstuk.

Wicked issues worden omgeven door onzekerheid, met als gevolg dat er vaak verschillende visies bestaan over oorzaak en mogelijke oplossingen. Uit de literatuur komt naar voren dat op basis van deliberatie en overleg, uitgaand van het probleem en de urgentie om uiteindelijk tot een soort oplossing te komen voor bepaalde issues, samen wordt gezocht naar een gedeelde visie op oorsprong en oplossingsrichtingen. Hier herkent men een bepaalde rationele benadering in. Er wordt een probleem ervaren en er bestaan verschillende visies over wat het probleem precies is en hoe zij kan worden opgelost, maar er wordt getracht er samen uit te komen. Hierin valt het *rational actor model* van Allison & Zelikow (1999) te herkennen. Deze rationele benaderingswijze is uitgebreid onderzocht door Allison & Zelikow (1999) in hun analyse van de besluitvorming rondom de Cubacrisis. In hun *rational actor model* wordt

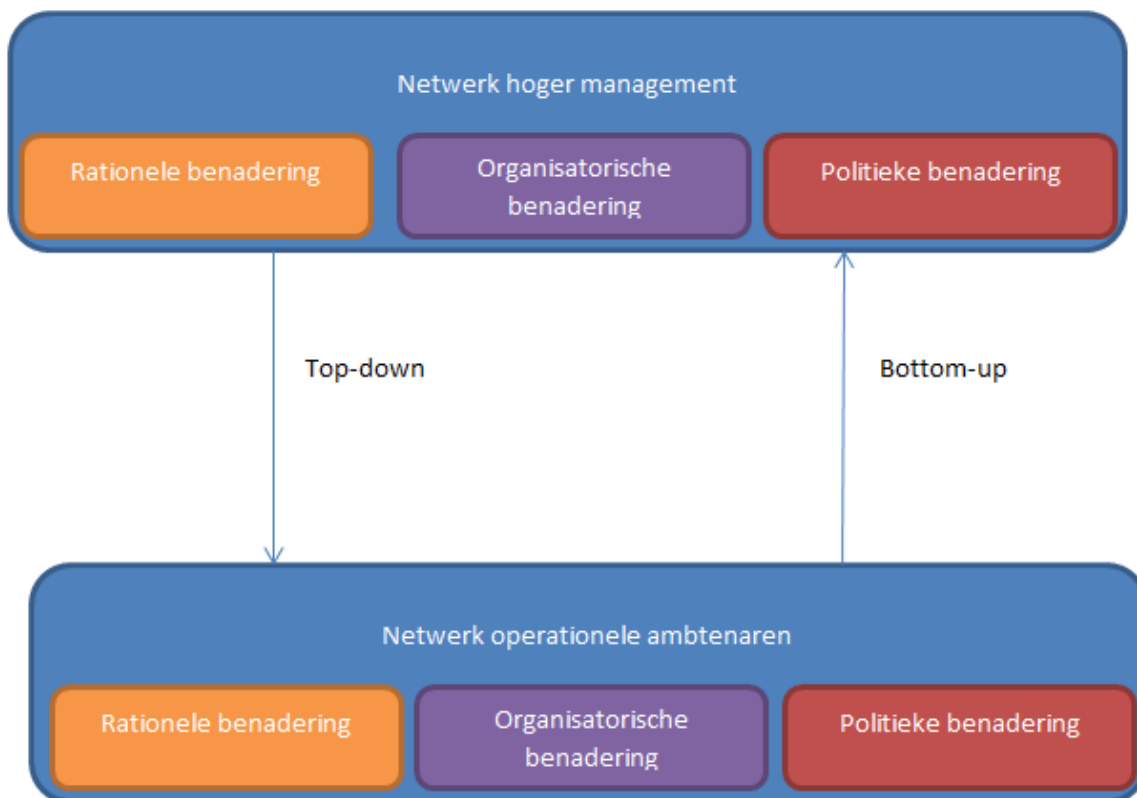
gesteld dat er een bepaald doel is dat wordt nagestreefd. Na vaststelling van dit doel worden de mogelijke handelingswijzen en haar bijbehorende consequenties onderzocht, waarna de handelingswijze wordt gekozen die leidt tot de grootste doelmaximalisatie (Allison & Zelikow, 1999, blz. 18). Het op rationele wijze benaderen van wicked issues kan worden herkend doordat primair wordt uitgegaan van het probleem en het oplossen van het probleem. Vanuit dit vertrekpunt gaan de betrokken actoren in overleg en deliberatie, om zo uiteindelijk het wicked issue zo goed mogelijk op te lossen.

Allison & Zelikow's tweede model is het *organizational behaviour model*. Dit model gaat er vanuit dat besluiten worden ingegeven door standaardprocessen binnen organisaties. Deze standaardprocessen genereren standaardhandelingspatronen. Zoals hiervoor reeds beschreven, vereist de taakverdeling die inherent is aan het organiserend principe, bepaalde coördinatie. Dit wordt onder andere ingevuld door het inrichten van standaardwerkprocessen. Naast deze standaardwerkprocessen, speelt ook de organisatiecultuur een belangrijke rol in de vormgeving van handelingspatronen van organisaties. Deze handelingspatronen volgen een *logic of appropriateness*. Dit houdt in dat de uiteindelijke keuze voor een handelingswijze wordt ingegeven doordat de situatie op een eerder meegemaakte situatie lijkt en dat er wordt gehandeld zoals bij deze eerdere situatie ook is gehandeld (Allison & Zelikow, 1999, blz. 143-146, 153-154). Allison & Zelikow (1999) benoemen binnen dit model de *complexity of joint action*. Daarmee trachten zij te laten zien dat gezamenlijk opereren, zoals wicked issues vereisen, moeilijk kan worden doordat de verschillende regels en procedures waarop de betrokken organisaties hun handelen baseren, met elkaar interacteren en soms elkaar tegenwerken (Allison & Zelikow, 1999, blz. 158-159). Wat uit dit model belangrijk is voor de coördinatie van wicked issues, is dat erkend wordt dat problemen vaak gefragmenteerd zijn en dat organisaties tevens gekenmerkt worden door taakdifferentiatie. Deze versplintering bemoeilijkt opereren terwijl dit opereren thans wel vraagt om een integrale aanpak (Allison & Zelikow, 1999, blz. 166-167). Wicked issues zijn multidimensionele problemen en zijn daardoor zeker gefragmenteerd, maar vragen tegelijkertijd om een geïntegreerde aanpak. Een model die besluitvorming vanuit deze invalshoek bekijkt, kan dan ook van toepassing zijn.

Waar de focus en de aandacht bij de rationele benadering primair bij het probleem ligt, kan het aanpakken van een wicked issue ook meer vanuit politieke overwegingen worden ingegeven. Deze politieke overwegingen kunnen ten eerste leiden tot de urgentie van het herkennen en aanpakken van een wicked issue. Het is te verwachten dat dit hoofdzakelijk

gebeurt op hoger managementniveau. Waar ambtenaren vooral inhoudelijk georiënteerd zijn, hebben topambtenaren en bewindspersonen een meer algemene, politieke focus. Politieke overwegingen kunnen ten tweede betrekking hebben op de wijze van handelen met betrekking tot het aanpakken van het wicked issue. Dit aspect van de politieke benadering ziet men terug in de theorie over *bureaupolitiek*. Korsten (onbekend) beschrijft dat betrokken actoren worden gestuurd door hun eigen belangen, belangen van hun organisatie en eventueel het nationaal belang. Belangen van de organisatie betreffen daarbij bijvoorbeeld de drive van organisaties om taken te behouden of uit te breiden. Deze sturing door belangen binnen het ambtelijk apparaat wordt bureaupolitiek genoemd. Hiermee beperkt een belangen- en overtuigingsstrijd zich niet alleen tot het politieke niveau (bewindspersonen) maar kan deze zich ook voordoen binnen het ambtelijk apparaat (Korsten, onbekend, blz. 65-66). Moe (1994) onderschrijft dit door te stellen dat organisatieoverwegingen, waar coördinatie een inherent onderdeel van is, vaak worden ingegeven door politieke overwegingen. Deze bureaupolitiek is verwerkt door Allison & Zelikow (1999) in hun *governmental politics model*. Deze politieke benadering stelt dat besluitvorming plaatsvindt door onderhandelingsspellen tussen de betrokken actoren. Deze actoren handelen op basis van belangen, functie en organisatorische achtergrond. Onderhandelen, overtuigen en overhalen zijn de primaire handelingswijzen binnen deze benadering (Allison & Zelikow, 1999, blz. 255, 259, 275-278, 294-310). In tegenstelling tot de rationele benadering staan bij de politieke benadering de betrokken actoren meer tegenover elkaar. Deze politieke benadering is dan ook te herkennen aan het handelen op basis van belangen, onderhandelen en overtuigen en een sterkere neiging tot strijd.

Schematisch kunnen de bovenstaande modellen op volgende wijze worden uitgewerkt:



Figuur 3: Theoretisch model

Dit figuur vormt de theoretische basis van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 zullen de modellen verder worden uitgewerkt en geoperationaliseerd. Daarna zal dit model als basis dienen voor de analyse (hfd. 6). In deze analyse zijn de benaderingen apart beschreven.

2.4 Conclusie

Wicked issues en coördinatie zijn actuele wetenschappelijke thema's. De overheid wordt in steeds grotere mate geconfronteerd met complexe problemen, die grensoverschrijdend zijn, geen duidelijke probleemdefinitie en –oplossing kennen en waarbij meerdere actoren betrokken zijn. Deze problemen vragen volgens Durant & Legge (2006) dan ook om een multidisciplinaire en integrale aanpak. Vanwege het verkokerde karakter van de overheid, vormt een integrale aanpak voor de overheid een uitdaging (Schillemans, 2008). Voor een integrale aanpak zijn coördinatie en afstemming van essentieel belang. Coördinatie is een breed theoretisch begrip. Meerdere auteurs hebben coördinatie bestudeerd en gecategoriseerd. Daarin maakten zij onder andere een onderverdeling in:

- hiërarchisch-gebaseerde / marktgebaseerde / netwerkgebaseerde coördinatie;
- verticale en horizontale coördinatie;

- structurele en management coördinatievormen (Peters, 1998; Hansen & Steen, 2010; Jayasuriya, 2001; Verhoest, Bouckaert & Peters, 2007; Christensen & Laegreid, 2008; Christensen e.a., 2010; De Vries & Yesilkagit, 1999).

De mate waarin deze coördinatie slaagt, is afhankelijk van allerlei aspecten. Keast & Brown (2002) geven aan dat *politiek eigenaarschap* van een programma positief de coördinatie kan beïnvloeden. Korsten (onbekend) stelt daar tegenover dat *bureaupolitiek*, waarin organisatieonderdelen een (belangen)strijd aangaan over beleid, afstemming juist weer bemoeilijkt.

Hayward & Wright (2002) benoemen verschillende instrumenten waarmee interdepartementale coördinatie kan worden vormgegeven. In de rest van dit onderzoek bieden deze instrumenten een indicatie om in de praktijk interdepartementale afstemming te herkennen.

Wanneer men de verschillende aspecten van coördinatie bestudeert en deze relateert aan wicked issues, blijken de besluitvormingsmodellen van Allison & Zelikow (1999) deze verschillende aspecten goed te incorporeren. Allison & Zelikow beschrijven drie theoretische besluitvormingsmodellen, namelijk het *rational actor model*, het *organizational behaviour model* en *governmental politics model*. De verschillende aspecten die auteurs noemen in het kader van coördinatie passen binnen deze modellen. Zo kan het deliberatief benaderen van wicked issues worden teruggevonden in het rationele model maar maken politiek eigenaarschap en bureaupolitiek juist weer onderdeel uit van het politieke model. De besluitvormingsmodellen vormen dan ook het theoretisch kader waarin de casus programma Rijksbrede aanpak fraude wordt bestudeerd. In hoofdstuk 3 zullen de besluitvormingsmodellen nader worden geoperationaliseerd met betrekking tot coördinatie, om vervolgens in hoofdstuk 6 de grondslag te vormen van de analyse van de casus.

3. Methodologisch kader

Het methodologisch kader dient als raamwerk waarbinnen de verzameling en analyse van de onderzoeksgegevens plaats zal vinden. Om te beginnen zal de operationalisatie van dit onderzoek worden weergegeven. Dit vindt plaats door het opstellen van een onderzoeksvraag die leidend zal zijn voor de daadwerkelijke uitvoering van het onderzoek. Na het opstellen van de operationele onderzoeksvraag worden de indicatoren, die het theoretisch model meetbaar maken, weergegeven. Met deze indicatoren als operationalisatie van het theoretisch model zal antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag en daarmee uiteindelijk op de hoofdvraag van dit onderzoek. Vervolgens zal de casus uiteen worden gezet, om tenslotte te beschrijven hoe de data zullen worden verzameld en geanalyseerd.

3.1 Operationalisatie

3.1.1 Onderzoeksvraag

Dit onderzoek heeft als doel om op basis van bovenstaand theoretisch model omtrent coördinatie van wicked issues, de coördinatiestructuur van het Programma Rijksbrede aanpak fraude te analyseren. De volgende onderzoeksvraag staat dan ook centraal:

Hoe is de coördinatiestructuur van het Programma Rijksbrede aanpak fraude tot stand gekomen?

Op basis van het theoretisch model zal de casus worden onderzocht. Hierbij is het coördinatiemodel de onafhankelijke variabele (A). De coördinatiebenadering bestaat uit de rationale, organisatorische of politieke benadering of een combinatie hiervan. De coördinatiebenadering als onafhankelijke variabele (A) vormt de uiteindelijke coördinatiestructuur. Deze coördinatiestructuur is dan ook de afhankelijke variabele (B) en betreft de feitelijke afstemmingsstructuur in de praktijk. Deze causale relatie is in figuur 4 schematisch weergegeven:



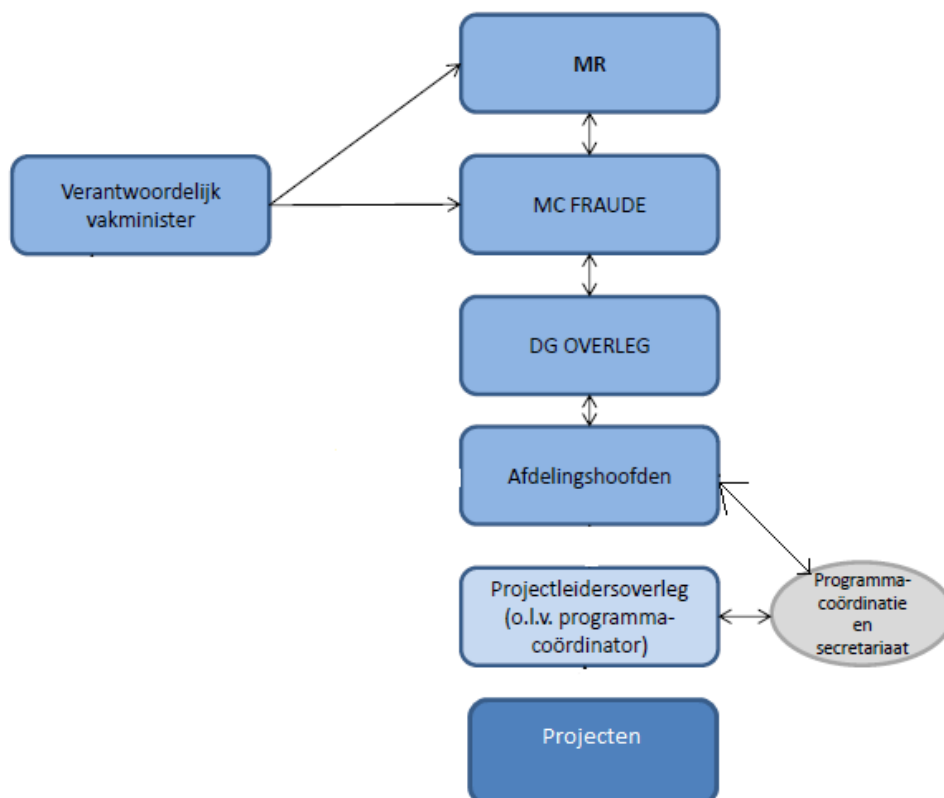
Figuur 4: Centraal staande causale relatie

De precieze wijze waarop coördinatie wordt benaderd, bepaalt de uiteindelijke coördinatiestructuur. In deze casus is de coördinatiestructuur (B) al bepaald. Er zal dus vanuit de afhankelijke variabele (B) een procesreconstructie worden gemaakt, die uiteindelijk zal aangeven welk coördinatiemodel (A) de basis heeft gevormd voor de structuur. Dit betreft de coördinatiestructuur van de Rijksbrede aanpak fraude. Deze ziet er als volgt uit:

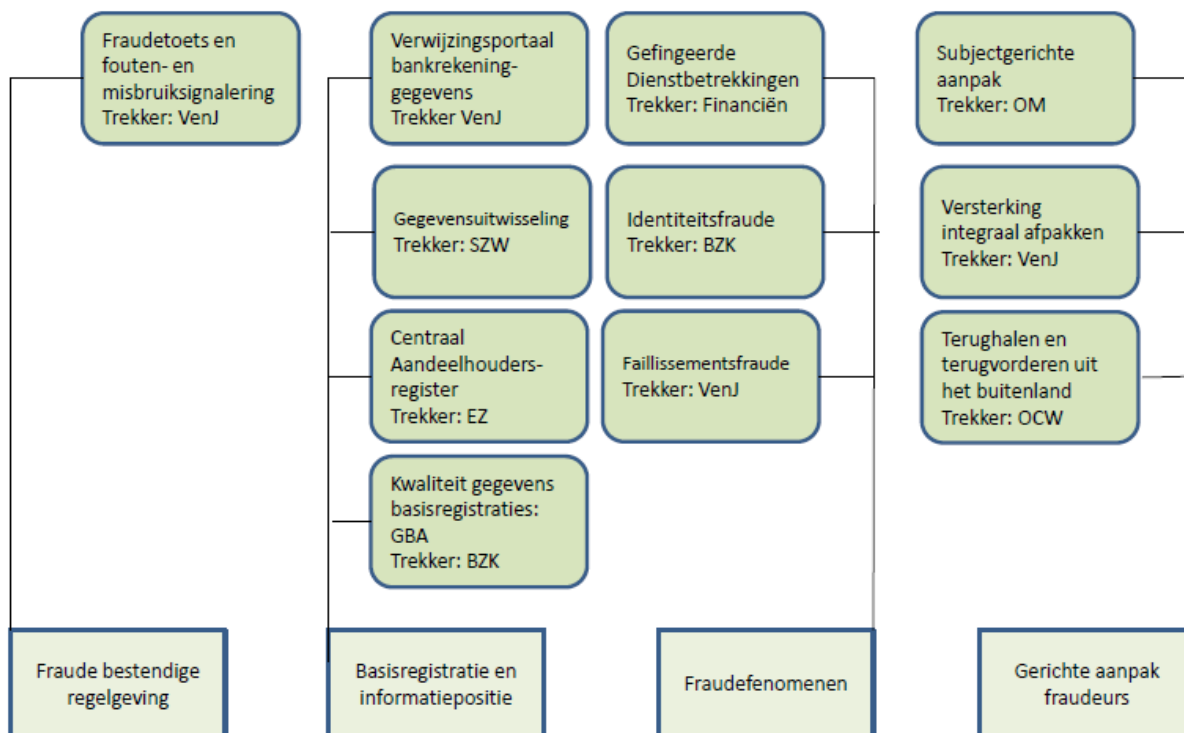
De Rijksbrede aanpak fraude wordt geleid door een ministeriële commissie (MC), bestaande uit de minister-president, de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ), de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de staatssecretaris van Financiën (FIN), de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de minister van Economische Zaken (EZ) en de minister voor Wonen & Rijksdienst (W&R). De minister-president zit de MC voor en de minister van VenJ heeft de verantwoordelijkheid voor de coördinatie binnen het programma. Er zijn twee overlegstructuren ingericht die de ambtelijke voorportalen vormen voor deze MC. Dit is ten eerste het directeuren-generaal overleg (DGO). Aan dit DGO nemen DG's deel van de verschillende ministeries aangevuld met ambtelijk leidinggevenden van het Openbaar Ministerie (OM), de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) en de Koninklijke Marechaussee (KMAR). Ten tweede wordt dit DGO voorbereid door het hoofdenoverleg, waarin de hoofden van de betrokken departementen deelnemen. Het hoofdenoverleg vormt daarmee het ambtelijk voorportaal voor het DGO.

Het programma, waar de MC, het DGO en het hoofdenoverleg onderdeel van uit maken, worden ondersteund door het programmteam Rijksbrede aanpak fraude. Dit team valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VenJ. Het team leidt de coördinatie van de Rijksbrede aanpak fraude en is daarmee verantwoordelijk voor de projectstructuur die binnen

het programma is opgezet voor de uitvoering van de domeinoverstijgende maatregelen. Deze projectstructuur bestaat uit 11 projecten. Vijf van deze projecten worden getrokken door VenJ, één door SZW, twee door BZK, één door FIN, één door het OM en één door OCW. De projecten zijn interdepartementaal ingericht. Dit betekent dat in deze werkgroepen ambtenaren deelnemen van verschillende departementen. De projecten worden voorgezeten door operationele ambtenaren. De voorzitters van de projecten komen samen in een projectleidersoverleg. Dit projectleidersoverleg maakt geen onderdeel uit van de lijnstructuur afdelingshoofdenoverleg – DGO – MC.



Overzicht gemeenschappelijke projecten / programma's



Figuur 5: Coördinatiestructuur programma Rijksbrede aanpak fraude

Het is van belang om ervan bewust te zijn dat een andere coördinatiebenadering een andere coördinatiestructuur tot stand brengt. Het bewust zijn van alternatieven die tot andere consequenties zouden hebben geleid in vergelijking met het gebeurde, wordt *counterfactual reasoning* genoemd (Hendrickson, 2008). Deze bewustwording is van belang om de uiteindelijke uitspraken die dit onderzoek doet steviger te kunnen funderen.

3.1.2 Operationalisatie theoretische concepten

Om de coördinatiebenadering die heeft geleid tot de coördinatiestructuur van het programma Rijksbrede aanpak van fraude, te kunnen duiden, moeten de aspecten van het theoretisch model voor de coördinatie van wicked issues meetbaar zijn. Binnen het model staan de volgende aspecten centraal:

- Bottom-up versus top-down
- Politieke benadering vs. organisatorische benadering vs. rationele benadering

Het aspect van bottom-up en top-down heeft betrekking op de impetus voor coördinatie. Wanneer de noodzaak en het initiatief voor coördinatie voortkomen vanuit de operationele ambtenaren, wat concreet de beleidsambtenaren en afdelingshoofden inhoudt, en vervolgens naar boven wordt doorgegeven, dan is er sprake van bottom-up coördinatie. Wanneer afstemming of overlegstructuren worden geïnitieerd door het hogere management, wat het niveau van politiek leidinggevende, secretaris-generaal, directeur-generaal en directeur inhoudt, en wordt opgelegd ter uitvoering aan het operationeel niveau, dan is er sprake van top-down coördinatie.

De begrippen bottom-up en top-down worden gemeten door te kijken naar:

Bottom-up	Top-down
<ul style="list-style-type: none"> - Oorsprong afstemming operationeel niveau: <ul style="list-style-type: none"> o Beleidsmedewerker o Afdelingshoofd 	<ul style="list-style-type: none"> - Oorsprong afstemming hoger management: <ul style="list-style-type: none"> o Directeur o Directeur-generaal o Secretaris-generaal o Bewindspersoon)
- Impetus vanuit operationeel niveau	- Impetus vanuit hoger management

Figuur 6: Operationalisatie top-down & bottom-up

In de uiteindelijke analyse (hfd. 6) is het aspect van bottom-up / top-down verwerkt in de coördinatiebenaderingen.

In het theoretisch model omtrent de coördinatie van wicked issues (figuur 3) is de coördinatiebenadering cruciaal. De coördinatiebenadering betreft de wijze waarop men de afstemming benadert. Deze mogelijke coördinatiebenaderingen worden gebaseerd op de besluitvormingsmodellen van Allison & Zelikow (1999). De eerste benadering betreft het *rational actor model*. Bij het rationele model worden wicked issues en het oplossen van deze problemen door de actoren benaderd met het idee dat het probleem in gezamenlijkheid moet worden opgelost. Het oplossen van het wicked issue is het doel en door de actoren wordt op basis van gelijkheid en deliberatie samen gezocht naar hoe het probleem kan worden opgelost. Op basis van Allison & Zelikow (1999) kunnen binnen dit model de volgende indicatoren worden opgesteld om het model meetbaar te maken:

Indicatoren	Rational Actor Model
Basis voor coördinatie	<p><i>Gelijkwaardigheid:</i> De actoren zien elkaar als gelijk. Dit wil zeggen dat de actoren niet handelen alsof zij verschillen in invloedspositie of doorzettingsmacht. Machtposities spelen geen rol.</p>
Doel van coördinatie	<p><i>Gezamenlijk oplossen wicked issue:</i> Coördinatie is gericht op het gezamenlijk oplossen van het wicked issue. Binnen het netwerk staat het wicked issue centraal en werken alle actoren samen met het doel het wicked issue op te lossen. Rationaliteit vormt hierbij de basis. Dit gezamenlijk oplossen ziet men dan ook terug in de praktijk doordat men op rationele wijze, dat wil zeggen de stappen volgend die leiden tot doelmaximalisatie (zie achtergrond van handelen), in het netwerk acteert.</p>
Positie actoren	<p><i>Rationeel:</i> De actoren zijn rationeel ingesteld. Dit ziet men doordat de actoren oplossingsgericht beslissing nemen.</p>
Achtergrond van handelen	<p><i>Doelmaximalisatie:</i> Het handelen van actoren is gebaseerd op het principe van doelmaximalisatie. Hiertoe worden eerst de doelen geëxpliciteerd en de mogelijke handelingsopties en de daaraan gekoppelde consequenties onderzocht, waarna de handelingsoptie wordt gekozen waarmee het doel het beste wordt bereikt.</p>
Stijl	<p><i>Overleg, deliberatie:</i> Binnen de coördinatiestructuur staat overleg en deliberatie centraal. De actoren gaan samen</p>

	op zoek naar de beste oplossing. Er is geen sprake van strijd omdat belangen niet centraal staan.
--	---

Figuur 7: Operationalisatie rationele benadering

De tweede benadering is het *organizational behaviour model* van Allison & Zelikow (1999). Bij de organisatorische benadering worden wicked issues benaderd vanuit de standaardhandelingspatronen van organisaties. Dit betekent dat het herkennen van het bestaan van wicked issues naar voren komt vanuit complicaties in het uitoefenen van de standaardhandelingspatronen en het vinden van oplossingen van wicked issues binnen de standaardroutines van organisaties. Wanneer coördinatie omtrent wicked issues wordt ingericht vanuit dit model, betekent dit dat bepaalde afstemmingsinstrumenten, zoals overleggen, worden ingesteld omdat deze afstemmingsinstrumenten ‘verplicht’ zijn of dat men het gewoon is de coördinatie zo vorm te geven. De benadering komt ook terug wanneer ervoor wordt gekozen om de aanpak van wicked issues te coördineren binnen een overlegstructuur die reeds bestaat. Daarnaast geeft dit model ook aandacht voor de invloed van organisatiecultuur. Dat betekent dat binnen dit model ook zal worden gekeken in hoeverre de organisatiecultuur de coördinatiestructuur bepaalt. Op basis van Allison & Zelikow (1999) kunnen binnen dit model de volgende indicatoren worden opgesteld om het model meetbaar te maken:

Indicatoren	Organizational Behaviour Model
Basis voor coördinatie	<i>Standaardhandelen van organisatie:</i> Organisaties functioneren op basis van standaardhandelingspatronen. Deze vormen ook de basis voor coördinatie. In de praktijk kan dit zich bijvoorbeeld uiten doordat wicked issues worden besproken in overlegstructuren die al geruime tijd bestaan.
Doel van coördinatie	<i>Het volgen van standaardprocessen en routines:</i> De actoren komen tot afstemming omdat het verplicht is of zij het gewend zijn om deze afstemmingsprocessen te gebruiken.

	<p>Men probeert er dus zoveel mogelijk voor te zorgen dat wicked issues binnen deze standaardprocedures kunnen worden opgelost. In de praktijk kan men dit zien wanneer actoren bijvoorbeeld oplossingen voor problemen voorstellen die reeds in een ander programma in werking zijn gezet.</p>
Positie actoren	<p><i>Ingegeven door organisatiecultuur:</i> De manier waarop de actoren zich binnen een netwerk positioneren wordt ingegeven door de normen en waarden die zij vanuit hun moederorganisatie hebben meegekregen. Door die normen en waarden zijn zij gevormd en deze bepalen ook de wijze waarop zij in de dagelijkse praktijk handelen. De invloed van organisatiecultuur komt het mooiste naar voren als de verschillende culturen met elkaar botsen. Daaruit wordt zichtbaar welke onderliggende normen en waarden belangrijk worden geacht door de verschillende actoren.</p>
Achtergrond van handelen	<p><i>Logic of appropriateness:</i> De keuze voor een specifieke handelingswijze wordt vaak bepaald op basis van de gelijkenis met een eerdere situatie. Wanneer een situatie op een eerdere situatie lijkt, zal de handelingswijze van de oude situatie ook worden toegepast bij de nieuwe situatie. Dit vormt dan ook de achtergrond van het handelen van actoren kijkend vanuit het organizational behaviour model.</p>
Stijl	<p><i>Inflexibel:</i> Het leunen van organisaties op</p>

	<p>standard operating procedures maakt dat organisaties hier niet makkelijk vanaf kunnen wijken. Het is dan ook aannemelijk dat actoren vanuit het organisatorische model een betrekkelijke inflexibele stijl hebben. Zij kunnen moeilijker handelingsalternatieven kiezen die buiten de standard operating procedures passen. De stijl zal daarnaast een middenweg zijn tussen het rationele en politieke model. Dit betekent dat er niet sprake zal zijn van een enorme strijd, maar dat zij ook niet alleen op overleg gebaseerd zal zijn.</p>
--	---

Figuur 8: Operationalisatie organisatorische benadering

De derde benadering is het *governmental politics model* van Allison & Zelikow (1999). Binnen dit politieke model worden wicked issues benaderd vanuit de belangen die de verschillende betrokken actoren hebben omtrent het onderwerp. Op basis van meer politieke overwegingen wordt besloten tot afstemming. De afstemming wordt in tegenstelling tot het rationele model niet omgeven door overleg maar kenmerkt zich meer door strijd. Dit politieke model is gebaseerd op het *governmental politics model* van Allison & Zelikow (1999) en de theorie over *bureaupolitiek* van onder andere Korsten (onbekend). Op basis van Allison & Zelikow (1999) kunnen binnen dit model de volgende indicatoren worden opgesteld om het model meetbaar te maken:

Indicatoren	Governmental Politics Model
Basis voor coördinatie	<i>Machtsverhoudingen:</i> Afstemming vindt plaats in een netwerk waarin de actoren zich terdege bewust zijn van het verschil in onder andere de invloed die zij kunnen uitoefenen en de doorzettingsmacht die zij hebben.
Doel van coördinatie	<i>Trachten dat de belangen van de actor het beste worden behartigd:</i> Binnen dit model is

	<p>het doel niet om het wicked issue op de beste manier op te lossen maar om ervoor te zorgen dat het belang van jouw organisatie en mogelijk persoonlijke belangen in een mogelijke oplossing niet ondergesneeuwd raken en zelfs het beste worden behartigd.</p>
Positie actoren	<p><i>Ingegeven door macht en belangen:</i> De wijze waarop actoren zich binnen het netwerk positioneren, wordt ingegeven in de mogelijke macht die zij kunnen uitoefenen en de belangen die zij willen behartigen.</p>
Achtergrond van handelen	<p><i>Belangenbehartiging:</i> De manier waarop actoren vanuit het politieke model wicked issues willen benaderen, is vanuit de behartiging van belangen.</p>
Stijl	<p><i>Strijd, onderhandelen, overtuigen:</i> Belangen kunnen uiteraard tegengesteld aan elkaar zijn. Omdat de actoren worden gedreven door deze belangen zullen actoren bij tegenstrijdige belangen elkaar gaan overtuigen, mogelijk gaan onderhandelen om een deel van de belangen te kunnen behartigen of zelfs de strijd met elkaar aangaan.</p>

Figuur 9: Operationalisatie politieke benadering

Samengevat zullen dan ook de volgende indicatoren worden gemeten (zie par. 3.4):

Indicatoren	Rationele model	Organisatorische model	Politieke model
Basis voor coördinatie	- Gelijkwaardigheid	- Standaard handelen van organisatie	- Machtsverhoudingen
Doel van coördinatie	- Gezamenlijk oplossen wicked issue	- Oplossen van wicked issues binnen (bestaande) standaard-procedures en routines	- Trachten dat de belangen van de actor het beste worden behartigd
Positie actoren	- Oplossingsgericht	- Ingegeven door organisatie-cultuur	- Ingegeven door macht en belangen
Achtergrond van handelen	- Doelmaximalisatie	- Logic of appropriateness	- Belangenbehartiging
Stijl	- Overleg, deliberatie	- Star, inflexibel, toepassen standaard-routines	- Strijd, onderhandelen, overtuigen

Figuur 10: Overzicht indicatoren

Deze indicatoren komen voort uit de modellen van Allison & Zelikow (1999), gecombineerd met bovenstaande overige theorie over onder andere wicked issues, coördinatie, verkokering en bureaupolitiek (zie onder andere Allison & Zelikow, 1999, blz. 18, 158-159, 143-145, 166-167, 275-277, 298, 307, 309; Korsten, onbekend).

3.2 Casus

In dit onderzoek staat de coördinatie van wicked issues centraal. Om inzicht te geven in coördinatie van wicked issues, wordt het programma Rijksbrede aanpak fraude nader onderzocht. Zoals hiervoor gesteld, betreft fraude een groot actueel maatschappelijk en

politiek probleem. Dit probleem wordt tevens gekenmerkt door haar interdepartementale karakter. De verschillende fraudevormen zijn in veel gevallen domeinoverstijgend en zullen in gezamenlijkheid moeten worden voorkomen en bestreden. Om dit te bereiken, is in 2013 het programma Rijksbrede aanpak fraude ingericht. Aan dit programma gaat echter een langer traject vooraf.

De problematiek van het terugvorderen en afpakken van crimineel vermogen of anderszins onrechtmatig verkregen gelden, wordt binnen de Rijksoverheid in eerste instantie behandeld door het Directeuren-generaal overleg (DGO) Afsluiten en afpakken. In dit overleg nemen verscheidene directeuren-generaal van verschillende departementen zitting. Dit DGO opereerde zonder ministeriële commissie en heeft de Tweede Kamer in 2012 en 2013 geïnformeerd over de resultaten van het programma Afsluiten en afpakken. In juni 2013 wordt, naar aanleiding van de grote politieke en maatschappelijke ophef omtrent een aantal fraudezaken, een bewindspersonenoverleg belegd. Naar aanleiding van dit overleg wordt besloten tot de oprichting van een ministeriële commissie (MC) die zich richt op fraude. Met de oprichting van de MC, waarbij tevens werd afgesproken dat de minister van VenJ als coördinerend bewindspersoon zou optreden, wordt eveneens besloten een programma Rijksbrede aanpak fraude in te richten. De instelling en uitgangspunten van het Rijksbrede programma worden middels een brief in juli 2013 aan de Tweede Kamer gecommuniceerd (Kamerstukken II, 2012-2013, 29911 nr. 82). Tevens wordt er door het ministerie van VenJ, in haar coördinerende rol, een intern programmateam opgericht, dat leiding geeft aan de invulling en uitwerking van het programma.

Na de start van het programma wordt door het programmateam aan de verschillende ministeries gevraagd een analyse te maken van de mogelijke frauderisico's op hun terrein. Op basis van deze risicoanalyses wordt een aantal domeinoverstijgende aspecten geïdentificeerd binnen de fraudebestrijding, die interdepartementaal moeten worden aangepakt. Hiertoe worden verschillende werkgroepen ingericht. Op dit moment zijn deze werkgroepen in de opstartende fase. Dit betreffen interdepartementale werkgroepen, die gezamenlijk invulling moeten geven aan de domeinoverstijgende maatregelen. Deze werkgroepen vormen samen met de overleggen binnen het programma de coördinatiestructuur (zie figuur 5).

3.3 Onderzoeksmethode

Dit onderzoek is een case-study, waarbij het programma Rijksbrede aanpak fraude de casus is. Yin (2009) stelt dat een programma kan dienen als casus voor een case-study onderzoek. In dit geval is het Programma Rijksbrede aanpak fraude de enige casus (Yin, 2009, blz. 29-30). Er is hiermee dus sprake van een N=1-onderzoek, oftewel single-casestudy. Volgens Yin (2009) kunnen er verschillende redenen zijn waarom er wordt gekozen slechts een enkele casus te onderzoeken. Eén van deze redenen is het hebben van de mogelijkheid om een casus te onderzoeken die eerst niet toegankelijk was voor onderzoek (Yin, 2009, blz. 47-48). In deze onderzoeksconstellatie is door het ministerie van Veiligheid en Justitie de mogelijkheid geboden om onderzoek te doen naar dit programma, waarvan zij de coördinator is. Hiermee biedt zij een unieke kans voor de onderzoeker om dit programma van zeer dichtbij te bestuderen.

Het casusonderzoek is een *holistic single-casestudy*. Dit betekent dat de casus in zijn geheel zal worden onderzocht, in tegenstelling tot de *embedded single-casestudy*, waarbij binnen de casus verschillende subunits worden geïdentificeerd die worden geanalyseerd. De keuze voor een *holistic single-casestudy* in plaats van een *embedded single-casestudy* komt voort uit het feit dat er in de casestudy een procesreconstructie centraal staat. (Yin, 2009, blz. 50).

Dit onderzoek is kwalitatief van aard. De keuze voor een kwalitatief onderzoek past bij de vraagstelling. Deze vraagstelling is gericht op het achterhalen van de voorwaarden op basis waarvan er toch coördinatie van een wicked issue, zoals fraude, kan plaats vinden. Hiervoor wordt het proces dat heeft geleid tot de coördinatiestructuur van het programma Rijksbrede aanpak fraude gereconstrueerd en geanalyseerd. Kwantitatieve data, die gericht zijn op een precieze, getalsmatige weergave van de werkelijkheid, bieden onvoldoende mogelijkheden voor deze reconstructie. Het proces dat heeft geleid tot de coördinatiestructuur van het programma wordt vormgegeven door handelingen, motivaties en visies van betrokken actoren. Dit zijn kwalitatieve data en deze aspecten kunnen moeilijk worden verrat in een cijfermatige weergave (Silverman, 2010). Kwalitatieve data leveren ook de rijke dataverzameling op die nodig is voor dit onderzoek. De weergave van de data zal namelijk een *thick description* zijn. Een *thick description* gaat verder dan een oppervlakkige beschrijving van data. *Thick description* geeft emoties, details, context en ervaringen weer en beschrijft in de diepte gebeurtenissen en processen (Denzin, 1989, in: Ponterotto, 2006, blz. 540). Hoofdstuk 4 en 5, waarin het anti-fraudebeleid in zijn algemeenheid en de

totstandkoming van de coördinatiestructuur zijn weergegeven, betreffen een dergelijke thick description.

Voor het verkrijgen van de hiervoor genoemde kwalitatieve data is gebruik gemaakt van interviews, observatie en documentanalyse. Middels deze mixed methods-methode is getracht een zo rijk mogelijke dataset te verkrijgen. Daarnaast vergroot triangulatie van de gevolgde onderzoeksmethode de betrouwbaarheid van de verkregen resultaten en het onderzoek.

De basis van informatie wordt gevormd door de interviews. Er is gesproken met alle bij het programma betrokken departementen. Daarbij is het operationele niveau geïnterviewd. Bij bijna alle ministeries was het mogelijk om zowel een beleidsmedewerker als een afdelingshoofd te interviewen. Bij het OM is alleen een beleidsmedewerker geïnterviewd en bij EZ alleen een afdelingshoofd. De geïnterviewde beleidsmedewerkers zijn ook betrokken bij de projecten van het Programma Rijksbrede aanpak fraude, ofwel als deelnemer ofwel als projectleider. De voorzitter van het DGO is eveneens geïnterviewd. Dit is de enige respondent van het hogere management. De haalbaarheid van interviews op DG-niveau was daarvoor te laag. Tenslotte is ook gesproken met alle leden van het programmateam Rijksbrede Aanpak Fraude. Een overzicht van de achttien respondenten is te vinden in bijlage 2.

De gehouden interviews waren semi-gestructureerd. Een interview was verdeeld in twee gedeeltes; ten eerste werd gevraagd naar fraude als wicked issue en vervolgens werd gevraagd naar de totstandkoming van het programma en haar coördinatie. Omdat het een semi-gestructureerd interview was, gaf deze invulling een leidraad voor het interview maar bestond er wel de mogelijkheid voor de respondent om ook andere aspecten te bespreken.

Een andere belangrijke informatiebron zijn de participerende observaties. Met dank aan het ministerie van VenJ zijn de volgende participerende observaties gedaan:

- Overleg projectgroep Fraudebestendige wet- en regelgeving (14 april 2014): 8 deelnemers, waarvan 7 op het niveau van beleidsmedewerker en 1 op het niveau van afdelingshoofd.
- Projectleidersoverleg (17 april 2014): 10 deelnemers op het niveau van beleidsmedewerker en 1 deelnemer op niveau van afdelingshoofd.
- Hoofdenoverleg (17 april 2014): 10 deelnemers, waarvan 7 op het niveau van afdelingshoofd en 3 op het niveau van beleidsmedewerker.

Van deze observaties zijn verslagen gemaakt. De deelnemers van de overleggen zijn niet vooraf op de hoogte gesteld van de observaties; dit met het doel de natuurlijke gang van zaken zo min mogelijk te verstoren. De aanwezigheid van de onderzoeker was niet opvallend omdat deze al eerder had deelgenomen aan de overleggen als lid van het programmateam. Bij deze eerdere overleggen was er geen sprake van actieve deelname, waardoor een observerende rol in het laatste overleg niet opviel. Dit heeft er ook aan bijgedragen dat de natuurlijke gang van zaken niet werd gestoord.

Deze observaties hebben geleid tot extra data voor de thick description. De observaties geven meer inzicht in percepties, verhoudingen en interactie tussen actoren. De observaties zijn hetzelfde geanalyseerd als de interviews.

Tenslotte is er ook gebruik gemaakt van documentanalyse. Deze documentanalyse was aanvullend en gebaseerd op een inventarisatie van alle documenten die ten grondslag lagen aan de Kamerbrief Rijksbrede aanpak fraude die op 20 december 2013 aan de Kamer is verstuurd. Er is gekozen om alleen de verslagen van het hoofdenoverleg en het DGO te bestuderen. Juist deze verslagen boden namelijk inzicht hoe tot bepaalde beslissingen is gekomen en waren daarom van belang voor de procesreconstructie. Het betrof 4 verslagen van het afdelingshoofdenoverleg en 5 verslagen van het DGO. Deze verslagen zijn niet openbaar en er kan dan ook niet direct naar worden verwezen. Er wordt dan ook bij de bronvermelding gesproken over ‘inzage in verslagen’.

3.4 Analysemethode

Zoals de onderzoeksvraag stelt, wordt in dit onderzoek gekeken naar de wijze waarop de coördinatiestructuur van de casus programma Rijksbrede aanpak fraude tot stand is gekomen. Hierin staat de causale relatie tussen de onafhankelijke variabele (A), namelijk het coördinatiemodel, en de afhankelijke variabele (B), de uiteindelijke inrichting van de coördinatiestructuur binnen het programma, centraal. Onderzoek naar causale relaties tussen variabelen wordt *causal-process tracing* genoemd (Blatter & Haverland, 2012, blz. 24-25, 27).

Bij *causal-process tracing* ligt het zwaartepunt binnen het onderzoek op de B-variabele. Daarbij wordt onderzocht welke oorzaken hebben geleid tot uitkomst (B). Er is dus sprake van procesonderzoek. De causale relatie wordt afgebakend op basis van tijd en plaats, wat

leidt tot een afgebakend proces. In de reconstructie van het proces staat volgtijdelijkheid centraal.

Met *causal-process tracing* wordt in de analyse van het onderzoek op basis van de data bekeken op welke wijze is gekomen tot de uiteindelijke uitkomst. Daarbij worden dus de causale factoren die hebben geleid tot de uiteindelijke uitkomst (B) vastgesteld (Blatter & Haverland, 2012, blz. 106-107). Deze analysemethode betekent voor dit onderzoek dat wordt bekeken op basis van welk coördinatiemodel men is gekomen tot de uiteindelijke coördinatiestructuur. Daarbij vormen de drie coördinatiemodellen, namelijk de rationele benaderingswijze, organisatorische benaderingswijze en de politieke benaderingswijze, het analysekader. Concreet houdt dit in dat de analyse de structuur zal volgen zoals ook gebruikt door Allison & Zelikow (1999) in 'Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis', waarin zij de Cubacrisis met drie verschillende theoretische brillen op bekijken. De indicatoren van de modellen (zie paragraaf 3.2.2) vormen de meetinstrumenten voor de resultaten. In paragraaf 3.2.2. is beschreven hoe een indicator kan worden teruggezien in de praktijk en dus kan worden gemeten (zie figuur 7, 8, 9, 10). Vervolgens komt in de analyse terug welke cruciale besluiten en stappen als politiek, rationeel of organisatorisch kunnen worden gezien (figuur 21) en wordt per model beschreven in hoeverre deze een verklaring vormt voor de uiteindelijke coördinatiestructuur (B). Tenslotte wordt benoemd welke coördinatiemodellen het beste een verklaring vormen voor deze structuur. Dit betreft dus de vaststelling van de onafhankelijke variabele (A).

Het gebruiken van een *single-case study* design sluit goed aan bij *causal-process tracing*. *Causal-process tracing* focust zich immers op de reconstructie van één proces om iets te kunnen stellen over de factoren die hebben geleid tot uitkomst (B). Dit dient niet te worden vergeleken met andere processen. Daarbij wordt de keuze voor de casus vaak gebaseerd op de mogelijkheid tot het verkrijgen van toegang. Voor het reconstrueren van een proces is een rijke verzameling van data nodig, die onder andere inzicht geven in de ontwikkeling van structurele factoren en de visies, percepties en motivaties van betrokken actoren. De mogelijkheid om deze data te kunnen verzamelen is dan ook van cruciaal belang (Blatter & Haverland, 2012, blz. 82-83). Zoals hiervoor gesteld heeft het ministerie van VenJ de mogelijkheid geboden om onderzoek te doen binnen het Programma Rijksbrede aanpak fraude. Hiermee is het dus ook mogelijk geworden om de procesreconstructie en de rijke dataverzameling die hiervoor nodig is, uit te voeren.

3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

3.5.1 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van het onderzoek geeft aan in hoeverre de verkregen resultaten in een nieuw onderzoek opnieuw zouden worden verkregen. Dit is mogelijk indien het onderzoek en de daaruit voortkomende resultaten niet teveel worden beïnvloed door fouten en biases (Yin, 2009, blz. 45). Om de betrouwbaarheid te vergroten, kan de onderzoeker vastleggen hoe deze in zijn onderzoeksuitvoering te werk is gegaan middels een casestudyprotocol (Yin, 2009, blz. 41). In dit onderzoek is er dan ook gebruik gemaakt van een dergelijk casestudyprotocol en is bijgehouden welke operationele stappen er zijn genomen in het onderzoek en hoe deze zijn uitgevoerd. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op de interviews en documentanalyse, de verwerking van deze resultaten en de analyse hiervan.

3.5.2 Validiteit

3.5.2.1 Interne validiteit

De interne validiteit verwijst naar de mate waarin de juiste causale verbanden worden getrokken. In een onderzoek kan uit worden gegaan van het leiden van A tot B maar misschien is geen rekening gehouden met C die mogelijk ook kan bijdragen aan B (Yin, 2009, blz. 42). Door het gebruik van *causal-process tracing* in dit onderzoek is de aan het onderzoek ten grondslag liggende causale relatie uitgebreid onderzocht. Daaruit bleek dat X daadwerkelijk leidt tot Y en de van tevoren vastgestelde causale relatie dus bleek te kloppen (Blatter & Haverland, 2012, blz. 79).

3.5.2.2 Externe validiteit

De externe validiteit verwijst naar de mate waarin resultaten kunnen worden gegeneraliseerd, breder dan de casestudy an sich. Yin (2009) stelt daarbij inderdaad dat het bij casestudies, in tegenstelling tot survey research, moeilijker is om de resultaten te generaliseren en te trekken in breder verband. In het geval van een casestudy moet men er dan ook niet naar streven om de resultaten te generaliseren maar om met de resultaten iets te kunnen zeggen over de bruikbaarheid van een theorie op een bepaald gebied (Yin, 2009, blz. 43-44). Dit mechanisme is ook toegepast in dit onderzoek. Met de resultaten werd het mogelijk om de bruikbaarheid van het theoretische model om coördinatie van wicked issues vorm te geven, te testen en hier een conclusie over te trekken.

4. Context - Fraude: een ingewikkeld probleem?

In dit hoofdstuk wordt de coördinatiestructuur van het programma Rijksbrede aanpak fraude geplaatst in een bredere context. Deze bredere context geeft een beschrijving van het probleem fraude, de fraudebestrijding tot nu toe en de maatschappelijke en politieke aandacht voor fraude en haar bestrijding. Eerst zal hiertoe het ‘externe verhaal’ worden weergegeven. Dit verhaal krijgt vorm door de wijze waarop onder andere de media fraude presenteert. Vervolgens zal worden gekeken naar het ‘interne’ verhaal, waarbij wordt gekeken wat de overheid in de afgelopen jaren heeft gedaan aan fraude en hoe beleidsmedewerkers het probleem fraude ervaren.

4.1 Een grote nieuwsaarde

Fraude kent geen eenduidige definitie. Door Levi, Burrows, Fleming & Hopkins (2007) wordt zij omschreven als *“het verkrijgen van financieel voordeel of het veroorzaken van verlies door middel van impliciete of expliciete misleiding; het is het mechanisme waardoor de fraudeur onwettelijk voordeel behaalt of onwettelijk verlies veroorzaakt.”*. Fraude hoeft zich echter niet alleen te beperken tot financieel voordeel. Zo zijn burgers de afgelopen jaren herhaaldelijk geconfronteerd met niet-financiële fraude, zoals stemfraude en fraude in de vleesindustrie. Fraude kent vele verschijningsvormen en komt in allerlei sectoren voor. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen fraude gepleegd met overheids gelden of fraude die alleen burgers en bedrijven raken. Dit resulteert erin dat fraude herhaaldelijk terugkomt in de media. Uit de mediaberichtgeving van de Nederlandse Omroep Stichting (NOS) blijkt dat fraude een dankbaar nieuwsitem is. Vanaf 2005 rapporteert de NOS jaarlijks verschillende keren per jaar over fraude. Daarbij ligt de focus vooral op fraude waarbij de overheid (mede) benadeeld wordt. Voorbeelden hiervan zijn fraude met subsidies en uitkeringen, faillissementsfraude en identiteitsfraude.

Naast deze ‘reguliere’ berichtgeving over fraude, blijkt uit de berichtgeving van de NOS dat er een aantal fraudezaken is dat grote maatschappelijke aandacht krijgt. Eén van deze grote zaken is fraude met studiefinanciering in 2009. Kamerlid Spekman (PvdA) gaf aan in te schatten dat 40.000 studenten een uitwonende beurs zouden ontvangen terwijl ze in feite bij hun ouders wonen. Hierdoor zou de overheid 80 miljoen euro onrechtmatig uitkeren (NOS, 8 juli 2009). De toenmalig minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de heer Plasterk, geeft hierop aan strenger te gaan controleren en boetes uit te delen aan studenten die onrechtmatig een uitwonende beurs ontvangen (NOS, 9 november 2009). Een andere grote

fraudezaak is de PGB-fraude. In 2011 en 2012 wordt duidelijk dat persoonsgebonden budgetten op verschillende manieren worden misbruikt. Zo zouden malafide zorgbureaus persoonsgebonden budgetten aanvragen op naam van personen die hier geen weet van hebben en ook nooit deze budgetten ontvangen. Ook zouden mensen middels valse diagnoses onterecht PGB ontvangen, om dat vervolgens aan andere doeleinden dan zorg te besteden (NOS, 2 december 2012).

De aandacht voor fraude vindt zijn climax in 2013. In april 2013 maakt KRO Brandpunt bekend dat Bulgaren met georganiseerde reizen naar Nederland komen, zich hier inschrijven, een bankrekening openen en vervolgens verschillende soorten toeslagen aanvragen. De toeslagen worden uitgekeerd aan criminele bendes en de Bulgaren ontvangen een ruime vergoeding. De Bulgaren verdwijnen vervolgens weer naar Bulgarije. Verschillende Kamerleden reageren hier zeer verontwaardigd op. De ophef wordt groter wanneer toenmalig staatssecretaris Weekers van Financiën, verantwoordelijk voor de Belastingdienst, aangeeft wel op de hoogte te zijn geweest van de problematiek in algemene zin, maar niet van deze specifieke (vorm van) fraude. In diverse media worden vervolgens (anonieme) ambtenaren geciteerd die stellen dat de staatssecretaris wel degelijk op de hoogte zou zijn geweest van deze fraude. Eerder zou het Regionaal Informatie en Expertise Centrum Rotterdam-Rijnmond (RIEC) deze fraude op het spoor zijn gekomen, waarop de Belastingdienst hierover is geïnformeerd. De staatssecretaris blijft echter volhouden dat hij niet van deze specifieke fraudegevallen op de hoogte zou zijn geweest. De Tweede Kamer vraagt de staatssecretaris verschillende malen, zowel schriftelijk als in debatten, om uitleg (NOS, 21 april 2013; NOS, 22 april 2013; NOS, 23 april 2013; NOS, 24 april 2013; NOS, 25 april 2013). Op 14 mei volgt een groot Bulgarenfraudedebat waarin zowel staatssecretaris Weekers als ook minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) als minister Opstelten van Veiligheid en Justitie (VenJ) ter verantwoording worden geroepen. Na dit zware debat blijft Weekers, ondanks een motie van wantrouwen, toch aan. Hij kondigt daarop strenge maatregelen aan, zoals het vergroten van de mogelijkheden van de Belastingdienst om al bij de aanvraag van een toeslag deze te weigeren (NOS, 12 juli 2013).

Een week later brengt RTL Nieuws naar buiten dat er binnen de zorgsector ook sprake zou zijn van grootschalige fraude. De Tweede Kamer roept de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in een zorgfraudedebat ter verantwoording. De SP pleit zelfs voor een parlementaire enquête naar zorgfraude. Omdat er ook sprake zou zijn van

zorgtoeslagfraude en fraude met AWBZ-gelden waar de ingelichte FIOD en OM niet voldoende zouden ingrijpen, worden naast minister Schippers ook staatssecretaris van Rijn (VWS), staatssecretaris Weekers (Financiën) en minister Opstelten (VenJ) ter verantwoording geroepen in het zorgfraudedebat (NOS, 17 mei 2013; NOS, 18 mei 2013; NOS, 22 mei 2013; NOS, 23 mei 2013). Ook na deze grote fraudedebatten blijft fraude maatschappelijk en politiek actueel. Er wordt bericht dat er ‘nog veel mis zou zijn met toeslagen’, dat er volgens het OM voor 110 miljoen zou worden gefraudeerd in de zorg en dat de Bulgarenfraude slechts een klein deel zou zijn van de totale fraude die wordt gepleegd met verschillende soorten toeslagen (NOS, 12 juli 2013; NOS, 16 september 2013; NOS, 9 december 2013). In december 2013 bereikt de berichtgeving over fraude opnieuw een hoogtepunt. Eerst wordt door de Nationale Ombudsman aangegeven dat de omvang van fraude zwaar zou worden overschat en dat de ingerichte fraudebestrijding van de overheid in verhouding kosten ineffectief zou zijn (NOS, 11 december 2013). Een week later presenteert Nieuwsuur in een uitzending een onderzoek van PriceWaterhouseCoopers waarin wordt gesteld dat er in Nederland voor naar schatting 11 miljard zou zijn gefraudeerd, waarvan 7,3 miljard euro financiële schade voor de overheid. Tenslotte start in diezelfde periode een burgerinitiatief in Amsterdam, dat een nieuwe aanpak van fraude voorstaat. De motivatie van dit initiatief werd gevonden in de grote onvrede die er bij verschillende wetenschappers en (voormalig) functionarissen bestond over de huidige aanpak van fraude (NOS, 25 juni 2013; NOS, 18 december 2013).

De media bericht niet alleen over fraudegevallen, maar beschrijft ook maatregelen die door de overheid worden genomen ter bestrijding van fraude. Voor 2013 betreft dit vooral maatregelen die vakministers nemen op hun eigen terrein. In 2013 wordt bericht over de Kamerbrief van minister Opstelten (VenJ) waarin wordt gesteld dat alle met fraude in aanraking komende ministeries fraudeanalyses uitvoeren, op basis waarvan eind 2013 een kabinetsbreed actieplan zal worden gepresenteerd (NOS, 3 juli 2012). Wanneer in december opnieuw grote aandacht is voor fraude in de maatschappij, wordt door minister Opstelten tevens de *‘Rijksbrede aanpak fraude’* gepresenteerd. In een Kamerbrief van 20 december laat de minister weten dat er een Rijksbreed programma zal worden opgestart, waarin verschillende maatregelen worden genomen om fraude met overheidsgeld aan te pakken (NOS, 20 december 2013). Hieronder zal nader op deze aanpak worden ingegaan.

4.2 Een moeilijk dossier

Op 20 december 2013 stelde minister Opstelten van het ministerie van VenJ namens het kabinet de Tweede Kamer op de hoogte van een Rijksbrede aanpak van fraude. De Rijksbrede aanpak fraude is echter niet de eerste actie die door de overheid wordt genomen op het gebied van fraude. Al geruime tijd voert de overheid een fraudebeleid. Dit betreft echter geen Rijksbreed fraudebeleid. In de afgelopen jaren hebben verschillende departementen op hun eigen terreinen bepaalde maatregelen genomen tegen fraude. Het zwaartepunt ligt daarbij hoofdzakelijk bij het ministerie van SZW. Het fraudebestrijdingsbeleid van dit departement focust zich hoofdzakelijk op uitkeringsfraude en fraude in de uitzendbranche. In 2011 lanceert toenmalig minister Kamp van SZW een groot plan om uitkeringsfraude aan te pakken. Daarbij wordt andere geregeld dat mensen die vaker frauderen, voor vijf jaar geen recht meer hebben op een uitkering (Kamerstukken II, vergaderjaar 2010-2011, 17050, nr. 403). Een jaar later wordt besloten tot de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, ook wel de ‘Fraudewet’ genoemd, waarin onder andere hogere boetes voor frauderende werkgevers worden geregeld (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, 4 oktober 2012). Naast SZW, hebben ook de ministeries van OCW en Financiën in de afgelopen jaren verschillende beleidsmaatregelen genomen op het gebied van fraude. Wanneer in 2009 bekend wordt dat studenten uitwonende beurs krijgen terwijl zij nog bij hun ouders wonen, laat minister Plasterk van OCW de Tweede Kamer weten strenger te gaan controleren op deze fraude en studenten te beboeten (Kamerstukken II, vergaderjaar 2009-2010, 24 724, nr. 88).

Vanuit haar portefeuille is ook het ministerie van VenJ actief op het gebied van fraudebeleid. Daarbij worden verschillende fraudevormen behandeld. Zo wordt er onder andere getracht om op te treden tegen identiteitsfraude door het wijzigen van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2011-2012, 33352 nr. 3). Ook faillissementsfraude vormt een speerpunt van het gevoerde beleid (Kamerstukken II, vergaderjaar 2010-2011, 29911 nr. 52; Kamerstukken II, vergaderjaar 2011-2012, 29911 nr. 67; Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 29911 nr. 74). Een grote stap in de aanpak van fraude wordt genomen door de wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten. Met dit wetsvoorstel, ook wel het wetsvoorstel Financieel-economische criminaliteit genoemd, wordt onder andere de

strafbaarstelling voor het onrechtmatig verkrijgen van subsidiegelden en het misbruiken van rechtspersonen, verruimd (Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 33685 nr. 3).

Deze maatregelen beperken zich dus slechts tot een enkelzijdige departementale aanpak of een bilaterale aanpak, zoals faillissementsfraude. Een rijksbrede aanpak blijft uit. De departementen krijgen op hun eigen wijze te maken met fraude binnen hun beleidsterrein. Sommige departementen voeren een actiever fraudebeleid dan andere departementen, vaak geïnitieerd door fraudegevallen die breed in de media worden uitgemeten. OCW en SZW zijn hier voorbeelden van. Een beleidsmedewerker van OCW geeft aan dat OCW zich pas echt met fraude gingen bezig houden toen bekend werd in onder andere de media dat studenten massaal fraudeerden met de uitwonende beurs (Respondent 11). Een beleidsmedewerker van SZW geeft aan dat SZW zich al lang bezighoudt met fraude en een uitgebreid fraudebeleid voert omdat oud-minister Kamp een fraude een zeer belangrijk thema vond. Dit zou mede worden ingegeven door zijn verleden als FIOD-inspecteur (Respondent 18).

De ministeries voeren hoofdzakelijk dus een eigen, departementaal beleid en er wordt niet tot nauwelijks gewerkt volgens een interdepartementaal opgezette aanpak. Dit verandert echter met het inrichten van het programma ‘Overheidsbreed afsluiten en afpakken’. In 2011 zegt de minister van VenJ aan de Tweede Kamer toe om te bezien op een bredere aanpak van het afpakken van criminele winsten. In eerste instantie wordt deze bredere aanpak ingericht met het ministerie van SZW, het ministerie van EZ, het ministerie van Financiën en het Openbaar Ministerie (Kamerstukken II, vergaderjaar 2010-2011, 32715 nr. 1; Kamerstukken II, vergaderjaar 2010-2011, 29911 nr. 51). Een jaar later informeert de minister van VenJ de Tweede Kamer opnieuw over het programma Overheidsbreed afsluiten. Niet alleen de ministeries van Financiën, SZW en EZ participeren dan in het programma, maar ook de ministeries van OCW en VWS (Kamerstukken II, vergaderjaar 2011-2012, 29911 nr. 69). Al voor het programma Rijksbrede aanpak fraude wordt er dus al op interdepartementaal niveau samengewerkt.

Zoals hiervoor reeds aangegeven, wordt er in mei 2013 een aantal grootschalige fraudezaken bekend, die tot grote politieke en maatschappelijke ophef leiden. Beleidsmedewerkers van verschillende ministeries omschrijven deze periode als zeer heftig. Verschillende bewindspersonen worden gezamenlijk ter verantwoording geroepen. Beleidsmedewerkers van verschillende departementen geven aan dat naar aanleiding van deze politieke en ambtelijke

consternatie wordt besloten tot inrichting van een Rijksbreed programma voor de aanpak fraude en een Ministeriële Commissie (MC), waarin de minister van VWS, de minister van OCW, de minister van EZ, de minister van BZK, de minister van SZW, de minister van W&R, de staatssecretaris van Financiën, de minister van VenJ en de minister-president zitting hebben. De minister van VenJ fungeert als coördinerend bewindspersoon en de minister-president zit de MC voor. De MC wordt ondersteund door een lijn van ambtelijke voorportalen. Hier wordt bij de resultaten nader op in gegaan.

In een Kamerbrief van 3 juli 2013 wordt de Kamer geïnformeerd over het Rijksbrede programma. Daarbij wordt aangegeven dat alle betrokken departementen in het kader van dit programma op dat moment bezig zijn met een risicoanalyse, waarbij wordt beschreven welke risico's er bestaan binnen een beleidsterrein op het gebied van fraude, welke maatregelen er reeds zijn genomen en welke maatregelen nog moeten worden genomen. De minister van VenJ kondigt in deze brief aan dat er in het najaar van 2013 een actieplan zal worden gepresenteerd, met maatregelen om verticale fraude tegen te gaan. Tevens worden in deze brief ook de resultaten benoemd van het eerder opgestarte Overheidsbreed terughalen en afpakken (Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 29911, nr. 82).

Aan het actieplan wordt gedurende de maanden augustus tot het eind van 2013 gewerkt. Hiertoe worden op basis van de risicoanalyses 'fiches' opgesteld. Deze fiches betreffen domeinoverstijgende thema's, waarin een probleemschets wordt gegeven en waarin voorgestelde nieuwe maatregelen met betrokken partijen worden benoemd. Deze fiches vormen ook de basis voor de brief Rijksbrede aanpak van fraude, die aan 20 december 2013 aan de Kamer is verstuurd. Hierin presenteert de regering haar Rijksbrede anti-fraudestrategie. Daarbij worden de domeinoverstijgende maatregelen gepresenteerd langs vier hoofdlijnen, te weten (Kamerstukken II, vergaderjaar 2013-2014, 17050, 450):

1. Fraudebestendige regelgeving
2. Goed functionerende basisregistraties en een verbeterde informatiepositie
3. De bestrijding van faciliterende fraudefenomenen
4. Een gerichte aanpak van fraudeurs

Om concreet uitvoering te geven aan deze maatregelen, zijn de fiches omgevormd in een elftal projecten:

Project	Trekkend departement
1. Fraudebestendige wet- en regelgeving	VenJ
2. Kwaliteit gegevens basisregistraties	BZK
3. Centraal Aandeelhoudersregister	VenJ
4. Verwijzingsportaal bankrekeninggegevens	VenJ
5. Gegevensuitwisseling	SZW
6. Identiteitsfraude	BZK
7. Faillissementsfraude	VenJ
8. Gefingeerde dienstbetrekkingen	Financiën
9. Subjectgerichte aanpak	OM
10. Versterking integraal afpakken	VenJ
11. Terughalen en terugvorderen uit het buitenland	OCW

Figuur 11: Overzicht projecten

Deze projecten zijn vanaf januari 2014 operationeel en zijn allemaal interdepartementaal ingericht.

5. Resultaten: Een moeilijk proces?

Zoals reeds hiervoor beschreven in paragraaf 3.4, worden de resultaten van de documentanalyse, de interviews en de observaties verwerkt middels de methode van *causal process tracing*. Dit houdt in dat het coördinatieproces van de centraal staande casus, Programma Rijksbrede aanpak fraude, wordt gereconstrueerd. Het operationeel worden van de werkgroepen en het inrichten van het projectleidersoverleg in januari 2014 worden daarbij gezien als eindpunt van het coördinatieproces. Voordat wordt ingegaan op het proces dat heeft geleid tot de bestaande wijze van coördinatie, zal echter eerst inzicht worden gegeven in de wickedness van het issue ‘Fraude en fraudebestrijding’.

5.1 Fraude als wicked issue

“Nou, als je het gaat hebben over fraudebestrijding, iedereen vindt dat fraude bestreden moet worden, daar is geen enkele discussie over. Op dat abstractieniveau vinden we elkaar allemaal, maar op het moment dat we het gaan uitwerken, ja, wat is dat fraudebestrijding en hoe moet je dat dan doen. Ja, daar gaat hij inderdaad wel ingewikkeld worden.” (Respondent 8). Deze respondent geeft kernachtig aan wat door alle respondenten wordt gedeeld. Onder de respondenten lijkt een algehele consensus te bestaan over dat fraude bestreden moet worden. Een overeenstemming die echter niet lang stand houdt wanneer men gaat kijken naar wat fraude precies is. In het Wetboek van Strafrecht wordt fraude als zodanig niet gedefinieerd. Meerdere departementen benadrukken dat slechts een deel van de handelingen waarmee fraude kan worden gepleegd, zoals valsheid in geschrifte, benoemd worden.

Verschillende respondenten geven aan dat in aanloop naar het programma Rijksbrede aanpak fraude er herhaaldelijk gediscussieerd is tussen departementen over wat men precies onder fraude verstaat. Daarin lijkt er een zekere splitsing tussen departementen te zijn. Door sommige departementen, zoals VenJ en Financiën, wordt er een redelijk strenge definitie gehanteerd, waarin het handelen tegen de geest en letter van de wet per definitie als fraude wordt gezien, met welke achtergrond dit ook is gebeurd. Andere departementen wijzen erop dat er niet altijd sprake is van fraude en spreken in sommige gevallen liever van ‘fouten’, ‘per ongeluk’ en ‘te ingewikkelde regelgeving’. De spending departments, zoals OCW, VWS en SZW, hanteren deze iets ruimere definitie (Respondent 2; Respondent 3; Respondent 4; Respondent 5; Respondent 8; Respondent 1).

Het verschil in definitiebenadering gaat gepaard met een verschil in focus. Verscheidene respondenten benoemen de spanning die bestaat tussen het bestrijden van fraude en een goede dienstverlening. De spending departments zijn vaak veel meer gericht op dienstverlening aan de burger en het ondersteunen van deze burgers met regelingen. Een respondent zegt hierover: “(...) je ziet dat de departementen die zich bezighouden met het uitkeren van geld, dus OCW, SZW, VWS, dat die heel erg gewend zijn te denken vanuit dienstverlening” (Respondent 5). Het ministerie van VenJ, die een strengere visie aanhangt, bekijkt fraude vanuit de repressieve kant, waarbij handhaving, opsporing en vervolging centraal staan. Verschillende factoren kunnen hierop van invloed zijn. Zo geven respondenten aan dat deze verdeling mogelijk samenhangt met partijpolitiek (Respondent 2; Respondent 3): “VVD is natuurlijk wel sterker Law and order-aanpak georiënteerd, (...) bij de PvdA zit een veel sterke wens om in ieder geval maatregelen voor fraudebestrijding niet teveel ten koste te laten gaan van dat de mensen die recht hebben op die uitkeringen daar niet teveel last van hebben” (Respondent 2). Ook wordt er benoemd dat de cultuur van een departement van invloed kan zijn op hoe de departementen tegen fraudebestrijding aan kijken.

De spanning tussen fraudebestrijding en dienstverlening komt volgens respondenten ook terug in de urgentie die door departementen wordt gegeven aan het oplossen van fraudeproblematiek. Opvallend is daarbij wel dat door een aantal respondenten wordt gesteld dat bepaalde departementen minder de urgentie inzien van fraudebestrijding, terwijl die bepaalde departementen op hun beurt juist weer aangeven dat weer andere departementen minder belang hechten aan fraudebestrijding.

Uit de resultaten komt duidelijk naar voren dat elk departement op zijn eigen manier te maken heeft met fraude. Dit is gelinkt aan het specifieke beleidsterrein en de regelingen die het departement beheert. Zo is SZW bijvoorbeeld primair gericht op arbeidsmarktfraude en fraude met uitkeringen (Respondent 9; Respondent 10). OCW spreekt bij fraude direct over fraude met studiefinanciering (Respondent 11) terwijl BZK bij fraude vooral kijkt naar haar basissystemen voor identiteit en adressen (Respondent 17; Respondent 16). Tenslotte beziet VenJ fraude vooral vanuit strafrecht, politie en Openbaar Ministerie (Respondent 2; Respondent 3; Respondent 4; Respondent 5; Respondent 6). Naast deze veelheid aan achtergronden van waaruit departementen fraude benaderen, bestaat er ook nog een veelheid aan fraudevormen. Er zijn fraudevormen die zich alleen beperken tot één beleidsterrein maar er zijn ook fraudevormen die zich over meerdere beleidsterreinen verspreiden. Daarnaast zijn

er fraudevormen die alleen burgers en bedrijven raken, horizontale fraude, fraudevormen die alleen de overheid schade toebrengen, verticale fraude, en fraude die zowel de burger raakt als de overheid, namelijk diagonale fraude. Een respondent stelt hierover: “*Onderhand zijn er wel 20 vormen, het lijkt wel of elke maandag weer een nieuwe wordt bedacht, los van de vraag of dat zo is.*” (Respondent 2).

Alhoewel de departementen vanuit verschillende achtergronden fraude benaderen en verschillende visies hebben op wat de grenzen van de fraudedefinitie zijn, bestaat er globaal consensus over de oplossingsrichtingen die onderdeel moeten uitmaken van de fraudebestrijding. Het is echter wel zo dat sommige departementen meer waarde hechten aan preventie terwijl andere departementen een goede opsporing belangrijker vinden. Daarbij lijkt er een lichte verantwoordelijkheidsafschuiving plaats te vinden. Departementen die aan de preventiekant meer kunnen doen, bijvoorbeeld door het preventiever maken van wet- en regelgeving waarmee uitkeringen worden verstrekt, hechten meer belang aan de handhaving- en opsporingskant. Daarentegen geeft VenJ, als verantwoordelijk ministerie voor handhaving en opsporing, juist aan dat vooral de preventiekant moet worden bekeken.

Concluderend kan dus worden gesteld dat fraude zich op meerdere manieren manifesteert en dat zij door departementen op verschillende wijzen wordt gezien. Ondanks dit verschil in zienswijzen blijkt er echter wel een redelijke overeenstemming te bestaan onder de departementen over de manier waarop fraude moet worden bestreden. Dit kan een mogelijk voordeel zijn voor het vormgeven van de Rijksbrede coördinatie binnen het programma.

5.2 Proces

Zoals hiervoor reeds is beschreven, heeft men voor de aanpak van fraude besloten een Rijksbreed programma in te richten. Meerdere departementen moeten samenwerken om fraudefenomenen die beleidsdomeinoverstijgend zijn, aan te pakken. De vraag is echter hoe men binnen een min of meer verkokerde overheid een dergelijke coördinatie kan inrichten die deze Rijksbrede aanpak ook daadwerkelijk kan bewerkstelligen. In deze paragraaf zal worden beschreven hoe men de coördinatie heeft ingericht; de instelling van de werkgroepen die uiteindelijk de beleidsmaatregelen concreet moeten uitwerken en tot uitvoering moeten brengen en het inrichten van het projectleidersoverleg, vormen daarbij het eindpunt.

Er zijn vier cruciale beslismomenten en –periodes in het proces te onderscheiden:

Datum	Gebeurtenis/periode
Mei 2013	Fraudedebatten: <ul style="list-style-type: none"> - Toeslagenfraudedebat - Zorgfraudedebat
14 juni 2013	Instellingsfase: <ul style="list-style-type: none"> - Inrichting MC - Inrichting DGO
Juli/augustus 2013	Zomerperiode: <ul style="list-style-type: none"> - inrichting hoofdenoverleg & programmteam - risicoanalyses - bepalen van domeinoverstijgende thema's en vorming van fiches
September/oktober/november/december 2013	Herfstperiode: <ul style="list-style-type: none"> - vaststellen van projecten - inrichten projectleidersoverleg

Figuur 12: Cruciale besluitvormingsmomenten en -periodes

Zoals hierna zal worden beschreven, zijn deze momenten bepalend voor de coördinatie zoals deze uiteindelijk binnen het programma is vormgegeven. In deze paragraaf zal dan ook per periode worden aangegeven welke stappen zijn genomen die van bepalende invloed zijn geweest op de coördinatie en zal worden beschreven welk niveau, namelijk ministerieel, DG, afdelingshoofden, interdepartementaal beleidsmedewerkers of intern, een belangrijke rol speelt in deze periode.

5.2.1 Fraudedebatten

“*Gratis geld uit Holland*”, zo luidt de aflevering van Brandpunt van 21 april 2013 waarin grootschalige fraude met huur- en zorgtoeslag door Bulgaren aan het licht wordt gesteld. Een zaak die veel emoties met zich meebrengt en tot de verbeelding spreekt: “*Het was natuurlijk (...) mediageniek, Nederlandse oranje ING-passen in Bulgaarse dorpen, nou ja, je kent het beeld.*” (Respondent 4). Ook de Tweede Kamer pikt de nieuwsberichten op en is zeer verontwaardigd. Op 14 mei 2013 moet niet alleen de staatssecretaris van Financiën, maar ook de minister van VenJ zich verantwoorden in een heftig Kamerdebat (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014). De verantwoording van de minister van VenJ vindt haar grondslag in

het rapport van het Regionaal Inlichtingen en Expertise Centrum (RIEC) Rotterdam, dat de Bulgarenfraude voor het eerst aan het licht brengt en benoemt (Respondent 5).

Een week later, op 23 mei 2013, wordt de minister van VenJ opnieuw naar de Kamer geroepen voor een zwaar fraudedebat. Respondenten geven aan dat ook dit debat door de media is aangezwengeld. RTL Nieuws genereert grote ophef met het openbaren van het Pincet-rapport, waaruit blijkt dat er grootschalige declaratiefraude zou worden gepleegd binnen de zorg. Andermaal moeten niet alleen de bewindspersonen van VWS zich verantwoorden, maar wordt ook de minister van VenJ bevraagd, onder andere vanwege de rol van het OM (Respondent 8; Respondent 3; Respondent 13; Respondent 14).

Met twee fraudedebatten in een periode van slechts twee weken en een grote aandacht in de media, komt fraude hoog op de agenda te staan. Niet alleen bij de politiek, maar ook de regering en de ambtelijke leiding van verschillende ministeries voelen de politieke druk voor het onderwerp fraude in grote mate toenemen. Respondenten en verslagen geven aan dat vooral op het niveau van de ambtelijke top de behoefte bestaat om concrete acties te gaan ondernemen op het gebied van fraudebestrijding. Deze behoefte wordt echter niet alleen ingegeven door de fraudedebatten van 14 en 23 mei. Al eerder is op interdepartementaal DG-niveau gesproken over het eventueel opstellen van een interdepartementaal, gezamenlijk actieplan voor het bestrijden van fraude en het afpakken van crimineel vermogen. Deze bespreking vond plaats in het kader van het DGO Rijksbreed Afsluiten en afpakken, een interdepartementaal overleg voor het terugvorderen en afpakken van crimineel vermogen. Dit overleg werd reeds in 2011 ingesteld omdat het ministerie van VenJ merkte dat bij het afpakken en terugvorderen van crimineel vermogen meer partijen betrokken waren dan alleen haar eigen OM en het daarom voor een effectieve aanpak nodig achtte dat ook de andere departementen met haar terugvorderingsdiensten werden aangesloten. In deze periode bestaat nog niet een dergelijke politieke en maatschappelijke druk (Respondent 6; Respondent 2; Respondent 4; Respondent 8; Respondent 18).

De twee grote fraudedebatten brengen de noodzaak voor een bewindspersonenoverleg en het nemen van concrete acties echter in een stroomversnelling. Volgens twee respondenten begint het ministerie van AZ met de minister-president aan het hoofd zich zorgen te maken. Geïnitieerd door het ministerie van AZ, wordt in een SG-overleg (overleg van alle secretarissen-generaal van de departementen) vanwege deze oplopende politieke druk en het

feit dat fraude zoveel verschillende departementen raakt, geopperd of het niet een idee is na te denken over een ministeriële commissie (MC). Het feit dat er in korte tijd verschillende bewindspersonen in de Kamer stonden, met dezelfde politieke kleur als de minister-president, en de angst dat er veel meer mis kon zijn op het gebied van fraude dan alleen de zorg- en toeslagenfraude, maakt dat er bij de ambtelijke leiding van de verschillende departementen draagvlak ontstaat voor de inrichting van een MC (Respondent 2; Respondent 3; Respondent 18; Respondent 8; Respondent 6; Respondent 1). Een respondent zegt hierover: “*De Bulgarenfraude is zeg maar een katalysator geweest voor de MC Fraude*” (Respondent 8). De rol van de media moet hierbij niet onderschat worden. Zij heeft een grote aanjagende functie vervuld omdat de media de fraudezaken aan het licht heeft gebracht. Ook de angst voor andere fraudeschandalen die de media mogelijk aan het licht brengt, maakt dat het idee tot de oprichting van een MC in een enorme stroomversnelling wordt gebracht. Het voorstel voor een MC wordt niet alleen besproken in de ambtelijke top, maar tevens in de rest van de ambtelijke organisatie. Respondenten geven aan dat er adhoc een DG-overleg en afdelingshoofdenoverleg worden georganiseerd om het voorstel voor een MC te bespreken (Respondent 8; Respondent 4; Respondent 2).

Uiteindelijk wordt op initiatief van de minister-president besloten tot het organiseren van een bewindspersonenoverleg op 14 juni 2013. (Respondent 2; Respondent 3; Respondent 4).

5.2.2 Instellingsfase

Naar aanleiding van de fraudedebatten en beraad in het kabinet wordt een drietal besluiten genomen. Ten eerste wordt, naar aanleiding van discussie in het SG-overleg, besloten om tijdelijk een MC in te richten, met als doel leiding te geven aan een beleidsdomeinoverstijgende aanpak met een gedeelde doelstelling (Respondent 2; Respondent 3). Ten tweede wordt besloten tot een programmatische aanpak van fraudebestrijding. Dit wordt gekaderd binnen het hiervoor genoemde DGO Rijksbreed Afsluiten en afpakken en er wordt dan ook besloten tot een *Rijksbreed* programma voor het aanpakken van de fraudeproblematiek (Respondent 2; Respondent 3; Respondent 4). Ten derde wordt gekozen om het DGO Afsluiten en afpakken als ambtelijk voorportaal te gebruiken voor de tijdelijk in te stellen MC (Respondent 1; Respondent 2).

Het ministerie van VenJ en het ministerie van AZ spelen vervolgens een cruciale rol bij de inrichting en vorming van de MC en het programma. Zo stellen zij samen de scope en samenstelling van de MC voor. Daarbij wordt geopperd om de scope van de MC te beperken

tot het bestrijden van verticale fraude. Een respondent van VenJ zegt hierover: “(...) *toen is al vrij snel afgesproken ‘we gaan niet de hele horizontale fraude (...) in het programma doen, dat wordt veel te breed, (...) dan kom je er ook niet met bewindslieden alleen. Dan moet je ook met het bedrijfsleven.’*” (Respondent 2). De MC wordt gevormd door de bewindslieden die met fraude in aanraking komen, namelijk de minister-president, de staatssecretaris van Financiën, de minister van SZW, de minister van VWS, de minister van VenJ, de minister van BZK, de minister van W&R, de minister van OCW en de minister van EZ. Er wordt afgesproken dat de minister-president de MC voorziet maar dat de minister van VenJ als coördinator zal optreden (Respondent 2; Respondent 3; Respondent 4; Respondent 18; Respondent 8). Volgens een respondent wordt dit onder andere ingegeven door het feit dat AZ als ministerie te weinig capaciteit heeft om deze coördinerende taak zelf op zich te nemen (Respondent 4). Dat niet alle departementen, zoals het ministerie van Defensie, mee doen aan het Rijksbrede programma is volgens een respondent meer dan logisch. Defensie heeft bijvoorbeeld geen grote geldstromen waarmee fraude wordt gepleegd (Respondent 4).

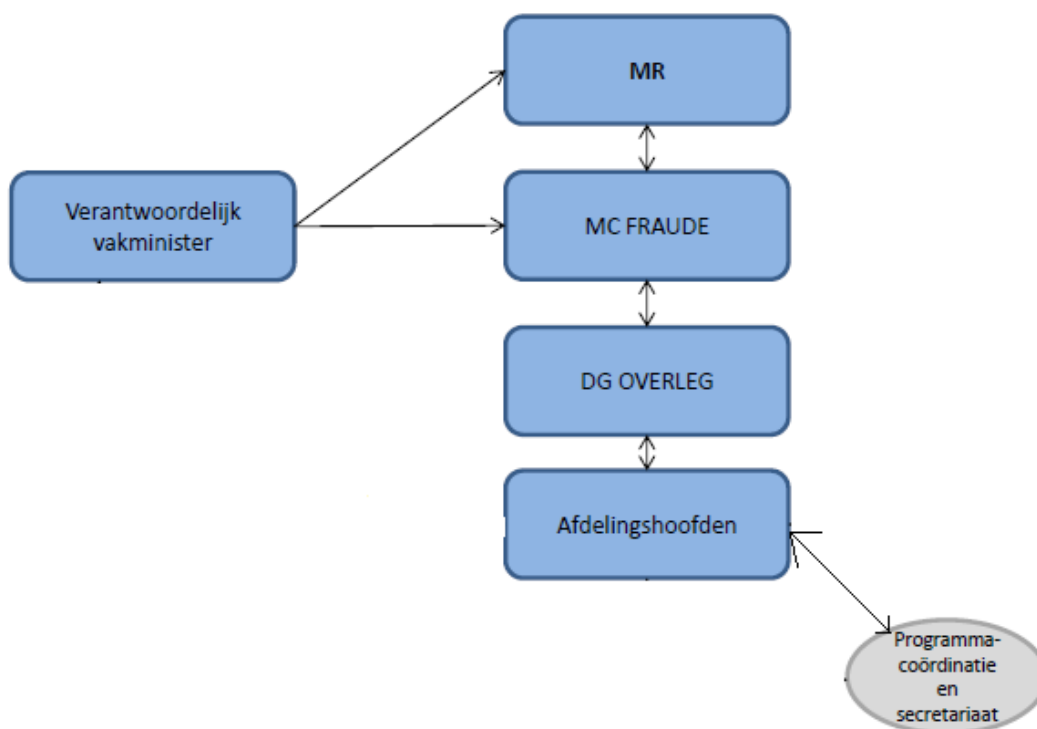
Naast de inrichting van de MC, is het tevens aan VenJ om het programma op te starten dat een gezamenlijke, interdepartementale fraudeaanpak moet vormen. Verschillende respondenten van VenJ geven aan over de taak van VenJ: “*Eerste grote klus is eigenlijk zorgen dat die structuur er goed staat en dat dat goed gaat lopen en de politieke hectiek een beetje in rustiger vaarwater krijgen en je moest werken aan een Rijksbreed plan (...)*” (Respondent 2; Respondent 3).

5.2.3 Een drukke zomerperiode

Met de hiervoor beschreven vorming en inrichting van het programma en de coördinatiestructuur breekt in juli en augustus 2013 dan ook een drukke tijd aan. Waar het ambtelijk leven in de zomerperiode vaak op een laag pitje komt te staan, wordt er rondom het beleidsthema fraude juist keihard gewerkt. Dit focust zich hoofdzakelijk op twee facetten, namelijk het inrichten van de (beslis)structuur van het programma en het inhoudelijk vormgeven van het programma.

Ten aanzien van de structuur wordt er getracht een duidelijk coördinatiemodel op te stellen. Zoals gezegd heeft VenJ binnen de MC en haar Rijksbrede programma een coördinerende rol. Al relatief snel wordt eind juni/ begin juli 2013 bij VenJ intern een programmateam ingericht. Daarnaast wordt ook op interdepartementaal niveau gewerkt aan de structuur. Op 5 augustus wordt een hoofdenoverleg bij elkaar geroepen door VenJ. Dit betreft het hoofdenoverleg dat

reeds wordt gebruikt ter voorbereiding van het DGO Afsluiten en afpakken. In dit overleg wordt afgesproken dat het hoofdenoverleg, mogelijk in een iets aangepaste vorm, opnieuw zal dienen als voorportaal, zij het nu voor het DGO Fraude (Inzage verslagen hoofdenoverleg). Twee weken later vindt het DGO Fraude plaats en niet veel later volgt tevens de eerste MC Fraude. Het zijn deze vier overleggen die in eerste instantie de sturing van het Rijksbrede programma vormen:



Figuur 13: Overlegstructuur in eerste instantie

Er wordt besloten dat de MC elke maand bij elkaar komt (Respondent 5; Respondent 4). Een respondent geeft over deze hoge frequentie aan: *“En als je op een gegeven moment beslist hebt van ‘we gaan aan het probleem iets doen met z’n allen, maar we weten nog niet precies wat het probleem is en wat we er aan gaan doen’, dan moet je als je tempo wilt maken tenminste elkaar vaak en snel achter elkaar zien. Want als je zegt van ‘we gaan iets doen, maar we weten nog niet precies wat maar we zien elkaar over een jaar weer, dan weet je dat je volgend jaar bij elkaar komt (...) maar er is niet veel gebeurd.”* (Respondent 4). Uiteraard betekent dit dat ook de voorbereidende ambtelijke voorportalen, zijnde het DGO en het hoofdenoverleg, maandelijks moeten plaatsvinden, voorafgaand aan het overleg waarvoor zij

als voorportaal dienen. Dit heeft als gevolg dat er vanaf augustus tot en met december 2013 een continue stroom van overleggen plaatsvindt (Respondent 4; Respondent 5).

Uit de interviews komt naar voren dat een belangrijk effect van de MC is dat zij een zware incentive vormt voor de departementen om mee te werken en vooruitgang te boeken in het programma. Geen enkele ambtenaar wil immers het risico lopen de reputatie van zijn bewindspersoon te schaden tegenover zijn collega's vanwege het niet handelen van zijn departement (Respondent 5; Respondent 3; Respondent 2; Respondent 15). Een respondent zegt hierover: *“En als jij of jouw departement eigenlijk niks gedaan heeft bijvoorbeeld, dat wil zo 'n minister niet. Die wil niet zo zitten van 'eigenlijk hebben wij ons huiswerk niet gedaan'. Dus voor ons heeft het heel veel nut [dat het] eraan zit te komen, zeker aan het begin, toen die zo vaak was, want dat dwingt gewoon de mensen daaronder om aan het werk te gaan.”* (Respondent 5).

In de zomerperiode vindt ook de inhoudelijke vormgeving van het programma plaats. Deze inhoudelijke invulling zal in de herfstperiode leiden tot de uiteindelijke structuur van projecten en is dan ook cruciaal voor het verklaren van de keuze voor de projecten.

In de instellingsfase wordt besloten om het programma *Rijksbreed* in te richten. Een gedurfde keuze, waarvan men zich zou kunnen afvragen in hoeverre dit verstandig is binnen een verkokerde overheid. Kunnen verschillende departementen samen één aanpak vormgeven en implementeren? Om fraude goed te kunnen aanpakken kan het echter niet anders dan dat departementen samenwerken, geven verschillende respondenten aan. Fraudefenomenen manifesteren zich vaak op meerdere terreinen en plekken en fraudeurs zoeken overal mogelijkheden om te kunnen frauderen. Dit maakt dat departementen moeten samenwerken om fraudegevallen aan te pakken. Daarnaast heeft fraude in het ene domein vaak consequenties voor andere domeinen. Het hebben van een MC en het inrichten van een interdepartementaal programma maakt het volgens een respondent mogelijk om verder te gaan dan eerdere fraudebestrijding. Departementen deden op hun eigen terreinen vaak wel al in meer of mindere mate aan fraudebestrijding maar konden daarmee vaak niet goed genoeg fraude aanpakken vanwege het domeinoverstijgende karakter van fraude. Het programma maakt het mogelijk om deze wel aan te pakken (Respondent 3; Respondent 2; Respondent 17; Respondent 15; Respondent 6).

Een eerste stap in het inrichten van dit Rijksbrede programma vormt het maken van de risicoanalyses door de verschillende departementen (Respondent 5; Respondent 3). Door het programmateam van VenJ wordt vaart gezet achter de ontwikkeling van het programma. Na het maken van de risicoanalyses destilleren de leden van het interne programmateam van VenJ de naar hun inzicht belangrijkste domeinoverstijgende thema's, die in alle analyses naar voren komen (Respondent 2; Respondent 3; Respondent 5; Respondent 8): *“Wij hebben in het begin gevraagd aan de andere departementen om een soort risicoanalyse te maken van hun eigen beleidsterrein. En van daaruit hebben wij zelf binnen het programmateam gekeken van (...) wat zijn de rode draden hieruit?’. En vanuit die rode draden hebben we gekeken van (...) wat voor projecten zouden we kunnen opzetten om de problemen die daaruit blijken op te lossen?, en nou, daar is die lijst fiches uitgekomen”* (Respondent 5). De keuze voor de domeinoverstijgende fraudethema's blijft echter niet uitsluitend een VenJ-aangelegenheid maar wordt tevens op interdepartementaal niveau gemaakt. In het hoofdenoverleg van 5 augustus worden de afdelingshoofden gevraagd om extra domeinoverstijgende thema's aan te leveren, bovenop de thema's die reeds zijn aangedragen, namelijk identiteitsfraude, faillissementsfraude en gefingeerde dienstbetrekkingen (Inzage verslagen hoofdenoverleg; Respondent 15).

Over de selectie van domeinoverstijgende thema's geven verschillende respondenten, zowel vanuit VenJ als andere departementen, aan dat deze redelijk arbitrair is (Respondent 3; Respondent 5; Respondent 11; Respondent 8). Documenten en interviewverslagen bestuderend, blijkt dan ook dat sommige thema's, die in eerste instantie wel worden aangedragen, niet worden uitgewerkt, zoals decentrale overheden en fraudebestrijding. Dit lijkt mede te worden ingegeven door politieke gevoeligheid (Respondent 15; Respondent 3). Een respondent stelt hierover: *“Ik had best een aantal onderwerpen die het niet zijn geworden. (...)daarvan denk ik wel, dat waren wel echte thema's die echt rijksbreed zijn. Ik had bijvoorbeeld, handhaving binnen de decentralisaties. Er gaan drie hele grote wetten naar de gemeentes, hoe pakken ze dan hun handhaving en fraudeaanpak op? Ik had als thema dat in het regeerakkoord staat dat elke burger in 2017 het recht heeft om digitaal te communiceren met de overheid. Ja, wat moet je dan doen aan je fraudeaanpak? Ja, dat is het ook niet geworden. Ja, dat vind ik nou echt een Rijksbreed thema he, waarvan we echt nog niet weten welke kant we op moeten.* (Respondent 9). Andere fiches worden juist weer later toegevoegd: *“De fiches waren volgens mij al verdeeld, en als één van de laatste dingen is*

gezegd van, gegevensuitwisseling dat is als extra, moet dat eigenlijk erbij komen. En toen was volgens mij het rijtje van SZW had nog niks als trekker.” (Respondent 10). Dit citaat snijdt een belangrijk aspect aan van het proces tot de vorming van de werkgroepen en de coördinatie van het programma, namelijk het toebedelen van de fiches aan departementen. Binnen het programma Rijksbrede aanpak fraude is elk departement verantwoordelijk voor één of meerdere fiches en krijgt zij als trekker eigenaarschap over een fiche en later het daaruit voortkomende project. Dit departement kan dan ook worden aangesproken op de voortgang van het project (Respondent 18; Respondent 11; Respondent 17). Over de keuze om niet alleen VenJ de fiches te laten schrijven en trekken maar alle departementen daar medeverantwoordelijkheid voor te laten dragen wordt door een programmavid gesteld: “(...) vooral omdat we dit als hele kabinet doen en dan is het logisch dat iedereen een deel van het werk doet.” (Respondent 5; Respondent 10; Respondent 8; Respondent 18) Een andere respondent geeft hierover aan: “*Het moet geen VenJ-feestje worden, dat wil VenJ ook niet*” (Respondent 18).

Uit de interviews blijkt echter dat deze toebedeling één van de meest heikle punten is geweest in het coördinatieproces. Verschillende respondenten geven aan dat het bij sommige fiches duidelijk was wie de trekker moest worden omdat zij inhoudelijk ook hoofdverantwoordelijke waren (Respondent 18, Respondent 5). Een voorbeeld hiervan is het fiche en daaruit voortkomende project ‘Verwijzingsportaal Bankgegevens’: “*Omdat het Verwijzingsportaal Bankgegevens ingeschoten is vanuit het strafrecht, (...) [omdat het] dus vanuit het strafrecht geïnitieerd is, is VenJ de logische partner*” (Respondent 7) . Bij andere projecten viel er echter niet direct een logische trekker aan te wijzen (Respondent 10). In veel gevallen werd dan de pragmatische oplossing gehanteerd: diegene die het onderwerp heeft aangedragen, moet ook het onderwerp uitwerken (Respondent 18; Respondent 5; Respondent 8). Bij niet alle fiches ging dit echter even makkelijk. In antwoord op de vraag waarom bijvoorbeeld het fiche ‘Fraudebestrijding bij decentrale overheden’ niet tot fiche/project is geworden, stelt een lid van het interne programmateam: “*Wij hebben een lijstje gemaakt van ‘dit zijn onderwerpen’, maar vervolgens moesten wel mensen hun hand opsteken van ‘ja, goed idee, ga ik mee aan de slag’. Dat was al een heel traject op zich. Ik weet niet of mensen zich er niet aan wilden branden, of dat ze het te ingewikkeld vonden of dat er iets anders in de weg stond. (...)*” (Respondent 3). Ditzelfde euvel gebeurde bij het fiche ‘Fraudeurs in het buitenland’, waar ook geen inhoudelijke logische trekker bestaat (Respondent 3; Respondent

4; Respondent 5; Respondent 11; Respondent 12). De toebedeling van de projecten verloopt dus niet geheel soepel en wordt gekenmerkt door een zekere terughoudendheid van departementen, wanneer het bijvoorbeeld op eigenaarschap aankomt.

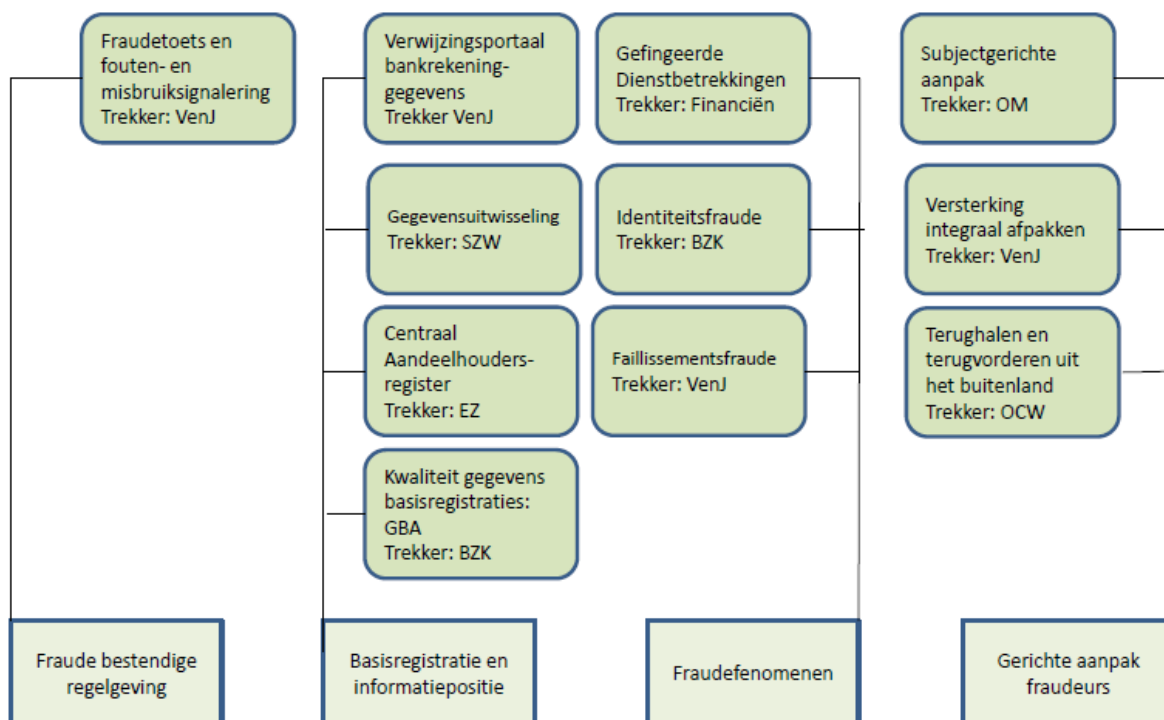
Opvallend is dat VWS, die wel deelneemt aan het Rijksbrede programma, bij deze toebedeling van fiches en projecten geen fiche en daaraan hangend project krijgt. VWS geeft hier zelf als verklaring voor dat zij als ministerie zelf een redelijk eigen traject volgt rondom fraude en dat zij in deze zomerperiode ontzettend druk was met het inrichten van haar eigen fraudeprogramma en bovendien haar eigen fraudedirectie. VWS had daardoor geen capaciteit meer over voor het trekken van een project (Respondent 14). Door een andere respondent wordt aangegeven dat de enigszins afwijkende positie van VWS ook valt te verklaren door het type fraude waar zij mee van doen heeft. Waar andere departementen worden geconfronteerd met fraudefenomenen die zich vaak uitbreiden over meerdere beleidsterreinen, beperkt zorgfraude zich vaak hoofdzakelijk tot de zorgsector (Respondent 8).

5.2.4 Een rustigere herfstperiode

Na het inrichten van de verschillende ambtelijke voorportalen en het opstellen van de lijst met fiches, breekt in de maanden september, oktober, november en december een rustigere periode aan ten aanzien van de coördinatie van het programma. Zoals hiervoor reeds is beschreven, wordt ervoor gekozen om de fiches om te vormen in projectplannen. Een keuze die niet expliciet wordt gemaakt, zo blijkt uit interviews en verslagleggingen van DGO's. Verschillende respondenten geven aan dat het heel logisch is dat uit de fiches projecten zijn voortgekomen. Voor het programma is het van belang om resultaten eind 2014 op te leveren. Een projectmatige aanpak is dan de meest geschikte vorm omdat ze een duidelijk begin en eind hebben en omdat men middels een projectplan toewerkt naar concrete resultaten (Respondent 10, Respondent 5; Respondent 9; Respondent 18, Respondent 17).

In de herfstperiode worden de definitieve projecten vastgesteld:

Overzicht gemeenschappelijke projecten / programma's



Figuur 14: Projecten

De herfstperiode is dan ook tevens de periode waarin wordt gewerkt aan de vormgeving van de projecten, zowel op inhoudelijk gebied als qua personele invulling. Er wordt voor gekozen om de projecten interdepartementaal in te richten. Opnieuw wordt hier door verschillende respondenten over aangegeven dat dit ‘logisch’ is. Het betreft een Rijksbreed programma en voor het oplossen van de problemen die de verschillende projecten adresseren, is het vaak nodig dat meerdere partijen bepaalde maatregelen nemen binnen hun organisatie. Het is volgens respondenten dan ook nodig dat binnen de projectgroep deelnemers zitten van de verschillende departementen, opdat draagvlak wordt gecreëerd en omdat je alleen via deze leden iets gedaan krijgt in andere organisaties (Respondent 10; Respondent 3; Respondent 17; Respondent 6; Respondent 12): “ (...)het is een Rijksbreed programma, dus daarom is het ook nodig voor het draagvlak. En voor de maatregelen die in de projecten zitten is het wel handig als je ook de mensen aan tafel hebt zitten die binnen hun eigen organisatie dingen moeten gaan organiseren ook” (Respondent 10). Daarbij komt tenslotte ook dat ieder departement verantwoordelijk blijft voor haar eigen wet- en regelgeving en projectgroepen van andere

departementen niet zomaar iets aan deze wet- en regelgeving kunnen veranderen (Respondent 10; Respondent 13; Respondent 3, Respondent 7; Respondent 8).

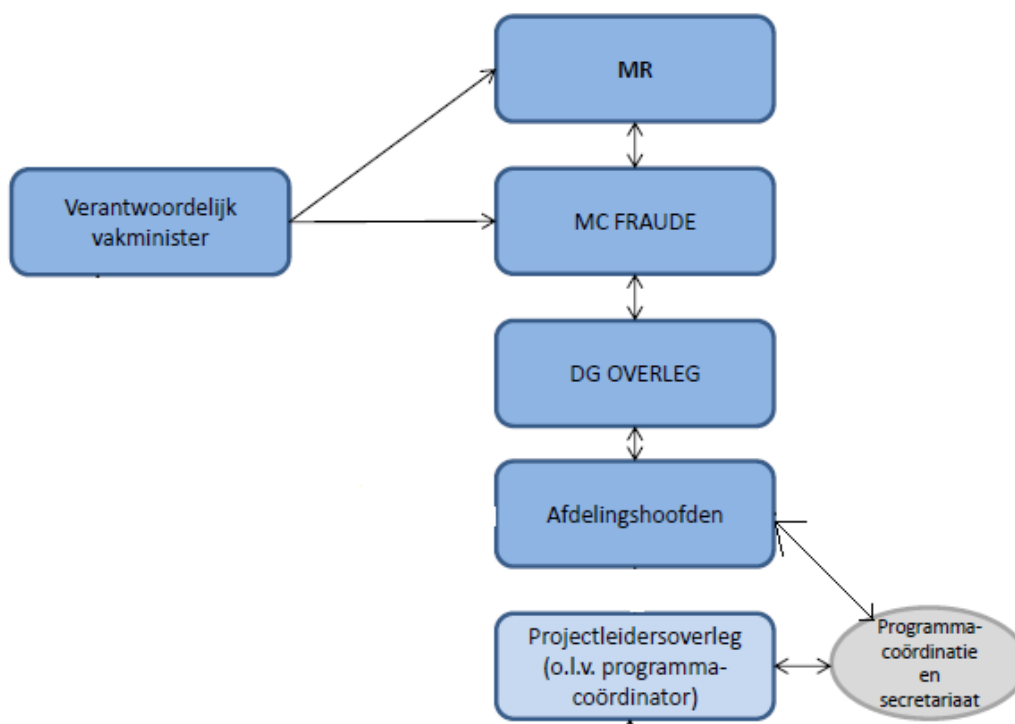
Bij de inhoudelijke invulling van het programma is er bovendien voor gekozen om bepaalde reeds binnen de ambtelijke organisatie lopende activiteiten, in projecten onder te brengen (Respondent 10, Respondent 17, Respondent 3). Een respondent stelt hierover: *“Ik bedoel op een gegeven moment is daar een Rijksbrede kop opgezet. Heel veel van die activiteiten die nu allemaal in die fiches zitten, liepen natuurlijk al. Het is niet zo dat er niks gebeurde op het gebied van fraude. Bijvoorbeeld wat ik zei over die hele aanpak schijnconstructies binnen SZW of veelplegers, in ons domein dan, die komen nu allemaal één op één in het fiche gefingeerde dienstbetrekkingen.”* (Respondent 10).

Het is januari 2014 wanneer de projecten hun projectplannen hebben opgeleverd, hun personele invulling rond hebben en daadwerkelijk aan de slag gaan.

Ten slotte wordt met de voltooiing van de projecten besloten tot het sluitstuk van de coördinatie binnen het Rijksbrede programma door het inrichten van een projectleidersoverleg. Leden van het programmateam benoemen dat er verschillende redenen zijn geweest om het projectleidersoverleg in te richten. Ten eerste wordt er gesteld dat de projectleiders vaak enigszins afstaan van de politiek-bestuurlijke context van het programma. Hierdoor wordt door hen niet altijd de politieke druk begrepen en gevoeld. Er wordt besloten om de projectleiders maandelijks bij elkaar te roepen, met de programmamanager als voorzitter. Deze voorzitter informeert de projectleiders over de politiek-bestuurlijke context en zorgt ervoor dat zij zich meer onderdeel voelen van het programma. De tweede reden is een meer praktische overweging; sommige projecten overlappen deels en een overleg kan bijdragen om dit op het spoor te komen en te bespreken. Ten derde is het projectleidersoverleg ook voor het programmateam van VenJ een mogelijkheid om te monitoren of de voortgang van het programma, waar zij als coördinator verantwoordelijk voor is, goed verloopt (Respondent 2; Respondent 3; Respondent 5; Respondent 12). In de periode dat er nog geen projectleidersoverleg bestaat, loopt de informatiestroom via het hoofdenoverleg naar het programmateam. Een respondent geeft hierover aan: *“ (...)om onze coördinerende rol goed waar te kunnen maken en om directer te kunnen zien wat er nou precies gebeurt in die projecten. Als de projectleider rapporteert aan het hoofd en wij praten weer met het hoofd, dan krijg je een verwaterde versie van wat er echt is gebeurd. En dat*

projectleidersoverleg helpt om dat direct te kunnen zien.” (Respondent 5). Het projectleidersoverleg valt, in tegenstelling tot de overige overleggen, echter niet in de lijnstructuur. Het is geen voorportaal van het hoofdenoverleg en hoeft ook niet structureel verantwoording af te leggen aan het hoofdenoverleg.

Met het projectleidersoverleg als sluitstuk van het proces dat heeft geleid tot de structuur van het Rijksbrede programma, kan de uiteindelijke coördinatiestructuur van het programma als volgt worden weergegeven:



Figuur 15: Uiteindelijke overlegstructuur

5.3 Coördinatiestructuur

Zoals hierboven reeds is aangegeven, wordt met het opstarten van de werkgroepen en het inrichten van het projectleidersoverleg de coördinatiestructuur voor het programma Rijksbrede aanpak fraude voltooid. Dit houdt concreet in dat de coördinatiestructuur wordt gevormd door vijf overlegfora, namelijk de MC Fraude, het DGO Fraude, het afdelingshoofdenoverleg, het projectleidersoverleg en het programmteam van VenJ. Door verschillende respondenten wordt ingegaan op het functioneren van deze coördinatiestructuur. In deze paragraaf zal per coördinatieonderdeel een korte empirische indruk hiervan worden gegeven.

5.3.1 Overlegstructuur algemeen

Verschillende respondenten gaan in op de overlegstructuur in zijn totaliteit. Daarbij worden zowel het structurele aspect als het inhoudelijke aspect van het programma aangesneden. Over het structurele aspect van het Rijksbrede programma wordt door respondenten aangegeven dat met de toren van overleggen een uitgebreid escalatiemodel is ingebouwd in het programma.

Wanneer op een bepaald niveau de besluitvorming stopt, kan er relatief makkelijk worden geëscaleerd naar een hoger niveau. Hierdoor wordt volgens respondenten voorkomen dat men grote vertraging oploopt in het programma (Respondent 4; Respondent 10; Respondent 9). Er wordt gesteld dat deze gehele overlegstructuur relatief standaard is voor de overheid.

Wanneer er een MC bestaat, moet er tevens een ambtelijk voorportaal bestaan. Dit geldt opnieuw voor het DGO; ook hier is een ambtelijk voorportaal voor nodig. Op deze manier wordt er binnen de overheid dus regelmatig gewerkt met overlegpiramides (Respondent 3; Respondent 4; Respondent 5; Respondent 16).

Verschillende respondenten geven over de coördinatie in het algemeen aan dat men niet kan spreken van één overheid binnen het programma. Elke ministerie kent zijn eigen verantwoordelijkheid, waarbij een soort van non-interventiebeginsel geldt (Respondent 16, Respondent 11, Respondent 3): *“Maar kijk, als een onderwerp de Belastingdienst heel erg raakt, vind ik het logisch dat ik me daar niet op uit laat. En ik denk dat dat op alle niveaus zo gebeurt. Dat is ook een soort manier van werken binnen de overheid, een soort non-interventiebeginsel (...).”* (Respondent 11). Daarnaast heeft elk ministerie vanuit deze eigen verantwoordelijkheid een eigen agenda (Respondent 3). Departementen hebben dan ook verschillende posities, die volgens respondenten door meerdere factoren kunnen worden verklaard. Zo lijkt de cultuur van een ministerie van invloed maar blijkt ook de positie en houding van de bewindspersoon van belang te zijn. Wanneer een bewindspersoon herhaaldelijk in de Kamer heeft gestaan, heeft deze vaak een andere houding dan een bewindspersoon die zich nog nooit voor dit onderwerp heeft moeten verantwoorden (Respondent 10; Respondent 3; Respondent 18; Respondent 5; Respondent 8). Daarnaast wordt de positie van een departement natuurlijk ook bepaald door de kenmerken van de problematiek waarmee het departementen te maken heeft. Departementen die vooral worden geconfronteerd met fraude die zich op hun specifieke domein afspelen en daarmee redelijk zelfstandig kunnen opereren, zoals VWS, staan anders in het programma dan departementen die andere departementen heel erg nodig hebben, zoals Financiën en SZW (Respondent 3; Respondent 14).

Op het inhoudelijke vlak wordt er over de inhoud van het Rijksbrede programma gesteld dat het samen opstarten van een fraudeprogramma met domeinoverstijgende maatregelen noodzakelijk is om de fraude goed aan te pakken. Fraude doet zich in veel gevallen op meerdere plekken voor en om problemen op te lossen is het dan ook nodig om met andere partijen samen te werken; alleen zo kunnen de problemen worden opgelost (Respondent 2; Respondent 7). Daarbij gebiedt volgens een programmavid de eerlijkheid te zeggen dat men vooral heeft gekozen voor maatregelen waarvan de ambtelijke organisatie denkt dat deze iets kunnen opleveren: *“Een groot deel van de maatregelen is ook ingegeven omdat ze het gaan halen, omdat ze uitvoerbaar zijn en dat ze misschien zelfs al een beetje klaar zijn en of althans in de steigers staan. Als beleidsambtenaar hebben wij de gezonde neiging om het laaghangend fruit te pakken, de dingetjes die makkelijk zijn doen we in ieder geval in zo’n plan, dan hebben we in ieder geval wat voortgang gemaakt, dat vragen de ministers overigens ook. Dus dingen die redelijk makkelijk uit te voeren waren of in ieder geval klaar stonden daar zijn we in ieder geval voor gegaan, of voor een groot deel.”* (Respondent 3). Zowel qua structuur als inhoudelijk, wordt het gehele programma gekenmerkt door een enorme snelheid (Respondent 5).

5.3.2 Ministeriële commissie

De MC is het interdepartementaal hoofdoverleg en vormt de top van de coördinatiestructuur van het Rijksbrede programma fraude. Zij heeft verschillende functies. Ten eerste is ze belangrijk voor het creëren van politieke regie, druk en urgentie en coördinatie. Het beteugelen van deze politieke druk is dan ook wel één van de belangrijkste achtergronden waarvoor het programma is ingericht. Daarnaast geven respondenten aan dat de MC het mogelijk maakt dat beleidskwesties die op ambtelijk niveau misschien moeilijker behandeld kunnen worden, door het hebben van een MC wel kunnen worden besproken (Respondent 2; Respondent 3; Respondent 4; Respondent 8). Er is echter weinig ruimte voor discussie. De overleggen van de MC zijn volledig voorbereid en vinden plaats in een zeer rap tempo (Respondent 3; Respondent 4; Respondent 5).

5.3.3 DGO

Het DGO vormt het hoogste interdepartementale overleg op ambtelijk niveau en is het voorportaal voor de MC. De belangrijkste reden voor het inrichten van het DGO is het nodig hebben van een ambtelijk voorportaal voor de MC. De positie van DG’s in dit DGO is dual. Aan de ene kant handelen zij vanuit de overtuiging dat sommige maatregelen geen juiste

oplossing zijn, blijkt uit een voorbeeld dat een respondent aandraagt. Wanneer in het kader van het fraudebestendiger maken van wet- en regelgeving wordt aangegeven een fraudetoets als instrument in te willen zetten, geven verschillende DG's aan niet overtuigd te zijn van de werkzaamheid van deze toets (Respondent 2). Aan de andere kant lijken DG's ook gedreven te worden door meer politieke overwegingen, zoals het in bescherming nemen van hun bewindspersoon. Een respondent stelt dat hoe hoger de ambtenaar op de ambtelijke ladder staat, hoe meer hij gericht is op het beschermen van een bewindspersoon (Respondent 5). Een andere politieke overweging betreft het feit dat DG's elkaar in andere constellaties ook nodig hebben, waardoor ze niet altijd alles op alles zullen zetten om bepaalde punten erdoor heen te krijgen. De stijl van het DGO wordt dan ook gekenmerkt door beleefdheid en het elkaar niet te veel tegenspreken (Respondent 3; Respondent 2; Respondent 5; Respondent 6; Respondent 1): “ (...) *het zijn natuurlijk allemaal halve diplomaten (...)*” (Respondent 3).

5.3.4 Hoofdenoverleg

Het hoofdenoverleg vormt het eerste interdepartementale ambtelijk overleg in de lijn waaraan het operationele niveau deelneemt. Verschillende respondenten stellen dat men van boven naar beneden gezien bij het niveau van hoofden pas echt bij de operationele basis terecht komt. De hoofden en de onder hen vallende beleidsmedewerkers zijn diegene die het ‘echte’ werk moeten doen. Hiermee is het dus een cruciaal niveau voor het functioneren van het gehele programma (Respondent 3; Respondent 4; Respondent 16; Respondent 5). Een respondent zegt hierover: “ (...) *eigenlijk is het gewoon een soort van forum waar huiswerk uitgezet wordt*”. (Respondent 4). Net als het DGO is de belangrijkste reden voor de inrichting van het hoofdenoverleg het dienen als voorportaal. Vanuit de participerende observatie kan worden gesteld dat er niet alleen sprake is van een bottom-up mechanisme, in de zin dat het hoofdenoverleg alleen voorbereidend werk doet voor het overleg boven haar en het DGO alleen werk voor de MC. Er is tevens sprake van een top-downmechanisme. De hiërarchische lijn stelt immers in haar oorsprong dat het hogere niveau de niveaus onder haar leidt en haar opdrachten geeft (Respondent 3; Respondent 1). Men ziet dus dat zowel in het DGO als in het hoofdenoverleg taken worden opgelegd aan hoofden respectievelijk beleidsmedewerkers. Over deze twee richtingen binnen de lijn geeft een respondent aan: “*Ja, het gaat een beetje heen en weer. Nee, we stellen continue dingen voor, het is namelijk niet zo dat het DGO de agenda van de volgende DGO beslist of vaststelt. Die wordt ook voor een groot gedeelte door de afdelingshoofden vastgesteld. Dus het is zeker wel bottom-up, maar het is ook gewoon zo*

dat er moet gebeuren wat er moet gebeuren zeg maar. Dus als er in de MC anders wordt besloten, dan moeten we dat doen.” (Respondent 3).

Respondenten geven aan dat er binnen het hoofdenoverleg zwaardere en minder zwaardere actoren zijn. VenJ neemt het voortouw omdat zij in haar coördinerende rol sturing geeft aan het overleg. Het gewicht van de andere zwaardere actoren, zijnde SZW en Financiën, wordt volgens respondenten ingegeven door hun begroting en de grote fraudedossiers waarmee zij belast zijn (Respondent 2; Respondent 9; Respondent 16; Respondent 4). Deze bevinding wordt bevestigd in participerende observatie. Tijdens het hoofdenoverleg heeft VenJ een zeer bepalende rol vanwege haar voorzittersrol. Dit maakt dat VenJ kan beslissen of een onderwerp lang wordt besproken of dat een onderwerp juist alleen kort wordt benoemd en direct wordt afgesloten. Ook blijkt tijdens de participerende observatie dat Financiën en SZW inderdaad aanwezige spelers zijn; bij bijna alle agendapunten hebben zij opmerkingen (Observatie Hoofdenoverleg 17 april 2014).

Uit de participerende observatie komt naar voren dat naast de inhoud belangen ook een rol spelen in het overleg. Zo vindt een departement in het overleg dat haar informatie vaak niet goed wordt opgenomen, een beeld waar anderen zich niet in kunnen vinden (Observatie Hoofdenoverleg 17 april 2014). In tegenstelling tot het DGO, vindt in het hoofdenoverleg wel discussie plaats. Tegenstellingen, of dit nu inhoudelijk geïnitieerd is of gebaseerd is op belangen, worden ter bespreking gebracht (Respondent 3; Respondent 5). Uit de participerende observatie blijkt dat dit soms op een redelijk ‘harde’ manier gaat. Daarbij lijken er soms ook bepaalde irritaties te bestaan bij verschillende actoren (Observatie Hoofdenoverleg 17 april 2014).

5.3.5 Projectleidersoverleg

Het projectleidersoverleg is een overleg tussen de projectleiders van de elf projecten die binnen het Rijksbrede programma zijn ingesteld en is tevens het laatste overleg dat binnen het programma is ingericht. Hiervoor zijn verschillende redenen genoemd waarom werd besloten het projectleidersoverleg in te stellen, namelijk het onderdeel uit maken van het gehele programma, het goed kunnen vaststellen van inhoudelijke overlapping en het vergemakkelijken van de coördinatie voor VenJ (Respondent 17).

In het projectleidersoverleg wordt sterk gediscussieerd op de inhoud en staat de inhoud ook centraal. Volgens een programmahid is dit mogelijk omdat het projectleidersoverleg niet direct

in de lijn zit (Respondent 5; Respondent 6). Deze bevinding wordt bevestigd door de participerende observatie. In tegenstelling tot het hoofdenoverleg lijken departementale belangen hier veel minder te spelen. Waar in het hoofdenoverleg door hoofden ook vaak wordt gesproken over hun DG of bewindspersoon en de organisatie waartoe ze behoren, wordt dit door de projectleiders nauwelijks benoemd. Het overleg kent ook een andere vorm; in elk overleg staat een project centraal, waar een presentatie over wordt gegeven en waar de verschillende projectleiders samen spreken over mogelijke knelpunten en oplossingen. De stijl kenmerkt zich dan ook door een relatieve rust (Observatie Projectleidersoverleg 17 april 2014).

5.3.6 Projecten

De uiteindelijke implementatie van het programma vindt haar uitwerking, zoals hiervoor reeds aangegeven, in het elftal projecten dat is ingericht. Een respondent geeft aan dat de activiteiten die de verschillende projecten vormen, in veel gevallen al door de departementen werden uitgevoerd (Respondent 10).

De projectgroepen zijn interdepartementaal ingericht. Een respondent stelt dat behalve inhoudelijke overwegingen ook belangen een rol spelen binnen de projecten, zij het in veel mindere mate dan in de lijnoverleggen. Een voorbeeld hiervan kan worden gevonden in het project Centraal Aandeelhoudersregister: VenJ zou graag zien dat de Kamer van Koophandel (KvK) het aandeelhoudersregister op zich zou nemen maar EZ, die verantwoordelijk is voor KvK, stemt niet zonder meer in met het vergroten van het takenpakket van de KvK (Respondent 4; Respondent 6).

Deze bevinding wordt bevestigd in participerende observatie. Tijdens participerende observatie bij het project Fraudebestendige wet- en regelgeving vindt er een uitgebreide discussie plaats over het invoeren van een zogenaamde ‘fraudetoets’. Een treffend voorbeeld van belangenbehartiging betreft de inbreng van een departement dat aarzelt over een instrument zoals de fraudetoets omdat dat departement zelf al een forse accountantscontrole heeft. In hoeverre levert dit extra en onnodig werk op en staat dit wel in verhouding? Daarbij wordt aangegeven dat het moeilijk zal zijn dit voor te leggen aan de betreffende DG (Observatie Werkgroep fraudebestendige wet- en regelgeving 14 april 2014). In de projecten ligt volgens de verschillende respondenten echter de meeste focus op inhoud. Ook dit wordt in de participerende observatie bevestigd; met uitzondering van het hierboven gestelde ligt de

focus gedurende het geobserveerde overleg inderdaad op inhoud. Discussie wordt er dan ook zeker gevoerd (Respondent 5; Respondent 12).

6. Analyse: Rationeel of toch politiek?

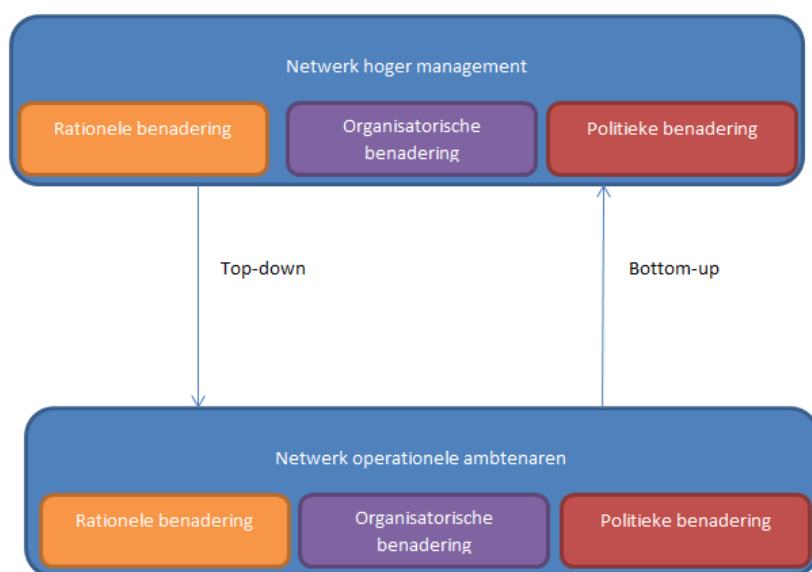
6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de resultaten uit de interviews, observaties en aanvullende documenten worden geanalyseerd. Dit gebeurt door de resultaten te koppelen aan het theoretisch model dat in dit onderzoek centraal staat. Het plaatsen van de resultaten binnen het theoretische model maakt het mogelijk om inzicht te geven in de coördinatie-invulling (A) die heeft geleid tot de coördinatiestructuur van het programma Rijksbrede aanpak fraude (B). Hiermee wordt dus bepaald wat de onafhankelijke variabele (A) is geweest, die de afhankelijke variabele (B) heeft gevormd (zie figuur 4).

De drie coördinatiebenaderingen, te weten de rationele, organisatorische en politieke benadering, zullen in deze analyse separaat worden behandeld. Per cruciale besluitvormingsmomenten en –periodes (zie figuur 17) wordt geanalyseerd of en op welke wijze het proces dat heeft geleid tot de uiteindelijke coördinatiestructuur, elementen van de drie coördinatiemodellen bevat. Vervolgens zal er een weging worden gemaakt van de verschillende aspecten en zal worden aangegeven welke coördinatierichting en –benadering het meest gedegen het coördinatieproces verklaren.

6.2 Coördinatieaspecten

Binnen het theoretische model staan drie coördinatiebenaderingen. Dit betreft de rationele benadering, de organisatorische benadering en de politieke benadering.



Figuur 16: schematisch overzicht theoretisch model

Deze drie coördinatiebenaderingen zijn gebaseerd op de drie besluitvormingsmodellen van Allison & Zelikow (1999), namelijk *rational actor model*, *organizational behaviour* en *governmental politics model*, en uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 3. In onderstaande analyse zal – voor de zelfstandige leesbaarheid van dit hoofdstuk - het theoretische concept per model kort worden samengevat om daarna praktische toepassing van de drie modellen binnen het programma te analyseren. Deze drie modellen zijn gemeten aan de hand van vijf indicatoren:

- Basis voor coördinatie
- Doel van coördinatie
- Positie van actoren
- Achtergrond van handelen
- Stijl

Per cruciaal besluitvormingsmoment- of periode wordt gekeken in hoeverre het betreffende model een gedegen verklaringsgrond biedt. Zoals ook gehanteerd in hoofdstuk 5, zijn dit de cruciale besluitvormingsmomenten of –periodes:

Besluitvormingsmoment of -periode	Gebeurtenis/periode
Fase 1: Fraudedebatten	Toeslagendebat en zorgfraudedebbat
Fase 2: Instellingsfase	<ul style="list-style-type: none"> - Inrichting Rijksbreed programma - Inrichting MC - Inrichting DGO
Fase 3: Zomerperiode:	<ul style="list-style-type: none"> - Inrichting hoofdenoverleg - Risicoanalyses - Bepalen van domeinoverstijgende thema's en vorming van fiches
Fase 4: Herfstperiode:	<ul style="list-style-type: none"> - Vaststellen van projecten - Inrichten projectleidersoverleg
Fase 5: Uitwerking overleggen:	<ul style="list-style-type: none"> - Overleg en operationeel zijn van: <ul style="list-style-type: none"> o Programma o MC o DGO o Hoofdenoverleg o Projectleidersoverleg

Figuur 17: cruciale besluitvormingsmomenten en -periodes

6.2.1 Rationele benadering

6.2.1.1 Rationele benadering als theoretisch concept

De rationele benadering is gebaseerd op het *rational actor model* van Allison & Zelikow (1999). Dit theoretische besluitvormingsmodel stelt dat er in handelingssituaties een vastgesteld doel is en dit doel optimaal gerealiseerd moet worden. Door de betrokken actoren worden de mogelijke handelingsopties en de mogelijke consequenties gewogen, waarbij uiteindelijk de handelingsoptie wordt gekozen waarmee het vastgestelde doel zoveel mogelijk wordt verwezenlijkt. Dit model wordt gekenmerkt door de volgende 5 kernelementen:

Indicatoren	Rational Actor Model
Basis voor coördinatie	<i>Gelijkwaardigheid actoren</i>
Doel van coördinatie	<i>Gezamenlijk oplossen wicked issue</i>
Positie actoren	<i>Rationeel: inhoudelijk gericht</i>
Achtergrond van handelen	<i>Doelmaximalisatie : meest effectieve oplossing</i>
Stijl	<i>Overleg, deliberatie</i>

Figuur 18: Indicatoren rationele benadering

6.2.1.2 Rationele benadering in de praktijk

In de cruciale besluitvormingsmomenten en –periodes kan een aantal keuzes en stappen in het proces tot de inrichting van de coördinatiestructuur worden verklaard vanuit de rationele benadering. Dit begint bij de fase van de instelling. De daaraan voorafgaande periode van de fraudedebatten waarin de keuze wordt gemaakt tot het inlassen van een bewindspersonenoverleg, kent geen noemenswaardige rationele componenten.

Fase 2: Instellingsfase

In de instellingsfase wordt besloten tot de inrichting van een Rijksbreed programma. Deze keuze kent een rationele verklaringsgrond. Het besluit tot het inrichten van een *Rijksbreed* programma wordt verklaard door de overtuiging van de verschillende actoren dat dit de meest effectieve manier is om de fraudeproblematiek aan te pakken. Uit de resultaten komt naar voren dat de actoren de fraudefenomenen als sector/beleidsdomeinoverstijgend beschouwen. Fraude houdt niet op bij de grens van een beleidsveld, een sector of een departement. De domeinoverstijgende tactiek als meest effectieve aanpak van deze fenomenen is volgens de resultaten onontbeerlijk. Het doel om het wicked issue zo effectief mogelijk aan te pakken, staat bij de keuze voor het inrichten van het programma dus centraal. Hiermee vormt de rationele benadering, met doelmaximalisatie als één van de belangrijkste kernelementen, een belangrijke verklaring voor dit handelen.

Fase 3: Zomerperiode

Eén van de belangrijkste aspecten uit de zomerperiode betreft de ontwikkeling van het programma. Zoals in de resultaten is beschreven, is de gekozen aanpak hiervoor rationeel. Eerst zijn de departementen gevraagd om risicoanalyses te maken, om vervolgens uit deze risicoanalyses de grootste problemen rondom fraude te bepalen. Daarna is getracht oplossingen te bedenken die zo effectief mogelijk deze problemen aanpakken. Deze benadering is heel rationeel: eerst wordt onderzoek gedaan naar de problematiek, wordt de problematiek vastgesteld en vervolgens wordt gekeken hoe zij het meest effectief kan worden opgelost.

Fase 4: Herfstperiode

In de herfstperiode staat het vaststellen, toedelen en inrichten van de projecten centraal. De keuze om de fiches om te vormen tot projecten kan goed worden verklaard vanuit het rationele model. Uit de resultaten komt naar voren dat er is gekozen voor projectvormen in plaats van bij voorbeeld lijnactiviteiten. Projecten zijn gericht op het boeken van concrete resultaten binnen een afgebakende periode. Ook de opzet voor toedeling van de projecten kent een rationele grondslag. Elk departement moest als eigenaar optreden van een of meerdere projecten. Hierin herkent men een ambitie om gelijkwaardigheid te creëren tussen de deelnemende partijen en gelijkwaardigheid in verantwoordelijkheid voor het succes van de Rijksbrede aanpak. Gelijkwaardigheid wordt binnen de rationele benadering als basis gezien voor coördinatie. Tenslotte kan ook de keuze om de projecten interdepartementaal in te richten vanuit de rationele benadering worden verklaard. Zoals reeds gesteld, kenmerken de fraudefenomenen zich door een domeinoverstijgend karakter. Daarbij past als onderdeel van een effectieve aanpak een brede interdepartementale bemensing van de projecten.

Fase 5: Uitwerking overleggen

Kijkend naar de uitwerking van de overleggen wordt het handelen van de actoren binnen de coördinatiestructuur gekenmerkt door een inhoudelijke focus. Wanneer de overleggen plaatsvinden, benaderen de deelnemers van de vergadering de issues gericht en inhoudelijk. Bij het projectleidersoverleg is dit het beste waarneembaar. De verklaring hiervoor kan waarschijnlijk worden gevonden in feit dat het projectleidersoverleg verder afstaat van de “lijn” en dus meer een inhoudelijk-technische benadering kan volgen. Dit wordt versterkt doordat het operationele niveau, en dan hoofdzakelijk de beleidsmedewerkers, in vergelijking met het hogere management sowieso een grotere inhoudelijke focus hebben. De andere

overleggen zijn gekoppeld aan de lijnstructuur van de ambtelijke organisatie. In deze overleggen speelt het aspect van departementale belangenbehartiging ook een rol. Dit wordt verklaard doordat het hogere management dicht bij de bewindspersoon staat en dus meer een balans zoekt tussen het belangen van hun bewindspersoon enerzijds en het zoeken naar een zo goed mogelijke oplossing anderzijds.

6.2.2 Organisatorische benadering

6.2.2.1 Organisatorische benadering als theoretisch concept

De organisatorische benadering vindt zijn oorsprong in het *organizational behaviour model* van Allison & Zelikow (1999). Dit theoretische besluitvormingsmodel stelt dat bepaalde keuzes vaak worden gemaakt omdat deze volgen uit standaardhandelingspatronen.

Organisaties worden vaak gekenmerkt door routines en standaardprocedures. De oplossing voor wicked issues en de afstemming binnen het programma worden gezocht binnen de bestaande patronen van organisaties. Concreet houdt dit in dat er bijvoorbeeld wordt gekozen voor coördinatievormen die reeds bestaan, zoals een maandelijks overleg.

Indicatoren	Organizational Behaviour Model
Basis voor coördinatie	Standaardhandelen van organisatie
Doel van coördinatie	Het volgen van standaardprocessen en routines
Positie actoren	Ingegeven door organisatiecultuur
Achtergrond van handelen	Logic of appropriateness
Stijl	Inflexibel

Figuur 19: indicatoren organisatorische benadering

6.2.2.2 Organisatorische benadering in de praktijk

Het organisatorisch model biedt een verklaring voor een aantal besluiten rondom de inrichting van de coördinatiestructuur. Organisatorische overwegingen worden herkend vanaf de tweede fase.

Fase 2: Instellingsfase

Zoals hiervoor gesteld, wordt gedurende de instellingsfase besloten tot het oprichten van een DGO, als ambtelijk voorportaal voor de MC. In de zomerperiode wordt daaropvolgend besloten tot het inrichten van een afdelingshoofdenoverleg, als ambtelijk voorportaal van het DGO. Uit de resultaten komt naar voren dat de belangrijkste reden voor het oprichten van deze ambtelijke voorportalen is, dat het ‘verplicht’ of ‘nodig’ is. Het hebben van een ministeriële onderraad vraagt om een ambtelijk voorportaal en dit voorportaal vraagt op zijn beurt ook weer om voorbereiding, omdat DG’s niet hun eigen overleggen zullen vormgeven

en invullen. Uit de resultaten blijkt dat de respondenten dit niet meer dan logisch vinden en het eigenlijk geen bewuste vormgeving van coördinatie is; met de instelling van een MC stond de inrichting van een lijn ambtelijke voorportalen vast. Hieruit blijkt duidelijk dat de standaardhandelingsprocedures en -routines zoals Allison & Zelikow (1999) die benoemen, een verklaring zijn voor een deel van de inrichting van de interdepartementale afstemming binnen het programma.

Fase 3: Zomerperiode

In de zomerperiode worden het DGO en hoofdenoverleg definitief geïnstalleerd. Er wordt bij de inrichting van de overleggen gekozen om het DGO en het hoofdenoverleg die reeds bestaan in het kader van het DGO Rijksbreed “Afsluiten en afpakken” opnieuw te gebruiken voor het nieuwe fraudeprogramma. De keuze om op een bepaalde manier te handelen omdat deze situatie lijkt op een eerdere situatie, wordt door Allison & Zelikow (1999) binnen de organisatorische benadering uitgelegd als *logic of appropriateness*. Deze logic of appropriateness komt duidelijk terug in deze stap binnen het coördinatieproces, waarmee de organisatorische benadering dus een verklaring biedt voor dit specifieke handelen.

Fase 4: Herfstperiode

Zoals hiervoor gesteld, staat in de herfstperiode de inrichting van de projecten centraal. Ook deze inrichting kan gedeeltelijk worden verklaard vanuit organisatorisch perspectief. Bij de vormgeving van de projecten wordt ervoor gekozen om een aantal activiteiten onderdeel te maken van een project of zelf tot project te laten verworden, die reeds bestaan in de ambtelijke organisatie. In sommige van deze gevallen bestaat er ook al interdepartementale afstemming rondom deze activiteiten. Een deel van het programma is dus niet nieuw maar bestaat uit activiteiten die reeds in gang waren gezet. Het organisatorische model stelt dat bij het aanpakken van wicked issues wordt getracht dit zoveel mogelijk vorm te geven binnen programma's en structuren die reeds bestaan. In dit programma wordt dit deels ook gedaan.

Fase 5: Uitwerking overleggen

In deze fase worden de invloed van de normen en waarden van de afzonderlijke ministeries zichtbaar. Dit uit zich in de opstelling van de betrokken departementale vertegenwoordigers in overleggen. Deze normen en waarden blijken op hun beurt weer grotendeels te worden gevormd door de positie en houding die de leidinggevende bewindspersoon heeft. Wanneer de bewindspersoon groot belang hecht aan fraude, beïnvloedt dit de waarde die binnen een departement wordt gehecht aan fraude. Dit beïnvloedt vervolgens weer de houding van de

ambtelijke medewerkers in overleggen. De invloed van normen en waarden kan ook verklaard worden vanuit het organisatorische model. Alisson & Zelikow (1999) stellen binnen hun *organizational behaviour model* dat organisatieleden in hun handelen sterk worden beïnvloed door hun organisatiecultuur. Dit wordt in dit onderzoek bevestigd. De culturele verschillen tussen departementen werken door in hoe het wicked issue fraude wordt gezien en hoe het wicked issue moet worden opgelost. Hierin ziet men dus hoe de organisatorische benadering het programma en haar coördinatie beïnvloedt.

6.2.3 Politieke benadering

6.2.3.1 Politieke benadering als theoretisch concept

Het politiek benaderen van coördinatie vindt zijn oorsprong in Allison & Zelikow's (1999) *governmental politics model* en de theorie omtrent *bureaupolitiek*. Dit model stelt dat actoren in hun handelen en besluitvorming vooral worden gedreven door belangen. Met het vormgeven van coördinatie wordt er dan ook zoveel mogelijk getracht om de belangen te behartigen en deze tegemoet te komen. Op basis van de vijf indicatoren komt de politieke benadering op de volgende manier naar voren:

Indicatoren	Governmental Politics Model
Basis voor coördinatie	<i>Machtsverhoudingen</i>
Doel van coördinatie	<i>Trachten dat de belangen van de actor het beste worden behartigd</i>
Positie actoren	<i>Ingegeven door macht en belangen</i>
Achtergrond van handelen	<i>Belangenbehartiging</i>
Stijl	<i>Strijd, onderhandelen, overtuigen</i>

Figuur 20: Indicatoren politieke benadering

6.2.3.2 Politieke benadering in de praktijk

Al vanaf het begin van het proces dat heeft geleid tot de inrichting van het programma, spelen politieke overwegingen een rol.

Fase 1: Fraudedebatten

Een van de eerste en beslissende keuzes voor het überhaupt inrichten van het Rijksbrede programma met een MC, betreft het organiseren van een bewindspersonenoverleg. Dit besluit wordt ingegeven door de grote politieke druk die, onder andere door de twee grote fraudedebatten, rondom het onderwerp fraude is ontstaan. In eerste instantie voelt vooral de ambtelijke top deze druk, maar na de fraudedebatten wordt ook op politiek niveau deze druk ervaren, zo blijkt uit de resultaten. Deze politieke druk, het feit dat bewindspersonen zich intensief moesten verantwoorden en de angst die er bestond dat er nog andere fraudezaken

aan het licht zouden komen die groot politiek risico zouden opleveren voor bewindspersonen, maakten dat er werd besloten tot het organiseren van een bewindspersonenoverleg en het ontstaan van draagvlak voor een eventueel in te stellen MC. Het organiseren van het bewindspersonenoverleg komt dus voor uit het behartigen van de belangen van de bewindspersonen, waarmee het politieke model een verklaring biedt voor dit besluit.

Fase 2: Instellingsfase

Tijdens de instellingsfase wordt besloten tot het inrichten van een MC. Een MC is een zeer krachtig politiek instrument. Dat men er voor heeft gekozen een gremium in te richten voor interdepartementale afstemming op het hoogste politieke niveau, is gelegen in het feit dat men een instrument nodig had om de grote politieke druk en risico die de fraudedebatten met zich meebrachten, te verminderen, zo blijkt uit de resultaten. Hieruit wordt duidelijk dat de keuze voor deze specifieke vorm van coördinatie kan worden verklaard vanuit de belangenbehartiging van in dit geval bewindspersonen. Daarbij kan worden gesteld dat de politieke benadering dus ten grondslag lag aan dit aspect van de coördinatiestructuur.

Een van de belangrijkste bevindingen in dit onderzoek betreft het politiek momentum dat een dergelijke coördinatievorm tot stand brengt. Uit de resultaten blijkt dat het hebben van een bewindslidenraad de uitvoering van het programma in belangrijke mate versnelt en versterkt. Als er immers elke maand voortgang moet worden opgeleverd aan deze onderraad, moeten departementen wel meewerken, indien zij de reputatie van hun bewindspersoon niet willen aantasten. Bovendien levert het bestaan van de mogelijkheid voor andere departementen om te escaleren tot aan het niveau van bewindspersonen bij jouw disfunctioneren, een extra incentive op om op volle kracht mee te werken in het programma. Hieruit blijkt dus in hoeverre een politieke inrichting van coördinatie een bijdrage kan leveren aan de effectiviteit van de interdepartementale afstemming. Deze bevinding ondersteunt de theorie omtrent core executives. Keast & Brown (2002) stellen dat het slagen van coördinatie wordt vergroot wanneer er politiek sponsorschap is door een vooraanstaande bestuurder of politicus. In deze casus wordt het politiek sponsorschap gevormd door een forse vertegenwoordiging van de regering. Dit blijkt inderdaad in grote mate bij te dragen aan het slagen van de interdepartementale afstemming.

Fase 3: Zomerperiode

Zoals hiervoor gesteld, worden in de zomer naar aanleiding van de risicoanalyses de domeinoverstijgende thema's vastgesteld in fiches. Het proces rondom de vaststelling van

deze thema's maakt duidelijk dat men binnen het programma wel tracht om gelijkwaardigheid te creëren maar laat zien dat dit in de praktijk moeilijk lukt. Het is duidelijk VenJ die het voortouw neemt bij de keuzes voor de thema's en de bijbehorende projecten. Het is immers VenJ geweest die de fiche-onderwerpen uit de risicoanalyses heeft gedestilleerd en de lijst met projecten heeft voorgelegd aan de andere deelnemende departementen. Dit is een voorbeeld van hoe VenJ zich gedurende het hele programma opstelt. VenJ vult haar coördinerende rol in door duidelijk de 'lead' te nemen. Zij vervult de voorzittersrol in de overleggen en doet de inhoudelijke voorstellen voor het programma. De andere deelnemers in het programma keuren deze voorstellen vervolgens wel of niet goed. Alhoewel er dus wordt getracht gelijkwaardigheid te creëren binnen het proces, is er wel degelijk sprake van verschil in mate van invloed die de verschillende actoren uitoefenen binnen het proces. VenJ heeft vanuit haar coördinerende rol meer 'macht'. Hiermee kan de rol van VenJ dus worden verklaard vanuit de politieke benadering.

Fase 4: Herfstperiode

In de herfstperiode worden de projecten ingericht en toebedeeld aan de verschillende departementen. De keuze voor bepaalde projecten en de inrichting en toedeling van projecten kan niet worden verklaard met de rationele en organisatorische modellen. Uit de resultaten blijkt dat een aantal thema's niet is gekozen om in het programma als project te worden uitgewerkt en blijkt tevens dat het toebedelen van projecten niet altijd even gemakkelijk ging. Actoren wilden niet altijd bepaalde verantwoordelijkheden op zich nemen, of zich wijdden aan projecten die politiek gevoelig liggen. Hier ziet men dus duidelijk dat de belangen van de departementen en bewindspersonen boven het effectief oplossen van het wicked issue worden gesteld en ziet men dus een duidelijke manifestatie van de politieke benadering. Tevens blijkt uit deze toedeling van projecten ook het verschil tussen departementen in de positie die zij innemen en de ongelijkwaardigheid tussen actoren. Hoe de departementen zich positioneren in het programma, wordt dan ook deels ingegeven door de mate waarin het programma kansen biedt om *departementale problemen* op te lossen. Een mooi voorbeeld hiervan kan worden gevonden in de positie van VWS. VWS wordt vooral geconfronteerd met fraude die specifiek gekoppeld is aan de zorgsector, waardoor ze minder belang heeft aan een programma dat beleidsdomeinoverstijgende fraudefenomenen aanpakt. VWS participeert dan ook niet in dezelfde mate in het programma als bijvoorbeeld Financiën, die juist sterk gebaat is bij het aanpakken van beleidsdomeinoverstijgende fraudefenomenen.

Alhoewel het interdepartementaal inrichten van projecten een rationele component heeft, wordt dit ook ingegeven door het feit als eigenaar van het project andere partijen nodig te hebben. Voor het effectief aanpakken en het laten slagen van het project, is het van belang dat in andere organisaties ook bepaalde activiteiten worden uitgevoerd. Vanwege het ‘non-interventiebeginsel’ heb je als eigenaar van het project andere partijen nodig. Hier ziet men dus dat het in belang van de eigenaar is om de projecten interdepartementaal in te richten.

Fase 5: Uitwerking overleggen

Het handelen van de actoren, wat reeds naar voren komt in de bovengenoemde fases, manifesteert zich duidelijk wanneer men kijkt naar het praktisch functioneren van overleggen. In de dagelijkse praktijk van het programma en de afstemming bestaat er wel degelijk een ongelijkheid tussen de actoren. Dit wordt veroorzaakt door de bestuurlijke inrichting van de overheid, waarin elk departement en de daaraan gekoppelde bewindspersonen haar eigen portefeuille kent waarvoor zij verantwoordelijk is. Het ene departement kan dus niet beslissen over het beleidsterrein van een ander departement. In de resultaten wordt in het kader hiervan dan ook gesproken van een ‘non-interventiebeginsel’. Bij de verschillende onderwerpen die binnen het programma worden behandeld, hebben de departementen verschillende mate van invloed die ze kunnen uitoefenen, waardoor ze niet als gelijkwaardig kunnen worden gedefinieerd. Uit de resultaten blijkt dat er grotere en minder grote spelers zijn in het programma’s. De grotere spelers worden gevormd door de departementen die een forse begroting hebben en die in hun dossiers te maken krijgen met fraude, waardoor zij ook meer belang hechten aan effectieve fraudebestrijding. Hier verklaart het politieke model hoe belangenbehartiging de rol van de betrokken actoren bepaalt.

Tenslotte komt in de resultaten naar voren dat ambtenaren in hun handelen binnen het programma toch wel degelijk worden gedreven door het beschermen van hun bewindspersoon. Het meest concreet komt dit terug gedurende de overleggen tussen de departementen. Ambtenaren zijn toch sterk gericht op het overbrengen van het standpunt van hun afdelingshoofd, DG en uiteindelijk bewindspersoon. Daarin lijkt wel een bepaalde gradatie te bestaan: hoe hoger de ambtenaar functioneert, hoe meer dit uit de wind houden van de bewindspersoon een rol speelt. Het sterkste ziet men dit handelen dan ook terug in het DGO. Bij alle ambtenaren komt deze belangenbehartiging echter in bepaalde mate naar voren. Ook hierin ziet men dus weer het politieke model naar voren komen.

6.3 Een rationele, organisatorische of politieke coördinatie: de afweging?

De integrale analyse van het proces van de vormgeving van de coördinatiestructuur van het programma Rijksbrede aanpak fraude laat samengevat het volgende beeld zien:

Periode	Benadering
<i>Fraudedebatten</i>	
Keuze voor BPO	Politiek
<i>Instellingsfase</i>	
Keuze voor Rijksbreed programma	Rationeel
Keuze voor MC	Politiek
<i>Zomerperiode</i>	
Inrichting DGO & hoofdenoverleg	Organisatorisch
Bepalen van domeinoverstijgende thema's – algemeen	Rationeel
Bepalen van domeinoverstijgende thema's – rol Venj	Politiek
Bepalen van domeinoverstijgende thema's – afvallen thema's	Politiek
<i>Herfstperiode</i>	
Keuze voor projectvorm	Rationeel
Keuze voor interdepartementaal	Rationeel & politiek
Projecten die al bestonden	Organisatorisch
Elk departement 1 project	Rationeel
Departementen die geen project wilden	Politiek
<i>Uitwerking overleggen</i>	
Inhoudelijke focus, vooral projectleidersoverleg en op beleidsmedewerkersniveau	Rationeel
Invloed normen en waarden	Organisatorisch
Non-interventiebeginsel	Politiek
Grotere en kleinere spelers	Politiek
Beschermen bewindspersoon	Politiek

Figuur 21: Overzicht modellen uit analyse

Dit schema toont aan dat elementen van de drie coördinatenmodellen in verschillende fases van de vormgeving van coördinatiestructuur terugkomen. De mate waarin en de impact daarvan is echter verschillend. Uit de analyse van de resultaten komt naar voren dat keuzes in de stappen naar de inrichting van de coördinatiestructuur het meest door de politieke benadering kunnen worden verklaard. Daarbij is niet alleen relevant hoeveel keuzes in de coördinatiestructuur op politieke basis zijn gemaakt; de impact van deze beslissingen op de interdepartementale afstemming zijn eveneens van belang. Eén van de meest impactvolle en bepalende besluiten in deze casus betreft de keuze om de coördinatie vorm te geven door het instellen van een MC. Het zijn *politieke* overwegingen die leiden tot de keuze een MC in te

stellen. Uit de analyse komt naar voren dat het instellen van een MC, waar elke maand aan geleverd moeten worden, een belangrijke incentive en druk vormt naar het apparaat om te komen tot rijksbrede afstemming en het leveren van concrete resultaten. Ook de instelling tot een specifieke MC fraude op zich is een zeer krachtig politiek middel. Het resulteert in een breed gemeenschappelijk politiek eigenaarschap van het probleem en gedeelde verantwoordelijkheid over de grenzen van beleidsp portefeuilles heen om tot een oplossing te komen. De werkwijze van een dergelijke MC leidt er tevens toe dat de ministers elkaar makkelijker kunnen aanspreken op medewerking aan een gezamenlijk resultaat. Dit heeft vervolgens weer zijn uitstraling naar de opstelling van het ambtenarenapparaat. De bereidheid tot ambtelijk samenwerken kan hierdoor toenemen. Ambtenaren zullen bovendien zeer zorgvuldige afwegingen maken om te voorkomen dat hun bewindspersoon onnodig wordt aangesproken op mogelijke onvoldoende medewerking of belemmering van het proces.

Uit de analyse komt naar voren dat de politieke benadering dus een cruciale positieve invloed heeft op het uiteindelijke functioneren van de coördinatie. Opvallend is echter dat politieke benadering ook een verklaring is voor remmende elementen in de Rijksbrede afstemming. Departementale belangen en non-interventiegedrag kunnen in bepaalde gevallen een effectieve aanpak bemoeilijken. Het meest duidelijk komt dit naar voren bij de keuze voor en toedeling van domeinoverstijgende thema's en projecten. Thema's die mogelijk wel van belang zijn voor het effectief aanpakken van het wicked issue maar politiek gevoelig liggen, worden in bepaalde gevallen niet of nauwelijks verder uitgewerkt. Voor sommige projecten, zoals Afpakken in het buitenland, was het moeilijk een eigenaar aan te wijzen omdat departementen ambtelijk geen verantwoordelijkheid wilden nemen.

Hoewel de politieke benadering sterk bepalend is voor de uiteindelijke werking van de coördinatiestructuur, is de rationele benadering een tweede bepalende verklaringsgrond, vooral voor de expliciete keuzes in de inrichting van het programma. Het gaat dan om de overkoepelende missie en inrichting van het programma: het zo effectief mogelijk aanpakken van het wicked issue fraude staat centraal. Op basis van deze rationele overweging wordt ervoor gekozen om in een verkokerde overheid toch een programma Rijksbreed in te richten.

De rationele benadering is bovendien terug te vinden in de andere bewuste keuzes die binnen het programma worden gemaakt omtrent de vormgeving van de aanpak: risicoanalyses om te komen tot de belangrijkste op te lossen thema's, uitwerking in projectvorm, eigenaarschap bij

alle departementen en interdepartementale inrichting van de projecten. Hiermee wordt in de opzet een stevige basis voor en focus op rationele, concrete en effectieve resultaten gegeven en staat de rationele benadering dus centraal in de expliciete keuzes die worden gemaakt rondom de inrichting van het programma.

Als laatste biedt de organisatorische benadering een verklaring voor de inrichting van de coördinatiestructuur. Dit komt vooral terug in de inschakeling van een min of meer standaardlijn van “voorportalen” naar de MC, namelijk het DGO en het hoofdenoverleg. Het organisatorische coördinatieproces kan dus meer worden gezien als een geaccepteerd standaardproces om tot besluitvorming te komen. Zij is dus vooral faciliterend en biedt een coördinatiebasis die door de betrokkenen zondermeer wordt geaccepteerd. Hiermee brengt de organisatorische benadering dus een zekere rust in het coördinatieproces. Een concrete invulling van een structuur moet echter komen vanuit de rationele en politieke benadering.

Op basis van de bestudering van de casus programma Rijksbrede aanpak fraude komt naar voren dat de volgende rangorde van coördinatiemodellen bijdraagt aan het inrichten van een goed werkende coördinatiestructuur:

1. Politieke benadering;
2. Rationele benadering;
3. Organisatorische benadering.

De politieke benadering is zeer belangrijk bij het inrichten van effectieve coördinatieproces voor wicked issues. Echter uit de analyse komt niet naar voren dat dit automatisch leidt tot een effectieve aanpak van een wicked issue zelf. Voor de inhoudelijke oplossing van wicked issue heeft de rationele benadering meer toegevoegde waarde. Beide benaderingen zijn dan ook van belang bij de aanpak van wicked issues, waarbij de politieke benadering een voorwaarde lijkt te zijn voor het slagen van de rationele benadering.

7. Conclusie & aanbevelingen: politieke rationaliteit

7.1 Onderzoeksopzet

In deze scriptie is onderzoek gedaan naar de coördinatie van wicked issues. Christensen & Laegreid (2007) stellen dat de overheid steeds meer geconfronteerd wordt met wicked issues, zoals terrorisme, pandemieën en obesitas bij kinderen. Dit zijn complexe problemen, waarbij vaak meerdere actoren betrokken zijn, het probleem niet duidelijk gedefinieerd kan worden en verschillende visies bestaan op mogelijke oplossingen voor het probleem (Rittel & Webber, 1973; Durant & Legge, 2006; Van Bueren, Klijn & Koppenjan, 2003). Bovendien zijn deze complexe problemen vaak beleidsdomeinoverstijgend, hetgeen vraagt om samenwerking buiten de eigen organisatie. Coördinatie is dan ook van cruciaal belang voor het oplossen van deze wicked issues. In de literatuur wordt echter gesteld dat wicked issues, door hun complexiteit en onduidelijkheid, eigenlijk per definitie niet te coördineren zijn. Bovendien is het domeinoverstijgende karakter van deze issues een uitdaging voor de Rijksoverheid vanwege haar verkokerde karakter. Desalniettemin is het van groot belang voor het welzijn van de samenleving dat deze wicked issues worden aangepakt. In dit onderzoek is dan ook gekeken hoe de overheid coördinatie rondom wicked issues toch kan vormgeven. De volgende hoofdvraag stond hierbij centraal:

Hoe kan coördinatie tussen departementen binnen wicked issues worden vormgegeven?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn wicked issues en welke obstakels bestaan er volgens de literatuur bij de aanpak van wicked issues in het publieke domein?
2. Welke inzichten bestaan er in de literatuur over het vraagstuk van beleidscoördinatie tussen ministeriële departementen?
3. Hoe verloopt de coördinatie binnen het programma Rijksbrede aanpak van Fraude?
4. Vanuit welk coördinatiemodel is deze coördinatie ingericht?
5. Hoe dragen de coördinatiemodellen bij aan het slagen van de coördinatiestructuur?

Hieronder zullen de deelvragen in samenvatting van het voorgeschrevene kort worden beantwoord.

7.2 Beantwoording deelvragen & hoofdvraag

7.2.1 Theoretische deelvragen

In antwoord op de eerste deelvraag stelt de literatuur dat de overheid in steeds grotere mate wordt geconfronteerd met *wicked issues*. Wicked issues zijn complexe problemen, die geen duidelijke probleemdefinitie en –oplossingsrichting kennen, die (disciplinair) grensoverschrijdend zijn en waar vele actoren bij betrokken zijn, die vaak verschillende percepties hebben op het probleem (Rittel & Webber, 1969; Durant & Legge, 2006; Chandali e.a., 2012, Turnpenny, Lorenzoni & Jones, 2009; Metze & Turnhout, 2014). Deze kenmerkende factoren maken volgens Durant & Legge (2006) dat wicked issues vragen om een multidisciplinaire en integrale aanpak en vereisen gedegen afstemming. Een integrale aanpak vormt echter een uitdaging voor de overheid. De overheid wordt immers gekenmerkt door een bepaalde mate van verkokering, die onder andere voort komt uit de taakdifferentiatie en ministeriële verantwoordelijkheid. Deze verkokering kan een belemmering vormen voor een dergelijke integrale aanpak (Schillemans, 2008). Voor het kunnen inrichten van een goed werkende multidisciplinaire en integrale aanpak binnen deze verkokerde context is coördinatie en afstemming dan ook cruciaal.

Om antwoord te geven op de tweede deelvraag is bestaande literatuur over coördinatie bestudeerd. Coördinatie is een actueel wetenschappelijk thema en een breed theoretisch begrip. De literatuur kent geen eenduidige definitie van coördinatie en er bestaan verschillende onderverdelingen omtrent coördinatie:

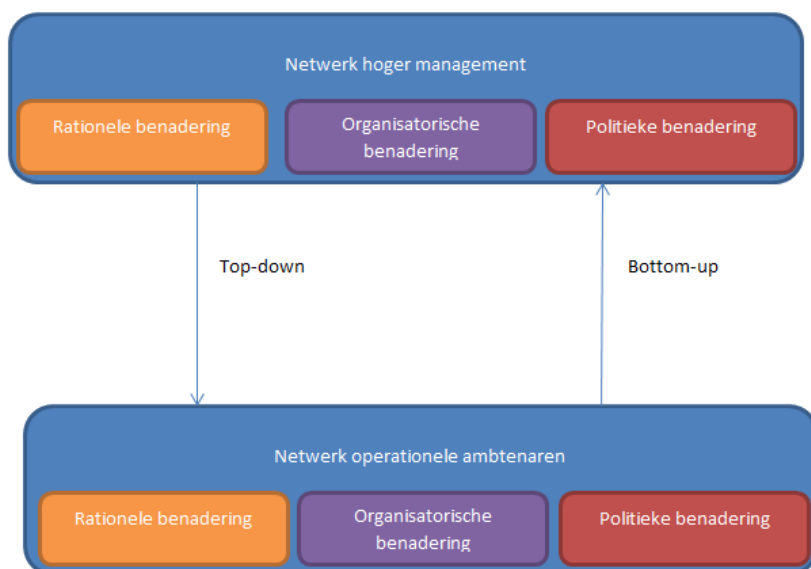
- Hiërarchisch-gebaseerde / marktgebaseerde / netwerkgebaseerde coördinatiemechanisme;
- Verticale / horizontale coördinatie;
- Structurele / management coördinatievormen (Peters, 1998; Hansen & Steen, 2010; Jayasuriya, 2001; Verhoest, Bouckaert & Peters, 2007; Christensen & Laegreid, 2008; Christensen e.a., 2010; De Vries & Yesilkagit, 1999).

Naast deze coördinatiewijzen kunnen verschillende coördinatie-instrumenten worden onderscheiden, die deze coördinatiewijzen invullen en vormen. Hayward & Wright (2002) benoemen verscheidene instrumenten voor interdepartementale coördinatie binnen de centrale overheid, waaronder formele en informele communicatie, bilaterale consultatie tussen departementen of departementale ‘dwang’.

De mate waarin afstemming slaagt of faalt, is van allerlei factoren afhankelijk. Eén van deze factoren betreft de mate van politiek sponsorschap door een *core executive* (hogere ambtenaar of politiek leidinggevende). Politiek sponsorschap kan een belangrijke bijdrage leveren aan het slagen van een afstemmingstraject (Hayward & Wright, 2002; Keast & Brown, 2002). *Turf wars* (strijd tussen departementale organisatieonderdelen) kunnen daarentegen de afstemming juist weer belemmeren (Korsten, onbekend).

Op basis van de literatuur over wicked issues en coördinatie is aan de hand van de besluitvormingsmodellen van Allison & Zelikow (1999) een theoretisch model voor coördinatie van wicked issues opgesteld. Aan coördinatie kunnen de volgende coördinatiemodellen ten grondslag liggen:

- *Rationele benadering*: er wordt een duidelijk doel gesteld om een wicked issue zo effectief en efficiënt mogelijk op te lossen. De coördinatie wordt zo ingericht dat men dit doel zo goed mogelijk kan verwezenlijken.
- *Organisatorische benadering*: coördinatie wordt op een bepaalde wijze ingericht omdat dit de standaardhandelingsprocessen en –wijzen volgt van de organisatie.
- *Politieke benadering*: de coördinatie wordt zo ingericht dat de belangen van de betrokken actoren zo goed mogelijk worden behartigd.



Figuur 22: Theoretisch model

7.2.2 Empirisch onderzoek

Om inzicht te verkrijgen in de coördinatie van wicked issues binnen de overheid, is onderzoek gedaan naar de casus *programma Rijksbrede aanpak fraude*. Fraude bevat veel kenmerken van een wicked issue en betreft een actueel maatschappelijk en politiek probleem. Naar aanleiding van een aantal grootschalige fraudeschandalen en heftige Kamerdebatten, is in juni 2013 besloten het programma *Rijksbrede aanpak fraude* in te richten. Tevens werd hierbij besloten een Ministeriële Commissie (MC) in te stellen, met de minister-president als voorzitter, de minister van VenJ als coördinerend bewindspersoon en de minister van BZK, de minister van SZW, de minister van VWS, de minister van OCW, de minister van W&R, de minister van EZ en de staatssecretaris van Financiën als overige deelnemers.

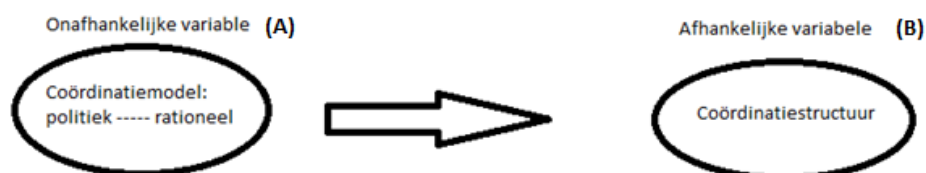
Door middel van een procesreconstructie is, om antwoord te geven op de derde deelvraag, bestudeerd hoe de coördinatiestructuur binnen het programma tot stand is gekomen. Het proces dat heeft geleid tot de uiteindelijke vorming van de coördinatiestructuur, kan worden ingedeeld naar vier cruciale besluitvormingsmomenten en –fasen. Het begint bij de periode van de fraudedebatten. Na verschillende berichten in de media in april en mei 2013 over grootschalige fraude met toeslagen en in de zorg, moeten verschillende ministers zich in twee pittige debatten stevig verantwoorden voor de Kamer. De politieke druk rondom fraudebestrijding neemt toe en een door de ambtelijke top eerder geopperd idee voor een interdepartementaal actieplan fraudebestrijding komt in een stroomversnelling. Er wordt besloten een bewindspersonenoverleg te organiseren om de situatie en voorstellen te bespreken. Niet veel later worden, in wat de instellingsfase kan worden genoemd, drie cruciale besluiten genomen. Ten eerste wordt besloten tot het instellen van een MC, ten tweede wordt er gekozen een *Rijksbreed* programma in te richten voor de aanpak van fraude en ten derde wordt besloten om het eerder ingerichte DGO Afsluiten en afpakken te benoemen als ambtelijk voorportaal voor de MC. De minister van VenJ wordt aangewezen als coördinerend bewindspersoon en het is dan ook aan VenJ om het programma op te starten. In de zomerperiode die volgt, wordt er hard gewerkt aan de structurele inrichting en inhoudelijke vormgeving van het programma. De structurele inrichting begint met het oprichten van een intern programmateam binnen VenJ, als coördinator van de Rijksbrede aanpak. Vervolgens wordt er besloten om onder het DGO tevens een afdelingshoofdenoverleg in te richten. Reden hiervoor wordt gevonden in het feit dat ook het DGO voorbereid moet worden en het dus logisch is ook voor het DGO een ambtelijk voorportaal in te richten. Dit heeft als gevolg dat het programma de volgende beslisstructuur kent: afdelingshoofdenoverleg --> DGO --> MC

Fraude --> Ministerraad, met ondersteuning van het programmateam Rijksbrede aanpak fraude. Naast deze overlegstructuur, wordt er ook gewerkt aan de inhoudelijke vormgeving van het programma. Er wordt gekozen voor een interdepartementale fraudeaanpak. Deze keuze wordt hoofdzakelijk ingegeven vanwege het feit dat fraude in veel gevallen beleidsdomeinoverstijgend is en niet door één departement effectief kan worden aangepakt.

Op basis van risicoanalyses die door de departementen worden gemaakt, wordt er een aantal domeinoverstijgende thema's gekozen die in het programma centraal zullen komen te staan. De verschillende departementen werken deze thema's uit. De keuze voor de thema's maar vooral de toedeling van de thema's aan de departementen is een lastig proces. De volgende stap in het programma betreft het verworden van de thema's in projecten. Dit vindt plaats in de laatste cruciale fase van het proces; de herfstperiode. Er wordt een elftal projecten vastgesteld. Tevens wordt in deze fase besloten tot de inrichting van het projectleidersoverleg, dat het sluitstuk vormt voor de coördinatie binnen het programma eind 2013.

Deze procesreconstructie brengt een aantal belangrijke bevindingen naar voren. Ten eerste kan worden gesteld dat de inrichting van de MC bepalend is geweest voor de coördinatiestructuur en de interdepartementale afstemming binnen het programma. Het hebben van een bewindslidenraad waaraan elke maand resultaten moeten worden geleverd, maakt dat er een bepaalde druk wordt gelegd op het ambtenarenapparaat om zich in te zetten voor het programma en medewerking te verlenen aan interdepartementale afstemming binnen het programma. Ten tweede komt duidelijk naar voren dat het zo effectief mogelijk aanpakken van fraude centraal staat binnen het programma. Dat fraudefenomenen beleidsdomeinoverstijgend zijn en dus een overheidsbrede aanpak vereisen, maakt dat er wordt gekozen een Rijksbreed programma in te richten. Dit zo goed mogelijk willen aanpakken van de fraudeproblematiek wordt ook toegepast bij de overige inrichting van de coördinatiestructuur. Zo wordt er gekozen voor projectvorm om snel resultaat te bereiken en worden de projecten interdepartementaal ingericht omdat deze partijen vanwege het domeinoverstijgende karakter van het wicked issue, nodig zijn voor een gedegen aanpak. De derde belangrijke bevinding is dat een deel van de coördinatiestructuur, namelijk het directeuren-generaaloverleg (DGO) en afdelingshoofdenoverleg, is ingericht vanuit een zekere 'verplichting'. Bij de inrichting van een MC moet tevens een DGO worden ingericht als ambtelijk voorportaal. Ook dit DGO moet weer worden voorbereid, waarvoor het afdelingshoofdenoverleg als ambtelijk voorportaal is ingericht.

In de analyse is, in antwoord op de vierde deelvraag, onderzocht welk coördinatiemodel ten grondslag lag aan en de beste verklaring bood voor de coördinatiestructuur. Het coördinatiemodel vormde daarbij de onafhankelijke variabele (A) en de uiteindelijke coördinatiestructuur de afhankelijke variabele (B).



Figuur 23 : Centraal staande causale relatie

De analyse maakt duidelijk dat de politieke benadering als theoretisch model de meest gedegen verklaring vormt voor de totstandkoming van de coördinatiestructuur en de uiteindelijke interdepartementale afstemming. Niet alle stappen in het proces dat heeft geleid tot de coördinatiestructuur, kunnen echter worden verklaard vanuit dit politieke model. Het rationele model verklaart één van de belangrijkste kenmerken van het programma, namelijk de keuze voor een *Rijksbreed* programma. Deze keuze is gekoppeld aan de algehele focus binnen het programma om het wicked issue zo effectief mogelijk op te lossen. Op dit punt biedt de rationele benadering dus een duidelijke verklaringsgrond. De organisatorische benadering is niet geheel waardeloos; zij biedt een verklaring voor de inrichting van de ambtelijke voorportalen. Uit de analyse komt naar voren dat de organisatorische benadering dan ook vooral faciliterend van aard is voor een coördinatiestructuur.

In antwoord op de vijfde deelvraag kan worden gesteld dat de politieke benadering de meest cruciale bijdrage heeft geleverd aan het slagen van de coördinatiestructuur van het programma Rijksbrede aanpak fraude. De rationele benadering heeft onder meer ingegeven dat werd gekozen om het programma Rijksbreed in te richten, om zo effectief fraude aan te pakken. De organisatorische benadering heeft gezorgd voor de basis van de beslisstructuur, zoals het DGO en het hoofdenoverleg. Het is echter de politieke benadering die de coördinatiestructuur binnen het programma heeft laten slagen. De politieke druk die van het politieke middel MC uitging, heeft ervoor gezorgd dat de afstemming zo soepel verliep.

Concluderend kan, in antwoord op de hoofdvraag, dan ook worden gesteld dat uit dit onderzoek naar het programma Rijksbrede aanpak fraude naar voren komt dat een combinatie van de rationele en politieke benadering een succesvolle vormgeving is voor het aanpakken van wicked issues. De rationele benadering maakt het mogelijk om het probleem centraal te stellen en te kijken hoe dit probleem, zonder een te grote belemmering van belangen, zo goed mogelijk kan worden aangepakt. Als men vervolgens vanuit de meest effectieve aanpak de coördinatie inricht, zoals ook is gedaan bij het programma Rijksbrede aanpak fraude, dan draagt dit bij aan het goed kunnen uitvoeren van deze aanpak. Uit de analyse blijkt echter dat politiek eigenaarschap en politieke druk de cruciale stimulans kunnen geven aan interdepartementale samenwerking, zo getuige het effect van de MC. Belangrijk is daarbij wel om te beseffen dat de politieke benadering mogelijk ook remmend kan werken. Interdepartementale belangen kunnen de effectieve benadering verhinderen. Dit komt naar voren bij de keuze voor thema's; bepaalde thema's worden uiteindelijk niet gekozen omdat departementen deze politiek te gevoelig vinden of zich er niet aan willen wijden, terwijl deze mogelijk wel heel effectief hadden kunnen zijn voor het oplossen van de fraudeproblematiek.

7.3 Generaliseerbaarheid en verder onderzoek

Dit onderzoek is gebaseerd op een N=1-casestudy. Voor de generaliseerbaarheid van de bevindingen uit dit onderzoek is het dan ook van belang om te realiseren dat het hier gaat om een wicked issue waar een grote politieke druk op stond. De bevindingen uit dit onderzoek kunnen dan ook niet één op één worden overgenomen voor alle andere wicked issues waar de overheid mee wordt geconfronteerd. Bij verder onderzoek zou het dan ook interessant zijn om te bestuderen in hoeverre het mogelijk is om een MC in te stellen wanneer een beleidsprobleem zeer complex is maar niet een dergelijke aandacht krijgt vanuit de politiek en maatschappij. In hoeverre kan de politieke benadering een positieve bijdrage leveren aan coördinatie als er geen sprake is van druk vanuit de maatschappij en de politiek? Daarnaast is het belangrijk om bewust te zijn van het feit dat dit onderzoek de aanpak van wicked issues bestudeert op nationaal gebied. Wicked issues kunnen echter de nationale grenzen overschrijden (Metze & Turnhout, 2014). De vraag is hoe een effectieve coördinatiestructuur kan worden ingericht op internationaal niveau. Kan er op internationaal niveau een dergelijk politiek instrument worden gevonden? Daarnaast is de vraag in hoeverre de organisatorische benadering in dit geval als basis kan dienen. Departementen hebben immers nog redelijk

dezelfde routines en processen maar bij internationale actoren die samen moeten werken en afstemmen, is de kans hierop veel kleiner.

Een andere mogelijkheid voor verder onderzoek kan worden gevonden in het onderzoeken van de duurzaamheid van coördinatiestructuren voor de aanpak van wicked issues. In dit onderzoek is slechts gekeken naar hoe de coördinatiestructuur op dit moment functioneert voor de aanpak van wicked issues. Maar een dergelijke overlegstructuur in dit tempo kan niet jaren doorgaan, terwijl het wicked issue fraude zal blijven bestaan. Het is daarom interessant om onderzoek te doen naar het opstellen van een coördinatiestructuur die een gedegen aanpak van het wicked issue genereert maar tevens jarenlang mee kan zonder een te grote belasting te vormen in het dagelijks werk van het ambtelijk apparaat.

Naast deze nieuwe onderzoeksmogelijkheden, zou ook dit onderzoek kunnen worden uitgebreid. Er is geconcludeerd dat de politieke benadering met de MC een cruciale invloed heeft gehad op het slagen van de afstemming binnen het programma Rijksbrede aanpak fraude. Uit de analyse kwam echter ook naar voren dat de politieke benadering ook belemmerend kan werken. Belangen kunnen de rationele benadering ondermijnen, waardoor de effectiviteit van de aanpak van het wicked issue kan afnemen. Hoe kan deze ‘negatieve’ kant van de politieke benadering worden verminderd? Het is interessant om te onderzoeken hoe het behartigen van departementale belangen, in een context van een verkokerde overheid, kan worden ingeperkt. Hoe kan de overheid meer gaan denken en functioneren als één overheid?

7.4 Aanbevelingen

Op basis van deze resultaten, analyse en conclusie kan een aantal aanbevelingen gedaan worden over de inrichting van coördinatie bij het aanpakken van wicked issues in het algemeen. Het toepassen van deze aanbevelingen leidt tot een optimalisatie van de coördinatie, waardoor wicked issues effectiever kunnen worden opgelost. De resultaten bieden bovendien inzicht in het functioneren van het Rijksbrede programma zelf. Daarom wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan om dit proces te verbeteren.

7.4.1 Aanbevelingen voor coördinatie van wicked issues

Aanbeveling 1: Garandeer breed gedeeld politiek eigenaarschap

Wat?

Uit dit onderzoek is gebleken dat een MC een zeer belangrijke prikkel geeft voor het slagen van de coördinatiestructuur. Het hebben van een bewindsliedenraad waaraan elke maand verantwoording moet worden afgelegd, maakt dat het ambtelijk apparaat gedreven wordt om zich in te zetten voor en medewerking te verlenen aan het programma. In een dergelijke raad kunnen bewindslieden immers door elkaar worden aangesproken op het tegenwerken van hun apparaat en het ambtelijk apparaat is er zeer beducht op dat de reputatie van hun bewindspersoon niet door hun toedoen wordt aangetast.

Politiek eigenaarschap op het hoogste niveau biedt dus een stimulans voor het slagen van een coördinatiestructuur en vormt daarmee een essentiële randvoorwaarde. Het is bovendien van belang dat dit eigenaarschap *gedeeld* wordt. Zoals reeds gesteld, zijn wicked issues beleidsdomeinoverstijgend van karakter. Een domeinoverstijgende beleidsstrategie is dan ook nodig voor een effectieve aanpak. Als men de incentive die van politiek eigenaarschap uit kan gaan, daadwerkelijk wil laten werken, is het van belang dat dit domeinoverstijgend karakter ook geborgd is. Gedeeld politiek eigenaarschap maakt dit mogelijk. Alleen door meerdere politici eigenaar te maken van de problematiek en aanpak, ontstaat de mogelijkheid om aangesproken te worden door collega's, die zelf ook verantwoordelijkheid dragen voor een effectieve oplossing.

Hoe?

Dit breed gedeeld politiek eigenaarschap kan op meerdere manieren worden geoperationaliseerd. Men zou ervoor kunnen kiezen, zoals ook in de casus is gedaan, om een Ministeriële Commissie op te richten. In een meer afgezwakte vorm zou er ook voor kunnen

worden gekozen om het beleidsthema en de aanpak daarvan als onderwerp periodiek op de agenda van de ministerraad te plaatsen. Het ministerie van AZ moet hier dan wel goed op bedacht zijn en er zorg voor dragen dat dit onderwerp ook daadwerkelijk periodiek op de agenda wordt geplaatst.

Aanbeveling 2: Beleg coördinatie op hoogste niveau

Wat?

Een breed gedeeld politiek eigenaarschap moet ook gekoppeld worden aan coördinatie op het hoogste niveau. In de casus die bij dit onderzoek centraal stond, is de coördinatie voor het aanpakken van een wicked issue belegd bij een vakminister en –departement. Binnen de huidige casus had dit een positief resultaat, onder meer omdat VenJ een speciaal programmteam heeft ingericht. Het optreden van VenJ biedt echter niet per definitie de garantie dat andere vakdepartementen hetzelfde optreden bij andere wicked issues; deze departementen zijn vaak te sterk gekoppeld aan departementale belangen. Het is aan te bevelen de coördinatie van wicked issues te beleggen op het “hoogste” niveau binnen een kabinet. In Nederland is dit de minister-president als regeringsleider. De minister-president draagt bovendien de verantwoordelijkheid voor de samenhang van het regeringsbeleid. Daarbij past ook de coördinatie van de aanpak van wicked issues over de departementen heen; het gaat om een *Rijksbrede* aanpak. Door zijn ‘onafhankelijke’ rol en doorzettingskracht kan maximaal druk worden gelegd op de voortgang en realisatie van het programma. De autoriteit van een vakdepartement is minder dan die van de minister-president. De vraag is immers in hoeverre een ‘gelijk’ ministerie andere departementen kan sturen. Met een Rijksbreed programma en gedeelde verantwoordelijkheid wordt dan meer het risico gelopen dat niemand zich verantwoordelijk voelt, waardoor de inzet voor het programma en dus de voortgang drastisch afneemt. Naarmate er een sterke sturing op het programma en op de coördinatie is, wordt de kans op welslagen van het project vergroot. De coördinatie beleggen bij de MP en zijn ministerie kan hiertoe bijdragen.

Hoe?

Operationeel betekent dit dat de coördinatie van deze complexe beleidsproblemen in handen komt van het ministerie van AZ. AZ is op dit moment qua capaciteit en kennis niet in staat om aan deze coördinatierol invulling te geven. Er wordt dan ook geadviseerd om een tijdelijke unit op te richten binnen AZ voor de coördinatie van complexe Rijksbrede wicked issues. De samenstelling van zo'n slagvaardige unit zou dan moeten bestaan uit tijdelijk plaatsing van deskundigen van de vakdepartementen, eventueel aangevuld met externen.

Aanbeveling 3: Creëer meer onafhankelijkheid, weg van departementale belangen

Wat?

Uit de resultaten en de analyse komt naar voren dat de coördinatie van het wicked issue in niet onbelangrijke mate wordt bepaald door departementale belangen. Dit is een risico voor de rationaliteit binnen het programma. In de analyse kwam naar voren dat de politieke benadering afbreuk kan doen aan de rationaliteit van de aanpak van wicked issues, wat de effectiviteit van de aanpak in gevaar kan brengen en verminderen. Het verdient dan ook de aanbeveling om de rationaliteit zeer goed te borgen in de aanpak van wicked issues. Dit kan door meer onafhankelijkheid in de structuur te creëren. Voorbeelden voor het borgen van onafhankelijkheid kunnen worden gevonden bij de inrichting van interdepartementaal beleidsonderzoek en de brede heroverwegingsoperatie uit 2009/2010. De procedureregels stellen dat er een onafhankelijk voorzitter moet zijn, dat er naast beleidsambtenaren tevens externe deskundigen in werkgroepen kunnen deelnemen en dat de rapporten openbaar gemaakt moeten worden. Het kabinet formuleert daarop vervolgens zijn kabinetstandpunt. Deze onafhankelijkheid en openbaarheid kan de rationele component versterken. Zij leiden er namelijk toe dat politieke keuzes op politiek niveau worden gemaakt en niet op ambtelijk niveau. Het ambtelijk niveau focust zich dan alleen nog maar primair op de inhoud.

Hoe?

In de casus die onderzocht is, werden reeds op operationeel niveau keuzes gemaakt over welke thema's wel of niet onderdeel zouden uitmaken van het programma. Bij de aanpak van

wicked issues moeten deze keuzes echter worden overgelaten aan het politieke niveau. Operationeel gezien houdt dit in dat het ambtelijk apparaat, mogelijk in werkgroepen, op een zo rationeel mogelijke wijze de problematiek onderzoekt en oplossingsmogelijkheden inventariseert. Om de rationaliteit te bevorderen en te voorkomen dat departementale belangen teveel een rol gaan spelen, is het aan te bevelen voor deze werkgroepen en/of overleggen een onafhankelijke voorzitter aan te wijzen. Tevens kan deze rationaliteit worden bevorderd door niet alleen ambtenaren te betrekken bij het onderzoeken van het probleem en het bedenken van mogelijke oplossingsalternatieven, maar ook externe deskundigen hiervoor uit te nodigen. Zij bieden een tegenkracht voor de departementale belangen die ambtenaren bewust of onbewust behartigen. Tenslotte is het van groot belang dat de rapporten openbaar worden gemaakt; dit maakt het ook mogelijk om de keuze expliciet bij de politiek te leggen. Ambtenaren onderzoeken de problematiek en mogelijke handelingsalternatieven. Deze worden gepubliceerd, waar het kabinet een standpunt over in moet nemen. Het is dan vervolgens de rol van het ambtelijk apparaat om dit standpunt uit te werken en er uitvoering aan te geven.

Als men deze tegenkracht niet wil organiseren binnen het coördinatieproces, kan er ook worden gekozen om een externe countervailing power te organiseren. In de verschillende fasen, zoals de besluitvorming rondom probleemonderzoek en formulering van concrete oplossingsrichtingen, worden de (tussen)producten van het programma gereviseerd door een externe actor. Als reviewer kan worden gedacht aan bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer of een eventueel in te stellen Commissie van Wijzen. De producten worden vervolgens met de review aangeboden aan besluitvormende gremia, om hun met alle kennis een gedegen besluit te laten nemen. Vanwege de openbaarheid van zowel het ambtelijk stuk als de ‘onafhankelijke’ review, wordt de politiek een belangrijke stimulans geboden om tevens aandacht te besteden aan het rationele aspect.

7.4.2 Aanbevelingen programma Rijksbrede aanpak fraude

Aanbeveling 4: Meer inhoud op hoger niveau

Wat?

De coördinatiestructuur wordt vormgegeven door een relatief grote stapeling van overlegniveaus. Er wordt gesproken op het niveau van het programmteam, projectleiders, afdelingshoofden en DG's. Daarbij blijkt dat dilemma's en overwegingen vaak op het operationeel niveau reeds worden uitgewerkt en afgedaan. Het DGO en de MC krijgen daardoor voor het overgrote deel met kant en klare en afgestemde voorstellen te maken. Hierdoor ontstaat het gevaar dat er op DG- en ministerieel niveau onvoldoende inhoudelijke discussie wordt gevoerd over de onderliggende dilemma's en keuzes. DG's en bewindspersonen kunnen de overleggen dan gaan ervaren als een soort 'verplichting', waardoor zij zich minder committeren aan het programma en dit eventueel doorstralen naar onderliggende niveaus. Zoals uit het onderzoek is gebleken is commitment en sponsorschap op hoog ambtelijk of politiek niveau voor het slagen van het programma wel van essentiële waarde. Het is dan ook aan te bevelen dat dilemma's en keuzes daarin meer vanuit de inhoud worden besproken op DG-niveau en ministerieel niveau. Dit vergroot commitment en bovendien de mogelijkheid op rationaliteit en effectiviteit, omdat voorstellen in het voortraject niet al per definitie als 'niet haalbaar in het DGO en de MC' worden bestempeld en dus sowieso niet verder komen. Het risico hiervan is echter dat departementale belangen een grotere rol gaan spelen.

Hoe?

Men zou op verschillende wijzen inhoudelijke discussie binnen het DGO en de MC kunnen creëren. Ten eerste zou er voor kunnen worden gekozen om naast gestructureerde agenda-overleggen ook een aantal discussiebijeenkomsten te organiseren. Dit houdt in dat er een bepaald thema op de agenda staat, waar inhoudelijk over kan worden gesproken. Hierbij is het aan te bevelen dat er ambtelijke ondersteuning aanwezig is bij het overleg. De DG's en ministers zijn niet volledig inhoudelijk ingevoerd op thema's, gezien hun brede

werkzaamheden. Beleidsmedewerkers kunnen deze inhoud wel bieden. Mogelijk zouden voor deze inhoudelijke grondslag ook externe deskundigen worden uitgenodigd, die met bijvoorbeeld een presentatie de discussie aanzwengelen. Deze externen kunnen met een kritische en onafhankelijke blik bovendien bewustwording creëren over mogelijke keuzes die te sterk door belangen worden ingekleurd.

Wanneer het volledig inrichten van een bijeenkomst een te grote stap is, kan er ook voor worden gekozen om in een overleg een inhoudelijk agendapunt aan te brengen. Dit neemt dan een soort vorm aan van een topic van een semi-gestructureerd interview. Er is wel bepaald waarover wordt gesproken, maar de deelnemers kunnen daar vrij over uitweiden.

Aanbeveling 5: Behoud de aandacht

Wat?

Het programma Rijksbrede aanpak fraude is opgestart in een periode die werd gekenmerkt door grote politieke en maatschappelijke druk. Deze druk is steeds minder geworden. Daarmee loopt het programma het gevaar dat ook de aandacht van de betrokkenen verslapt; iets wat absoluut voorkomen moet worden voor het slagen van het programma. Het is dan ook van belang de druk op het programma te behouden.

Hoe?

Het is aan te bevelen gebruik te maken van het instrument MC en van de voortgangsrapportage die reeds voor de projecten is ingericht. Er moeten strakkere deadlines worden gesteld aan het programma, waarover meer dan in de huidige frequentie moet worden gerapporteerd aan de MC. Uit het onderzoek is gebleken dat de MC druk op het ambtelijk apparaat genereert voor het leveren van resultaten. Maak hiervan gebruik. Wanneer men strakkere deadlines stelt en daarover rapporteert aan de MC, zal het ambtelijk apparaat wel ten volste moeten gaan functioneren, ook al is er geen sprake van externe druk. Het is dan ook

aan te bevelen dat in plaats van een voortgangsrapportage na een half jaar (zomer 2014), om de drie maanden wordt gerapporteerd aan de MC.

Eventueel zou men ook meer in de openbaarheid kunnen treden met de voortgang, door middel van het sturen van de tussenrapportages aan de Kamer. Hierdoor creëer je additioneel een externe push.

Aanbeveling 6: Stuur strakker

Wat?

In het programma wordt aan de projectleiders een relatief grote vrijheid gegeven. In het projectleidersoverleg wordt vooral over inhoud gesproken en uitgewisseld, maar uit de participerende observatie blijkt dat er minder focus ligt op het behalen van deadlines, zoals ook reeds is gesteld in de vorige aanbeveling. Op dit moment loopt een aantal projecten achter op schema. In sommige gevallen kan dit duidelijk worden verklaard, maar bij andere projecten ligt het aan een gebrek aan inzet en focus. Het is aan te bevelen dat VenJ ten opzichte van de projectleiders een stevigere coördinatiepositie inneemt. De projectleiders zullen niet zichzelf coördineren; er is altijd een coördinator van de coördinatie nodig. De sturing binnen het programma moet strakker, wil men echt resultaat bereiken. Door deze strakkere sturing te koppelen aan het behouden van aandacht door middel van het instrument ‘MC’, worden de projectleiders ook daadwerkelijk gedreven om te leveren.

Hoe?

De strakkere sturing kan worden bewerkstelligd door opnieuw stevigere deadlines te stellen. Vervolgens is het aan VenJ om strenger op deze strakkere deadlines te sturen door deze prominenter aanwezig laten zijn in zowel het projectleidersoverleg als het hoofdenoverleg en door consequenties te verbinden aan het niet behalen van resultaten, namelijk benoeming in de MC van achterstand.

Bronnenlijst

- Allison, G. & P. Zelikow (1999). *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Addison Wesley Longman: New York.
- Blatter, J. & M. Haverland (2012). *Designing case studies – Explanatory Approaches in Small-N Research*. New York: Palgrave MacMillan
- Brandpunt (2013, 21 april). Gratis geld uit Holland. Verkregen via: http://brandpunt.incontxt.nl/seizoenen/2013/afleveringen/21-04-2013/fragmenten/gratis_geld_uit_holland.
- Bueren, E. M. van, Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 193-212.
- Chandali, R., van de Kerkhof, F., van Leent, J., van der Linden, H., & Man, C. (2012). *Over Tandems, Tango's en Tegenspraak*. Den Haag: NSOB.
- Christensen, T. & P. Laegreid (2007). 'The Whole-Of-Government Approach to Public Sector Reform', in: *Public Administration Review*, blz. 1059-1066.
- Christensen, T., & Lægred, P. (2008). The challenge of coordination in central government organizations: The Norwegian case. *Public organization review*, 8(2), 97-116.
- Christensen, D.A., T. Christensen, P. Laegreid, T. Midtbo (2010). Boundary spanning activities: collegial central government administration – a multi-level analysis. Paper to be presented at the Study Group on Governance of Public Sector Organizations at the EGPA's annual Conference, Toulouse, September 8-10 2010.
- Durant, R. F., & Legge, J. S. (2006). 'Wicked Problems, Public Policy, and Administrative Theory Lessons From the GM Food Regulatory Arena.' *Administration & Society*, 38(3), 309-334.
- Peters, B. G. (1998). *Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination*. *Public administration*, 76(2), 295-311.
- Hayward, J. & V. Wright (2002). *Governing from the centre – core executive coordination in France*. Oxford: Oxford University Press
- Hansen, M.B. & T. Steen (2010). 'Top civil servants and the interdepartmental coordination in state administration – a comparative perspective', Paper for the EGPA Study Group on Public Personnel Policies "Managing diversity", EGPA Annual Conference, Toulouse.
- Hendrickson, N. (2008). *Counterfactual reasoning – a basic guide for analysts, strategists, and decision makers*. The Proteus Monograph Series.

Jayasuriya, K. (2001). Globalization and the changing architecture of the state: the regulatory state and the politics of negative co-ordination. *Journal of European Public Policy*, 8(1), 101-123.

Keast, R. & K. Brown (2002). 'The Government Service Delivery Project: A Case Study of the Push and Pull of Central Government Coordination', in: *Public Management Review* 4(4), 439-459.

Korsten, A.F.A. (onbekend). Rivaliteit en strijd tussen ambtelijke bureaus - Bureaupolitiek, verkokering, stammenstrijd, samenwerking. Verkregen via:
<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Rivaliteit%20en%20strijd%20ussen%20ambtelijke%20bureaus.pdf>.

Levi, M., J. Burrows, M.H. Fleming, M. Hopkins (2007). The Nature, Extent and Economic Impact of Fraud in the UK. Association of Chief Police Officers.

Matheson, C. (2000). 'Policy Formulation in Australian Government: Vertical and Horizontal Axes', in: *Australian Journal of Public Administration* 59(2), 44-52

Moe, T.M. (1994). 'Integrating Politics and Organizations: Positive Theory and Public Administration', in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 4(1), 17-25.

NOS (2009, 8 juli). 'Boete voor frauderende studenten', in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/91051-boete-voor-frauderende-studenten.html>

NOS (2009, 9 november). 'Fraude met studiebeurzen aangepakt', in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/48440-fraude-met-studiebeurzen-aangepakt.html>

NOS (2012, 2 december). 'Aanpak van fraude met pgb's', in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/447089-aanpak-van-fraude-met-pgbs.html>

NOS (2013, 21 april). '“Grote fraude met toeslagen”', in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/498083-grote-fraude-met-toeslagen.html>

NOS (2013, 25 april). 'Weekers: ik wist het niet', in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/499675-weekers-ik-wist-het-niet.html>

NOS (2013, 25 april). 'Kamer: snel opheldering Weekers', in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/499593-kamer-snel-opheldering-weekers.html>

NOS (2013, 24 april). 'Ambtenaren: Weekers liegt', in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/499375-ambtenaren-weekers-liegt.html>

NOS (2013, 23 april). 'Fraude Bulgaren is topje ijsberg', in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/499015-fraude-bulgaren-is-topje-ijsberg.html>

NOS (2013, 12 juli). 'Veel mis met toeslagen', in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/528985-veel-mis-met-toeslagen.html>

NOS (2013, 17 mei). ‘Schippers: zorgfraude aanpakken’, in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/508047-schippers-zorgfraude-aanpakken.html>

NOS (2013, 18 mei). ‘SP wil enquête naar zorgfraude’, in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/508261-sp-wil-enquete-naar-zorgfraude.html>

NOS (2013, 22 mei). ‘RTL: miljoenenfraude door artsen’, in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/509592-rtl-miljoenenfraude-door-artsen.html>

NOS (2013, 23 mei). ‘Schippers: ik heb niet weggekeken’, in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/509943-schippers-ik-heb-niet-weggekeken.html>

NOS (2013, 16 september). ‘OM: zorgfraude 110 miljoen euro’, in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/551809-om-zorgfraude-110-miljoen-euro.html>

NOS (2013, 9 december). ‘Fraude “groter dan Bulgarenfraude”’, in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/584631-fraude-groter-dan-bulgarenfraude.html>

NOS (2013, 11 december). ‘Ombudsman: fraude valt mee’, in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/585386-ombudsman-fraude-valt-mee.html>

NOS (2013, 25 juni). ‘Noodklok over fraude in Nederland’, in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/522388-noodklok-over-fraude-in-nederland.html>

NOS (2013, 18 december). ‘Fraude in Nederland neemt toe’, in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/588322-fraude-in-nederland-neemt-toe.html>

NOS (2013, 20 december). ‘Kabinet pakt fraude harder aan’, in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/589047-kabinet-pakt-fraude-harder-aan.html>

NOS (2013, 3 juli). ‘Rijk haalt 4,3 mld illegaal geld terug’, in: NOS.nl. Verkregen via:
<http://nos.nl/artikel/525510-rijk-haalt-43-mld-illegaal-geld-terug.html>

Kamerstukken II, vergaderjaar 2009-2010, 24 724, nr. 88

Kamerstukken II, vergaderjaar 2010-2011, 17050, nr. 403.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2010-2011, 32715 nr. 1

Kamerstukken II, vergaderjaar 2010-2011, 29911 nr. 51

Kamerstukken II, vergaderjaar 2010-2011, 29911 nr. 52

Kamerstukken II, vergaderjaar 2011-2012, 33352 nr. 3

Kamerstukken II, vergaderjaar 2011-2012, 29911 nr. 67

Kamerstukken II, vergaderjaar 2011-2012, 29911 nr. 69

Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 29911 nr. 74

Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 33685 nr. 3

Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 29911, nr. 82

Kamerstukken II, vergaderjaar 2013-2014, 17050, 450.

Metze, T. & E. Turnhout (2014). 'Politiek, participatie en experts in de besluitvorming over super wicked problems', in: *Bestuurskunde* 23 (2), blz. 3-11.

Ponterotto, J. G. (2006). 'Brief note on the origins, evolution, and meaning of the qualitative research concept "thick description"'. *The Qualitative Report*, 11(3), 538-549.

Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). 'Dilemmas in a general theory of planning'. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.

Schillemans, T. (2008). *Regelruimte - Over de logica van verkokering en alternatieven voor ontkokering*.

Silverman, D. (2010). *Doing qualitative research*. Los Angeles: Sage.

Turnpenney, J., I. Lorenzoni & M. Jones (2009). 'Noisy and definitely not normal: responding to wicked issues in the environment, energy and health', in: *Environmental Science & Policy* 12, 347-358.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2014). *Plenair debat feitenrelaas toeslagenfraude*.

Verkregen via:

http://www.tweedekamer.nl/vergaderingen/plenaire_vergaderingen/details/index.jsp?date=14-05-2013#2013A02007

Verhoest, K., Bouckaert, G., & Peters, B. G. (2007). Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980—2005. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 325-348.

Vossers, A. (2013, 18 oktober). 'Geld van 'Bulgarenfraude' is definitief verdwenen', in: Elsevier.nl. Verkregen via: <http://www.elsevier.nl/Nederland/nieuws/2013/10/Geld-van-Bulgarenfraude-is-definitief-verdwenen-1392902W/>.

Vries, J. de, K. Yesilkagit (1999). 'Core executives and party policies : Privatisation in the Netherlands, in : *West European Politics* 22(1), 115-137.

Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, 4 oktober 2012. Verkregen via: http://wetten.overheid.nl/BWBR0032087/geldigheidsdatum_23-03-2014

Yin, R.K. (2009). *Case study reserach – Design and methods*. California: Sage Inc.

Bijlage 1 – Tijdslijn Rijksbrede aanpak fraude

Tweede Kamer

Media

Ministers

Interdepartementaal – DG

Interdepartementaal – Hoofden

Interdepartementaal beleidsmedewerkers

Intern

Beleidsprogramma

- Eerder- 2012-2013: DGO Afsluiten & afpakken
- 21 april 2013: KRO Brandpunt – uitzending Bulgarenfraude
- 8 Mei 2013: DGO Afsluiten en afpakken:
- Mei 2013: RTL Nieuws – grote zorgfraude
- Mei 2013: Fraudedebatten:
 - Bulgarenfraude
 - Zorgfraudedebat
- Juni 2013: Bewindspersonenoverleg
- 3 juli 2013: Brief afsluiten & afpakken (product DGO Afsluiten & afpakken).
- Juli 2013: Inrichting programmateam VenJ
- 5 augustus: Hoofdenoverleg
- Augustus 2013:
 - Er wordt besloten tot dat het oude hoofdenoverleg dat ter voorbereiding diende voor het DGO Afpakken en afsluiten, het nieuwe voorbereidend overleg voor het DGO Fraude zal zijn.
 - Ook wordt besloten dat de departementen nog meer departementoverstijgende thema's zullen aandragen dan diegene die er nu al zijn, namelijk ID-fraude, faillissementsfraude en gefingeerde dienstverbanden
- 9 augustus: Deadline voor het aandragen van domeinoverstijgende thema's
- 22 augustus 2013: 1^e DGO Fraude:
- Augustus 2013:
 - Hierin wordt besloten dat de departementen fiches maken met de domeinoverstijgende thema's.
- 3 september 2013: MC Fraude
- 12 september: Hoofdenoverleg
- 18 september 2013: DGO:
- September 2013:

- Er wordt gewerkt aan de fiches, maar deze zijn nog niet klaar.
- Er wordt een lijst ontwikkeld met domeinoverstijgende projecten en hun trekkers.
- 1 oktober 2013: MC Fraude:
- 29 oktober 2013: DGO:
- Oktober:
 - Er wordt aangegeven dat de fiches eigenlijk projectplannen in wording zijn.
- 12 november 2013: MC Fraude:
- 18 november 2013: Hoofdenoverleg
- 27 november 2013: DGO:
- December 2013: Fiches worden omgevormd tot projecten.
- 17 december 2013: MC Fraude:
- 18 december 2013: Voorbereidingsoverleg Aanpak Fraude 'Gezamenlijke planning en koersbepaling 2014':
 - Deelnemers: hoofden
 - In dit overleg wordt de organisatie en sturing van het Programma Rijksbrede aanpak fraude gepresenteerd, waarbij ook de projecten worden benoemd. (Agenda voorbereidingsoverleg Rijksbrede aanpak fraude).
- Januari 2014: operationeel worden werkgroepen

Bijlage 2 – Respondenten

Ministerie	Functie	Datum
VenJ	Plv. DG Rechtspleging en Rechtshandhaving	30 april 2014
VenJ	Programmaleider Programma Aanpak fraude	25 maart 2014
VenJ	Programmalid Programma Aanpak Fraude	31 maart 2014
VenJ	Programmalid Programma aanpak fraude	26 maart 2014
VenJ	Programmalid Programma Aanpak fraude	3 april 2014
VenJ	Beleidsmedewerker	9 april 2014
SZW	Afdelingshoofd	26 maart 2014
SZW	Beleidsmedewerker	28 maart 2014
Fin	Beleidsmedewerker	10 april 2014
Fin	Fraudecoördinator ministerie van Financiën	10 april 2014
VWS	Beleidsmedewerker	11 april 2014
VWS	Directeur Fraude in de zorg	2 april 2014
OCW	Afdelingshoofd	19 maart 2014
OCW	Projectleider	28 maart 2014
OM	Beleidsmedewerker	14 april 2014
BZK	Fraudecoördinator	2 april 2014
BZK	Beleidsmedewerker	1 april 2014
EZ	Afdelingshoofd	24 maart 2014