
AAN DE SCHANDPAAL OF SUCCESVERHAAL?

OVER VERANTWOORDING VAN EEN PUBLIEKE ORGANISATIE AAN MEDIA

Masteropleiding Bestuur en Beleid
Universiteit Utrecht

Sandra Jacobs – 3330575

Auteur	Sandra Jacobs
Studentnummer	3330575
E-mail	s.h.j.jacobs@students.uu.nl
Opleiding	Bestuurs- en Organisationswetenschap
Afstudeerrichting	Master Bestuur en Beleid
Instelling	Universiteit Utrecht
Begeleider	Dr. T. Schillemans
Tweede lezer	Prof. dr. M.A.P. Bovens
Datum	22 juni 2009

Berichtgeving over misstanden bij diertransporten, het uitlekken van een intern rapport over het eigen functioneren, de controle op de naleving van het rookverbod in de horeca: een uitvoeringsorganisatie als de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) lijkt het maar druk te hebben met het geven van informatie over haar gedrag in de media. Betreft het hier de weergave van losse feiten door journalisten, of is er meer aan de hand en legt de VWA aan hen verantwoording af? Als dit laatste het geval is, wat voor gevolgen heeft dat afleggen van verantwoording dan voor de VWA zelf en haar opdrachtgevers? Het geven van antwoord op deze vraag speelt zich af te midden van drie bestuurskundige debatten. Het eerste betreft de verschuiving van government naar governance, het tweede debat gaat over rol van media in het openbaar bestuur en het derde – dat de concrete aanleiding voor dit onderzoek vormt – behandelt publieke verantwoording. Veel vormen van verantwoording zijn al onderzocht, maar dit geldt niet voor verantwoording die publieke organisaties afleggen aan media en de effecten die daarvan uitgaan. De vraag die hier centraal staat is dan ook tweeledig: hoe functioneert verantwoording aan media van een organisatie met een publieke functie en wat zijn de effecten van deze verantwoordingsrelatie, gezien vanuit een democratisch, rechtsstatelijk en cybernetisch perspectief?

Dit wordt onderzocht aan de hand van twee casussen op het terrein van de Voedsel en Waren Autoriteit, een baten-lastendienst van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De eerste reeks gebeurtenissen betreft incidenten op het gebied van diertransporten vanaf juli 2007, waarbij de VWA verantwoordelijk is voor de controle op de naleving van de regels. Onder deze casus valt ook het uitlekken van een intern rapport over het functioneren van de VWA in januari 2008. De tweede casus is de controle op de naleving van een rookvrije werkplek in de horeca. Door middel van inhoudsanalyse en interviews wordt een reconstructie gemaakt van de verantwoordingsprocessen naar aanleiding van deze gebeurtenissen en komen de effecten daarvan aan de orde.

Uit het empirisch onderzoek naar deze casussen is een aantal conclusies te trekken. Ten eerste wijst het uit dat er sprake is van een verantwoordingsrelatie van de Voedsel en Waren Autoriteit met media, zowel in de casus van de diertransporten als wat betreft het rookverbod in de horeca. Hierin zijn de informatie- en debatfase het sterkst ontwikkeld: met name wanneer een onderwerp volgens medialogica interessant is – dan is het nieuwswaardig doordat het bijvoorbeeld een beroep doet op emoties of binnen een frame (zoals ‘de falende overheid’) past – voor dagbladen wordt hierover bericht. Ook ontstaat er een debatfase, maar hierbij moet echter wel de kanttekening worden gemaakt dat het in het overgrote deel van de berichten geen diepgaande discussie betreft, maar eerder reacties op vragen van het kaliber ‘hoeveel boetes zijn er tot nu toe uitgedeeld in het kader van het rookverbod?’. De sanctiefase is minder sterk ontwikkeld. Dit is een consequentie van het gebrek aan formele sanctiemogelijkheden van media. Oordelen en sancties blijven daarop (noodzakelijkerwijs) beperkt tot het in diskrediet brengen van bijvoorbeeld rookcontroleurs van de VWA of – waar het de controle op diertransporten betreft – het gedrag van de organisatie in het algemeen, waardoor de sanctiefase aan mediazijde het karakter heeft van ‘blaffende honden bijten niet’.

Kijkend naar de effecten van de verantwoordingsrelatie van de Voedsel en Waren Autoriteit met media dan valt het op dat hoe sterker c.q. heftiger de organisatie ter verantwoording werd

geroepen, des te ingrijpender de effecten waren: de organisatie werd aan de schandpaal genageld. De incidenten rondom veetransport, inclusief het uitgelekte rapport, hebben direct geleid tot een activering van de verticale verantwoordingsrelatie, wat tevens vanuit cybernetisch perspectief bekeken organisatorische en beleidswijzigingen tot gevolg had en wat vanuit rechtsstatelijk perspectief gezien leidde tot het beter naleven van regels. Deze casus is dus exemplarisch voor de sterke effecten die publieke verantwoording aan media kan hebben. Bij het rookverbod in de horeca gaan deze effecten minder op: dit verantwoordingsproces heeft eerder het karakter van een mediacampagne van VWA-zijde, een succesverhaal, bedoeld om de strakke regie van de controle op de naleving te illustreren en de beeldvorming rondom de naleving vorm te geven. Hiermee vormen de casussen dus uitersten op het spectrum van publieke verantwoording aan media: de casus van het diertransport laat de ingrijpende gevolgen van een onverwacht harde en dwingende roep om verantwoording zien, terwijl het rookverbod aangeeft dat verantwoording aan media ook strategisch gestuurd kan worden door informatiestromen te beheren en daardoor bewust 'nieuws te maken'.

Wat opvalt aan beide casussen is de activering van de verticale verantwoordingsrelatie naar aanleiding van het verantwoordingsproces aan media. Met name bij het diertransport is een sterk verband te zien tussen berichtgeving en daaropvolgende Kamervragen en verwijzingen in plenaire debatten. Bij het rookverbod is dit minder sterk, maar is er eveneens interactie te zien tussen berichtgeving en gebruik daarvan door principalen in de verticale verantwoordingsrelatie. In beide casussen zorgt dit voor bijsturing van het (controle)beleid van de Voedsel en Waren Autoriteit. Hierbij is de rol van de media dus vooral het wakker schudden van de verticale principalen, want uiteindelijk zijn het immers niet dagbladen die formele sanctie- en bijsturingsmacht hebben, maar politieke meerderen van de VWA. Het maximaal haalbare van publieke verantwoording aan media lijkt dan ook activering van de verticale verantwoordingsrelatie te zijn. Daardoor leveren media een indirecte bijdrage aan sanctionering en bijsturing.

Uiteindelijk blijft het natuurlijk de vraag wat publieke verantwoording aan media in concrete zin toevoegt aan formele vormen van verantwoording. Lost het een democratisch verantwoordingstekort op bij publieke organisaties die op afstand van hun ministerie zijn gezet? Dat is deels het geval. De casus diertransport geeft weer hoe disfunctioneren gedurende lange tijd onopgemerkt kan blijven door principalen in de verticale verantwoordingsrelatie en dat pas naar aanleiding van media-aandacht ook politieke en bestuurlijke interesse voor misstanden volgt. Vertrouwen op de forumfunctie van media brengt echter ook risico's met zich mee. Journalisten worden namelijk niet primair gedreven door drang om organisaties zich te laten verantwoorden, maar door medialogica. Onderwerpen die niet binnen dat straatje passen en minder licht verteerbaar zijn, lopen door deze selectiviteit het risico buiten de verantwoordingsrelatie te vallen. Naast dit inhoudelijke risico is er bovendien ook een procedureel gevaar. Doordat journalisten (mogelijk) niet bewust bezig zijn met een verantwoordingsproces, is er de mogelijkheid dat dit proces onvolledig verloopt: er komt bijvoorbeeld geen serieus debat over het functioneren van de organisatie op gang of er wordt geen oordeel gegeven over het gedrag. Echter, verantwoording aan media is over het algemeen bekeken wenselijk aangezien het nieuwe onderwerpen in de verticale verantwoordingsrelatie brengt en daardoor tevens verticale principalen scherp houdt.

Verantwoording van een publieke organisatie aan media is dus een intensief, maar selectief proces dat gestuurd wordt door medialogica en met name zijn waarde ontleent aan het activeren van de verticale verantwoordingsrelaties.

VOORWOORD

Deze scriptie vormt de afsluiting van mijn masteropleiding Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht. Gedurende vier maanden heb ik me gericht op het bestuderen van publieke verantwoording aan media. Dit onderzoek bouwt daarmee voort op eerdere theoretische en empirische inzichten over publieke verantwoording, maar slaat ook een nieuwe weg in: het stelt de vraag of er naast de meer formele, traditionele vormen van verantwoording ook gesproken kan worden van een publieke organisatie die rekenschap geeft aan media. Nadat empirisch vastgesteld is dat hier sprake van is, komt aan de orde wat de effecten van deze verantwoordingsrelatie zijn. Dit levert interessante bevindingen op en biedt inzicht in de wijze waarop verantwoording, en in bredere zin: interactie, plaatsvindt tussen een publieke organisatie en media. Ik heb er met plezier aan gewerkt en hoop dat het onderzoeksverslag daarmee ook gelezen wordt.

Sandra Jacobs

Nijmegen, 22 juni 2009

<i>Hoofdstuk 1 – Inleiding</i>	8
Aanleiding.....	8
Achtergrond	9
Onderzoeksprobleem.....	12
Hoofdvraag.....	14
Deelvragen	14
Vooruitblik op het onderzoeksontwerp en de casusselectie	14
Verwachtingen	15
Indeling van het onderzoeksverslag.....	15
<i>Hoofdstuk 2 – Publieke verantwoording</i>	16
Inleiding.....	16
De veelzijdigheid van verantwoording.....	16
Verantwoording: het actor-forummodel	19
De actor en het forum nader bekeken	21
Drie normatieve perspectieven.....	23
<i>Hoofdstuk 3 – Methodisch kader</i>	31
Inleiding.....	31
Exploratief onderzoek	31
De case study als onderzoeksmethode.....	31
De Voedsel en Waren Autoriteit	33
Media.....	34
Onderzoekstechnieken.....	34
Conclusie	38
<i>Hoofdstuk 4 - De VWA: verantwoordingsrelatie met media</i>	39
Inleiding.....	39
Organisatie	39
Politiek-bestuurlijke omgeving.....	40
Casus I: diertransport.....	42
Casus II: het rookverbod in de horeca.....	51
Conclusie	58

<i>Hoofdstuk 5 – De VWA: effecten van verantwoordingsrelaties met media</i>	60
Inleiding	60
Democratisch perspectief	60
Rechtsstatelijk perspectief	70
Cybernetisch perspectief.....	77
Verantwoording aan media: een terugblik en vooruitzicht	82
Conclusie	85
<i>Hoofdstuk 6 – Conclusie</i>	86
Inleiding	86
Publieke verantwoording aan media	86
Effecten van publieke verantwoording aan media	87
Publieke verantwoording aan media: een oordeel.....	89
Positionering ten opzichte van en implicaties voor het debat over publieke verantwoording.....	89
Suggesties voor vervolgonderzoek.....	922
Nawoord.....	94
<i>Literatuur</i>	95
Algemeen.....	95
Casus I: Diertransport.....	96
Casus II: rookverbod in de horeca	98
Interviews	100
<i>Bijlage 1 - Interviewschema</i>	101
Reconstructie verantwoordingsrelatie.....	101
Beoordeling effecten verantwoordingsrelatie	102

AANLEIDING

Spanje, juli 2007. Een mediterrane zomerdag met een daaropvolgende zwoele nacht. Ideaal voor vakantiegangers – maar niet voor varkens die al sinds de Nederlandse grens op water wachten. Opeengepakte dieren die elkaar in een warme vrachtwagen verdringen, over elkaar heen lopen en tot slot, aan het einde van hun reis, in sommige gevallen als kadavers uit de vrachtwagen gegooid worden. De organisatie die verantwoordelijk is voor de controle op de naleving van regelgeving op het gebied van diertransport heeft naar aanleiding van dergelijke informatie het een en ander uit te leggen, zo lijkt het, vooral als gesteld wordt dat het hier geen incident betreft (De Volkskrant, 2 augustus 2007). Vanaf het moment van publicatie van deze berichtgeving staat de telefoon bij onder andere de Voedsel en Waren Autoriteit – die toezicht houdt op naleving van de transportregels (VWA, 2007: 3) – niet stil. De organisatie komt van verschillende zijden onder vuur te liggen en dat betreft niet alleen vragen van journalisten. De dag nadat dit nieuws zowel berichtgeving op televisie als in dagbladen haalde, stelden leden van de Tweede Kamer naar aanleiding van deze berichten namelijk vragen en vormden zij een meerderheid voor het vaststellen van strengere regels voor transport van dieren over lange afstanden (het Parool, 3 augustus 2007). In september volgde er een speeddebat en daarmee hadden de varkens uit de vrachtwagen zich definitief in de relatie tussen de Tweede Kamer, journalisten, het ministerie en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de VWA genesteld.

Bovenstaand voorbeeld is echter niet de eerste en enige keer dat een publieke organisatie – in dit geval de Voedsel en Waren Autoriteit – informatie moet geven over haar gedrag, waarover vervolgens door een forum, dat in dit geval journalistiek van aard is, een oordeel wordt geveld. Organisaties met een publieke functie lijken zich namelijk met enige regelmaat te (moeten) verantwoorden aan media. Naar dit bestaan van een informele verantwoordingsrelatie tussen organisaties met een publieke functie en media is in veel onderzoeken verwezen (zie bv. Schillemans, 2007: 55; Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 257; RMO, 2003). De kern van deze uitspraken betreft meestal een vermoeden dat (massa)media in toenemende mate een verantwoordingsforum voor publieke organisaties vormen. Het spoor van de verwijzingen lijkt echter doodlopend te zijn wanneer gezocht wordt naar concrete bevindingen met betrekking tot de rol van media als forum voor maatschappelijke verantwoording door organisaties met een publieke functie. Onderzoek naar media in verantwoordingsprocessen heeft wel plaatsgevonden, maar niet in het kader van media als verantwoordingsforum voor publieke organisaties, zo blijkt.

Zo is er bijvoorbeeld gekeken naar de relatie tussen overheid, burgers en media door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Die constateerde in 2003 dat de rol van de media zich het best laat omschrijven als ‘decorbouwers van de publieke zaak’: “De media bouwen het decor op waarbinnen politici hun rol kunnen spelen en daarmee oefenen ze een belangrijke invloed uit op de manier waarop het spel wordt gespeeld.” (RMO, 2003: 5). Ook een omkering van de rollen in het verantwoordingsproces is onderzocht: zo geeft Bardeel aan dat media zowel vaker als forum voor publieke verantwoording door andere maatschappelijke actoren gebruikt worden – hij onderbouwt dit echter niet met onderzoek – maar dat media tegelijkertijd ook vaker de actor zijn die juist

verantwoording af moeten leggen (Bardoel, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 119). Schillemans onderzocht hoe horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties functioneert, maar concentreerde zich daarbij op formele arrangementen (Schillemans, 2007). Opvallend genoeg wordt ook aan communicatiewetenschappelijke zijde een leemte aangeduid: “De relatie tussen markt- en overheidsorganisaties aan de ene kant en de journalistiek aan de andere kant is een bijna onontgonnen terrein.” (Van Ruler, 2004: 13).

Aan het vullen van de ruimte die deze onderzoeken openlaten – namelijk informele verantwoording van publieke organisaties aan media – wordt hier geprobeerd bij te dragen. In dit inleidende hoofdstuk komen daarom onder andere de contexten waarbinnen deze ruimte is ontstaan, het concrete onderzoeksprobleem en de toe te passen methoden aan de orde.

ACHTERGROND

Het onderzoek naar verantwoording vindt plaats tegen de achtergrond van twee bestuurskundige debatten. Het eerste heeft betrekking op de verschuiving van government naar governance en het tweede op de rol van media in politiek en bestuur. Hier volgt daarom een korte weergave van beide debatten, waarna deze in het onderzoeksprobleem samenkomen.

Van government naar governance

Het terrein van aansturing van de maatschappij door de overheid is de laatste decennia sterk in beweging. Oorspronkelijk werd de publieke sector ingericht volgens Weberiaanse principes van hiërarchie tussen de verschillende onderdelen en vond – idealiter – directe *top-down*-sturing plaats door de regering aan het ambtelijk apparaat (Kjaer, 2004: 11 en 20). Vanaf de jaren tachtig veranderde dit. De overheden van verschillende staten werden – veelal in het kader van *new public management* – aan hervormingen onderworpen. In het kader daarvan vond decentralisatie van taken plaats en werden organisaties in de *civil society* bij het vormgeven van beleid betrokken. Dat zorgde voor fragmentatie van taken en onderdelen van de overheid. Er ontstond een veelheid aan (ook niet-statelijke) actoren en organisaties die betrokken waren bij de totstandkoming van beleid (Kjaer, 2004: 4-5).

Horizontalisering en verzelfstandiging

Van een situatie waarin verticale sturing, oftewel *government*, gangbaar was, is er dus een tendens naar *governance* ontstaan. De overheid kan in het beleidsproces geen directe sturing geven, maar moet met niet-statelijke actoren in netwerken haar beleid samenstellen. Haar sturing is geworden tot beïnvloeding (Kjaer, 2004: 3-4, Peters en Pierre, 1998: 224). Hieraan verboden is de tendens naar horizontalisering in de wijze waarop de overheid aanstuurt. In plaats van directe sturing oefent de overheid invloed uit door onderhandeling in netwerken met deze niet-statelijke actoren. Dit sturen in netwerken gebeurt meer op basis van gelijkwaardigheid dan voorheen (Peters en Pierre, 1998: 226). Anders dan de traditionele hiërarchische inrichting houdt deze horizontalisering in dat er nieuwe relaties en werkwijzen zijn gekomen die gebaseerd zijn op meer vrijwillige overeenkomsten tussen nevensgeschikte partijen (Schillemans, 2007: 39-40). Hiermee hangt ook de formele beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid in het kader van verzelfstandiging samen, een andere ontwikkeling in de governancesituatie. Ministeriële verantwoordelijkheid is oorspronkelijk bedoeld als wijze om de

minister aan de volksvertegenwoordiging verantwoording af te kunnen laten leggen over onder andere de ambtelijke diensten (Schillemans, 2007: 41).

De beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid hoort bij verzelfstandiging van onderdelen van de overheid. Het 'op afstand zetten' van de (uitvoering van) publieke diensten – wat in een governance-situatie gebeurt – heeft verschillende verschijningsvormen. Hoe ziet verzelfstandiging er in de praktijk uit? Een variant van hiervan, maar waarbij een organisatie relatief dicht bij de verticale verantwoordingslijn blijft, is interne verzelfstandiging. Hierbij wordt een onderdeel van het Rijk "losgekoppeld en op afstand gezet" (Van Thiel, 2004). Baten-lastendiensten (de vroegere agentschappen) zijn hier een gevolg van: zij hebben bepaalde vrijheden, bijvoorbeeld het voeren van een baten-lastenstelsel (Van Thiel, 2004). Externe verzelfstandiging gaat verder dan interne en levert de betrokken organisatie meer vrijheden op. Zelfstandige bestuursorganen zijn een vorm van extern verzelfstandiging. Zij vallen onder beperkte ministeriële verantwoordelijkheid (Van Thiel, 2004). Dit betekent dat een minister ZBO's alleen op hoofdlijnen kan aansturen door bijvoorbeeld het stellen van algemene regels (Schillemans, 2007: 43). Nog verder weg van de traditionele, verticale verantwoordingslijn staan 'hybride organisaties'. Deze vervullen een publieke functie, maar hebben tegelijkertijd ook private kenmerken. Hybride organisaties kunnen geplaatst worden op continua van enerzijds publieke naar anderzijds private kenmerken en aan de ene kant 'overheid' en aan de andere kant 'markt'. Er is sprake van organisaties die niet zuiver publiek of privaat zijn, of niet puur staat of markt; maar waarbij een vermenging heeft opgetreden. Dit heeft geleid tot organisaties die een 'meervoudige oriëntatie' hebben: er is een groot aantal publieke en private stakeholders. Een voorbeeld hiervan zijn woningcorporaties, die zowel publieke als private functies vervullen. Hybride organisaties bestonden al voor de opkomst van governance, maar het op afstand zetten van organisaties heeft door die ontwikkeling wel een sterke impuls gekregen (Brandsen et al., 2006: 17-20 en 354). Dit overzicht heeft in het kort het scala van uitvoeringsorganisaties weergegeven die – veelal door ontwikkelingen op het terrein van governance – dichter of verder weg van het Rijk staan, wat relevant is voor het bepalen van de focus van dit onderzoek naar verantwoordingsrelaties. In dat kader is het namelijk interessant om te kijken naar publieke verantwoording door een op afstand staande organisatie omdat er hierbij sprake kan zijn van een democratisch verantwoordingstekort, waarvoor verantwoording aan media mogelijk een oplossing zou kunnen vormen.

Consequenties van governance

De weergegeven verschuiving van government naar governance heeft een aantal gevolgen op het niveau van organisaties. Het eerste heeft betrekking op de legitimiteit van het handelen door overheidsorganisaties: het handelen van deze actoren moet als juist worden gezien door degenen op wie dat beleid van toepassing is. Doordat overheidsorganisaties in een governance-situatie beleid in netwerken met niet-democratisch gekozen actoren formuleren, kan legitimiteit onder druk komen te staan (Kjaer, 2004: 12). Beleidsvorming in netwerken kan eveneens tot stuurbaarheidsproblemen leiden: de slagkracht waarin de overheid maatschappelijke problemen aan kan pakken wordt verminderd door de toename aan het aantal betrokken actoren.

Daarnaast staan verantwoordingsprocessen in een governance-situatie onder druk. De groei van beleidsnetwerken bemoeilijkt de werking van traditionele, verticale verantwoordingsrelaties, bijvoorbeeld van ambtelijke dienst aan minister: "*Accountability may simply disappear in such a web of institutions because defining who did what is no longer straightforward*" (Rhodes; Day en Klein in: Kjaer, 2004: 14-15). Ook het spectrum aan meer of minder verzelfstandigde organisaties zet

verantwoordingsrelaties onder druk. De ministeriële verantwoordelijkheid neemt af als een organisatie verder van het Rijk staat, maar hoe en aan wie legt een verzelfstandigde organisatie dan verantwoording af? Wanneer uitvoerende organisaties op afstand van het Rijk komen te staan, kan er dus sprake zijn van een verantwoordingstekort. Traditionele vormen van (verticale) verantwoording zijn ontoereikend geworden (Brandsen et al., 2006: 397 en 425). Verantwoordingsarrangementen met een horizontaal karakter kunnen hieraan tegemoetkomen. Horizontale verantwoording wordt aangeduid als “verantwoording die wordt afgelegd aan niet-hiërarchisch bovengeschieden”. Er is geen sprake van een principaal-agent relatie, maar het forum is een “derde partij”, bijvoorbeeld een klant, partner of journalist (Schillemans et al., 2008: 10). Kortom, door de verschuiving van government naar governance worden traditionele verantwoordingsrelaties onder druk gezet. Verzelfstandiging leidt er namelijk toe dat de verantwoordelijkheid van een minister wordt beperkt en kan zorgen voor een verantwoordingstekort. Dit laatste thema, verantwoording van uitvoerende organisaties in een governance-situatie, staat hier centraal en komt na het bespreken van het tweede relevante debat weer aan de orde.

Media en openbaar bestuur

Een tweede, hier relevant debat in de bestuurskunde, dat lange tijd een “relatief verwaarloosd thema” is geweest, betreft de wisselwerking tussen het openbaar bestuur en de journalistieke media (Hendriks en Korsten, 2001). Hendriks en Korsten betitelen ‘de media’ als zevende macht, naast de drie traditionele machten, de bureaucratie (vierde macht), het complex van belangengroepen (vijfde macht) en de wereld van onderzoek en advies (zesde macht). Zij constateren dat de relatie tussen politiek-bestuurlijke actoren en journalistieke media van verschillende aard kan zijn. “Patronen van wederzijdse exploitatie en wederzijdse beïnvloeding kenmerken de verhouding tussen openbaar bestuur en media.” (Hendriks en Korsten, 2001). Ten minste drie processen hebben bijgedragen aan een andere relatie tussen media en politiek en daarmee ook een veranderd contact tussen media en publieke organisaties, zoals later wordt beargumenteerd.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Ten eerste is dit de transformatie van het medialandschap: van een stabiele branche met een groot aantal aanbieders heeft er de afgelopen veertig jaar een grote, overwegend commercieel werkende mediemarkt en een verschuiving van gedrukte naar audiovisuele media plaatsgevonden. Daarnaast veranderen politieke partijen van functie: kiezers herkennen door ontideologisering en het consensuele karakter van politiek inhoudelijke verschillen minder. Pressie- en actiegroepen zijn daarentegen belangrijker geworden, wat de partijen naar de achtergrond doet verschuiven. Ook zijn verkiezingscampagnes van toenemend belang door het grotere aantal zwevende kiezers. Tot slot is er een ‘nieuw type burger’ opgestaan: deze is ontzuild en geïndividualiseerd (Bardoel, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 126-130). Deze brede maatschappelijke ontwikkelingen hebben hun weerslag gehad op de verhouding tussen media en politiek. Zo spreekt Bardoel in dit verband van een toegenomen invloed van media op het maatschappelijk leven in het algemeen en op de politiek in het bijzonder, want hij ‘mediatisering’ noemt (Bardoel, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 121). Ook de opkomst van medialogica – er ontstaat een bijzondere interactie tussen burgers, overheid en media onder andere doordat media werken met frames, een beroep doen op emotie en associatie en aan meute- en hypevorming doen – hangt hiermee samen (Bardoel, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 120-121 en RMO, 2003: 15). Op het politieke vlak is er een verband met mediocratie: politieke communicatie verloopt

steeds meer via massamedia en ook op de voorwaarden die de media stellen (Bardoel, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 120-121).

Media en publieke organisaties

Deze maatschappelijke ontwikkelingen beïnvloeden niet alleen het openbaar bestuur in strikte zin, maar ook daaraan gerelateerde organisaties. Schillemans constateert op het terrein van zelfstandige bestuursorganen dat “op sleutelmomenten als koerswijzigingen of affaires mediaberichten vaak een belangrijke rol spelen” (Schillemans, 2007: 257). Bestuurders worden aangesproken door journalisten en de relatieve autonomie van ZBO's geeft ook meer ruimte voor communicatie in de media (Schillemans, 2007: 257). Niet alleen in de politieke arena, maar ook op het terrein van overheidsorganisaties is mediatisering dus zichtbaar.

ONDERZOEKSPROBLEEM

Deze debatten over governance en de relatie tussen media en openbaar bestuur komen samen in het onderzoeksprobleem.

Organisaties op afstand en media als verantwoordingsforum

In de huidige governancesituatie is sprake van een breed spectrum aan organisaties met een publieke taak die dicht bij of verder weg van het Rijk staan. Deze organisaties staan aan veel maatschappelijke invloeden bloot. Een daarvan is mediatisering: media beïnvloeden het maatschappelijk leven, de politiek en overheidsorganisaties (Bardoel, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 121). Een ander verschijnsel, maar dan als directe consequentie van het op afstand plaatsen van de organisatie, is dat er omgegaan moet worden met veranderde verantwoordingsrelaties. Zo is de verticale verantwoordingsrelatie van de organisatie aan het betreffende ministerie verzwakt of afwezig. Dit kan leiden tot een verantwoordingstekort. In plaats van deze verticale arrangementen kunnen bijvoorbeeld diagonale of formele horizontale verantwoordingsrelaties worden ingericht. Deze formele horizontale arrangementen zoals raden van toezicht, klantenfora, interne ombudsmannen en visitaties komen steeds vaker voor (Schillemans, 2007). Onderzoekresultaten naar deze formele verantwoordingsarrangementen wijzen in combinatie met de geconstateerde toenemende invloed van media op overheidsorganisaties in de richting van het onderzoeksprobleem. Deze onderzoeken leiden namelijk tot het vermoeden dat media – naast de formele arrangementen – in toenemende mate belangrijke verantwoordingsfora vormen voor zelfstandige uitvoeringsorganisaties, maar ook voor organisaties die dicht bij het Rijk staan en sterker onder een verticale verantwoordingsrelatie vallen (Schillemans, 2007: 257 en Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 257). Dit vermoede, informele verantwoordingsproces roept – mede het debat over media en openbaar bestuur in ogenschouw nemend – interessante vragen op over de aard en invloed van horizontale verantwoording door organisaties met een publieke taak aan media.

De eerste vraag die gesteld kan worden, is of het vermoeden klopt en er daadwerkelijk van verantwoording van een publieke organisatie als actor aan 'media' als fora gesproken kan worden. Voldoet de communicatierelatie tussen publieke organisaties en media aan de kenmerken van een verantwoordingsrelatie en – als dat het geval is – biedt deze verantwoordingsrelatie dan een oplossing voor het verantwoordingstekort dat is ontstaan door het op afstand plaatsen van publieke organisaties? Om te spreken van een verantwoordingsproces moet er een relatie tussen actor en een

forum zijn, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie te verstrekken c.q. uitleg te geven over zijn optreden. Vervolgens kan het forum de actor hierover bevragen en een oordeel over het optreden van de actor uitspreken, waarna het forum de actor eventueel sancties oplegt (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 31).

Drie normatieve perspectieven

Daarnaast leidt het aanschouwen van de vermeende verantwoordingsrelatie tussen publieke organisaties als actor en media als forum tot vragen over de effecten van deze relatie. Het beoordelen van deze effecten kan aan de hand van drie perspectieven gebeuren, die elk hun eigen licht laten schijnen over mogelijke consequenties van de verantwoordingsrelatie. Vanuit democratisch perspectief bekeken moet verantwoording democratisch gelegitimeerde actoren de mogelijkheid geven om beleid, organisatie en bestuur te beïnvloeden. De verantwoordingsrelatie moet bijdragen aan “de mogelijkheden van kiezer, Kamer of kabinet om de uitvoerende macht te controleren” (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 44-49). De vraag die hierbij gesteld kan worden is of het verantwoordingsproces van een publieke organisatie aan media bijdraagt aan een effectieve controle door democratische principalen, bijvoorbeeld door extra informatie te bieden over de behoorlijkheid en doelmatigheid van het optreden van die organisatie. Oftewel: welk effect heeft de informele verantwoordingsrelatie aan media op de formele, verticale verantwoordingsrelatie van een publieke organisatie?

Een tweede perspectief is rechtsstatelijk van aard en richt zich op de “mate waarin verantwoordingsfora in staat zijn om bestuurlijke organen rekenschap te vragen en gebleken fouten en tekortkomingen van voelbare sancties te voorzien” (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 51). Gekeken naar een veronderstelde verantwoordingsrelatie van publieke organisaties aan media kan hierbij de vraag gesteld worden of dit forum voldoende krachtig is en of de relatie bijdraagt aan het tegengaan van onbehoorlijk bestuur (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit: 2005: 49 en 51). Het is echter maar de vraag of media als forum zodanig krachtig zijn dat zij effectieve sancties op kunnen leggen. Praktisch gezien luidt daarom de centrale vraag in het rechtsstatelijk perspectief: toetsen media de publieke organisatie op democratisch vastgestelde normen (of strenger) en geeft het verantwoordingsproces daardoor inzicht in de mate waarin een publieke organisatie normen naleeft? Kortom, draagt het bij aan een machtsevenwicht en behoorlijker bestuur?

Het derde oogpunt van waaruit naar de effecten van een verantwoordingsrelatie gekeken kan worden, is het cybernetisch perspectief. Dit heeft betrekking op de vraag of de organisatie leert van verantwoording aan media, oftewel of deze verantwoording “impulsen tot kwaliteitsverbetering genereert” (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 50 en Schillemans, 2007: 108). Verantwoording werkt als een ‘feedbackmechanisme’ en kan daardoor bijdragen aan het leervermogen van de publieke organisatie. Hierdoor kan het proces onder andere leiden tot preventie een verhoogd omgevingsbewustzijn, verhoogde zelfreflectie en veranderend vermogen van een organisatie (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 51). Treden deze effecten ook op bij publieke organisaties die zich aan media verantwoorden? Of is er juist een ongewenst leerproces zichtbaar, namelijk dat publieke organisaties leren hoe zij media-aandacht moeten voorkomen?

Het onderzoeksprobleem werpt dus meerdere vragen op naar het bestaan van een verantwoordingsrelatie van publieke organisaties aan media en naar de effecten hiervan. Zoals eerder is aangegeven betreffen eerdere verwijzingen naar deze informele, feitelijke

verantwoordingsprocessen van publieke organisaties aan media met name vermoedens. In veel verantwoordingsonderzoek wordt namelijk het belang van media als forum voor publieke organisaties aangestipt (RMO, 2003; Schillemans, 2007; Bovens en 't Hart, in: Bakker en Yesilkagit, 2005), maar niet systematisch onderzocht. Daarom wordt geprobeerd om in dit onderzoek meer helderheid te bieden naar aanleiding van dit probleem.

HOOFDVRAAG

Uit het weergegeven onderzoeksprobleem komt de volgende hoofdvraag voort:

Hoe functioneert verantwoording van een organisatie met een publieke functie aan media?

DEELVRAGEN

Het beantwoorden van deze hoofdvraag gebeurt aan de hand van een aantal deelvragen. Deze zijn gebaseerd op de eerder uiteengezette puzzel. De theoretische deelvragen luiden als volgt:

- Wat is verantwoording van een publieke organisatie aan media?
- Hoe kan verantwoording van een publieke organisatie aan media – theoretisch gezien – normatief beoordeeld worden?

Hieruit volgen deze empirische deelvragen:

- Vindt er verantwoording van een publieke organisatie aan media plaats?
- Hoe verloopt het proces van verantwoording door een publieke organisatie aan media?
- Hoe kan het feitelijk functioneren van verantwoordingsrelaties van een publieke organisatie aan media worden beoordeeld aan de hand van het democratisch, rechtsstatelijk en cybernetisch perspectief?

VOORUITBLIK OP HET ONDERZOEKSONTWERP EN DE CASUSSELECTIE

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is kwalitatief, exploratief ontwerp het meest passend. Het verschijnsel verantwoording aan media door publieke organisaties is immers niet tot nauwelijks onderzocht, wat een verkenning van het onderzoeksgebied noodzakelijk maakt. Een exploratief design leent zich hier goed voor en levert naar verwachting relevante inzichten, verbanden en nieuwe vragen op ('t Hart, Boeije en Hox, 2005: 267). Een geschikte onderzoeksvorm is de case study. Deze past bij het onderzoeken van een 'hoe'-vraag, zoals die hier gesteld wordt (Yin, 1994: 6 en 13). Door de causale verbanden in een casus te analyseren wordt licht geworpen op het abstracte verschijnsel waarvan de casus een incidentie is. De casussen worden gevormd door gevallen waarin vermoed wordt dat een publieke organisatie verantwoording aflegt aan media. Deze publieke organisatie is – zoals al in het voorbeeld bij aanvang van dit hoofdstuk naar voren kwam – de Voedsel en Waren Autoriteit en de casussen worden gevormd door het reeds genoemde diertransport en het rookverbod in de horeca. In hoofdstuk 3 wordt deze keuze nader beargumenteerd, maar de hoofdreden voor deze selectie is het sterke vermoeden dat in deze twee casussen verantwoording plaatsvindt.

Voor het onderzoeken van deze casussen worden twee technieken gebruikt, namelijk inhoudsanalyse en interviews. De inhoudsanalyse is met name bedoeld voor berichtgeving in media en de interviews dienen ter aanvulling en bevestiging van de verkregen gegevens. Verantwoording is immers geen onderwerp dat altijd zijn weerslag vindt in geschreven documentatie, maar zich ook zeker zoveel in hoofden van betrokken actoren bevindt. Door deze twee technieken toe te passen wordt de verantwoordingsrelatie gereconstrueerd en worden de effecten van de verantwoordingsrelatie geëvalueerd.

VERWACHTINGEN

Aangezien het onderzoek een exploratief karakter heeft, worden hier geen hypothesen maar verwachtingen geformuleerd. Deze hebben betrekking op het empirisch onderzoek.

Over het algemeen wordt verwacht dat er verantwoording door de Voedsel en Waren Autoriteit aan media is te zien. Hierbij is met name het informatieverstrekende element van belang en het sanctionerende minder: media hebben immers geen bevoegdheden om sancties uit te delen. Daarnaast is de veronderstelling dat deze verantwoordingsprocessen de verticale verantwoordingsrelatie activeren, zoals al te zien is in het eerdergenoemde voorbeeld. Verantwoording aan media leidt dan tot verantwoording aan democratische principalen. Dit geldt met name voor het rechtsstatelijk perspectief, waarin een verantwoordingsrelatie met media via een verticale verantwoordingsrelatie uiteindelijk kan leiden tot een betere naleving van regels. Tot slot wordt verwacht dat de VWA lering trekt uit de verantwoordingsprocessen, maar of dat een kwaliteitsverbetering of –vermindering is, zal moeten blijken uit het empirisch onderzoek. In de conclusie wordt aangegeven in hoeverre deze verwachtingen bevestigd worden.

INDELING VAN HET ONDERZOEKSVERSLAG

Dit hoofdstuk heeft de opzet voor het onderzoek behandeld. In hoofdstuk 2 komt het theoretisch kader aan de orde, waarin publieke verantwoording centraal staat. Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan het huidige wordt weergegeven, waarna een operationalisatie van de hier relevante begrippen en concepten volgt. Zo wordt het antwoord op de deelvraag ‘wat is verantwoording van publieke organisaties aan media?’ gegeven. Ook komt de vraag ‘hoe kan verantwoording van publieke organisaties aan media – theoretisch gezien – normatief beoordeeld worden?’ aan de orde. In het derde hoofdstuk wordt de methodologie van het onderzoek uiteengezet. De keuze voor het kwalitatieve, exploratieve design wordt toegelicht, evenals de gekozen onderzoeksmethoden en – technieken. Hoofdstuk 4 bevat een beschrijving van de locus van het onderzoek en beantwoordt de vragen ‘vindt er verantwoording van publieke organisaties aan media plaats?’ en ‘hoe verloopt het proces van verantwoording door een publieke organisatie aan media?’. Hoofdstuk 5 analyseert de effecten van de verantwoordingsrelatie van de publieke organisatie met media aan de hand van de vraag ‘hoe kan het feitelijk functioneren van verantwoordingsrelaties van publieke organisaties aan media worden beoordeeld aan de hand van het democratisch, rechtsstatelijk en cybernetisch perspectief?’. Hoofdstuk 6 bevat tot slot de conclusies die uit het empirisch onderzoek getrokken kunnen worden, de implicaties daarvan voor het wetenschappelijke debat over publieke verantwoording en suggesties voor vervolgonderzoek.

INLEIDING

“Verantwoording is een ontwikkende categorie. Het lijkt bij oppervlakkige beschouwing een eenvoudig begrip maar veroorzaakt bij nadere reflectie steeds grotere intellectuele problemen.” (Schillemans, 2007: 60). Dit hoofdstuk gaat de uitdaging aan om een toetsbaar kader op te stellen dat van dienst is bij het onderzoeken van het vermoede verantwoordingsproces van publieke organisaties aan media. Dit gebeurt aan de hand van de deelvraag ‘Wat is verantwoording door publieke organisaties aan media?’. Hierbij wordt eerst ingegaan op eerdere onderzoeken naar verantwoording om op basis daarvan de aspecten van een verantwoordingsrelatie te kunnen benoemen en operationaliseren.

Ten tweede komt een normatieve behandeling van deze veronderstelde verantwoordingsrelatie aan de orde: de effecten van verantwoording door publieke organisaties aan media worden vanuit democratisch, cybernetisch en rechtsstatelijk perspectief toegelicht. Ook vindt een operationalisatie plaats, zodat in de empirische hoofdstukken onderzocht kan worden of deze effecten daadwerkelijk optreden. In het tweede deel van dit hoofdstuk is de volgende deelvraag is dus leidend: ‘Hoe kan verantwoording van publieke organisaties aan media – theoretisch gezien – normatief beoordeeld worden?’.

DE VEELZIJDIGHEID VAN VERANTWOORDING

Zoals in het eerste hoofdstuk is gesteld, komt publieke verantwoording in veel onderzoeken aan de orde. Daaruit blijken de vele gezichten van het begrip en de verschillende normatieve en empirische connotaties die het heeft. Het bespreken hiervan geeft zicht op wisselende invullingen die het concept verantwoording van verschillende onderzoekers kreeg en biedt tevens aanknopingspunten voor de operationalisatie daarvan.

Ten eerste is het zinvol om naar Sinclair te kijken, die de veelzijdigheid van het begrip treffend uitdrukt met de metafoor van een kameleon: “*Accountability is subjectively constructed and changes with context*”. Zij gaf het debat in 1995 (opnieuw) vorm door vijf vormen van verantwoording te onderscheiden: de eerste is politiek van aard en betreft het idee van de delegatieketen: een ambtenaar is verantwoording schuldig aan zijn meerdere, die op zijn beurt verantwoording af moet leggen aan de minister, die ter verantwoording kan worden geroepen door het parlement, waarbij de kiezer uiteindelijk het parlement om rekenschap kan vragen. Publieke verantwoording is volgens Sinclair informeler dan politieke verantwoording, maar directer op burgers gericht, bijvoorbeeld via media. ‘*Managerial*’ verantwoording daarentegen is meer gericht op een organisatie zelf en haar inputs en outputs. Professionele verantwoording betreft de gevoelde verplichting die een persoon heeft als expert en de laatste vorm, die persoonlijk van aard is, houdt het trouw zijn aan het eigen geweten en de eigen waarden in (Sinclair, 1995: 225-230). Ook bleek uit het gegeven dat de respondenten verschillende patronen van woorden en associaties gebruiken en andere nadrukken leggen dat er (ten minste) twee verantwoordingsdiscours bij de onderzochte personen aanwezig waren. De eerste is structureel, oftewel een meer technische roloppvatting die samenhangt met de

formele positie van een persoon. De tweede is persoonlijk: verantwoording is vanuit dat gezichtspunt een persoonlijke beleving en hangt samen met de persoonlijkheid van een individu: verantwoording is in die zin een begrip dat samen kan hangen met angst, falen en blootstelling. Dit discours betreft dus de 'gevoelskant' van verantwoording (Sinclair, 1995: 224). Deze twee discours verklaren het gegeven dat een persoon in zijn rolopvatting invulling probeert te geven aan verantwoording, terwijl hij hier gevoelsmatig associaties van bijvoorbeeld angst bij heeft (Sinclair, 1995: 220). Dit wordt versterkt doordat CEO's in de publieke sector (de personen waar het onderzoek zich op richt) tegelijkertijd met al deze vormen van verantwoording geconfronteerd, wat zorgt voor het kameleonkarakter van het begrip. Kortom, Sinclairs boodschap is dus dat er geen eenduidige definitie van het begrip is, omdat deze afhangt van de achterliggende normatieve ideeën en omdat verantwoording continu geconstrueerd wordt (Sinclair, 1995: 221 en 231-232). Het door Sinclair gemaakte onderscheid tussen deze verschillende verantwoordingsvormen en –discoursen is zinvol om een overzicht te hebben van het gebruik van dit begrip.

Mulgan probeert enkele jaren later in "*Accountability: an Ever-expanding Concept?*" ook orde te scheppen in de discussie over verantwoording. Hij focust op een ander deel van het debat, namelijk de karakterisering van een verantwoordingsrelatie, en probeert het begrip af te bakenen. Mulgan geeft aan dat voorgaande onderzoeken een aantal kenmerken gezamenlijk aan verantwoording toeschreven. Zo houdt het – vanzelfsprekend – in dat iemand ter verantwoording wordt geroepen. Aspecten die hiermee verbonden zijn betreffen ten eerste de externaliteit van het begrip: verantwoording wordt de ene actor aan een andere actor afgelegd. In dat proces is er sprake van sociale interactie en uitwisseling. Een actor vraagt namelijk een andere om antwoord en rectificatie, terwijl de andere actor antwoordt en sancties accepteert. Tot slot is er in deze relatie autoriteit: een actor kan een ander ter verantwoording roepen en daarbij antwoorden verlangen en sancties opleggen (Mulgan, 2000: 555-556). Mulgan geeft aan dat deze elementen de *core sense* van verantwoording vormen, maar dat het begrip in verschillende richtingen is uitgewaaierd. Wanneer verantwoording in deze 'strikte' zin wordt opgevat, is het nog steeds mogelijk om bijvoorbeeld onderscheid te maken tussen vormen van verantwoording (zoals politieke en *managerial*) en verschillende verantwoordingsprocessen (Mulgan, 2000: 571-572). Mulgans karakterisering is helder en biedt houvast voor het analyseren van verantwoordingsrelaties. Deze kan daarom een goed startpunt vormen voor het onderzoeken van verantwoordingsprocessen.

Ook Dubnick wijst, net als Sinclair, op verantwoording als een begrip dat veel gedaanten kan hebben. Hij bekijkt het concept vanuit normatief-functioneel opzicht en beargumenteert dat het meerdere probleemoplossende functies kan vervullen: "[...]the idea of accountability as the solution to a wide range of problems." (Dubnick, 2005: 376). Hij geeft vier mogelijkheden weer. Verantwoording heeft ten eerste een belofte van democratische aard: het kan zorgen voor meer transparantie en openheid in een 'hiërarchische en bureaucratische wereld'. Daarnaast is er de belofte van rechtvaardigheid: verantwoording heeft dan een machtsmisbruik voorkomende functie. De belofte van ethisch gedrag verwijst naar het voorkomen meer 'goed gedrag' door ambtenaren wanneer zij zich moeten verantwoorden en tot slot is er de belofte van '*performance*': verantwoording kan zorgen voor verbeteringen in de kwaliteit van overheidsdienstverlening (Dubnick, 2005: 276-277). Hij maakt hierbij echter wel een kanttekening, namelijk dat wanneer verantwoording expliciet ingezet wordt als middel om verbeteringen te realiseren, dit niet het gewenste effect heeft:

Increasing efforts to improve performance through accountability tends to have the opposite effect. Rather than acting as a driver for desired levels of improved performance, accountability tends to be a 'breaker' by either slowing down or stopping the improvements (Dubnick, 2005: 396).

De kern van Dubnicks verhaal is dat hoewel het begrip theoretisch mooie beloften biedt, deze empirisch gezien niet alle waargemaakt worden. Dit neemt niet weg dat zijn onderzoek een inkijkje biedt aan de veelheid functies die verantwoording zou kunnen vervullen. Bovendien vult hij Sinclair – die alleen varianten van het begrip zelf karakteriseert – en Mulgan, die alleen kijkt naar het onderzoeken van verantwoording, aan. Dubnick borduurt voort op dit eerder gedane onderzoek en verkent het terrein van de mogelijke effecten van verantwoordingsprocessen.

Over wat verantwoording precies inhoudt, is inmiddels nog geen overeenstemming bereikt. In 2007 concludeert Erkkilä, net als enkelen voor hem, dat verantwoording zich op toenemende belangstelling van onderzoekers mag verheugen, maar dat tegelijkertijd de definitie van het begrip steeds ambiguer wordt: *"Scholars have argued that the concept is all but well defined and that the definition of the term has moved and expanded"* (Erkkilä, 2007: 2). Ook Erkkilä beargumenteert dat verantwoording geen statisch begrip is, maar dat de betekenis en invulling daarvan afhankelijk zijn van hun institutionele context (Erkkilä, 2007: 4). Hij relateert de veranderde conceptualisatie van verantwoording aan de verschuiving van government naar governance en constateert dat er, samen met deze verschuiving, naast eerder genoemde vormen als politieke, bureaucratische, persoonlijke en professionele verantwoording twee nieuwe typen zijn opgestaan. De eerste nieuwe soort betreft 'performance' – die op output gericht, klantgeoriënteerd en verbonden met marktwerking is – en deliberatie: interactief, verantwoording door middel van een publiek debat (Erkkilä, 2007: 8). Verantwoording past zich aan zijn institutionele context aan en als deze wijzigt, verandert de invulling van het begrip mee, aldus Erkkilä. Op deze wijze conceptualiseert hij verantwoording minder persoonsgebonden dan Sinclair, maar meer gerelateerd aan zijn context.

Publieke verantwoording is dus een veelbesproken en vanuit verschillende invalshoeken – empirisch, normatief – onderzocht concept. In bovenstaande weergave van het debat zijn drie richtingen te herkennen, waarbij onderzoekers het begrip in een steeds breder perspectief gaan zien. Er zijn drie niveaus te onderscheiden waarop het debat plaatsvindt. Het eerste niveau onderzoekt de 'black box' van verantwoording en richt zich meer op het herkennen en onderzoekbaar maken van het concept op zich. De operationalisatie van Mulgan is hiervan een voorbeeld. Het tweede niveau, het karakter en de omgeving van het verantwoordingsproces, betreft de gedaanten waarin verantwoording zich voor kan doen en tussen wie processen zich afspelen. Sinclair onderscheidde verschillende vormen en ging daarbij tevens in op de persoonlijke kant van verantwoordingsprocessen: de wijze waarop ze door actoren in organisaties beleefd worden. Erkkilä bekijkt het begrip juist vanuit een meer institutioneel oogpunt door conceptuele veranderingen aan de verschuiving van government naar governance te relateren. Het derde niveau is consequentioneel: verantwoording is daarin geen op zichzelf staand begrip, maar een proces dat zijn sporen op verschillende wijzen na kan laten en andere processen kan beïnvloeden. In deze stroming past Dubnick, die zijn licht laat schijnen over de effecten die verantwoordingsprocessen kunnen hebben.

VERANTWOORDING: HET ACTOR-FORUMMODEL

Dit onderzoek naar verantwoording aan media bekijkt al deze niveaus, maar dan op kleine schaal. Het start met de operationalisatie van het concept, waarbij de focus alleen nog maar ligt op het herkennen en benoemen van een verantwoordingsproces. Daarna wordt het soort verantwoording waarvan sprake is, gekarakteriseerd en de nadruk ligt tot slot op het derde niveau: het beoordelen van de effecten van verantwoording. Eerst komt echter de invulling van het concept aan de orde. Daarbij wordt deels geleund op Mulgans weergave, maar met name gebruik gemaakt van Bovens' operationalisatie in de vorm van het actor-forummodel, aangezien deze qua theoretisering aansluit op Mulgans onderzoek en tegelijkertijd een meer praktische uitwerking biedt die goed aangepast kan worden aan het doel van dit onderzoek.

'Publieke verantwoording' verwijst hier naar het proces van vraag en antwoord dat zich afspeelt tussen organisaties met een publieke taak (actor) en een of meerdere beoordelaars (forum) die de uitvoering van deze taken of de mate van aansprakelijkheid beoordelen (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 27). Het publieke karakter van deze verantwoordingsrelatie ligt besloten in de openbaarheid van de verantwoording – hij vindt niet achter gesloten deuren plaats. Daarnaast is het object van verantwoording publiek: zo wordt er bijvoorbeeld verantwoording afgelegd over de gebruikmaking van publieke bevoegdheden of middelen (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 32). Concreter beschouwd is een verantwoordingsproces een communicatierelatie tussen actor en forum (Schillemans, 2007: 75). Zo beschouwd is publieke verantwoording dus breder dan alleen het (informeel) afleggen van verantwoording aan burgers, zoals Sinclair het aanduidde (Sinclair, 1995: 225-230).

Als publieke organisaties verantwoording afleggen aan media, vragen er zeven aspecten van de verantwoordingsrelatie om verduidelijking. Zo moet er sprake zijn van een *relatie* tussen een actor en forum en moet de *actor zich verplicht voelen om informatie te verstrekken over zijn optreden*. Het beoordelend forum moet vervolgens in staat zijn om *vragen te stellen*, een *oordeel uit te spreken* en tot slot *sancties op te leggen* (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 31). Deze elementen van een verantwoordingsproces komen achtereenvolgens aan de orde, waarbij aangegeven wordt hoe deze in het geval van een vermoede verantwoordingsrelatie herkend kunnen worden.

De actor-forumrelatie

Een verantwoordingsproces kan geoperationaliseerd worden als een actor-forumrelatie. Hier verantwoordt een actor, zoals een individu of organisatie, zich aan een forum, bijvoorbeeld een inspectie, parlement of journalist. De actor kan verschillend van aard zijn. Als het gaat om een organisatie in zijn geheel betreft het coöperatieve verantwoording. Ook kan een persoon namens een organisatie verantwoording afleggen, zoals een wethouder ten aanzien van zijn ambtenaren (hiërarchische verantwoording). Ook is het mogelijk dat een individueel lid van een organisatie ter verantwoording wordt geroepen voor het geheel (collectieve verantwoording): de gedachte hierachter is dat elk 'radertje' in een organisatie bijdraagt aan het geheel. Tot slot kan ook individuele verantwoording voorkomen, waarbij een individu persoonlijk aansprakelijk wordt gesteld (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 37-39). Het bestaan van een relatie tussen actor en forum wordt vastgesteld wanneer zij met elkaar in contact staan over onderwerpen waarover verantwoording kan worden afgelegd.

Een gevoelde verplichting

Bij een verantwoordingsrelatie wordt de actor of voelt hij zich – door formele of informele oorzaak – verplicht om aan het forum informatie te verstrekken over zijn optreden. Of van dwang of drang sprake is, hangt af van de vrijwilligheid van de verantwoording. Wanneer een actor bijvoorbeeld bij wet verplicht is om verantwoording af te leggen aan het forum, is er verantwoordingsdwang; bij vrijwilligheid wordt gesproken van drang (Van Thiel, in: Schillemans, 2007: 64-65). Als het forum formele macht heeft over de actor, is er sprake van verticale verantwoording. Bij hiërarchische verantwoording zijn actor en forum nevenschikt en geeft het forum op vrijwillige basis rekenschap. Diagonale verantwoording betreft de relatie tussen de actor en een forum dat niet direct hiërarchisch bovengeschikt is aan de actor, maar wel in opdracht van de verticale principaal handelt (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 40-41). Dit is dus een verbreding van Mulgans opvatting, die aangaf dat er bij verantwoording sprake is van autoriteit (Mulgans, 2000: 555-556). In het geval van media als forum is er geen verplichte verantwoording, er bestaat immers geen formeel verantwoordingsarrangement. Dit is echter geen belemmering voor het ontstaan van verantwoordingsprocessen (Broadbent et al., in: Schillemans, 2007: 66). Deze verplichting kan blijken uit (wettelijke) regelingen of, wat in het geval van media eerder opgaat, gevoelens van de actor. Er is sprake van een gevoelde verplichting indien de actor aangeeft dat hij, terwijl hij dan anders wellicht niet van plan was geweest, informatie heeft verstrekt over zijn optreden naar aanleiding van vragen of dwang vanuit het forum.

Informatieverstrekking over het optreden

Als een actor zich geroepen voelt of wordt om verantwoording af te leggen, komt dat praktisch gezien neer op het verstrekken van mondelinge of schriftelijke informatie die betrekking heeft op het eigen optreden. Het kan hierbij zowel de uitvoering van de wettelijke taak, betreffen of de organisatie daarvan in de bedrijfsvoering. Praktisch gezien komt informatieverstrekking schriftelijk gezien neer op het inzage geven in stukken, verslagen of beleidsdocumenten. Het geven van informatie kan ook mondeling plaatsvinden. Tot zover is er sprake van de informatiefase in het verantwoordingsproces (Schillemans, 2007: 76 en 104).

Het forum: stellen van nadere vragen en het uitspreken van een oordeel

Na het ontvangen van de informatie kan het forum nadere vragen stellen aan de actor en eventueel om 'rectificatie' vragen, waarin een debatfase tussen de actor en het forum ontstaat (Schillemans, 2007: 76 en Mulgan, 2000: 555-556). Als het forum niet of nauwelijks in staat is om vragen te stellen en dus deze debatfase niet tot stand te brengen, is de verantwoordingsrelatie licht: er is 'verantwoording van het scherpe oog'. Alleen een oplettend onderdeel van het forum kan de debatfase verder vorm geven en (informele) sancties toepassen, wat bijvoorbeeld het geval is bij een journalist die een jaarverslag raadpleegt. Wanneer het forum de debatfase wel tot stand kan brengen en een (openbaar) oordeel kan vellen over de verstrekte informatie en dus het optreden van de actor, is er 'verantwoording van de luide stem' (Schillemans en Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2007: 30-31).

De beoordeling van de actor door het forum

Tot slot kan het forum de afgelegde verantwoording door de actor beoordelen en eventueel sancties toepassen. Deze kunnen formeel van aard zijn, bijvoorbeeld een berisping, boete of het opleggen van

een andere maatregel. Sancties kunnen echter ook impliciet of informeel zijn, zoals wanneer een negatief oordeel openbaar gemaakt wordt (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 29). Ook Mulgan wijst op sanctionering als onderdeel van een verantwoordingsrelatie (Mulgan, 2000: 555-556). Als de kracht van het forum in deze sanctiefase schuilt en het forum dus (in)formele sancties kan verbinden aan het optreden van de actor – bijvoorbeeld strafrechtelijke verantwoording – dan is er sprake van ‘verantwoording van de harde hand’ (Schillemans en Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2007: 30-31). Deze sancties kunnen in schriftelijke en mondelinge communicatie van de actor aan het forum weergegeven zijn.

DE ACTOR EN HET FORUM NADER BEKEKEN

Tot zover wijkt het onderzoeken van verantwoording van publieke organisatie aan media slechts weinig af van het rekenschap geven aan andere fora. Aangezien er sprake is van een forum dat een andere aard heeft dan bij eerder verantwoordingsonderzoek, is een nadere beschouwing van de actor en het forum wenselijk. Dit leidt bovendien tot een volgende stap in het karakteriseren van de verantwoordingsrelatie: het bepalen van welk soort verantwoording hier sprake is, oftewel het bekijken van het tweede niveau van verantwoording aan media.

De actor: een publieke organisatie

In bovenstaande weergave van een verantwoordingsproces lijkt voor de actor een tamelijk passieve, lijdende rol te zijn weggelegd: hij heeft een (gevoelde) verplichting tot het verstrekken van informatie over zijn eigen optreden en krijgt te maken met sancties. Gezien het feit dat het hier een publieke organisatie betreft met eigen doelen, middelen en visies, is het onrealistisch om aan te nemen dat de actor passief de wensen van het forum ondergaat. Verantwoording is namelijk een communicatieproces en aangezien communicatie door organisaties steeds vaker als een kritieke succesfactor wordt beschouwd, is er reden om aan te nemen dat de actor een eigenstandige positie in dit proces in wil nemen (Van Ruler, 2004: 5). Kortom, er is reden om aan te nemen dat een publieke organisatie verantwoording c.q. communicatie strategisch in wil zetten en dus is het zinvol om het verband tussen communicatie door een organisatie en media nader te bekijken.

Vanuit analytisch oogpunt is het van belang om onderscheid te maken tussen strategische ofwel *corporate* communicatie en organisationele communicatie. De eerste vorm betreft de wijze waarop organisaties zich communicatief profileren, de tweede verwijst naar de organisatie achter de communicatie, dus de dynamiek waarin bepaalde communicatieprocessen ontstaan en waardoor bijvoorbeeld verklaard kan worden hoe organisaties onhandig communiceren (Van Ruler, 2004: 6). Bij een verantwoordingsproces komen beide vormen voor: enerzijds kan een organisatie haar eigen strategieën op de naar buiten te brengen informatie toepassen, aan de andere kant komen deze strategieën voor uit haar aard, waardoor ze onvermijdelijk beïnvloed worden. “Het één beïnvloedt het ander in beide richtingen” en “Daarvoor moeten we ook rekening houden met de rol die andere actoren – veelal gemedieerd via de massamedia – spelen op het speelveld van de openbaarheid.” (Van Ruler, 2004: 15).

Ook de visie van de actor op het forum is belangrijk. Als een actor verantwoording wil gebruiken om andere strategisch-communicatieve doelen te realiseren, is het de vraag op welke wijze hij het forum ziet: de pers is geen ‘pipeline’ naar doelgroepen, maar maakt een eigen constructie van de

werkelijkheid (Van Ruler, 2004: 13). Er is een grote kloof tussen journalisten en communicatieprofessionals: journalisten laten zich niet verleiden door voorlichters (Neijens, in: Van Ruler, 2004: 12). Kortom, de massamedia zijn geen spiegel die de informatie van publieke organisaties weergeven. Journalisten hebben niet slechts een informerende, bemiddelende en verstrooiende functie: “Zij hebben ook – en misschien wel vooral – een ontregelende, spectaculariserende functie, zij interpreteren het nieuws en voorzien het daarmee van een frame.” (Van Ruler, 2004: 13). Het is echter maar de vraag of de verantwoording afleggende actor zich dit realiseert en in hoeverre dit het verantwoordingsproces beïnvloedt.

Het forum: media

Media als forum kunnen verschillende functies vervullen. Smulovitz en Peruzzotti onderscheiden vier activiteiten die maatschappelijke actoren, waaronder media, kunnen verrichten als zij om ‘maatschappelijke verantwoording’ vragen. Ten eerste kunnen media *wrongdoings* door de overheid weergeven en benoemen. Ze vragen publieke aandacht voor bepaalde onderwerpen en plaatsen deze in breder perspectief, wat kan leiden tot het nader onderzoeken van specifieke items of – meer algemeen – het op de agenda komen van meer van dergelijke onderwerpen (Smulovitz en Peruzzotti, in: Mainwaring en Welna, 2003: 311-315). Specifiek kijkend naar de middelen die media als forum hebben in de sanctiefase van een verantwoordingsproces, dan blijken dit symbolische sancties te zijn. Media hebben geen (democratisch) mandaat om politici of organisaties te straffen, maar kunnen wel ‘symbolisch kapitaal’, bijvoorbeeld vertrouwen en geloofwaardigheid, van organisaties beschadigen (ibid.). Daarnaast kunnen media horizontale verantwoordingsmechanismen activeren doordat zij zich bijvoorbeeld op verslaglegging van de acties van een beweging richt of zelf onderzoek heeft verricht. Zij fungeren in dit geval als een doorgeefluik voor maatschappelijke organisaties:

Thus, once the media is revealed as an effective mechanism for controlling and accelerating public decisions, civil society organizations have used this discovery to get access to an alternative route to justice, to get attention from the public authorities, and to informally judge presumed illegal activities (ibid.).

Tot slot is het mogelijk om de media als een waakhond te beschouwen die het gedrag van publieke organisaties in de gaten houdt (ibid.). In deze functie zijn media een op zichzelf staand forum. Kortom, er zijn twee hoofdfuncties te onderscheiden: media kunnen een ‘doorgeefluik’forum zijn – waarbij de burgers de uiteindelijke principaal vormen en sancties kunnen opleggen – en media kunnen een zelfstandig forum vormen waarbij zij uiteindelijk sancties opleggen.

Daarnaast is het van belang om de werking van media c.q. journalisten te duiden. In het algemeen kan gesteld worden dat er in de relatie tussen burgers, media en overheid sprake is van *medialogica*: media vervullen een steeds belangrijkere rol in het publieke debat, waar die voorheen was weggelegd voor bijvoorbeeld politieke partijen. Binnen de driehoeksverhouding tussen burgers, media en overheid zijn deze tot elkaar veroordeeld: burgers willen ‘nieuws’ ontvangen en politici die door hen ‘gehoord’ worden, politici willen daarop inspelen en geven daarom hun boodschap zodanig vorm dat deze de nieuwsverspreiders bereikt (RMO, 2003: 15-16). *Medialogica* komt voort uit een aantal in het eerste hoofdstuk onder ‘media en openbaar bestuur’ geschaarde trends en heeft invloed op zowel nieuwsgaring als –verspreiding. Er is sprake van een hoge doorloopsnelheid van berichtgeving – na een dag is nieuws oud – en nieuws wordt vaker gekenmerkt door emoties en berichtgeving over personen. Daarnaast is er *framing* zichtbaar – nieuws wordt volgens vaste

interpretatieschema's gebracht, bijvoorbeeld de falende overheid – en meute- en hypevorming zijn zichtbaar. Dit houdt in dat veel journalisten tegelijkertijd berichten over een onderwerp, waardoor er hypes ontstaan: een golf van berichtgeving over dat onderwerp die zichzelf versterkt (RMO, 2003: 15-17). Samengevat is medialogica dus een proces dat bepaalde onderwerpen van een frame voorziet en daardoor nieuws voor lezers selecteert, wat zodanig gebeurt dat er 'pack journalism' (meutevorming) en nieuwshypes ontstaan (RMO, 2003: 15-17). Bij het analyseren van verantwoording aan media is deze medialogica van belang, omdat deze kan helpen om de verantwoordingsrelatie tussen media en een publieke organisatie te karakteriseren en interpreteren.

Hoe kan de door een publieke organisatie afgelegde verantwoording aan media het beste genoemd worden? Er is geen formele hiërarchische relatie tussen publieke organisaties en media en de verantwoording vindt niet in de organisatie of aan vakgenoten plaats, maar is naar buiten – burgers – gericht. Hiermee past verantwoording aan media in Sinclairs categorie van publieke verantwoording, die informeel en op burgers gericht is (Sinclair, 1995: 225-230). Om echter verwarring te voorkomen met de betekenis van dit begrip zoals die verder in het onderzoek gebruikt wordt, valt verantwoording aan media hier in de categorie 'maatschappelijke verantwoording'. Deze verloopt niet via traditionele politieke kanalen, maar burgers en belangengroepen vormen hierbij het forum. Zij kunnen dan opgevat worden als klant of belangenbehartiger (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 36).

Deze verschillende rollen van publieke organisaties en media in een verantwoordingsrelatie kunnen later gebruikt worden om de empirisch aangetroffen verantwoordingsrelatie nader te karakteriseren.

DRIE NORMATIEVE PERSPECTIEVEN

Als in het empirisch onderzoek een verantwoordingsrelatie wordt gevonden, kan het beoordelen van deze verantwoordingsrelatie tussen een publieke organisatie en media vanuit drie normatieve oogpunten gebeuren. Dit is het derde, consequentionele niveau van verantwoording: de effecten die van de verantwoordingsrelatie uit kunnen gaan. Elk perspectief geeft redenen voor het belang van publieke verantwoording en handvatten voor het beoordelen van verantwoordingsrelaties vanuit dat oogpunt.

Om een oordeel te kunnen geven over het effect van verantwoordingsprocessen tussen publieke organisaties en media wordt elk perspectief geoperationaliseerd, waarbij drie momenten in het verantwoordingsproces centraal staan. Vanuit het oogpunt van informatie wordt gekeken naar de waarde of beschikkingstelling van de informatie in het verantwoordingsproces. Het aspect van sancties beoordeelt de sterkte van het forum. Vervolgens staan de consequenties van de afgelegde verantwoording centraal: wat is het effect van de verantwoordingsrelatie op de actor? Hierbij kan er zowel sprake zijn van veranderingen die ontstaan door zelfreflectie van de actor in het verantwoordingsproces (bijvoorbeeld gedragsaanpassing nadat een actor informatie heeft verstrekt) als consequenties die voortkomen uit de sancties van het forum. Hierbij moet de opmerking gemaakt worden dat deze drie aspecten lijken op het beoordelingskader voor het constateren van de aanwezigheid van een verantwoordingsrelatie, maar dat in deze fase van het onderzoek (het beoordelen van de effecten van verantwoordingsrelaties) de nadruk ligt op de effecten van de verantwoordingsrelatie. Daardoor is bijvoorbeeld het constateren van de aanwezigheid van een debat op zich niet interessant, maar is het belangrijk welke informatie dit debat oplevert. Om de

effecten van een verantwoordingsrelatie dus genuanceerd te kunnen beoordelen, wordt daarom onderscheid gemaakt tussen het informatie-, sanctie- en consequentieaspect.

Aan het einde van dit hoofdstuk wordt de operationalisatie van deze perspectieven samengevat in een schema.

Democratisch perspectief

Publieke verantwoording draagt bij aan de democratische controle op publieke machtsoefening, zo luidt de gedachte achter de democratische visie. Deze beschouwt de representatieve democratie als een reeks van principaal-agentrelaties: zo dragen burgers hun controlerende macht over aan parlementariërs, die op hun beurt de regering mandateren voor de uitvoering van beleid. De regering is op haar beurt weer principaal van ministeries, die eventueel taken kunnen delegeren aan andere bestuursorganen. Uiteindelijk, door middel van verkiezingen, is de burger het forum waaraan verantwoording afgelegd moet worden – maar ook op andere plekken in de reeks zorgt publieke verantwoording voor het in stand blijven van het democratische proces. Verantwoording is een mechanisme om de fora, hier de principalen, voldoende informatie te laten bieden door de agenten en deze daardoor te kunnen beoordelen (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 45-46). Vanuit een normatief democratisch perspectief bekeken zou verantwoording van publieke organisaties aan media dus bij moeten dragen aan de werking van het democratische proces doordat verantwoording een voorwaarde is voor het totstandkomen van de debat- en sanctiefase in een verantwoordingsproces. Op basis hiervan kunnen democratisch gelegitimeerde actoren – bijvoorbeeld het parlement dat de regering controleert – bestuur, beleid en organisatie beïnvloeden (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 46 en 50).

Een beoordelingscriterium voor een verantwoordingsproces is in dit geval de mate waarin het verantwoordingsproces van een publieke organisatie aan media bijdraagt aan de mogelijkheden die democratisch gelegitimeerde actoren hebben voor het beoordelen van de behoorlijkheid en doelmatigheid van het overheidsoptreden (ibid.). Het onderzoeken van deze bijdrage valt in drie eerdergenoemde aspecten uiteen (de (waarde van de) informatie die het verantwoordingsarrangement oplevert, de sancties die het forum oplegt en tot slot de consequenties van het arrangement in zijn geheel), die hier gebruikt worden voor het meetbaar maken van de bijdrage van verantwoording aan media aan democratische processen.

Informatie

Het eerste effect van een verantwoordingsproces in democratisch perspectief bezien heeft betrekking op de informatie die een actor verstrekt. In vragende vorm kan dit als volgt geformuleerd worden: in welke mate biedt het verantwoordingsarrangement informatie over de behoorlijkheid en doelmatigheid van het optreden door overheidsorganen (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 50-51)? Schillemans geeft aan dat de toegevoegde waarde kan zitten in het bieden van informatie die (nog) niet (meer) aan de orde is in andere verantwoordingsrelaties (Schillemans, 2007: 90-92). Toegepast op een verantwoordingsrelatie met media moet dus gekeken worden of media de rol van doorgeefluik vervullen en dus actoren in de verticale verantwoordingsrelatie extra gegevens bieden die zij in hun verantwoordingsrol kunnen gebruiken. Ook kunnen zij een doorgeefluik voor burgers vormen: deze vormen dan het forum. Dit uit zich praktisch gezien in het gebruik van media-

informatie door fora in andere (verticale, horizontale of diagonale) verantwoordingsrelaties of door burgers.

Sancties

Het tweede effect dat een verantwoordingsrelatie vanuit democratisch perspectief gezien kan hebben heeft betrekking op de sancties die het forum kan geven. De vraag die hierbij gesteld kan worden luidt als volgt: in welke mate beschikken de verantwoordingsfora waarin burgers of hun vertegenwoordigers participeren over een adequate informatiepositie en over reële sanctiemogelijkheden (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 50-51)? Media hebben vanuit democratisch sanctieperspectief bekeken hier een zelfstandige rol als forum: ze leggen dan immers een symbolische straf op. Als zij een doorgeef functie vervullen, leidt hun informatie ertoe dat burgers een symbolische straf opleggen. Concreet gezien uit deze zich in het (dreigen met) beschadiging van de reputatie of het vertrouwen in berichtgeving door media of het weergeven van dergelijke sancties door burgers in berichtgeving (Smulovitz en Peruzzotti, in: Mainwaring en Welna, 2003: 311-315).

Consequenties

Daarnaast is het de vraag welk effect het verantwoordingsproces – door zelfreflectie van de actor of door de sancties van het forum – heeft op het gedrag van de actor. In welke mate leidt het verantwoordingsarrangement zelf tot bijsturing van het optreden van de overheidsorganen in de door democratisch gelegitimeerde organen gewenste richting (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 50-51)? Dit is een lastig te onderzoeken effect, dat het beste te meten is door de reactie van democratische principalen op berichtgeving te analyseren. Wanneer zij deze bijvoorbeeld noemen in Kamerdebatten en maatregelen ter verbetering van de organisatie voorstellen, is het duidelijk dat mediaberichtgeving leidt tot bijsturing van de organisatie door democratische principalen. Ook het ministerie van LNV kan dit doen. Deze typering kan blijken uit een analyse van mediaberichtgeving: eerst wordt bijvoorbeeld over een incident gerapporteerd, waarna het ministerie of de Tweede Kamer organisatie- of beleidsveranderingen voorstelt. Ook kunnen actoren binnen de organisatie wijzen op deze effecten.

Rechtsstatelijk perspectief

Het rechtsstatelijk perspectief ziet publieke verantwoording als middel om machtsconcentraties en corruptie tegen te gaan en kijkt of het verantwoordingsarrangement bijdraagt aan de naleving van normen. De gedachte hierachter is dat overheersing door bestuurders of een overheid kan worden voorkomen door tegenmacht te institutionaliseren. In het geval van publieke verantwoording zijn de verschillende fora in het politieke proces de tegenmacht, zoals een rekenkamer of, in dit geval, media (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 46). Concreet gezegd stelt dit perspectief de vraag: draagt het verantwoordingsarrangement van een publieke organisatie aan media bij aan het beter naleven van democratisch vastgestelde regels c.q. normen door die organisatie?

Informatie

Ook het rechtsstatelijk perspectief biedt drie concrete aanknopingspunten voor het evalueren van effecten van de verantwoordingsproces tussen publieke organisaties en media. Vanuit het gezichtspunt van informatie kunnen twee vragen gesteld worden: a) beschikken de fora over de bevoegdheid om rekenschap te vragen en b) hebben de fora een voldoende adequate

informatiepositie, ofwel, krijgen zij waar zij om vragen wat informatieverstrekking betreft (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 50-51)? In tegenstelling tot het democratisch informatieperspectief ligt hier de nadruk dus op de mogelijkheden van het forum om voldoende en relevante informatie ter beschikking te krijgen. Deze is noodzakelijk om een goede forumfunctie te vervullen. Aangezien het hier geen formele bevoegdheid betreft (nergens is immers geregeld dat media recht hebben om bepaalde gegevens), gaat het om een gevoelde verplichting van organisaties om informatie te verstrekken. Deze bij de organisatie ervaren bevoegdheid van media om informatie te vragen kan door actoren in de organisatie worden aangegeven. Uit berichtgeving en typering door actoren kan blijken of media alle gewenste informatie ter beschikking hebben gekregen. Ook is het interessant om te kijken of media daadwerkelijk aanvullende informatie over het naleven van regels door de VWA bieden aan democratische principalen. Dit is dus een combinatie tussen het rechtsstatelijk en democratisch perspectief en gaat in op de interactie tussen beide verantwoordingsrelaties. In berichtgeving en uit typering van actoren kan blijken dat dit het geval is.

Sancties

Daarnaast is er de vraag of media als forum krachtig genoeg zijn om een oordeel te vellen over de behoorlijkheid van bestuur in de betreffende organisatie, maar in het bijzonder om de publieke organisaties van (voelbare) sancties te voorzien (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 51). Ten minste zou gevraagd kunnen worden of media dusdanige prikkels kunnen geven dat organisaties zich willen verantwoorden. Op zijn sterkst is er sprake van een mogelijkheid om voelbare sancties op te leggen. Het is echter de vraag hoe sterk dit sanctiemechanisme in de praktijk is. In het geval van het rechtsstatelijk sanctieperspectief richt de straf zich dan op de behoorlijkheid van bestuur. Sancties betreffen ook hier symbolische sancties, dus bijvoorbeeld het negatief berichten over bestuurders van een organisatie zodat het vertrouwen van burgers daarin beschadigd wordt (Smulovitz en Peruzzotti, in: Mainwaring en Welna, 2003: 311-315). In deze sanctie moet zich echter een prikkel bevinden tot het bijsturen naar het wel naleven van regels. Kortom, een sanctie in het rechtsstatelijk perspectief is een oordeel over de behoorlijkheid van bestuur waar eventueel een prikkel tot het beter naleven van de regels uitgaat, wat te herkennen is in berichtgeving.

Consequenties

Als publieke organisaties verantwoording hebben afgelegd aan media, kan dit afleggen van verantwoording door zelfreflectie of sancties gevolgen hebben voor de positie of het beleid van de organisatie. Wanneer er bijvoorbeeld door het forum wordt geoordeeld dat er sprake is van corruptie of onbehoorlijk bestuur, kan de organisatie zichzelf bijsturen of door een principaal ter verantwoording worden geroepen. De vraag is dus of de verantwoordingsrelatie dusdanige consequenties heeft dat onbehoorlijk bestuur wordt tegengegaan (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 50-51). Dit kan blijken uit beleids- of organisatorische wijzigingen na het plaatsvinden van het verantwoordingsproces.

Cybernetisch perspectief

Het cybernetisch perspectief benadert de verantwoordingskwestie vanuit de gedachte van een lerende organisatie. Publieke verantwoording moet in deze zin bijdragen aan het op peil houden en versterken van het leervermogen van het openbaar bestuur (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 46-47). Dit gebeurt doordat de bestuurders van deze organisaties door het verantwoordingsproces

gewezen worden op tekortkomingen in beleid en, in de wetenschap dat zij zich ook in de toekomst weer moeten verantwoorden, daardoor hun beleid aanpassen. Bovendien zien bestuurders hoe publieke verantwoordingsprocessen die zich bij andere organisaties afspelen en trekking daar lering uit. Er ontstaat een open en verbeteringsgericht debat tussen de actor en het forum. Verantwoording heeft hier dus zowel een controlerend als preventief effect: het dwingt bestuurders om verbanden te leggen tussen het verleden, het heden en de toekomst (ibid.). Ook de waarde van verantwoordingsprocessen vanuit cybernetisch perspectief bezien kan vanuit drie fasen bekeken worden.

Het gebruik van de term 'leren' is conceptueel enigszins ingewikkeld doordat gedragsverandering niet synoniem is aan leren en leren vaak een langetermijnproces is dat vele jaren kan duren. Bovendien kan leren ook andere, ongewenste effecten inhouden: organisaties leren dan bijvoorbeeld hoe zij verantwoordingsprocessen het beste kunnen omzeilen. Om deze redenen wordt leren hier geoperationaliseerd als 'impulsen tot kwaliteitsverbetering'. "De *aanzetten* tot leren worden bezien, niet of die ook tot volledige leerprocessen leiden" (Schillemans, 2007: 95).

Informatie

In de andere perspectieven is bij 'informatie' van belang dat het forum over voldoende gegevens beschikt. Wanneer de actor echter deze informatie verzamelt en overdraagt, kan er al een leerimpuls optreden doordat informatieverzameling leidt tot zelfreflectie (Schillemans, 2007: 95). Dat deze zelfreflectie door informatieverzameling is ontstaan, kan blijken uit typeringen van personen binnen de organisatie.

Sancties

Vanuit het leerperspectief gezien legt het forum niet zozeer straffen op, maar geeft het eerder lessen ter verbetering van de organisatie (Schillemans, 2007: 95-96). Deze uiten zich concreet in suggesties voor een alternatieve werkwijze of op andere wijze verandering van (een aspect van) de organisatie, met als kenmerk dat het "concrete, bruikbare en tastbare handelingsmogelijkheden" zijn (ibid.). Deze lessen zijn herkenbaar in geschreven artikelen en berichten van audiovisuele media en zijn te herkennen aan de handvatten die zij bieden ter verbetering van de organisatie. Een verschil met de sancties vanuit andere perspectieven bezien is dat de lessen niet zozeer een straffend, maar een opbouwend karakter hebben. De lessen hoeven overigens niet expliciet gegeven te worden: ze kunnen ook 'tussen de regels door' gelezen worden door actoren in de publieke organisatie en dus alleen in hun ervaring bestaan. De aanwezigheid van lessen kan blijken uit berichtgeving of typeringen van personen binnen de organisatie.

Consequenties

Als consequentie van het afleggen van verantwoording aan media zou er institutionalisering en verspreiding van lessen in de organisatie kunnen optreden (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 51). Deze consequenties kunnen volgen uit het debat tussen actor en forum waarin bijvoorbeeld verbetering van de werkwijze van de publieke organisatie besproken wordt. Doordat het forum feedback levert, ontstaan impulsen tot leren (Schillemans, 2007: 95). Het herkennen van geleerde lessen lijkt echter niet eenvoudig: dit kan een impliciet langetermijnproces zijn waarbij veranderingen pas na lange tijd zichtbaar zijn. Ook moet het 'negatief leren' hierbij niet worden uitgesloten: organisaties leren in dit geval van verantwoording aan media hoe zij deze in de toekomst kunnen ontwijken. Beide soorten 'leren' zijn concreet gezien te herkennen aan beleidswijzigingen in

de organisatie na het verantwoordingsproces of, wanneer er geen sprake is van een formele wijziging, zodanige typering van respondenten.

In deze bespreking van drie normatieve perspectieven zijn indicatoren geformuleerd voor het beoordelen van de effecten van een verantwoordingsrelatie van publieke organisaties aan media. Onderstaande tabel bevat daarvan een samenvatting.

Tabel 1 Drie normatieve perspectieven op verantwoording van publieke organisaties aan media geoperationaliseerd

	<i>Informatie</i>	<i>Oordelen/sancties</i>	<i>Consequenties</i>
<i>Democratisch</i>	Media als doorgeefluik/intermediair voor 'nieuws' aan de democratisch gelegitimeerde principalen: media bieden extra informatie aan principalen in verticale verantwoordingsrelatie of aan burgers als achterliggend forum	Media als intermediair of zelfstandig forum: media of burgers oordelen over het gedrag van de organisatie en leggen (symbolische) sancties op	Media als intermediair of zelfstandig forum: het publiceren van informatie die kan aanzetten tot gedragsverandering in de door democratisch gelegitimeerde principaal gewenste richting (waarna de organisatie dit doorvoert); oftewel: mediaberichtgeving zorgt voor bijsturing door de democratische principaal
	<u>Operationalisatie</u>	<u>Operationalisatie</u>	<u>Operationalisatie</u>
	Principalen in verticale verantwoordingsrelatie of burgers gebruiken media-informatie voor hun eigen forumfunctie, bijvoorbeeld door Kamervragen te stellen of ernaar te verwijzen in (plenaire) debatten	In berichtgeving – zowel door media als zelfstandig forum of als weergave van het oordeel van burgers – worden oordelen geveld over het gedrag van de organisatie en de reputatie of het vertrouwen van een publieke organisatie opzettelijk beschadigd of wordt daarmee bedreigd	Actoren (zowel in verticale verantwoordingsrelatie als binnen de publieke organisatie) geven aan dat de organisatie of het beleid gewijzigd is naar aanleiding van berichtgeving
<i>Rechtsstatelijk</i>	Media als zelfstandig forum: media hebben de (informele) bevoegdheid om rekenschap te vragen – of dat wordt als zodanig gepercipieerd door actoren binnen de	Media als zelfstandig forum of intermediair: media kunnen (want: informele) sancties opleggen door te oordelen over de	De publieke organisatie verandert haar beleid (in de richting van behoorlijker bestuur c.q. het beter naleven van regels) of voert impliciet een gedragswijziging door

publieke organisatie – en krijgen de informatie waar zij om vragen

behoorlijkheid van bestuur in of de naleving van normen door de organisatie en eventueel een prikkel tot verandering van dat gedrag te geven

Operationalisatie

Organisaties voelen een verplichting om rekenschap te geven aan het forum en voldoende informatie te verstrekken, wat kan blijken uit typering van actoren in de organisatie

Operationalisatie

In berichtgeving wordt een oordeel geveld over het naleven van normen door de publieke organisatie

Operationalisatie

Actoren binnen de organisatie en/of het forum geven aan dat er sprake is van veranderingen in de richting van behoorlijker bestuur c.q. het beter naleven van regels

Cybernetisch

De publieke organisatie als actor: informatieverzameling in het kader van een verantwoordingsproces leidt tot zelfreflectie

Media als zelfstandig forum of intermediair: media geven impulsen tot kwaliteitsverbetering, oftewel lessen ter verbetering van de organisatie, de ‘sanctie’ heeft een opbouwend karakter

De publieke organisatie als actor: er vindt institutionalisering en verspreiding van impulsen tot kwaliteitsverbetering plaats, de organisatie verandert naar aanleiding van lessen. ‘Negatief leren’: de organisatie leert media(berichtgeving) te ontwijken

Operationalisatie

Naar aanleiding van informatieverzameling voor verantwoording volgt een beleidswijziging of actoren binnen de organisatie geven aan dat er wijzigingen plaatsvinden

Operationalisatie

In berichtgeving worden suggesties gegeven voor kwaliteitsverbetering in de organisatie of actoren binnen de organisatie ervaren dat als zodanig

Operationalisatie

Er zijn expliciete (formele, bijvoorbeeld in berichtgeving weergegeven) of impliciete (meer informele, door actoren getypeerde) beleidswijzigingen in de organisatie

‘Negatief leren’: actoren binnen of buiten de organisatie geven aan dat hier sprake van is

Om te beoordelen of er een verantwoordingsrelatie tussen een publieke organisatie en media bestaat en welke effecten zich voordoen, wordt vanaf hoofdstuk 4 empirisch onderzoek uitgevoerd. De bovenstaande operationalisatie vormt daarvoor de basis.

INLEIDING

Naast een inhoudelijke, theoretische fundering is het van belang dat het empirisch onderzoek uitgevoerd wordt aan de hand van een valide en betrouwbare methodische aanpak. In dit hoofdstuk komt daarom aan de orde welke methoden en technieken het meest geschikt zijn en gebruikt zullen worden om verantwoording van een publieke organisatie aan media te onderzoeken. Ook wordt de casusselectie gemotiveerd.

EXPLORATIEF ONDERZOEK

Zoals in de vorige hoofdstukken beschreven is, heeft eerder onderzoek naar verantwoording en media een helder analysekader en beoordelingen van de werking van publieke verantwoordingsprocessen opgeleverd. Om echter een grijs gebied waarin de aanwezigheid van verantwoordingsrelaties wel vermoed wordt, maar niet onderzocht is te verkennen, kan geen zuiver toetsend of beschrijvend onderzoek worden uitgevoerd. Een kwalitatief, exploratief onderzoek is hier passend omdat er wel vermoedens zijn over de samenhang tussen verschijnselen.

Dat het type onderzoek exploratief is, betekent niet dat al het empirisch werk een gelijke aard heeft. Het onderzoeken van de eerste empirische deelvraag, namelijk of er sprake is van publieke verantwoording aan media, vereist een meer beschrijvende aanpak. De tweede empirische deelvraag – hoe vindt verantwoording van publieke organisaties aan media plaats? – is beschrijvend-verklarend van karakter. Enerzijds wordt voor de beantwoording van deze vraag gebruik gemaakt van de resultaten van het antwoord op de eerste empirische deelvraag, maar tegelijkertijd wordt ook een meer verklarend perspectief gehanteerd. De derde empirische deelvraag heeft tevens een verklarend karakter, want deze vraagt naar de bijdrage van verantwoording aan media aan democratische, cybernetische en rechtsstatelijke processen. Naar mate het onderzoek vordert, verandert de aard dus van meer beschrijvend naar meer beoordelend.

DE CASE STUDY ALS ONDERZOEKSMETHODE

Binnen het raamwerk van een kwalitatief, exploratief design past een methodische invulling door het gebruik van case studies. Een casus is een “[...] *instance of a class of events*”, oftewel een voorbeeld van een fenomeen waarvoor wetenschappelijke belangstelling is, in dit geval publieke verantwoording aan media (George en Bennett, 2004: 17-18).

Er zijn verschillende redenen om hiervoor te kiezen. Ten eerste biedt het bestuderen van casussen de mogelijkheid om inzicht te krijgen in causale mechanismen (George en Bennett, 2004: 8-9). Door één verschijnsel te onderzoeken dat als typisch voor het grotere geheel wordt beschouwd is het mogelijk om in detail te analyseren welke aspecten relevant zijn en hoe zij elkaar opvolgen. Dit past bij verantwoordingsonderzoek, waarbij een grote rol is weggelegd voor zaken die bij uitstek geschikt zijn om kwalitatief te onderzoeken, zoals het soort informatieverstrekking, de aard van een debat en het karakter van sancties.

Daarnaast is het bij een case study mogelijk om verschillende kwalitatieve onderzoekstechnieken te gebruiken. Juist bij een exploratief onderzoek is het interessant en van belang om rond het onderwerp heen te kunnen lopen, het van alle kanten te bekijken en dat met verschillende technieken te doen om te zien of de resultaten elkaar bevestigen of tegenspreken. Dit leidt tot nieuwe inzichten en door het gebruik van verschillende technieken is er meer validiteit: elke techniek legt noodzakelijkerwijs zijn eigen accenten en heeft eigen 'biases', die op deze wijze min of meer gecorrigeerd kunnen worden.

Een mogelijk nadeel van de case study-methode is dat de resultaten niet als representatief voor het verschijnsel in zijn algemeenheid beschouwd kunnen worden. Dit is hier echter geen probleem, omdat het onderzoek als doel heeft om te ontdekken in hoeverre er sprake is van de aanwezigheid van een verantwoordingsrelatie en dus nog niet zodanig gevorderd is dat het de ambitie heeft om algemene uitspraken te kunnen doen. Desondanks wordt in de conclusie aangegeven in hoeverre de resultaten van dit onderzoek mogelijk ook gelden voor andere publieke organisaties, gebaseerd op veralgemeniseerbare kenmerken van het verantwoordingsproces.

Selectiecriteria voor casussen

Voor het toepassen van de case study-methode is het nodig om casussen te kiezen die passen bij het onderzoeksdoel. Het is bovendien nodig om twee keuzes te maken: een voor de publieke organisatie die onderzocht zal worden (wordt in het vervolg van dit hoofdstuk 'organisatie' genoemd) en meerdere met betrekking tot gevallen waarin vermoed wordt dat die organisatie verantwoording aflegt aan media (dit zijn de daadwerkelijke casussen).

Als eerste moet dus de selectie van een geschikte organisatie plaatsvinden. Gezien de opzet van het onderzoek – zoals toegelicht in hoofdstuk 1 – is van belang dat de betrokken organisatie op enige afstand van haar ministerie staat om zo te kunnen onderzoeken of verantwoording aan media een oplossing kan zijn voor een democratisch verantwoordingstekort. Bovendien is het interessant om te zien hoe de interactie tussen een verantwoordingsrelatie met media en verticale verantwoordingsrelaties verloopt. Het soort organisatie dat daarom in dit onderzoek past, is een baten-lastendienst (de oude benaming: agentschap) (website Ministerie van Financiën, pagina baten-lastendiensten). Dit is een uitvoerend organisatieonderdeel dat onder de hiërarchie van een ministerie valt en op bedrijfsmatige wijze werkt. Achter de oprichting van een baten-lastenmodel schuilt de gedachte dat duidelijke afspraken over het eindproduct en de afrekening daarvan zorgen voor doelmatigheid en doeltreffendheid bij de uitvoering (ibid.). Praktisch gezien houdt dit in dat er resultaatgericht gewerkt wordt: de dienst levert producten aan betalende klanten of opdrachtgevers. Hierbij ligt de nadruk op de output, dus op het leveren van producten en diensten. Dit is mogelijk doordat een baten-lastendienst van het verantwoordelijke ministerie toestemming heeft om met een afwijkend financieel regime te werken: in plaats van een kasstelsel hanteert zij een baten-lastenstelsel, wat het mogelijk maakt om kosten beter te kunnen koppelen aan producten. Naast resultaatgerichtheid bevordert een baten-lastendienst door deze koppeling ook doelmatigheid. Samen met een managementmodel dat eveneens gericht is op output kan een baten-lastendienst zo gestuurd worden op prestaties (ibid.). Kortom, een baten-lastendienst is een onderdeel dat onder de hiërarchische verantwoordelijkheid van een ministerie valt, verschilt van overige onderdelen van de rijksoverheid doordat de werkwijze resultaatgericht is, een baten-lastenstelsel gevoerd wordt en een eigen begroting aanwezig is (website Ministerie van Financiën, pagina baten-lastendiensten). Door

deze eigenschappen is het onderzoeken van een baten-lastendienst dus geschikt voor het doel van dit onderzoek.

Die baten-lastendienst moet bovendien aan enkele eisen voldoen om geschikte te zijn. Ten eerste vindt er hier selectie plaats op casussen waarin sterk vermoed wordt dat het onderzochte verschijnsel voorkomt (*most likely case*). Dit is te vergelijken met selectie op de afhankelijke variabele. Waar dit in onderzoek dat niet exploratief is, vaak niet is toegestaan (in verband met biases); is het hier – vanwege het exploratieve karakter – mogelijk om wel te kiezen voor cases waarin (sterk vermoed wordt dat) het onderzochte verschijnsel aanwezig is. Immers: “[...] *in the early stages of a research program, selection on the dependent variable can serve the heuristic purpose of identifying the potential causal paths and variables leading to the dependent variable of interest.*” (George en Bennett, 2004: 23). De casussen worden dus geselecteerd op het vermoeden dat er in ten minste een geval horizontale verantwoording aan de media plaatsvindt. Dit vermoeden wordt gebaseerd op een klein vooronderzoek, dat het waarnemen van berichtgeving in media betreft.

Uit deze criteria komt voort dat er naar een baten-lastendienst gekeken moet worden waarbij er in twee (in verband met de omvang) gevallen – casussen – een redelijk vermoeden is dat er verantwoording aan media plaatsvindt. Het is bovendien interessant als deze casussen zich bij dezelfde organisatie afspelen om zo te kunnen vergelijken op het verloop en de effecten van verantwoordingsprocessen, controlerend voor organisationele factoren.

DE VOEDSEL EN WAREN AUTORITEIT

Een organisatie die aan deze criteria voldoet, is de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). Deze baten-lastendienst houdt zich bezig met voedsel- en productveiligheid. Ze valt onder het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en bestaat sinds 2002. Wat haar geschikt maakt voor dit onderzoek zijn twee langdurige ‘voorvallen’ op haar beleidsterrein waarbij de media intensief betrokken waren en er sterke aanwijzingen zijn van de aanwezigheid van verantwoordingsprocessen.

Dit was ten eerste een aantal incidenten rondom diertransport, waarbij het eerste in de zomer van 2007 plaatsvond – toen Varkens in Nood een transport naar Spanje volgde en media later berichtten over misstanden. De VWA kwam – als verantwoordelijk voor de controle op transporten – onder vuur te liggen. Later, in januari 2008, gebeurde dit nogmaals toen een intern rapport over haar eigen functioneren uitlekte. Door de hevigheid waarmee media zich op de organisatie en haar werkwijze stortten (zie de volgende hoofdstukken) had de VWA alle schijn van een publieke organisatie die verantwoording aflegt aan media over haar eigen doen en (na)laten. Een tweede, andersoortige casus waarbij dit het geval lijkt te zijn, is de controle op de handhaving van het rookverbod in de horeca waarmee de VWA belast is. Ook dit thema heeft veel media-aandacht gekregen (zie de volgende hoofdstukken) en er lijkt sprake te zijn van een verantwoordingsproces.

Hoewel beide casussen op een aantal onderdelen verschillen – zoals de aanzet en aard van het vermeende verantwoordingsproces – zijn de noodzakelijke voorwaarden voor het geschikt zijn voor dit onderzoek aanwezig: het betreft een baten-lastendienst en er is een redelijk vermoeden, gebaseerd op het bekijken van berichtgeving, dat er een verantwoordingsrelatie met media aanwezig is. Of dit vermoeden bevestigd wordt, zal blijken in het volgende hoofdstuk. In de conclusie wordt op

grond van de onderzoeksresultaten ingegaan op de vraag in hoeverre de VWA exemplarisch is voor andere organisaties.

MEDIA

De veronderstelling luidt dus dat de Voedsel en Waren Autoriteit verantwoording aflegt aan media. Wie zijn deze media? In brede zin kunnen hier zowel uitzendingen op televisie en radio als berichtgeving op internet en in dag-, opinie- en vakbladen onder vallen. Om het onderzoek echter gefocust te houden, worden media hier geoperationaliseerd als grote (landelijke) dagbladen. Een belangrijke theoretische reden hiervoor is dat dagbladen tegelijkertijd een specifiek – want: ze zijn van verschillende signatuur – als breed beeld bieden door de relatie grote ruimte die zij hebben voor nieuws. In een journal op televisie duurt een item vaak korter en wordt er minder uitgebreid ingegaan op een onderwerp. Bovendien lijkt verantwoording eerder een proces van woorden dan van beelden: informatie, debat en sanctie laten zich gemakkelijker in woord en geschrift uitdrukken dan visueel. In praktische zin is berichtgeving in dagbladen bovendien goed en betrouwbaar te onderzoeken doordat dit op trefwoorden kan gebeuren in databases zoals LexisNexis. Bij audiovisuele berichtgeving zijn trefwoorden door een persoon gekoppeld aan beelden; er wordt niet rechtstreeks gezocht op uitgesproken woorden. Door de tussenkomst van een ‘labelende’ persoon bij het karakteriseren van televisiefragmenten is de kans groter dat relevante berichtgeving hier niet gevonden wordt. Dit is dus een aanvullende reden om de nadruk te leggen op schriftelijke berichtgeving. Kortom, onder ‘media’ wordt hier de geschreven dagbladjournalistiek in grote, landelijke kranten verstaan, een operationalisatie die zowel de validiteit als betrouwbaarheid van het onderzoek bevordert.

ONDERZOEKSTECHNIKEN

Tot slot moet nog bepaald worden welke technieken geschikt zijn om deze twee casussen te analyseren. Dat zijn inhoudsanalyse van berichtgeving en vraaggesprekken met betrokken actoren.

Inhoudsanalyse

Zoals in hoofdstuk 2 al is gesteld, is een verantwoordingsproces een communicatierelatie tussen een actor en een forum (Schillemans, 2007: 75). Het wederzijds overdragen van informatie staat daarin centraal. Om deze relatie te kunnen reconstrueren, ligt inhoudsanalyse voor de hand. Ook gezien de geoperationaliseerde aard van het forum – journalisten van dagbladen – is inhoudsanalyse een passende techniek: een techniek die analyse van (woordelijke) inhoud centraal stelt, is bij uitstek geschikt voor het analyseren van schriftelijke berichtgeving. Inhoudsanalyse wordt zowel toegepast bij het onderzoeken van de aanwezigheid van een verantwoordingsrelatie als ook bij het onderzoeken van de effecten van die relatie.

Inhoudsanalyse heeft ten opzichte van sommige andere data-analysmethoden het voordeel dat er geen interactie met de werkelijkheid plaatsvindt: er wordt geen inbreuk op de gewone gang van zaken gemaakt (Wester, 2006: 11), wat de validiteit van het onderzoek bevordert. Deze ‘verstildheid’ van de databron zorgt er echter tegelijkertijd voor dat het doen van eenduidige waarnemingen lastig is. Verschillende onderzoekers kunnen immers eenzelfde stuk, afhankelijk van hun referentiekader, anders interpreteren (Wester, 2006: 15). Dit potentiële probleem kan niet geheel ondervangen

worden – tenzij er gebruik wordt gemaakt van meerdere codeurs, maar dat ligt niet binnen de reikwijdte van dit onderzoek – maar door het zorgvuldig beargumenteren van de analyse van fragmenten en het citeren daarvan in de empirische hoofdstukken wordt de beoordeling zo controleerbaar mogelijk gemaakt.

Bij het zoeken, de selectie en het gebruik van berichtgeving wordt als volgt te werk gegaan. Ten eerste is het zaak om een volledige, algemeen overzicht te krijgen van de berichtgeving over de onderwerpen die hier centraal staan om de validiteit van het empirisch onderzoek te vergroten. Wanneer immers een verkeerde selectie van berichten ten grondslag ligt aan de analyse, wordt er niet gemeten wat wel bedoeld is te meten. De hier relevante onderwerpen zijn het eerste incident met betrekking tot diertransport, het uitlekken van het rapport (wat immers een nieuwe nieuwsstroom over een ander onderwerp betekent, maar wel onder de eerste casus valt) en het rookverbod in de horeca. Deze algemene overzichten zijn dus omvangrijker dan de selectie van berichten die uiteindelijk worden gebruikt. Het overzicht vormt de database waaruit geput wordt bij het empirisch onderzoek.

De berichten worden gezocht op basis van trefwoorden in bepaalde tijdsperiodes zodat alle mogelijk relevante berichtgeving later specifiek bekeken en eventueel gebruikt kan worden. Een betrouwbare methode om berichtgeving op deze wijze te (door)zoeken en vinden is het gebruikmaken van LexisNexis, een digitale database van krantenartikelen. Daarvoor moet aangegeven worden op basis van welke kranten het nieuwsoverzicht gemaakt wordt. Dit zijn zes landelijke dagbladen: het Algemeen Dagblad, het Financieele Dagblad, NRC Handelsblad, het Parool, Trouw en de Volkskrant.¹ Bij de zoekopdracht wordt ten eerste het datumbereik vastgesteld: in de eerste casus is dit wat betreft het eerste incident (onregelmatigheden bij transport) vanaf 1 augustus 2007 – het moment van de eerste berichtgeving over onregelmatigheden in diertransport – tot en met eind 2007, om zo de berichtgeving over het eerste incident te kunnen scheiden van die over het tweede. Om apart een overzicht te krijgen van berichtgeving over het tweede incident inzake veetransport –het uitlekken van het interne rapport – wordt er een nieuwe zoekopdracht uitgevoerd met het datumbereik van 20 januari 2008 tot en met 9 mei 2009 (de periode van analyse). Het is noodzakelijk om deze zoekopdrachten te splitsen aangezien het om andere onderwerpen c.q. trefwoorden gaat. In de casus van het rookverbod in de horeca ligt het datumbereik tussen 1 juli 2008 tot en met half mei 2009 (de periode van analyse) aangezien op 1 juli 2008 het rookverbod van kracht werd. Voor alle zoekopdrachten geldt dat er een combinatie van trefwoorden gebruikt moet worden die zowel breed genoeg is om alle berichten over de casus te vinden – de zoekopdracht moet dus effectief zijn – als smal genoeg is om geen overbodige berichten in het overzicht op te nemen – de zoekopdracht is dan efficiënt. Bij de eerste casus, diertransport, is er wat betreft zoekterminologie de moeilijkheid dat er veel verschillende woorden worden gebruikt voor hetzelfde onderwerp. Om daarom alle relevante berichten te vinden, wordt gebruik gemaakt van een OR-relatie (het ene woord of het andere moet voorkomen), er wordt in de genoemde periode dus gezocht op:

veetransport [of] diertransport [of] veevervoer [of] diervervoer [of] dierenvervoer [of] varkenstransport

Hierdoor ontstaat een grof overzicht van berichten waarin deze trefwoorden voorkomen. Waarschijnlijk is het daarna niet meer nodig om aanvullend op VWA of “Voedsel en Waren

¹ Dit is de standaardinstelling van LexisNexis.

Autoriteit” te zoeken gezien de specificiteit van het woord (het heeft bijvoorbeeld geen dubbele betekenis).

Voor het tweede incident wordt een andere strategie gebruikt, aangezien het woord *rapport* bijvoorbeeld in veel meer contexten voor kan komen, in tegenstelling tot *veetransport*. Daarom wordt eerst gezocht op:

VWA [of] “Voedsel en Waren Autoriteit”

Binnen deze berichtgeving wordt vervolgens gezocht op ‘rapport’, ervan uitgaand dat de VWA in de genoemde periode niet al te vaak met andere rapporten in het nieuws is geweest. Voor de tweede casus, het rookverbod in de horeca, wordt eveneens deze strategie – eerst zoeken op VWA of Voedsel en Waren Autoriteit – gehanteerd, omdat termen als ‘rookverbod’ alleen een onnauwkeurig resultaat geven: de berichtgeving moet gerelateerd zijn aan de VWA. Vervolgens wordt binnen deze zoekopdracht gezocht op ‘rookverbod’. Dit levert een grovere selectie op dan in het geval van het diertransport, aangezien berichtgeving ook af en toe over het rookverbod op de werkplek buiten de horeca gaat. Deze berichten kunnen echter uit het overzicht gehaald worden door de tekst door te lezen en berichten die niet over het rookverbod in de horeca gaan, te verwijderen.

Echter, een zoekopdracht die precies het gewenste resultaat geeft – zowel alle juiste berichtgeving als geen overbodige artikelen – lijkt vrij onmogelijk te zijn. De hier gebruikte opdrachten zijn daardoor enigszins te breed (zoals ‘rookverbod’), zodat in ieder geval alle juiste berichten aan de orde komen. Om de overbodige, niet-relevante items te schrappen, worden alle complete overzichten doorgelezen en worden per definitie irrelevante berichten verwijderd. In het geval van veetransport betreft dit bijvoorbeeld commentaar op busvervoer (in de zin van: het was zo druk, net veetransport) en in het geval van het rookverbod in de horeca gaat het om rookverboden in andere sectoren of op de werkplek in het algemeen. Daardoor ontstaat een ‘schoon’ overzicht van mogelijk relevante berichtgeving.

Na dit zoeken is het nodig om een beeld te krijgen van de onderwerpen binnen het overzicht waarover frequent wordt bericht of waarin ‘pieken’ in media-aandacht te zien zijn. Dit zijn namelijk momenten aan de hand waarvan een verantwoordingrelatie gereconstrueerd kan worden – bijvoorbeeld door de aanwezigheid van een debat te constateren. Daarvoor wordt per berichtenoverzicht – dus het eerste incident op het gebied van diertransport, het incident met het uitgelekte rapport en het rookverbod – gekeken op welke onderwerpen en momenten berichtgeving zich concentreert door naar de data te kijken. Voorbeelden van momenten met nieuwsconcentraties zijn de dag van het uitlekken van het rapport of de dagen na de invoering van het rookverbod in de horeca. Deze grove scan van het overzicht leidt tot het leggen van accenten in het empirisch onderzoek.

In het empirisch onderzoek wat volgt is niet meer het overzicht van berichtgeving leidend, maar staat de te beantwoorden (deel)vraag centraal. Als bijvoorbeeld gekeken moet worden of er sprake is van een debat, wordt aan de hand van de in hoofdstuk 2 geformuleerde operationalisatie per onderwerp naar de berichtgeving gekeken om te zien of daar tekenen van een debat aanwezig zijn. Dit is een tamelijk objectieve operationalisatie (bijvoorbeeld: zijn er vragen en antwoorden zichtbaar?) en levert naar verwachting geen betrouwbaarheidsproblemen op. Bij de normatieve beoordeling op basis van drie perspectieven kunnen problemen met de betrouwbaarheid eerder voorkomen,

doordat bijvoorbeeld een 'symbolische straf' een meer subjectieve operationalisatie heeft. Om de effecten van berichtgeving normatief te beoordelen wordt daarom met de operationalisatie in het achterhoofd het overzicht van berichtgeving doorlopen om te zien of er bijvoorbeeld tekenen zijn van het toebrengen van schade aan de VWA. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in citaten van burgers of een (hoofd)redactioneel commentaar. Op grond van de toon of tekst wordt beoordeeld of er bijvoorbeeld sancties zichtbaar zijn. Als een bepaald bericht daarop wijst, wordt het in de vorm van een citaat als motivatie gebruikt om het voorkomen van symbolische straffen aan te tonen. Om de *intercoder reliability* van het onderzoek te vergroten worden zo veel mogelijk citaten weergegeven, zodat het oordeel over de waarde van bepaalde berichtgeving c.q. citaten controleerbaar is door de lezer van het onderzoeksverslag. Bovendien wordt, indien nodig, weergegeven in hoeverre het citaat exemplarisch is voor overige berichtgeving of juist een uitzondering vormt. Waar het een parafrasering betreft of een algemeen oordeel gebaseerd op meerdere berichten, wordt een standaard bronvermelding gebruikt. Op deze wijze wordt geprobeerd te voorkomen dat het aantonen van de verantwoordingsrelatie subjectief is, dus afhangt van degene die de berichtgeving beoordeelt. Zo wordt op deze wijze per aspect aangetoond in hoeverre dat van toepassing is of opgaat, gekeken naar de data.

Uiteindelijk is het doel van deze inhoudsanalyse om de 'botten' van het vermeende verantwoordingsproces bloot te leggen: de grove structuur van het proces en zijn effecten wordt dan zichtbaar.

Interviews

Niet alle benodigde data staan echter op schrift. Bovendien is een communicatierelatie meer dan alleen het beschreven resultaat ervan, de relatie betreft een actor en een forum die elk hun eigen beleving van de gang van zaken erop nahouden. Zaken als een 'gevoelde verplichting', een debat en consequenties van sancties kunnen zich ook, of met name, in de hoofden van (sleutel)figuren binnen organisaties bevinden. Om achter deze 'beleving van verantwoording' te komen worden in het casuonderzoek ook interviews gehouden om de data uit de documentanalyse aan te vullen (Schillemans, 2007: 117).

De interviews hebben twee functies. De eerste is het geven van vlees aan de botten, oftewel het bieden van informatie over de belevingskant van verantwoording. Hieronder vallen zoals gezegd zaken als een gevoelde verplichting en het idee dat er sprake is van een verantwoordingsrelatie met media, wat zich in de hoofden van actoren bevindt. De tweede functie heeft te maken met de betrouwbaarheid van het onderzoek en betreft verificatie van de uit inhoudsanalyse verkregen gegevens. Bestaan de relatie en effecten (ook) in de ogen van actoren? Bevestigt de informatie die zij geven de uit inhoudsanalyse verkregen gegevens? In beide delen van het empirisch onderzoek – het analyseren van de aanwezigheid van een verantwoordingsrelatie en het onderzoeken van de effecten daarvan – vinden interviews dus hun toepassing. Hiermee vormen vraaggesprekken dus een waardevolle toevoeging aan de inhoudsanalyse.

Deze vraaggesprekken hebben de vorm van een semigestructureerd interview, waarbij de aan de orde komende onderwerpen min of meer vaststaan – er moet immers onderzocht worden of er sprake is van veronderstelde effecten en verbanden – maar waarbij ook ruimte is voor nadere vragen (Van Thiel, 2007: zonder paginanummering).

Op basis van de operationalisatie in het tweede hoofdstuk is een algemene vragenlijst opgesteld die het doel heeft om de aanwezigheid van een verantwoordingsrelatie en de (beleving van) de effecten daarvan te 'meten'. In deze vragenlijst is ten eerste aandacht voor een expliciete, eigen beoordeling van de aanwezigheid van een relatie of de effecten daarvan, bijvoorbeeld: 'heeft u de indruk dat uw organisatie verantwoording aflegt aan media/journalisten?'. Een dergelijke vraag heeft twee doelen. Ten eerste wordt, door de toelichting die door de respondent geeft, duidelijk wat zijn referentiekader is met betrekking tot het begrip verantwoording. Zo kan voor de overige vragen een gemeenschappelijk referentiekader vastgesteld worden, wat de validiteit van het onderzoek ten goede komt. Daarnaast kan een dergelijke directe vraag als doel hebben om de antwoorden op de overige vragen – die impliciet verantwoording of effecten daarvan meten – te controleren. Deze vraag is weliswaar direct, maar niet genuanceerd. Daarom wordt de aanwezigheid van elk onderdeel van een verantwoordingsproces en de effecten daarvan nog gemeten aan de hand van specifieke vragen, gebaseerd op de operationalisatie. Deze zijn op zichzelf staand niet direct te verbinden aan een verantwoordingsproces ('aan wie geeft uw organisatie informatie?'), maar vormen samen wel een coherente vragenlijst. In interviews worden zoveel mogelijk open vragen gesteld en wanneer nodig volgen nadere vragen ('geeft uw organisatie ook informatie aan journalisten?'). Het volledige schema is te vinden in bijlage 1.

CONCLUSIE

De toepassing van deze methoden en technieken dient uiteindelijk tot ten eerste een reconstructie van het veronderstelde verantwoordingsproces en ten tweede tot een analyse van de effecten van de afgelegde verantwoording. Door methodische triangulatie toe te passen wordt geprobeerd dit op een valide en betrouwbare wijze te onderzoeken.

INLEIDING

Nadat in de afgelopen hoofdstukken een basis is gelegd voor het empirisch onderzoek, volgt hier de toepassing daarvan, waarbij het antwoord op de vragen ‘vindt er verantwoording van een publieke organisatie aan media plaats?’ en ‘hoe verloopt het proces van verantwoording door een publieke organisatie aan media?’ geformuleerd wordt. Hierbij staat de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) centraal. Eerst volgt een toelichting op deze organisatie, waarbij zij in haar bestuurlijke en formele verantwoordingscontext wordt geplaatst. Vervolgens komt de reconstructie van de vermeende verantwoordingsrelaties van de VWA met media te aan de orde, waarbij ten eerste naar diertransport en ten tweede naar het rookverbod in de horeca wordt gekeken.

ORGANISATIE

De Voedsel en Waren Autoriteit bestaat in haar huidige vorm sinds 2002. Haar voorlopers zijn de Keuringsdienst van Waren en de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees. Na enkele voedselveiligheids crises, zoals BSE, mond- en klauwzeer en ‘dioxinekippen’, formuleerden de Tweede Kamer en betrokken maatschappelijke organisaties de behoefte aan een sterke organisatie die zich bezig ging houden met voedsel- en productveiligheid.

Taken

De Voedsel en Waren Autoriteit heeft als doel om de gezondheid van mens en dier te beschermen. Dit betreft de gehele productieketen: van grondstof en hulpstof tot eindproduct of consumptie. De VWA houdt in dit kader toezicht op de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, maar ook op het welzijn van dieren (website VWA, pagina organisatie). Concreet houdt dit in dat de VWA risico's onderzoekt, beoordeelt en communiceert. Het doel hiervan is om ze beheersbaar te maken in de samenleving. Drie kerntaken dragen bij aan het bereiken hiervan.

De eerste is het houden van toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op de terreinen van voedsel, waren, diergezondheid en –welzijn. VWA-medewerkers controleren in dat kader of bedrijven en instellingen zich aan de betreffende Europese en nationale regels houden, onder andere op het gebied van veevervoer. Indien nodig handhaaft de VWA, bijvoorbeeld door het geven van een waarschuwing (VWA, 2007: 5). In het bijzonder zijn hier de ‘combiteams’ van de VWA en de Algemene Inspectiedienst (AID) interessant vanwege hun rol bij de controle en handhaving van dierenwelzijn bij veetransport. In oktober 2007 zijn deze teams ingesteld (website VWA, 3 oktober 2007). Dit is gebeurd op basis van bepalingen in de Europese Transportverordening. De controles zijn gericht op het nagaan van de juist- en volledigheid van papieren, overbelading en het vervoer van ‘wrakke’ dieren (website AID, pagina Dierenwelzijn). Hun doel is om beter toe te zien op dierenwelzijn tijdens de transporten (website VWA, pagina Combiteams AID-VWA). Wat betreft het rookverbod in de horeca heeft de Voedsel en Waren Autoriteit als taak om de Tabakswet – waaronder het rookverbod in de horeca valt – na te leven en gerelateerde strafbare feiten op te sporen. Hieraan is uitvoering gegeven door bij alle regionale diensten Drank-, Horeca- en Tabakteams

(DHT-teams) in te stellen, die de naleving van de Tabakswet handhaven. De controleurs die deel uitmaken van deze teams voeren onaangekondigd controles uit en hebben de bevoegdheid om elke ruimte te inspecteren op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) en de Tabakswet. Het is voor horecazaken dus niet toegestaan om een dergelijke inspectie te weigeren. De controles vinden steekproefsgewijs plaats en er kunnen ook specifieke handhavingsacties gehouden worden. Klachten van bezoekers kunnen eveneens tot controle leiden. Als een horecagelegenheid het verbod bewust overtreedt, krijgt deze sinds 1 oktober 2008 direct een boete. Bij niet-ernstige overtredingen geeft de controleur eerst een waarschuwing. Daarnaast gebruikt de VWA vanaf 27 november 2008 ook de Wet op de Economische Delicten in gevallen waarin twee keer of vaker een boete is opgelegd aan ondernemers (website VWA, pagina Rookverbod).

Naast toezicht en handhaving houdt de VWA zich bezig met risicobeoordeling en –onderzoek: mogelijke bedreigingen, zoals biologische veranderingen in ziekteverwekkende organismen, worden geanalyseerd. Ook het toepassen van nieuwe chemische of technologische technieken valt hieronder. Bovendien is risicocommunicatie een kerntaak. Hieronder valt het communiceren over de gesignaleerde risico's en het verminderen en beheersen daarvan (website VWA, pagina's missie en taken). Het bekendst bij burgers is de VWA waarschijnlijk door haar incidenten- en calamiteitenmanagement. Als een fabrikant een fout heeft gemaakt en bijvoorbeeld bedorven voedsel heeft geproduceerd, kan dit bedrijf contact opnemen met de VWA. Deze vormt het centrale meldpunt voor bedrijven, consumenten, laboratoria, de Europese Commissie of andere landen en schat vervolgens in hoe groot het risico is van een klacht. Een voorbeeld van werkzaamheden van de VWA in dit kader is de 'terugroepactie' van Senseo koffiezetapparaten in april 2009 door Philips, omdat bij een aantal apparaten een veiligheidsprobleem werd geconstateerd.

Organisatie

De Voedsel en Waren Autoriteit heeft dus een uitvoerend, specifiek gezegd: toezichthoudend, karakter. Dit is terug te zien in haar organisatiestructuur. De inspecteur-generaal staat aan het hoofd van de organisatie. Daaronder vallen vier organisatieonderdelen. De Dienst Uitvoering is belast met het toezicht en de opsporing: controleurs inspecteren bedrijven en voeren dierkeuringen uit. Deze dienst kent verschillende vestigingen die geografisch verspreid zijn over Nederland. De Directie Toezichtsbeleid & Communicatie heeft als taak om efficiënte werkwijzen voor het toezicht voor te bereiden, ze zorgt voor "de ontwikkeling van een samenhangend en ketenbreed toezicht" en ontwikkelt dus in feite het beleid voor de Dienst Uitvoering. Om de organisatie doelmatig en slagvaardig te laten werken, waakt de Directie Bedrijfsvoering over de planning en besteding van middelen. Ook let zij op de voortgang van de productie. Tot slot kent de VWA het Bureau Risicobeoordeling, dat oordeelt en adviseert over mogelijke bedreigingen van voedsel- en productveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn. In dit kader doet het bureau wetenschappelijke risicobeoordelingen. De adviezen zijn bedoeld voor de ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) (website VWA, pagina Organisatie).

POLITIEK-BESTUURLIJKE OMGEVING

Zowel op nationaal als Europees niveau is de Voedsel en Waren Autoriteit ingebed in een politiek-bestuurlijke context. Hieruit vloeien tevens formele verantwoordingsrelaties voort.

Nederland

De Voedsel en Waren Autoriteit is een baten-lastendienst die onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit valt. Als overheidsdienst legt de Voedsel en Waren Autoriteit verantwoording af aan hiërarchisch bovengeschieden. Hoewel zij onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van LNV valt, zijn zowel het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit als Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) opdrachtgevers van de VWA. Aan hen legt de VWA dus verticaal verantwoording af, zij zijn politiek verantwoordelijk (website VWA, pagina Taken). Ook legt de VWA horizontaal verantwoording af aan burgers. Deze maatschappelijke verantwoording uit zich door het geven van informatie via de website en op aanvraag. Bovendien zijn er klankbordgroepen en is er overleg met “stakeholders op alle niveaus, directieureniveaus tot technisch uitvoerend” (R2, 28 april 2009). Dit zijn bijvoorbeeld organisaties van supermarkten, de levensmiddelenindustrie, Koninklijke Horeca Nederland en bijna alle productschappen.

Europese Unie

De veiligheid van voedsel en waren stopt niet bij de landsgrenzen en relevante wet- en regelgeving op het VWA-terrein ontstaat op het niveau van de Europese Unie, zo stelt de Voedsel en Waren Autoriteit. Daarom heeft zij verschillende banden met instituties op Europees niveau. De eerste is het directoraat-generaal voor Gezondheids- en Consumentenbescherming van de Europese Commissie, DG SANCO genaamd. Dit heeft als taak om Europese burgers “gezonder, veiliger en tevredener” te maken en de regelgeving hieromtrent actueel te houden. Op nationaal niveau moeten deze vervolgens uitgevoerd worden door instanties zoals de VWA (website DG SANCO, pagina Introductie). Of de Voedsel en Waren Autoriteit dit ook daadwerkelijk doet, controleert het *Food and Veterinary Office* (FVO) van de Europese Commissie. Deze instantie is verantwoordelijk voor het controleren van de implementatie en naleving van Europese regelgeving op onder andere de gebieden van voedselveiligheid en dierenwelzijn (website FVO, pagina Introductie). Op de tak van risicobeoordeling en –communicatie werkt de VWA samen met de *European Food Safety Authority* (EFSA). Dit is een afzonderlijke organisatie, los van andere EU-instituties, en geeft wetenschappelijke adviezen over zaken die te maken hebben met voedselveiligheid. De EFSA heeft een coördinerende functie: ze geeft richting aan de activiteiten van risicobeoordeling en –communicatie van verschillende Europese voedsel- en warenautoriteiten (website EFSA, pagina Introductie). Ook op Europees niveau wisselt de VWA informatie uit, maar deze heeft geen sterk verantwoordingskarakter. Het is eerder collegiaal: Europese voedsel- en warenautoriteiten geven elkaar informatie over ervaringen, onderzoeks- en handnavingsresultaten (R2, 28 april 2009).

Internationaal

Ook participeert de Voedsel en Waren Autoriteit in internationale overleggen. Met betrekking tot diergezondheid en voedselveiligheid zijn dit bijvoorbeeld de Wereldorganisatie voor Diergezondheid (OIE) en de Codex Alimentarius. Ook de Voedsel- en landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) zijn gesprekspartners. Tot slot overlegt de VWA binnen de organisaties *Product Safety Forum of Europe* (Prosafe), *Food Law Enforcement Practitioners Forum* (FLEP) en tussen hoofden van Europese voedselautoriteiten. Formeel gezien is

hier geen verantwoordingsrelatie. Voor zover hier van de facto verantwoording gesproken kan worden, betreft het informatie-uitwisseling (website VWA, pagina Internationale contacten).

De Voedsel en Waren Autoriteit is dus sterk institutioneel ingebed op nationaal, Europees en internationaal niveau, waarbij de formele verticale verantwoordingsrelatie zich op het nationale niveau concentreert. Tevens zijn informele verantwoordings-, of beter gezegd: informatie-uitwisselingsrelaties met vakgenoten op Europees en internationaal niveau te zien.

CASUS I: DIERTRANSPORT

Om te kunnen beoordelen of zich informele verantwoordingsprocessen afspelen tussen de Voedsel en Waren Autoriteit en media, wordt hier ten eerste gekeken naar de controle op het transport van dieren. Na een inleiding wordt de verantwoordingsrelatie met media gereconstrueerd.

Introductie

De stichting Varkens in Nood stelde in de zomer van 2007 het transport van varkens door Europa aan de orde. Zij volgde op 19 en 20 juli vrachtwagens met biggen en stelde dat varkens “meer dood dan levend” aankomen. De organisatie maakte videobeelden en foto’s van transporten naar Spanje en Italië en stelde dat vrachtwagenchauffeurs zich niet aan de wettelijke eisen houden. Dit deed zij naar aanleiding van signalen dat er ‘van alles mis was’ met de transporten (R3, 14 mei 2009). In verschillende kranten is uitgebreid bericht over de misstanden bij varkenstransporten, hier wordt onder de kop ‘Informatiefase’ op teruggekomen. De Voedsel en Waren Autoriteit kwam in opspraak doordat het toezicht op deze transporten zou falen (de Volkskrant, 18 december 2008). De openbaarmaking van Varkens in Nood had ook politieke gevolgen: een meerderheid in de Tweede Kamer vroeg om strengere regels voor diertransport over lange afstanden, met name voor wat betreft dierenwelzijn. Want hoewel er sinds januari 2007 in de Europese Unie al nieuwe regels voor veetransport van kracht zijn – bijvoorbeeld met betrekking tot de certificatie van chauffeurs – betreffen bijna geen voorschriften over dierenwelzijn (website VWA, pagina Transportverordening; Het Parool, 3 augustus 2007). De berichtgeving door Varkens in Nood begin augustus 2007 vormde dus het startsein voor een eerste golf media-aandacht voor de rol van de VWA bij diertransporten.

In januari 2008 ontstond opnieuw ophef in de media omtrent de Voedsel en Waren Autoriteit en veetransporten. Deze keer betrof het een uitgelekt intern rapport van de VWA, dat al in januari 2007 opgesteld was. Het rapport had als doel om aanbevelingen te doen voor het VWA-beleid ten aanzien van toezicht en handhaving op het gebied van levende dieren en producten. Het is negatief over het eigen functioneren, zo blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat: “Geconcludeerd kan worden dat de nalevingbereidheid van regelgeving door het bedrijfsleven slecht is, het huidige toezicht ontoereikend is en dat handhaving, zo er al gehandhaafd wordt, geen effect sorteert.” (VWA, 2007: 11). Het rapport heeft vier hoofdconclusies. De eerste is dat er vereenvoudiging van nationale regelgeving op het gebied van erkenning en erkenningonderhoud van verzamelcentra en de registratie van wasplaatsen doorgevoerd kan worden, zodat het bedrijfsleven minder belast wordt. Met betrekking tot het huidige (status: januari 2007) toezicht- en handhavingsbeleid op diverse bedrijfstypes en bij export is de conclusie hard: het toezicht is onvoldoende, met uitzondering van de wasplaatsen. Bovendien is het zo dat waar toezicht zou moeten leiden tot handhaven, het handhavingsbeleid ook onvoldoende is. Vaak gaat het handhaven niet verder dan een mondelinge of

schriftelijke waarschuwing. Handhaven zou daarom 'proportioneel' moeten gaan gebeuren. Daarvoor is het nodig dat er onder andere nieuwe handhavinginstrumenten ingezet moeten gaan worden, zoals de bestuurlijke boete en openbaarheid van inspectiegegevens. De VWA concludeert ten derde dan ook dat het toezicht uitgevoerd moet gaan worden zoals in de wet staat en dat ook de kwaliteit omhoog moet. Ten vierde concludeert de VWA dat het om dit alles te bereiken nodig is om toezichthoudende dierenartsen beter te scholen (VWA, 2007: 3-4). Dit 'uitlekken' van het rapport veroorzaakte eveneens veel media-aandacht, die in de volgende paragraaf nader onderzocht wordt.

Reconstructie verantwoordingsrelatie

Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, worden verantwoordingsprocessen in dit onderzoek geanalyseerd aan de hand van het actor-forummodel. Hierin is er sprake van een communicatierelatie tussen een actor (de VWA) en een forum (media c.q. journalisten), waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te verstrekken over zijn eigen optreden. Het forum kan daarop nadere vragen stellen en een oordeel uitspreken over het gehoorde. Tot slot kan het forum sancties opleggen (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 31). In hoofdstuk 2 zijn ook aanknopingspunten geformuleerd om een dergelijke verantwoordingsrelatie in de praktijk te herkennen. Hier wordt nu gekeken of dat kan gebeuren in het geval van de VWA en veetransporten. In het vermoede verantwoordingsproces rondom veevervoer staan twee tijdsperiodes centraal. De eerste betreft de berichtgeving naar aanleiding van de constatering van Varkens in Nood en de tweede bevat het 'uitlekken' van het interne rapport over het functioneren van de VWA in januari 2008. De geanalyseerde berichtgeving dekt de totale periode van 1 juli 2007 tot eind april 2009.

Informatiefase

Vanaf 1 augustus, het moment waarop Varkens in Nood de filmpjes over het transport van varkens naar Spanje beschikbaar stelde, werd hierover bericht door dagbladen. Trouw, het NRC Handelsblad en het Algemeen Dagblad waren de eerste dagbladen met een verslag, namelijk op 1 augustus. In de dagen daarna volgden de Volkskrant en Trouw. In totaal zijn er naar aanleiding van het filmpje van Varkens in Nood sinds 1 augustus 2007 vijftig berichten (exclusief ingezonden brieven) verschenen in verschillende dagbladen.² In deze berichten is een aantal thema's te herkennen: in de dagen na 1 augustus werd met name het veetransport dat Varkens in Nood gevolgd had en waarbij 13 van de 972 varkens stierven, behandeld (Trouw, NRC Handelsblad en Algemeen Dagblad, 1 augustus 2007a). Het onderwerp leent zich goed voor beeldende beschrijvingen:

Een dode big vliegt door de lucht. Stuiterend landt het kadaver op een viertal lotgenoten die al in een hoek tegen de muur van een schuur aan liggen. Buiten beeld moeten mensen het kadaver vanaf het bovendek van een net zichtbare vrachtwagen naar beneden hebben gegooid. In totaal komen dertien biggen levenloos uit de overvolle, Nederlandse vrachtwagen (NRC Handelsblad, 1 augustus 2007).

Naar aanleiding van de eerste berichtgeving kwam een stroom van nieuwe informatie op gang, die vooral reacties van de Tweede Kamer en de politieke behandeling van het onderwerp betrof. Op 3

² Zoekopdracht in LexisNexis, zoekwoorden (OR-relatie): veetransport, diertransport, veevervoer, diervervoer, dierenvervoer, varkenstransport. Datumbereik: 1 augustus 2007 – 21 december 2007, dagbladen: Algemeen Dagblad, NRC Handelsblad, Trouw, de Volkskrant, het Parool en het Financieele Dagblad. Berichten na zoekopdracht handmatig geselecteerd op relevantie.

augustus verwoordde het Parool de wens van de Tweede Kamer, die een strengere controle van veetransporten over lange afstanden inhield (het Parool, 3 augustus 2007). Daarna volgden aankondigingen en verslagen van het spoeddebat in de Tweede Kamer over veetransporten op 11 september 2007, dat gehouden werd naar aanleiding van het in Duitsland van de weg halen van een varkenstransport van een Nederlands transportbedrijf (NRC Handelsblad, 11 september 2007; Algemeen Dagblad, 12 september 2007; Trouw, 13 september 2007). Verwijzend naar het incident in Duitsland gaf minister Verburg aan dat de veevervoersector het vertrouwen verspeeld heeft en dat zij het zelfcontrolesysteem van de vervoerders schrappt (het Parool, 13 september 2007). Zij trok deze toezegging echter later weer in (NRC Handelsblad, 13 september 2007), maar wilde transporten wel door middel van een GPS-systeem gaan controleren (Algemeen Dagblad, 13 september 2007).

Opvallend is verder dat hoewel VWA-medewerkers stellen dat “we erg open zijn in het delen van informatie” en dat transparantie tot het beleid van de organisatie behoort (R1, 21 april 2009), blijken niet alle gegevens onder dit beleid te vallen: de VWA wil, blijktens onderstaand fragment, geen reisjournaals vrijgeven van transporten.

Stichting Wakker Dier daagt het ministerie van landbouw voor de rechter om inzage te krijgen in journaals die vermelden hoeveel dieren gewond raken of doodgaan tijdens een veetransport. Volgens de stichting moet het ministerie de journaals vrijgeven op basis van de Wet openbaarheid bestuur. Het ministerie weigert dat, zegt Wakker Dier, maar wil wel een lijst geven van misstanden die door de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) zijn aangetroffen bij controles. Het ministerie weigert de journaals vrij te geven omdat er bedrijfsgevoelige informatie in staat en de gegevens in vertrouwen door vervoerders zijn verstrekt. (Trouw, 13 september 2007).

Ook Varkens in Nood ervaart de VWA niet als open in de informatieverstrekking. Deze zegt hierover: “Ze [de VWA, SJ] zorgen ervoor dat het zo weinig mogelijk aandacht krijgt. Ze zijn totaal niet geïnteresseerd in oplossingen, maar alleen geïnteresseerd om niet in de media te komen.” Er is een cultuur van ‘alles wegstoppen’ (R3, 14 mei 2009).

Een andere VWA-medewerker geeft overigens aan dat informatie gegeven wordt, “tenzij bedrijfsbelangen in het geding zijn” (R2, 28 april 2009). Dat lijkt dus in lijn te zijn met het weergegeven fragment. Na half september 2007 zwakte de publiciteit rondom veetransport af, waarbij af en toe wel berichten verschenen over Nederlandse varkenstransporten die van de weg zijn gehaald (Algemeen Dagblad, 12 oktober 2007 en 21 december 2007).

Het tweede incident met veetransport, het ‘uitlekken’ van het VWA-rapport in januari 2008, leidde eveneens tot media-aandacht. De stichting Varkens in Nood heeft het rapport in de openbaarheid gebracht (NRC Handelsblad, 29 januari 2008a). Hieraan werden meer berichten aan gewijd dan aan het eerste incident: in totaal zevenendertig.³ De berichten waren duidelijker aan de VWA gerelateerd: zo kopte het NRC Handelsblad ‘Rapport: toezicht op vee schiet tekort’ (NRC Handelsblad, 29 januari 2008a) en “‘Intimidatie van artsen bij controle veevervoer’; Voedsel- en Warenautoriteit – toezichthouder op veesector – in intern rapport vernietigend over eigen functioneren’ (NRC Handelsblad, 29 januari 2008b). De Volkskrant zei ‘Controle veevervoer deugt

³ Zoekopdracht in LexisNexis, zoekwoorden (OR-relatie): VWA, “Voedsel en Waren Autoriteit”, verfijnd met ‘rapport’. Datumbereik: 20 januari 2008 – 9 mei 2009, dagbladen: Algemeen Dagblad, NRC Handelsblad, Trouw, de Volkskrant, het Parool en het Financieele Dagblad.

niet' (de Volkskrant, 30 januari 2008) en het Algemeen Dagblad verwees naar handelingen van minister Verburg: 'Verburg laat leugens van haar ministerie uitzoeken' (Algemeen Dagblad, 30 januari 2008). In de berichtgeving wordt met name gesproken over de inhoud van het rapport en komt de reactie van minister Verburg aan de orde: zij stelde niet op de hoogte te zijn van deze informatie. Zij reageerde door Raad van State-lid Rein Jan Hoekstra aan te wijzen om de gang van zaken bij de VWA op het gebied van toezicht op veetransport te laten onderzoeken (NRC Handelsblad, 29 januari 2008b). Het volgende fragment is exemplarisch voor de berichtgeving over de inhoud van het rapport en de reactie van minister Verburg:

Minister Gerda Verburg van Landbouw ontkent op de hoogte te zijn geweest van een zeer kritisch rapport over de controle op veetransporten. Uit de nota blijkt dat de Voedsel- en Warenautoriteit nauwelijks toekomt aan toezicht op het vervoer van varkens, koeien en andere dieren, met 'grote veterinaire risico's' tot gevolg. Het rapport uit januari 2007 was destijds al bij de top van het ministerie bekend, bevestigt een woordvoerder. "Het rapport was onderhands aan een hogere ambtenaar gegeven." De stichtingen Varkens in Nood en Dier en Recht onderschepten het interne onderzoek en maakten het gisteren openbaar. Het onderwerp ligt politiek gevoelig omdat de Kamer al vaker opheldering heeft gevraagd over wantoestanden bij veetransporten (het Parool, 30 januari 2008).

Na deze eerste berichten is een tendens zichtbaar om met name over het onderzoek naar het (uitlekken van) het rapport en de behandeling daarvan in de Tweede Kamer te berichten. De commissie van Hoekstra, die het onderzoek uitvoerde, concludeerde later dat het beeld in het rapport overeenkomt met de werkelijkheid. De Tweede Kamer eiste in een hoorzitting echter een nieuw onderzoek vanwege de onderzoekswijze van Hoekstra: hij had alleen gesproken met ambtenaren van het ministerie en de VWA (de Volkskrant, 27 maart 2008). Dit resulteerde in een rapport van de commissie-Vanthemsche, dat in juni 2008 uitkwam. Deze commissie concludeert dat de VWA niet functioneert doordat er nooit een goede integratie heeft plaatsgevonden tussen de twee diensten die de voorloper vormden van de VWA. Bovendien is er een gebrek aan communicatie tussen de werkvloer en het management. Ook stelt Vanthemsche dat het ministerie van LNV zich te veel bemoeit met het VWA-beleid (NRC Handelsblad, 26 juni 2008). Daarnaast komt in de berichtgeving de politieke behandeling van het rapport aan de orde:

De Tweede Kamer en minister Verburg (Landbouw, CDA) zijn op weg naar een confrontatie over de "ontluisterend slechte organisatiestructuur" (Janneke Snijder, VVD) van de Voedsel en Warenautoriteit (VWA). Dit bleek tijdens overleg van de Kamercommissie voor Landbouw gisteren over het rapport dat de Belgische landbouwexpert Piet Vanthemsche over de VWA heeft geschreven. Vanthemsche noemt in zijn vrijdag gepubliceerde rapport de organisatiestructuur van de VWA "voor een buitenstaander onbegrijpelijk" en dus "mislukt" (NRC Handelsblad, 26 juni 2008).

Uiteindelijk doet minister Verburg in augustus 2008 een voorstel om bestuurlijke boetes in te voeren als handhavinginstrument van de VWA (NRC Handelsblad, 16 augustus 2008). Hierna is het grootste publicitaire stof neergedaald en komt de VWA wat media-aandacht betreft in rustiger vaarwater.

Analyse van de informatiefase

Ten eerste valt op dat de start van de informatieverstrekking per incident verschilt. In de zomer van 2007 vormt de 'openbaarmaking' van Varkens in Nood de aanleiding voor een stroom berichtgeving die de VWA in verlegenheid brengt. De VWA zit door de aard van de berichtgeving – haar toezicht zou falen – direct in de verdediging. Het tweede incident wijkt qua aanzet van de informatiefase af van het eerste. De inhoud van de berichtgeving was wel informatie van de VWA, maar het rapport

was bedoeld als intern document ter verbetering van de werkwijze waarbij het niet de bedoeling was dat het in de openbaarheid zou komen. Het in de media brengen van het rapport was dus een onopzettelijke vorm van informatieverstrekking (door een andere, onbekende actor) die leidde tot een situatie waarin de VWA nadrukkelijk nadere vragen werd gesteld. Het plaatsen van deze twee situaties in een ander perspectief, dat van bedrijfscommunicatie, versterkt het beeld van een organisatie die plotseling met publiciteit wordt overladen en in de verdediging wordt gedrukt. Er zijn namelijk in deze communicatiesituaties duidelijk sporen te zien van de *'company behind the brand'*: er is (in eerste instantie) geen actieve communicatieverstrekking met een strategisch doel, maar er gebeuren zaken achter de schermen van de organisatie die naar buiten sijpelen, in de media (Van Ruler, 2004: 3). De informatieverstrekking is daardoor verdedigend van karakter: de organisatie, de VWA, wordt extern en openbaar geconfronteerd met zaken die in haar organisatie spelen en wordt nadrukkelijk om nadere informatie gevraagd. Of dat ook tot een verantwoordingsproces leidt, moet blijken uit de totstandkoming van de debat- en oordeelsfase.

Er is dus in twee situaties sprake van informatieverstrekking over, zo niet (onopzettelijk) door de VWA. Kunnen ook andere elementen van de informatiefase van een verantwoordingsrelatie herkend worden? In de informatiefase is het ten eerste belangrijk dat de Voedsel en Waren Autoriteit zich verplicht voelt om informatie te verstrekken aan journalisten. Uit een analyse van de informatie op de website blijkt dat er in juli 2007 en in januari-februari 2008 geen actieve informatie (nieuwsberichten) is verstrekt op de website over de twee incidenten. De aanzet tot een verantwoordingsproces komt dus niet vanuit de organisatie, maar door berichtgeving van een derde, namelijk Varkens in Nood. Wanneer zij geconfronteerd worden met vragen over hun werkwijze, geven ambtenaren van de VWA aan wel een verplichting te voelen tot het verstrekken van informatie: ze stellen dat de openbaarmaking van gegevens over hun resultaten een verplichting is, "dat is gewoon vastgesteld dat het op die manier gebeurt binnen de organisatie". Bovendien hoort transparantie tot het beleid van de organisatie, wat ook wordt nageleefd (R1, 21 april 2009). De verklaring voor het feit dat geen actieve informatie is verstrekt kan liggen in het feit dat het als een incident wordt gezien: "maar het is een incident, dan is dat voor ons natuurlijk niet altijd aanleiding om dat incident uit te vergroten in de media." en "tegen dat soort beelden is het natuurlijk ook heel lastig communiceren vanuit de organisatie" (R1, 21 april 2009). Bovendien lijkt het niet in het belang van de Voedsel en Waren Autoriteit te zijn om zelf als eerste informatie te geven over tekortkomingen in de naleving van beleid. Kortom, hoewel de VWA in dit geval zelf niet de eerste stap zette wat betreft het verstrekken van informatie en dus het op gang brengen van het verantwoordingsproces, geeft zij wel aan informatie te geven wanneer het forum daar om vraagt.

Tot slot is het zinvol om de golf van media-aandacht eens nader te belichten. Bij de golf van aandacht moet namelijk wel een kanttekening worden geplaatst. Hij is selectief, zo blijkt uit opmerkingen van Varkens in Nood: "de media zijn niet altijd geïnteresseerd in het zoveelste verhaal over de VWA" (R3, 14 mei 2009). Dit is een belangrijk kenmerk van de informatiefase. Waar fora met formele bevoegdheden wellicht eerder de plicht voelen om informatie te krijgen over alle 'verhalen' over het gedrag van de VWA, lijkt bij het forum media met name de nieuwswaarde, oftewel: het nieuws moet 'pakkend' zijn en attentiewaarde hebben (RMO, 2003: 16), een rol te spelen. Het forum publiceert, bespreekt en duikt op informatie die op grond van haar 'medialogica' interessant is voor zichzelf en het publiek. Dat houdt in dat het onderwerp meer emotiegericht wordt weergegeven en dat minder nadruk ligt de achtergrond en inhoud van het thema. Bovendien is er mediatisering zichtbaar: er wordt een beperkte selectie van de werkelijkheid gepresenteerd – alleen de incidenten met biggetjes

die op de emoties van het publiek werken staan in de krant – en voor de achterliggende (organisatie)problematiek is veel minder aandacht (Bardoel, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 119-122). De informatiefase is hierdoor weliswaar krachtig en nuttig – media duiken op misstanden – maar wordt gefilterd doordat alleen onderwerpen in de verantwoordingsrelatie aan de orde komen die volgens ‘medialogica’ interessant zijn voor kranten en hun lezers.

Debatfase

Zoals al in bovenstaande weergave van berichtgeving te zien is, komt er na de eerste berichten een ‘debat’ op gang: media berichten over een ‘feit’, vragen de VWA om een reactie, die journalisten vervolgens weer omzetten in berichtgeving. Nadat Varkens in Nood de publiciteit zocht met veronderstelde misstanden bij varkenstransporten werd de VWA direct om een reactie gevraagd, die weer terug te zien was in krantenberichten:

De Voedsel en Warenautoriteit (VWA) moet na elk transport een reisjournaal ontvangen. Van dit transport heeft de VWA nog geen journaal gekregen, zegt een woordvoerder. De VWA zal de berichten onderzoeken, wat kan leiden tot intrekking van de vergunning van de transporteur (NRC Handelsblad, 1 augustus 2007).

Media vragen de VWA dus om informatie en publiceren deze vervolgens. Een medewerker van de VWA geeft aan dat journalisten eerst vaak toelichtende vragen stellen, waarna ze – indien door hen gewenst – aan een intern deskundige worden ‘gekoppeld’ (R1, 21 april 2009). Niet alleen de VWA als controlerende instantie wordt overigens om een reactie gevraagd, ook krijgt de veehouder die de varkens vervoerde de mogelijkheid om te reageren:

De veehouder in kwestie reageerde woensdag woedend en noemt de medewerkers van de stichtingen "dierenbeulen". "Ik wil eigenlijk ook aangifte tegen ze doen. Er zijn inderdaad dertien dieren doodgegaan, maar wij denken dat dat komt door het gedrag van de medewerkers. Ze zijn op alle stops onderweg tegen de wagen opgeklommen en hebben hun handen naar binnen gestoken. Dat veroorzaakt ontzettend veel stress." (het Parool, 1 augustus 2007).

Ook minister Verburg voelt zich later, na het incident in Duitsland, geroepen om te reageren op de berichtgeving:

Aan het begin van de zomer riep Verburg de sector voor veetransport nog op te komen met een doelmatig kwaliteitssysteem. Nu acht ze de maat vol. "Gelet op de gebeurtenissen in de afgelopen tijd constateer ik dat de zorgplicht door een aantal vervoerders onvoldoende serieus wordt genomen", aldus de minister (Trouw, 11 september 2007).

Er ontstaat dus, naast berichtgeving over ‘nieuwe feiten’ zoals een in Duitsland van de weg gehaald varkenstransport, een debat over dierenwelzijn bij veetransport waarbij de visie van verschillende betrokkenen wordt weergegeven.

Eenzelfde patroon is te zien bij de berichtgeving over het VWA-rapport vanaf eind januari 2008. Hierbij concentreert het debat zich echter meer op de rol van minister Verburg, die politiek verantwoordelijk is voor de Voedsel en Waren Autoriteit. De vragen werden dus ook in eerste instantie aan minister Verburg gesteld, waarop zij als volgt reageerde:

De minister wil weten of het geschetste beeld klopt en wie binnen haar ministerie van het rapport op de hoogte waren. "Ik kende het niet, maar ik had het moeten kennen", zei Verburg. "Ik ben

verantwoordelijk." Het rapport schetst een "onacceptabel beeld" van het werk van de VWA, zei Verburg gisteravond in de Kamercommissie voor Landbouw (NRC Handelsblad, 31 januari 2008).

Ook een woordvoerder van het ministerie van LNV reageert door te zeggen dat "de zeventig pagina's tellende nota niet naar buiten is gebracht omdat het om 'een intern conceptrapportje' gaat." (het Parool, 30 januari 2008). Daarnaast uiten Kamerleden hun verbazing (NRC Handelsblad, 31 januari 2008).

In de berichtgeving over het interne VWA-rapport is dus sprake van interactie tussen het weergeven van nieuwe feiten, reacties van betrokkenen – minister Verburg, Kamerleden – en ook opinie: "Helaas laat de Tweede Kamer zich misleiden door internationale pressiegroepen die met filmpjes en foto's en soms zelfs vernielingen de aandacht weten te trekken." (NRC Handelsblad, 5 februari 2008).

Analyse van de debatfase

Bij beide incidenten met veetransport komt er dus een debatfase op gang, die zich niet beperkt tot de VWA. Met name het verantwoordelijke ministerie lijkt ter verantwoording te worden geroepen, wat vooral bij het tweede incident goed te zien is. Kranten vervullen in de debatfase vooral een functie als 'vormgevend' forum: ze sturen het debat door meningen van bepaalde betrokkenen en belanghebbenden weer te geven – en andere visies niet – en hoewel ze niet zozeer hun eigen mening geven, beïnvloeden deze keuzes de berichtgeving en het debat.

Opvallend aan het debat is dat het aan de oppervlakte blijft: een journalist stelt een vraag en krijgt daar een antwoord op, maar een diepgaand inhoudelijk debat zoals dat binnen een verantwoordingsrelatie verwacht kan worden, komt niet van de grond. Bovendien is het debat selectief; het richt zich niet op het rapport in het geheel, maar alleen op de meer schokkende delen ervan die volgens medialogica interessant zijn, zoals misstanden (die bijvoorbeeld in het frame van een falende overheid geplaatst kunnen worden): wat er goed gaat, komt niet aan de orde.

Wat verder opvalt is dat er interactie ontstaat tussen verschillende verantwoordingsrelaties: ook de formele verticale verantwoordingsrelatie wordt namelijk 'getriggerd'. Er verschijnt berichtgeving in de media, waarna de politiek daarop inhaakt en het rapport eerst besproken wordt in de Kamercommissie voor Landbouw en later ook onderwerp wordt van plenaire debatten in de Tweede Kamer (NRC Handelsblad, 31 januari 2008). Over deze behandeling in debatten berichten media vervolgens weer. Ook VWA-medewerkers signaleren dit verschijnsel: de media berichten over een gebeurtenis, de politiek sluit daarop aan en spreekt de minister erop aan, waardoor de minister in politieke problemen kan komen. Dat is voor de minister ongewenst en de schuld wordt neergelegd bij de VWA (R2, 28 april 2009). Hier ligt dus een belangrijke rol voor media als forum. Zij constateren misstanden in de informatiefase, debatteren hierover met de actor en activeren de verticale verantwoordingsrelatie – waar het werkelijke debat over verbetering van de organisatie plaatsvindt. Deze interactie tussen media en de verticale verantwoordingsrelatie wordt in het volgende hoofdstuk verder geanalyseerd.

Oordeelsfase

Een laatste fase in een verantwoordingsproces is het moment waarop er oordelen geveld en sancties gegeven worden. In de mediaberichtgeving is duidelijk sprake van oordeelsvorming en het geven van sancties, zoals hieronder zal blijken. Er is geen strikte scheiding met de debatfase, eerder lopen het

geven van oordelen en sancties door de debatfase heen. Dit hoofdredactionele commentaar in het Algemeen Dagblad – op de eerste dag nadat Varkens in Nood naar buiten trad – geeft weer hoe helder het oordeel in de zomer van 2007 is:

Tijdens een transport van levende varkens van Nederland naar Spanje legden 13 van de 972 dieren het loodje? Is dat veel? Ja, het zijn 13 dode dieren te veel. We openen vandaag de krant met een artikel over één varkenstransport. Is dat ene gruwelijk verlopen transport representatief voor het internationale transport van varkens? Ik vrees van wel. De sector en de controlerende organen doen er verstandig aan dit gewraakte transport niet af te doen als incident. Als het al een incident is, dan had het ook niet mogen plaatshebben. Het is van de zotte dat na alle discussies, publiciteit en nieuwe regelgeving biggen onderweg sterven aan uitdroging, verstikking, vertrapping en stress. De burger mag verwachten dat deze misstanden inmiddels zijn uitgebannen. Nederland verdient veel aan de veehouderij, dankzij goede samenwerking binnen de sector, dankzij een hoog ontwikkelingsniveau van vakmanschap en techniek. Mag het transport dan ook op dat niveau plaatshebben. Of moet aan het transport van levende have over afstanden van soms duizenden kilometers een einde komen? Ik vind van wel. Vetmesten en slachten moet voortaan in hetzelfde land geschieden (Algemeen Dagblad, 1 augustus 2007b).

Bovenstaand commentaar is een voorbeeld van media die als zelfstandig forum oordelen over (de gevolgen van) het gedrag van de actor, hier de VWA. Hoewel er, behalve in de vorm van 'controlerende organen', geen letterlijke verwijzing naar de VWA is, wordt in het bericht duidelijk een oordeel geveld over een zaak die haar controles hadden moeten voorkomen. Naast dit zelfstandig opereren fungeren media ook als platform voor oordelen van anderen, in dit geval een dierenwelzijnsorganisatie:

Opeengepakt in overladen vrachtauto's, 36 uur zonder eten, drinken of rust, ter plaatse aan een poot uit de truck gerukt of met een shovel over de grond naar het slachthuis gesleurd: zelfs na dertig jaar wetgeving zijn veel Europese diertransporten nog steeds misselijkmakend (Algemeen Dagblad, 27 september 2007).

Niet alleen organisaties die zich inzetten voor dierenwelzijn, maar ook de voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Varkenshouders heeft een oordeel klaarliggen: "Zwanenburg zegt dat de controle nog beter moet, als mocht blijken dat dit geen incident is." (de Volkskrant, 2 augustus 2007). Hoewel ook hier de VWA niet bij naam genoemd wordt, is het duidelijk dat naar haar verantwoordelijkheden wordt verwezen. Tot slot worden er ook expliciet oordelen over de VWA geveld:

De dierenwelzijnsorganisatie vindt dat de Voedsel- en Warenautoriteit te weinig controles uitvoert. „De lange reeks misstanden houdt aan," zegt voorzitter Hans Baaij van Varkens in Nood. „En niemand doet er iets aan, er komt geen enkele exportbelemmerende maatregel." (Algemeen Dagblad, 21 december 2007).

Deze fragmenten zijn voorbeelden van vaker voorkomende oordelen. Het is echter de vraag of het hier ook expliciete – opzettelijke – beschadiging van de VWA betreft. Dit kan wel een gevolg zijn van de berichtgeving, maar van het opleggen van symbolische straffen door bijvoorbeeld de organisatie bij naam te noemen en daar sancties aan te verbinden, lijkt in de onderzochte berichten geen sprake te zijn.

Is dit bij de tweede reeks berichten wel het geval? In januari 2008 zijn de oordelen zeker niet milder: zo koppen kranten onder andere "controle veevervoer deugt niet" en "de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) functioneert slecht" (de Volkskrant, 30 januari 2008). Ook geeft het NRC een (opnieuw) een oordeel van een betrokkene weer:

Dierenarts Hugo de Vries uit het Gelderse Eibergen schreef in november 2004 al aan de verantwoordelijke Voedsel en Waren Autoriteit dat de nieuwe richtlijnen "op alle mogelijke manieren afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van de VWA". Zijn conclusie: "Laat niemand bij de VWA het nog over dierwelzijn hebben." (NRC Handelsblad, 11 september 2007).

Wat opvalt aan de berichtgeving vanaf januari 2008 is dat de oordelen meer expliciet aan de VWA gericht zijn. Dit citaat van een gepensioneerd keurmeester van de VWA is veelzeggend:

Er heerst een "cultuur van angst" binnen de VWA, stelt Breunis [gepensioneerd keurmeester van de VWA, SJ]. "Niemand zet z'n carrière op het spel voor kippen." (NRC Handelsblad, 29 januari 2008b).

Ook Tweede Kamerleden laten van zich horen:

De VWA en de veesector hadden "zichzelf een brevet van onvermogen verschaft", stelde Kamerlid Marianne Thieme (Partij voor de Dieren) tijdens een spoeddebat in september vorig jaar naar aanleiding van de veetransporten (NRC Handelsblad, 18 februari 2008).

Naar beide incidenten kijkend is er dus duidelijk sprake van oordeelsvorming in de berichtgeving, waarbij zowel het forum zelf oordeelt (zie bijvoorbeeld het eerder weergegeven hoofdredactionele commentaar in het Algemeen Dagblad) als waarbij media zich opstellen als platform voor andere betrokkenen die oordelen geven.

Hoewel er in de berichtgeving niet duidelijk gesanctioneerd wordt, is hier in de praktijk en naar aanleiding van berichten, zeker wel sprake van. Een VWA-medewerker geeft aan dat de organisatie naar aanleiding van de berichtgeving 'gesanctioneerd' wordt. Zo werden dierenartsen die in opdracht van de VWA keuringen verrichten, zowel door de minister van LNV gediskwalificeerd als door 'het publiek'. Burgers sanctioneerden de dierenartsen en VWA in de vorm van telefoontjes en e-mails gericht aan de VWA, waarin bijvoorbeeld van 'dierenbeulen' gesproken werd. Ook heeft deze VWA-medewerker de indruk dat media er wel eens op uit zijn om de organisatie opzettelijk schade toe te brengen en dus te sanctioneren, maar niet zozeer in het kader van de veetransporten: eerder over het algemeen genomen (R2, 28 april 2009). Dit is echter geen algemeen gedeelde visie. Een andere VWA-medewerker heeft namelijk juist niet de indruk dat media bepaalde incidenten aangrijpen om hun standpunt met betrekking tot de VWA kracht bij te zetten (R1, 21 april 2009).

Analyse van de oordeelsfase

Uit de voorgaande bespreking blijkt dat het geven van oordelen sterk ontwikkeld is bij het forum media. Zowel als zelfstandig forum met eigen oordelen als door middel van het weergeven van de oordelen van anderen vervullen kranten deze functie. Ook hier is de interactie tussen de verschillende fora zichtbaar: de oordelen die in de verticale verantwoordingsrelatie door politici worden gegeven, komen terug in de berichtgeving in kranten. Opvallend genoeg lijkt van opzettelijke, letterlijke sanctionering weinig sprake te zijn, behalve in de (hierboven weergegeven) beleving van een VWA-medewerker (R2, 28 april 2009). De sancties lijken zich dan ook eerder buiten het speelveld van het forum te ontwikkelen: burgers vormen zelf hun oordeel naar aanleiding van

berichtgeving en spelen 'eigen rechter', bijvoorbeeld door dierenartsen aan te spreken op hun werk. Al met al is de oordeelsfase dus sterk ontwikkeld, waarbij de sanctionering zich echter buiten het forum media voltrekt.

De vraag is echter of deze invulling van de oordeelsfase goed c.q. nuttig is. Dagbladen bieden blijkbaar alle ruimte voor oordelen, maar in principe zijn oordelen in een verantwoordingsproces niet intrinsiek waardevol aangezien ze altijd een achterliggend doel zouden moeten hebben, bijvoorbeeld organisatie- of beleidsverandering. Een oordeel is dus een middel, geen doel. Vanuit dit oogpunt bekeken lijken de in bovenstaande berichtgeving gevelde oordelen inhoudelijk wel zinvol – ze attenderen de VWA bijvoorbeeld op de organisatiecultuur (NRC Handelsblad, 29 januari 2008b) – maar de vraag is of dat mogelijk effectief is. Het antwoord hierop is waarschijnlijk nee. Zoals eerder al is geconstateerd, wordt door mediaberichtgeving de verticale verantwoordingsrelatie geactiveerd, waarin organisatieverbetering aan de orde komt. Het lijkt waarschijnlijker dat onderbouwde oordelen die daar gevelde worden, meer effect hebben dan enkele losse zinnen in een landelijk dagblad. Desondanks is deze invulling van de oordeelsfase zeker niet zinloos. Deze kan voor de publieke organisatie zinvol zijn als wijze om de publieke opinie te peilen en kan dus een meer indirect effect hebben. Daarnaast lijkt oordeelsvorming in een verantwoordingsproces aan media lijkt hier ook een 'uitlaatklepfunctie' te hebben: betrokkenen of burgers spreken hun afschuw uit, maar dat leidt – waarschijnlijk – op zichzelf staand niet tot achterliggende doelen. Kortom, er is sprake van een oordeelsfase, maar deze heeft – net als in de eerdere fasen – vooral het doel om andere fora of de organisatie zelf op de hoogte te stellen van bijvoorbeeld de publieke opinie en is daardoor niet op zichzelf staand waardevol (deze oordeelsvorming heeft geen nut als anderen zich daar niets van aantrekken).

CASUS II: HET ROOKVERBOD IN DE HORECA

Een tweede onderwerp op het terrein van de VWA dat sinds 2008 sterk in de belangstelling staat, is het rookverbod in de horeca.

Introductie

In 1990 werden de eerste stappen op het gebied van bescherming tegen tabaksrook gezet. In dat jaar is een rookverbod in overheids-, zorg- en onderwijsinstellingen, instellingen in de maatschappelijke dienstverlening en het sociaal cultureel werk en binnensportinrichtingen ingesteld. In 2004 volgde een rookverbod voor alle overige bedrijven met werknemers. Sinds dat jaar was er ook een recht op rookvrij openbaar vervoer: het is niet meer toegestaan om te roken in onder andere treinen en bussen. Aanvankelijk was het toegestaan om te roken in 'voor publiek bestemde horecadelen' binnen de sectoren horeca, sport en kunst en cultuur. Op 8 juni 2007 besloot het kabinet deze uitzonderingen op te heffen en per 1 juli 2008 een rookverbod in te stellen voor deze sectoren.

Na een maatschappelijke discussie geldt er sinds 1 juli 2008 een verbod op roken in de sectoren horeca, kunst en cultuur en sport. De reden hiervoor is het beschermen van werknemers in de horeca tegen blootstelling aan tabaksrook: tabaksproducten zijn schadelijk voor de gezondheid van rokers, maar ook voor rook inademende niet-rokers. Met de invoering van het rookverbod in de horeca worden werknemers in die sector tegen deze gevolgen beschermd en zij hebben sinds 1 juli 2008 dus ook recht op een rookvrije werkplek. Zowel werkgevers in de horeca als ondernemers

zonder personeel – eenmanszaken – moeten hun zaak rookvrij maken, maar mogen wel een of meer rookruimten inrichten (website VWA, pagina Tabak en website Roken en de wet, pagina Rookverbod horeca). Voorafgaand aan de invoering van het rookverbod in de horeca was er maatschappelijke beroering over, onder andere door rokers en kleine horecaondernemers. Rokers, verenigd in organisaties als Stichting Rokersbelangen, Partij Tegen de Betutteling en Forces Nederland protesteren tegen het verbod. Ook eigenaars van kleine cafés willen geen verbod. Zij vrezen een verlies aan omzet en spanden een kort geding aan om uitgezonderd te worden van het verbod. De rechter achtte echter drastische economische effecten van het verbod niet bewezen (Trouw, 22 juli 2008). Een jaar na de invoering en strenge controles zijn er nog steeds cafés die bewust ‘de asbak terug op tafel zetten’. Door verschillende rechterlijke uitspraken in zaken tegen kleine cafés die het verbod overtraden, lijkt het verbod voor deze ondernemingen nog geen uitgemaakte zaak (Algemeen Dagblad, 4 april 2009).

Reconstructie verantwoordingsrelatie

Ook de verantwoording die de Voedsel en Waren Autoriteit af lijkt te leggen in het kader van het rookverbod in de horeca kan geanalyseerd worden met behulp van het model van de actor (de VWA) en het forum (media in de vorm van journalisten). De periode waarover het onderzoek plaatsvindt, loopt van 1 juli 2008, het moment waarop de VWA verantwoordelijk werd voor de controle op naleving van het rookverbod, tot eind april 2009.

Informatiefase

In deze onderzochte periode zijn in totaal 126 berichten verschenen waarin de VWA en het rookverbod aan elkaar gerelateerd werden.⁴ De start van de informatiefase wijkt hier af van die bij de eerste casus. Bij het rookverbod in de horeca wordt de VWA niet op vermeende nalatigheden gewezen, maar betreft het alleen de uitvoering van nieuwe regelgeving. De verantwoordingsrelatie begint met informatieverstrekking van VWA-zijde en de organisatie is dus als eerste ‘aan zet’, in tegenstelling tot de eerste casus, waarin zij direct in de verdediging werd gedrukt.

Het lijkt helder te zijn dat de VWA zich wat betreft het rookverbod in de horeca verplicht voelt om informatie over haar eigen optreden te verstrekken aan journalisten. Dit blijkt zowel uit opmerkingen van VWA-medewerkers, die stellen dat er een actieve informatieverstrekking is over de werkwijze en resultaten (R1 en R2, 21 en 28 april 2009), als uit schriftelijke bronnen. Een inhoudsanalyse van persberichten over de controle op de naleving van het rookverbod van de VWA in de periode vanaf 1 juli 2008 maakt duidelijk dat de VWA in ieder geval informatie verstrekt over haar eigen optreden. Zo geeft de organisatie halverwege juli 2008 aan dat zij inspecties heeft gehouden waaruit blijkt dat bedrijven “zich massaal aan de regels hielden”. De organisatie geeft een toelichting op haar werkwijze en gaat daarbij in op de zaken die onderwerp van controle vormen (website VWA, 14 juli 2008). Daarnaast geeft de VWA informatie over herinspecties in de horeca (website VWA, 12 augustus 2008), gerichte controles in bepaalde steden (website VWA, 11 november 2008 en 3

⁴ Zoekopdracht in LexisNexis, zoekwoorden (OR-relatie):VWA OR “Voedsel en Waren Autoriteit”, verfijnd met rookverbod. Datumbereik 1 juli 2008 – 16 mei 2009, dagbladen: Algemeen Dagblad, NRC Handelsblad, Trouw, de Volkskrant, het Parool en het Financieele Dagblad. Berichten na zoekopdracht handmatig geselecteerd op relevantie.

december 2008) en aanpassing van de handhavingsmiddelen, zoals het inzetten van het strafrecht (website VWA, 27 november 2008).

Aparte aandacht verdient het bericht waarin de VWA laat weten dat uit een onderzoek blijkt dat 90 procent van de ondernemers zich aan het verbod houdt:

90 procent van alle 42.500 horecabedrijven houdt zich onverminderd aan het rookverbod dat sinds 1 juli 2008 van kracht is. Van de cafés en discotheken houdt een ruime meerderheid (77 procent) zich aan het rookverbod. Dit blijkt uit een onderzoek dat de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) heeft laten uitvoeren (website VWA, 16 januari 2009).

Dit onderzoek volgde op berichten als het volgende:

Het is chaos in caféland, constateerde Koninklijke Horeca Nederland al eerder. De ene kroeg houdt zich aan het verbod en dreigt failliet te gaan. Een ander bedrijf probeert het faillissement te voorkomen door roken weer toe te staan. Een derde café heeft uit een soort burgerlijke ongehoorzaamheid de asbakken nooit van tafel gehaald. En de VWA treedt veel te slap op, waardoor de meeste overtredingen ongestraft blijven (de Volkskrant, 10 november 2008).

Ook koppen als "Rokers winnen terrein in kroeg, ondanks verbod" (Trouw, 30 december 2008) doen geloven dat het met de naleving van het verbod slecht gesteld is. Naar aanleiding van dergelijke berichten en het 'verzet van een kleine groep ondernemers' besloot de VWA om een onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren naar de naleving van het verbod in het algemeen. Dit had een nadrukkelijk strategische achtergrond, zo blijkt uit informatie van een VWA-medewerker. Om tegenwicht te bieden aan de beeldvorming (slechte naleving) werd het onderzoek gehouden (R1, 21 april 2009). Rond die tijd vindt ook de eerste rechtszaak tegen een overtredend café, de Kachel in Groningen, plaats, dat later veroordeeld werd wegens overtreding van het verbod (Trouw, 21 februari 2009). De beeldvorming lijkt hierdoor dus weer in de richting van 'strengere controle, goede naleving' te gaan.

Uit het bovenstaande blijkt dat er dus sprake is van door de VWA verstrekte informatie waarin uitleg gegeven wordt over het eigen gedrag. Echter, het geven van informatie betekent nog niet dat er ook daadwerkelijk sprake is van een verantwoordingsarrangement; dergelijke gegevens zorgen met name voor inzicht in het optreden van uitvoeringsorganisaties. Wel kunnen ze leiden tot verantwoordingsprocessen (Schillemans, 2007: 70).

Dat er niet alleen 'losse' informatie gegeven wordt, maar dat er daadwerkelijk een communicatierelatie aanwezig is, blijkt uit een analyse van mediaberichtgeving. De door de VWA verstrekte gegevens worden door verschillende kranten gebruikt voor berichtgeving. Zo plaatst het Financieele Dagblad aanvullende informatie van de VWA om zo duidelijkheid te geven over de wijze van controleren:

Toezichthouder VWA geeft echter aan niet meteen politieagent te willen spelen. "Als er ergens iemand in een hoekje een sigaret opsteekt, worden er niet meteen boetes uitgedeeld", laat een woordvoerder weten. "We zullen eerst de ondernemer erop aanspreken. Pas als bij een tweede controle niets is verbeterd, komt het bonnenboekje tevoorschijn." (het Financieele Dagblad, 1 juli 2008).

Het VWA-bericht van 14 juli 2008 waarin staat dat bedrijven zich goed aan de regels houden, wordt de dag erna door drie verschillende kranten – Trouw, Het Financieele Dagblad en het Algemeen Dagblad – gebruikt in een journalistieke productie over het verbod. Eenzelfde patroon – eerst een VWA-bericht, een dag later een mediabericht – is terug te zien bij informatieverstrekking over andere rookverbodgerelateerde onderwerpen. Zo is de aankondiging van herinspecties d.d. 12 augustus 2009 op 13 augustus in het Algemeen Dagblad te lezen en wordt de aankondiging d.d. 17 november 2008 over de betrekking van het strafrecht bij de aanpak van overtredingen op 18 november 2008 door het Parool besproken. Ook het voorgenomen optreden van de VWA tegen actievoerders tegen het rookverbod dat op 20 november aangekondigd wordt, staat een dag later in het Algemeen Dagblad. Dat de strategie van het ‘onafhankelijke onderzoek’ om tegenwicht te bieden aan berichten die een slechte naleving veronderstellen succesvol is, blijkt uit berichtgeving de volgende dag: het persbericht zorgde voor krantenkoppen als ‘Nederlandse rokers zijn braaf’ (de Volkskrant, 17 januari 2009). Alleen over de gerichte controles in steden is niet veel terug te vinden in de landelijke dagbladen, wat verklaarbaar is gezien het specifieke karakter ervan. Kortom, het is duidelijk dat de Voedsel en Waren Autoriteit informatie verstrekt die door journalisten ‘opgepikt’ wordt.

Analyse van de informatiefase

Wat opvalt aan de informatiefase is dat de VWA communicatietechnisch gezien de touwtjes strak in handen heeft. Door haar persberichten beïnvloedt ze de berichtgeving: de berichten worden overgenomen. Achter sommige verstrekte informatie ligt een duidelijk strategisch *corporate* communicatiedoel (Van Ruler, 2004: 6). Enige tijd na de invoering van het rookverbod bleek dat de naleving hiervan over het algemeen goed was, maar dat er een groep cafés was die het stelselmatig overtrad en daarmee media-aandacht kreeg. Om de sterke naleving te benadrukken, heeft de Voedsel en Waren Autoriteit een extern onderzoeksbureau ingeschakeld om de naleving van het verbod te controleren. Hierover zijn vervolgens cijfers uitgebracht, die een tegenwicht moesten bieden aan de groep cafés die het verbod overtrad (R1, 21 april 2009).

Er is dus sprake van een meer strategisch karakter van de verantwoording vanuit VWA-zijde bekeken. Dit uit zich ook in een andere rol voor de media: zij hebben hier geen (naar voren gekomen) functie wat betreft het blootleggen van misstanden, dat was in de eerste casus veel meer het geval. In die zin hebben media als forum dus minder nut – totdat zich misstanden voordoen. Tot op dat moment heeft de informatiefase dus een sterk strategisch karakter, zoals hier te zien is.

Debatfase

De informatie van de Voedsel en Waren Autoriteit wordt echter niet alleen overgenomen, maar journalisten stellen ook aanvullende vragen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit berichtgeving op de eerste dag van het verbod:

Opvallend is dat de roker niet strafbaar is. De horecabaas moet voor een eventuele boete opdraaien. Een opmerkelijke keuze? Niet volgens de VWA. De ondernemer is immers verantwoordelijk voor het creëren van een gezonde werkplek. “De eigenaar is degene die de regels opstelt en is verplicht zijn werknemers te beschermen”, zo licht de woordvoerder de beslissing van de wetgever toe (het Financieele Dagblad, 1 juli 2008).

Ook het omdopen van een café tot rokerskerk roept reacties van VWA-zijde op:

Diverse horeca-ondernemers hebben hun kroeg omgedoopt tot sociëteit of zelfs tot kerk, om aan het rookverbod te ontsnappen. De Universele Rokerskerk van God, een Amsterdams initiatief, heeft inmiddels zes kapellen in het land. De meest recente bekeerling is het Alkmaarse café De Lindenboom dat zich afgelopen week aansloot. Zeker drie kroegen doopten zichzelf om tot sociëteit waar alleen leden welkom zijn. Er is volgens de eigenaars geen sprake meer van horeca. Daarom zouden de zaken niet meer onder het tabaksverbod vallen, dat sinds 1 juli voor de sector geldt. Maar de VWA maakt korte metten met deze redenering. „De locaties hebben nog steeds een horecabestemming," zegt woordvoester Astrid Bergman van de controledienst (Algemeen Dagblad, 19 juli 2008).

Een ander ludiek voorbeeld zijn de controles die tijdens carnaval zijn uitgevoerd. Een verslaggever van het Parool constateerde dat controleurs in die periode te veel de aandacht trekken wanneer zij gewone kleding dragen en vroeg de VWA om een reactie.

De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) is bang dat controles in gewone kleding te veel de aandacht trekken. "De inspecteurs passen zich aan de omstandigheden aan en zijn daarom niet als controleur herkenbaar," aldus VWA-woordvoester Esther Filon. Hoe ze verkleed gaan, wil de woordvoester niet zeggen, hoeveel het er zijn ook niet, maar 'niet meer dan in andere weekeinden'. De afgelopen weken is diverse malen gepleit voor een ontheffing van het rookverbod tijdens het carnaval. Maar de VWA wil daar niet van horen. "We zijn er gewoon bij," aldus de woordvoester (het Parool, 18 februari 2009).

Ook in andere berichtgeving, zoals vragen naar het aantal waarschuwingen dat aan horecaondernemers verstrekt is (NRC Handelsblad, 7 juli 2008) en het omdopen van een café in Alkmaar tot 'de Universele Rokerskerk van God' (Algemeen Dagblad, 19 juli 2008) is een vraag naar informatie van journalisten aan de VWA te zien, die vervolgens ook reageert. Het verband tussen het geven van informatie en het tot stand komen van een debat is echter het duidelijkst te herkennen in de eerdergenoemde berichtgeving naar aanleiding van de aankondiging van de Voedsel en Waren Autoriteit om juridische stappen te ondernemen tegen Tilburgse kroegbazen, mochten zij foto's nemen van controleurs (Algemeen Dagblad, 21 november 2008).

De kroegbazen, aangesloten bij het actiecomité Buigen of Barsten, kondigden woensdag aan controleurs van de VWA te gaan fotograferen om elkaar te kunnen laten weten met wie ze te maken hebben. "Dat zal juridische consequenties voor deze kroegbazen hebben," meldt de VWA. „We overleggen nog op welke manier we het gaan aanpakken, maar het staat vast dat we naar de rechter gaan als dit gebeurt." Het actiecomité overweegt portretten van de VWA'ers op zijn internetpagina te publiceren. Volgens het College Bescherming Persoonsgegevens staat de VWA in haar recht om dat aan te vechten. „Foto's van personen mogen niet zomaar op internet worden gezet. Mensen hebben het recht verwijdering van afbeeldingen te vragen." (Algemeen Dagblad, 21 november 2008).

De VWA zelf geeft aan veel vragen van journalisten te krijgen en deze te beantwoorden. Dit betreft met name het aantal controles en waarschuwingen dat gehouden en gegeven wordt (R1, 21 april 2008).

Analyse van de debatfase

Er is dus sprake van een debatfase met betrekking tot de Voedsel en Waren Autoriteit en journalisten in de casus van het rookverbod in de horeca. Ook hier gaat het debat niet veel verder dan hoor en wederhoor: een journalist stelt een vraag, de VWA geeft antwoord en dat wordt weergegeven. Nauwkeuriger bekeken gaat het om een proces van vraag en antwoord dat inhoudelijk bepaald lijkt te zijn door afwegingen van wat lezers interessant vinden en niet zozeer vanuit de

gedachte om een verantwoordingsproces op gang te brengen. Dit is voorstelbaar vanuit journalistiek perspectief bezien, maar zorgt ervoor dat de debatfase beperkt is tot zaken die alleen (direct) relevant en interessant zijn voor lezers van het betreffende dagblad. Journalisten brengen in media op deze manier, op basis van hun eigen, niet verantwoordingsgerichte overwegingen, een verantwoordingsproces op gang. Diepere ten grondslag liggende overwegingen aan beleid die verder afstaan van de dagelijkse werkelijkheid zullen hierdoor niet snel onderwerp van debat worden. Kortom, ook hier is de selectiviteit van mediaberichtgeving zichtbaar.

Het is niet duidelijk of de debatfase in dagbladen de verticale verantwoordingsrelatie activeert, zoals in de eerste casus gebeurt. Gezien de aard van het onderwerp – geen ernstige misstanden – lijkt dit niet het geval te zijn en is het waarschijnlijker dat dit debat eerder gebruikt wordt als middel om de publieke opinie of maatschappelijke stemming rondom het verbod te peilen dan om serieus ter verbetering van de organisatie (indien nodig) te dienen. Het nut van media als forum zit dus vooral in het weergeven van informatie en een beeld geven van de publieke opinie – en niet zozeer in een duidelijk op organisatie- of beleidsverbetering gericht debat.

Oordeelsfase

Het laatste onderdeel van een verantwoordingsrelatie betreft de beoordeling van de door het actor gegeven rekenschap. Zijn er tekenen van oordeelsvorming door media in berichtgeving? Als media als zelfstandig forum worden beschouwd, wijst een analyse van berichten uit dat er nauwelijks sprake is van kritische oordelen. In de berichten die voor bovenstaande analyse gebruikt zijn, is de toon vrij feitelijk van aard. De berichten zijn verslaggevend en informerend, niet opiniërend van aard. Desondanks is tussen de regels door wel een oordeel te vinden: zo constateren sommige dagbladen bijvoorbeeld dat het 'rookverbod wankelt' (de Volkskrant, 28 april 2009). In de gesprekken komt hetzelfde beeld naar voren: VWA-medewerkers hebben niet de indruk dat media in de casus van het rookverbod de maat nemen. Desgevraagd wordt aangegeven dat journalisten een 'feitelijke toon' hanteren in hun berichtgeving. Zij zien echter wel een voorkeur 'voor of tegen' het rookverbod doorschemeren. Deze lijkt af te hangen van de beschikbare gegevens: sommige dagbladen berichten bij goede nalevingscijfers dat het rookverbod goed nageleefd wordt, maar spreken bij protesten van een 'wankelend verbod' (R1, 21 april 2009). Opvallend genoeg is medialogica, volgens welke journalisten informatie interpreteren, ontregelen en speculeren, hier dus niet sterk aanwezig of geconstateerd.

Het weergeven van oordelen van anderen gebeurt echter vaak. Media fungeren namelijk ook als doorgeefluik voor burgers en belanghebbenden (Smulovitz en Peruzzotti, in: Mainwaring en Welna, 2003: 311-315). Dat gebeurt vaak in de vorm van een ingezonden brief, zoals de onderstaande:

Aan de toog zaten we vaak tussen honderd procent rokers. Hartstikke gezellig. Een zondige romantiek. Nu is de toog leeg. Er is een kans, dat het in de cafés weer normaal wordt. Steeds meer Duitsers negeren het rookverbod. Laten we hen als voorbeeld nemen. Gedoog het roken en laat de Voedsel en Waren Autoriteit zich met nuttiger zaken bezighouden (Trouw, 22 juli 2008).

Ook subtiele oordelen als in dit fragment komen voor:

Het doen en laten van burgers kan al op vele manieren in de gaten worden gehouden met camera's op elke straathoek, gekoppelde computerbestanden, trajectcontrole op de wegen, spitvignet et cetera. Het kan echter nog gekker, de Voedsel en Waren Autoriteit gaat nu tijdens het carnaval haar

inspecteurs vermommen om naleving van het rookverbod te controleren. Wat is dit voor een eng land aan het worden? (Algemeen Dagblad, 21 februari 2009).

Positieve oordeelsvorming, in de vorm van steun voor het rookverbod, moet in de onderzochte berichten met een vergrootglas gezocht worden. Het volgende citaat lijkt dan ook uniek:

Toen rokers nog naar hartenlust mochten opsteken, zat Pauline Frenay steevast buiten. Ze rookte veertig jaar lang. Sinds ze is gestopt, vindt de Haarlemse rookvrije ruimtes erg prettig. Daarom is ze dolblij met het rookvrije café. Nu kan ze een wit wijntje aan de bar drinken zonder zich zorgen te maken over hoe haar kleren morgen zullen ruiken. "Als ik vroeger naar het café ging, deed ik met opzet iets aan wat eigenlijk al in de was moest," vertelt Frenay. "durfde die kleren na het cafébezoek echt niet meer aan te trekken. Zelfs al was ik maar een uurtje geweest. Ik vind het vervelend voor de ondernemers als ze inkomsten mislopen, maar alles bij elkaar ben ik erg blij met het rookverbod." (Algemeen Dagblad, 25 oktober 2008).

Ook wanneer breder gekeken wordt – dus niet zozeer alleen naar de uitvoering door de VWA, maar meer naar het verbod in het algemeen, is er oordeelsvorming zichtbaar:

KHN [Koninklijke Horeca Nederland, SJ] betwijfelt of het rookverbod kan worden gehandhaafd. Volgens de brancheorganisatie heeft de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) te weinig mankracht om te controleren of het rookverbod wordt nageleefd. KHN eist dat de VWA meer inspecteurs op pad stuurt. "Anders moet het rookverbod worden afgeschaft," aldus een woordvoerder (het Parool, 5 november 2008).

Oordelen zijn in berichtgeving dus vooral terug te zien als weergave van meningen van burgers die zich vrijwel zonder uitzondering tegen het verbod richten. Slechts incidenteel zijn er andere oordelen te vinden. Worden de oordelen ook gevolgd door sancties? Wanneer media het forum vormen, is het niet mogelijk om een 'formele' sanctie op te leggen, bijvoorbeeld een boete of berisping. Er is immers geen wet- of regelgeving die media daartoe in staat stellen. Wel kunnen journalisten dreigen met of het daadwerkelijk beschadigen van de reputatie van een organisatie in berichtgeving (Smulovitz en Peruzzotti, in: Mainwaring en Welna, 2003: 311-315). Van dergelijke sancties is in de ogen van VWA-medewerkers geen sprake. Een medewerker van de VWA verklaart dit door het karakter van de Voedsel en Waren Autoriteit: het is een uitvoeringsorganisatie die de naleving van wetgeving controleert en niet verantwoordelijk is voor de totstandkoming daarvan (R1, 21 april 2009). Met sancties aan het adres van de VWA zou het forum dus niet bij de juiste persoon aankloppen, deze zouden eerder gericht moeten zijn op de wetgever.

Wanneer echter wat meer tussen de regels door gelezen wordt, blijken sancties wel voor te komen. Deze richten zich op de controleurs:

Bij het invallen van de herfst neemt het aantal cafés dat de regels aan zijn laars lapt toe. Volgens de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) die toeziet op de naleving, overtreedt een op de vijf zaken het verbod. De VWA gaat speciale controles houden bij notoire boosdoeners. Na bedreigingen gaan controleurs anoniem werken. Vooral onder eenmanszaken groeit de woede als blijkt dat de omzet daalt. Tweehonderd etablissementen verenigen zich in het actiecomité Buiten of Barsten. Volgens deze organisatie bedraagt de inkomstenderving 16 tot 42 procent (Algemeen Dagblad, 25 oktober 2008).

Sanctionering van minister Klink van VWS is met name vanaf het voorjaar van 2009 te zien nadat er naar aanleiding van rechterlijke uitspraken onduidelijkheid is ontstaan over de geldigheid van het verbod:

Volgens de rechters van het hof biedt de huidige Tabakswet te weinig basis om kleine horecabedrijven zonder personeelsleden een totaal rookverbod op te leggen. De ontheffing van het verbod is vermoedelijk van korte duur. Regeringspartijen CDA en ChristenUnie voelen niets voor een uitzonderingspositie voor kleine horeca. Ook minister Klink liet in april al weten dat niet te willen en voor de PvdA blijft een rookverbod het uitgangspunt. De wet kan worden aangepast door een rookverbod in eenmansbedrijven duidelijker te omschrijven óf door een algeheel rookverbod in alle horeca af te kondigen, zonder de mogelijkheid van uitzonderingen zoals rookruimtes. Minister Klink wilde gisteren niet zeggen wat zijn voorkeur heeft. Hij wil de uitspraak van het gerechtshof in Leeuwarden afwachten dat zich eind deze maand ook buigt over het rookverbod. "Waar de wet nu eindigt voor de één, begint het probleem voor de ander," schetst Joris Prinssen van Koninklijke Horeca Nederland de dreigende ongelijkheid voor horecabedrijven mét personeel. Zij moeten wél rookvrij blijven. Actiegroepen roepen de zes- tot tienduizend eenmansbedrijven op de asbakken terug te zetten, hoewel de wet formeel nog niet van tafel is. Stichting Redt de Kleine Horeca Ondernemer bereidt een schadeclaim voor. „Veel cafés hebben omzet misgelopen," zegt bestuurslid Ton Wurtz (Algemeen Dagblad, 13 mei 2009a).

Al met al worden er dus verschillende oordelen geveld en is ook niet-expliciete sanctionering zichtbaar.

Analyse van de oordeelsfase

De oordeelsfase heeft eenzelfde karakter als de debatfase: het lijkt niet het primaire doel van het forum, journalisten, om specifiek in het kader van een verantwoordingsrelatie de VWA te beoordelen. Eerder geven media weer wat er in de samenleving speelt, bijvoorbeeld weerstand tegen het rookverbod. Positief oordelenden – voorstanders van het verbod – krijgen echter nauwelijks gehoor: slechts een bericht kan als zodanig bestempeld worden. Een medewerker van het ministerie van VWS constateerde dit eveneens (R5, 18 mei 2009). Sanctionering van (inspecteurs van de) VWA en minister Klink is een relatief veelvoorkomend fenomeen. Dit lijkt verklaarbaar te zijn vanuit de gedachte dat inspecteurs het verbod belichamen en cafébezoekers direct met hen in aanraking komen. Minister Klink is eindverantwoordelijk voor het beleid en als zodanig een 'mikpunt'. Wanneer het nut van de oordeelsfase op dezelfde wijze bekeken wordt als in de eerste casus – oordelen zijn een middel, geen doel – dan valt hetzelfde op: er worden zeker oordelen gegeven, maar deze zijn meer een uitlaatklep (bijvoorbeeld over controleurs) dan dat ze serieus gericht zijn op beleidsverandering. Al met al is er dus een oordeelsfase, waarin het eenzijdige, niet serieus op verbetering gerichte karakter van de oordelen opvalt en de intermediaire functie van media wat betreft het weergeven van sancties.

CONCLUSIE

Er is dus sprake van een verantwoordingsrelatie tussen de Voedsel en Waren Autoriteit en media. De informatiefase is sterk ontwikkeld: zodra zich een onderwerp voordoet op het terrein van de VWA dat past in 'medialogica', bijvoorbeeld omdat het een beroep doet op emoties of er sprake lijkt te zijn van misstanden bij (overheids)organisaties, berichten alle betrokken dagbladen hierover en wordt de VWA om een reactie gevraagd. De incidenten rondom diertransport lijken door het dierenleed

perfect in het plaatje van medialogica te passen en het rookverbod in de horeca is een thema dat dicht bij bepaalde groepen mensen staat. Dergelijke 'pieken' van media-aandacht zijn vanaf het moment dat het onderwerp – diertransport of rookverbod in de horeca – in de media is verschenen, telkens bij nieuwe gebeurtenissen (zoals een plenair debat in de Tweede Kamer) weer onderwerp van berichtgeving. Op dergelijke momenten wordt de VWA weer om een reactie gevraagd, net als bij het ontdekken van nieuwe gebeurtenissen op datzelfde beleidsterrein, zoals een vrachtwagen waar bloed uitsijpelt (diertransport) of een groep ondernemers die een comité opricht tegen het rookverbod in de horeca. Dit toont al aan dat het geen eenmalig informatieverzoek is, maar dat er een soort debat op gang komt tussen journalisten (eventueel als doorgeefluik van burgers), de betreffende publieke organisaties (de VWA) of politiek verantwoordelijken (minister Klink) en betrokkenen uit het aan de orde zijnde beleidsveld, zoals Varkens in Nood of Koninklijke Horeca Nederland. Er is dus sprake van een debatfase, maar daarbij moet een kanttekening gemaakt worden: diepgang is hierbij over het algemeen gezien ver te zoeken. Journalisten stellen een vraag aan de VWA – bijvoorbeeld over de controles tijdens carnaval – en krijgen antwoord daarop, waarna zij dit publiceren. De debatfase met betrekking tot diertransport en het rookverbod wordt gekenmerkt door het weergeven van feiten die ofwel van de VWA afkomstig zijn (zoals in het geval van het rookverbod) of waarop door journalisten aan de VWA om een reactie wordt gevraagd. Er ontstaat geen intensief, inhoudelijk diepgaand debat over deze gegevens. Tot slot is er een duidelijke oordeelsfase, waarin de media vooral als intermediair optreden. Oordelen en sancties van (groepen) burgers worden weergegeven, maar expliciete oordelen door media zelf zijn minder vaak aan de orde, waarbij het hoofdredactionele commentaar in het Algemeen Dagblad (1 augustus 2007b) een uitzondering op de regel vormt. Al met al luidt de conclusie dus dat er zowel in de casus van het veetransport als wat betreft het rookverbod in de horeca een verantwoordingsrelatie van de Voedsel en Waren Autoriteit met Media zichtbaar is.

Zijn media uiteindelijk een nuttig en goed forum, kijkend naar deze twee casussen? In de tweede casus is de rol van media meer het weergeven van VWA-informatie, hun succesverhaal – een functie die wellicht niet veel bijdraagt aan bestaande verantwoordingsprocessen. Dagbladen lijken in de informatiefase als forum vooral waarde te hebben als zij probleemonthullend zijn en daardoor een krachtig verantwoordingsproces oproepen – in die zin is hun rol 'goed', hoewel zij in de eerste casus de VWA wel erg aan de schandpaal nagelen. In de debat- en oordeelsfase ligt hun voornaamste functie bij het weergeven van de publieke opinie en ook het activeren van de verticale verantwoordingsrelatie. Dit zijn zeker nuttige functies en media vullen dan ook een gat, namelijk het duidelijk zoeken naar misstanden in organisaties en ze naar aanleiding daarvan ter verantwoording roepen. De vraag is echter ook of het wenselijk is dat een dergelijke rol bij media ligt – en daardoor gestuurd wordt door medialogica – en blijkbaar minder geïnstitutionaliseerd is in formele verantwoordingsprocessen. Idealiter zouden de formele fora namelijk ook misstanden moeten (kunnen) ontdekken en zouden media als forum daardoor overbodig moeten zijn. Nu lijkt het eerder zo te zijn dat media als een vangnetforum fungeren: zodra misstanden buiten de organisatie komen en er blijkbaar niet (snel) een adequate oplossing komt – eventueel ingegeven door formele verantwoordingsprocessen – springen media daarop in. Media zijn in die zin dus ook een middel om formele fora scherp te houden en daardoor waardevol.

INLEIDING

Nu vaststaat dat er in tenminste twee casussen op het terrein van de Voedsel en Waren Autoriteit een verantwoordingsrelatie met media is, is het interessant om te onderzoeken wat de effecten van deze relaties zijn. Dit gebeurt aan de hand van de vraag ‘Hoe kan het feitelijk functioneren van verantwoordingsrelaties van een publieke organisatie aan media worden beoordeeld aan de hand van het democratisch, rechtsstatelijk en cybernetisch perspectief?’. Eerder zijn de perspectieven op basis waarvan een beoordeling van deze effecten kan plaatsvinden, ingedeeld in deze categorieën. Zij geven elk vanuit hun eigen achtergrond redenen voor het belang van verantwoording. Aan het einde van het hoofdstuk wordt een korte terug- en vooruitblik gegeven naar aanleiding van de onderzoeksresultaten. Op basis daarvan kunnen hier en in het volgende hoofdstuk conclusies kunnen worden getrokken over de verschillen en overeenkomsten in (de effecten van) beide verantwoordingsprocessen.

DEMOCRATISCH PERSPECTIEF

Vanuit democratisch oogpunt bekeken draagt publieke verantwoording bij aan de democratische controle van publieke machtsoefening, zo is in hoofdstuk 2 gesteld (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 45-46). De effecten van het verantwoordingsproces van de Voedsel en Waren Autoriteit aan media worden hier aan de hand van de eerdergenoemde drie aspecten – informatie, sancties en consequenties – onderzocht. Dat gebeurt eerst voor de casus van het diertransport en vervolgens voor die met betrekking tot het rookverbod in de horeca.

Informatie

Media hebben geen formele plaats in de democratische delegatieketen, maar zij kunnen wel bijdragen aan de kwaliteit van informatievoorziening – en dus het gehele verantwoordingproces – in die keten, zo luidt de veronderstelling hier. Daarom komt nu de beantwoording van de vraag aan de orde: in welke mate biedt de verantwoordingsrelatie met media (aanvullende) informatie aan democratische principalen van de VWA over de behoorlijkheid en doelmatigheid van het optreden door de VWA in de casus van diertransport? Media kunnen hierbij zowel de rol van intermediair tussen burgers en hiërarchisch bovengeschikten (en vice versa) vervullen als in hun rol van zelfstandig forum aan actoren in de verticale verantwoordingsrelatie extra informatie bieden.

Casus I: diertransport

Het is evident dat berichtgeving in de media zorgt voor nieuwe informatievoorziening van zowel hiërarchisch bovengeschikte fora in de verticale verantwoordingsrelatie als aan burgers in de zaak van veetransporten. Toen verschillende kranten begin augustus 2007 naar aanleiding van het eerste incident berichtten over de misstanden bij een varkenstransport naar Spanje, eiste de Tweede Kamer direct in een reactie op deze informatie maatregelen: “Een meerderheid in de Tweede Kamer verlangt strengere regels voor het transport van dieren over lange afstanden.” (het Parool, 3 augustus 2007). Kamerlid Krista van Velzen (SP) stelde de volgende dag vragen aan de minister van

Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit waarbij zij verwees naar het verschijnen van de gemaakte beelden in de media (Aanhangsel van de handelingen Tweede Kamer, 4 september 2007: 2586). Ook de Partij voor de Dieren geeft aan naar aanleiding van berichtgeving Kamervragen te hebben gesteld (R6, 20 mei 2009). Bovendien leidde alle informatie tot een spoeddebat in de Tweede Kamer (het Parool, 13 september 2007). In de aanvraag van dit debat verwijzen parlementariërs naar berichtgeving in media:

Mevrouw Van Velzen (SP): Voorzitter. Vorige week vrijdag stond er in zo ongeveer iedere krant een gruwelijke foto van een overbeladen varkenstransport. Het bloed liep letterlijk van de tralies naar beneden. Dit schandelijke incident staat niet op zichzelf (Regeling van werkzaamheden Tweede Kamer, 4 september 2007: 91-5182).

Hierop reageert Kamerlid Ger Koopmans (CDA) door te zeggen dat het zijn fractie niet zinnig lijkt om te debatteren op basis van foto's. Hij geeft dus andere gevolgen aan dezelfde informatie: wat voor het ene Kamerlid 'geen op zichzelf staand incident' is (zie citaat boven), is voor een ander juist geen reden voor een debat. Ook zijn fractiegenoot Henk Jan Ormel gaf achteraf in een dagblad aan dat hij een spoeddebat niet zag zitten:

Het ging om beetwonden van een varken. Onenigheid tussen twee zeugen is voor het CDA geen reden voor een spoeddebat (het Parool, 13 september 2007).

Dezelfde media-informatie wordt dus wisselend gewaardeerd en gebruikt. Naar aanleiding van het verzoek van Krista van Velzen vond er op 12 september een spoeddebat plaats. Tijdens dit debat verwezen parlementariërs expliciet naar berichtgeving in de media. Zo vraagt Bas van der Vlies (SGP):

De eerste belangrijke vraag is dan of de in de media naar voren gekomen misstanden incidenten zijn. Zo ja, hoe vaak komen die dan voor? Of zijn er ook structurele problemen (Handelingen Tweede Kamer, 12 september 2007: 95-5376)?

Ook Marianne Thieme (Partij voor de Dieren) stelt naar aanleiding van mediaberichtgeving eenzelfde vraag:

De misstanden die in de publiciteit kwamen, waren inderdaad incidenten: niet omdat ze niet vaker voorkomen, maar omdat ze niet vaker vastgesteld worden. Het toezicht deugt niet. De maatschappelijke organisaties moesten het werk doen dat de VWA en de AID kennelijk lieten liggen. Zij brachten het topje van een beschamende ijsberg aan misstanden aan het licht. Het zijn niet een paar foto's in de krant waarover wij vandaag een spoeddebat hebben, zoals een lid van dit huis meende te kunnen mogen opmerken, maar het is een sector die door en door verziekt is, die voor geld bereid is alles te doen, de goeden niet te na gesproken (Handelingen Tweede Kamer, 12 september 2007: 95-5371).

Kamerleden gebruiken mediaberichtgeving dus als extra informatievoorziening. Hierbij wordt vaak de vraag gesteld hoe deze informatie gewaardeerd moet worden en in combinatie daarmee is ook het strategisch gebruik van de berichtgeving – het inzetten voor de eigen doelen – zichtbaar. Zo trekt de Partij voor de Dieren op grond van de berichten van maatschappelijke organisaties in de media de conclusie dat de incidenten slechts 'het topje van een beschamende ijsberg' zijn (zie bovenstaand citaat). Minister Verburg, die politiek verantwoordelijk is voor de toezichthoudende organisaties VWA en AID, vindt daarentegen dat de informatie niet onomstotelijk bewijst dat er structurele misstanden zijn:

Het is lastig om te discussiëren over geruchten en berichten. Ik heb behoefte aan situaties en feiten (Handelingen Tweede Kamer, 12 september 2007: 95-5388).

Tot slot zijn er nog andere opvallende handelingen voorgekomen uit de aandacht voor diertransporten: de Partij voor de Dieren heeft een meldpunt gelanceerd waar personen – zoals VWA- of AID-controleurs anoniem kunnen reageren over misstanden bij de VWA (R6, 20 mei 2009). Een medewerker van de Partij voor de Dieren geeft aan dat dit veel heeft opgeleverd: “ zo heeft een persoon van de VWA (die verder anoniem is gebleven) en intern moest zwijgen, de kans gekregen om rechtstreeks met de minister te praten” (R6, 20 mei 2009). Ook heeft de PvdD een gesprek georganiseerd tussen onder andere Varkens in Nood en de Dierenbescherming, zodat deze de Kamer konden voorlichten (R6, 20 mei 2009). Deze handelingen kunnen gezien worden als een manier om nog meer informatie te verzamelen in het kader van het uitoefenen van een verticale verantwoordingsrelatie.

Kortom, het is duidelijk dat informatievoorziening via media een cruciale rol heeft vervuld bij de totstandkoming en het verloop van het spoeddebat over internationale varkenstransporten. Media zijn in dit geval een intermediair voor informatie van belangengroepen. Dit blijkt uit gegevens van Varkens in Nood, die immers met hun reportage over het varkenstransport naar Spanje de aanleiding vormden voor deze discussie. De informatie van Varkens in Nood werd door verschillende media overgenomen en door deze berichtgeving is een verticaal verantwoordingsproces geactiveerd, zo luidt de conclusie.

Het tweede incident op het gebied van veetransport geeft eveneens duidelijk weer dat media nieuwe informatie bieden die gebruikt wordt in de verticale verantwoordingsrelatie. Ook in dit incident waren externe actoren de inbrengers van informatie: Varkens in Nood en Stichting Dier en Recht ‘vonden het rapport in hun brievenbus’ en brachten het in het nieuws (R3 en R4, 14 mei 2008). Nadat Krista van Velzen (SP) naar aanleiding van berichtgeving hierover aan minister Verburg had gevraagd waarom zij het ‘vernietigende’ rapport een jaar in de la heeft laten liggen (de Volkskrant, 30 januari 2008), was de reactie als volgt:

Verburg houdt vol dat zij het stuk pas dit jaar onder ogen heeft gekregen. Zij schrijft de Kamer nu dat zij wel eerder over het VWA-rapport geïnformeerd had willen zijn. Zij wil vaker met de leiding van de VWA om de tafel zitten (de Volkskrant, 21 maart 2008).

Er vindt dus wederom activering van een verticaal verantwoordingsproces plaats, deze keer van minister aan Kamerlid. Ook op andere momenten wordt er naar mediaberichtgeving verwezen. Zo haalt Krista van Velzen een artikel in Vrij Nederland erbij om daarmee een aantal moties betreffende de VWA te ondersteunen (Handelingen Tweede Kamer, 5 februari 2008: 49-3649). Boris van der Ham (D66) reageert daarop als volgt en gaat daarbij in op de rol die media volgens hem zouden moeten hebben ten aanzien van de Tweede Kamer:

De Kamer is bezorgd over alles wat in de media verschijnt, maar ik neem aan dat mevrouw Van Velzen vindt dat al die berichten in het onderzoek moeten worden meegenomen en dat de minister niet nu al haar visie daarop moet geven (Handelingen Tweede Kamer, 5 februari 2008: 49-3650).

Hier is dus een ‘metaproces’ zichtbaar: een verwijzing van een Kamerlid naar mediaberichtgeving roept geen inhoudelijk reactie op, maar eerder een discussie over de waardering van media-informatie.

Gebeurt het betrekken van media-informatie bij de invulling van de forumrol ook 'naar beneden', dus door burgers? Dat lijkt, op bescheiden schaal, het geval te zijn. Burgers gebruiken mediaberichtgeving als aanleiding om de verantwoordelijke controlerende instantie, de VWA, ter verantwoording te roepen. Ze schrijven – naar aanleiding van deze gebeurtenissen – brieven naar de Voedsel en Waren Autoriteit, plaatsen berichten op internet en plegen telefoontjes naar de VWA, aldus een VWA-medewerker (R2, 28 april 2009). Onbekend is echter om hoeveel reacties het gaat.

Kortom, in beide incidenten is in het verantwoordingsproces een rol voor media te zien. Zij geven informatie die anders niet in de verticale verantwoordingsrelatie aan de orde was gekomen (Schillemans, 2007: 200). Zoals met name uit het eerste incident blijkt, zetten politici die informatie vervolgens in voor hun eigen doelen door deze of direct voor 'waar' aan te nemen (zoals blijkt uit het eerder weergegeven fragment van Marianne Thieme) of de waarde hiervan te betwijfelen of diskwalificeren (zie daarvoor de eerder geplaatste reacties van minister Verburg en CDA-Kamerlid Henk Jan Ormel).

Casus II: Rookverbod in de horeca

In de eerste casus werd duidelijk dat media zeker voor nieuwe informatie in de democratische delegatieketen zorgen. Dit gebeurde zowel verticaal omhoog – nieuwe informatie voor de Tweede Kamer en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – als omlaag, richting burgers. Is dat ook in het geval van het rookverbod zo?

Rond de invoeringsdatum van het recht op een rookvrije werkplek in de horeca, 1 juli 2008, stellen Tweede Kamerleden vragen over aspecten van het rookverbod. Hierbij wordt er verwezen naar berichtgeving in de media. Zo vraagt Fleur Agema (PVV) op 24 juni 2008 aan de minister van VWS of hij bekend is met het bericht "rookverbod te lijf met bararium" (een luchtgordijn achter een glasplaat), wat volgens haar op 23 juni 2008 in Trouw heeft gestaan. Naar aanleiding hiervan vraagt zij of dit mogelijk 'een oplossing' is voor het rookverbod (Aanhangsel Tweede Kamer, 18 juni 2008: 6307).

In de tussenliggende periode zijn geen letterlijke verwijzingen naar mediaberichtgeving terug te vinden, maar in oktober wordt wederom gedebatteerd over het rookverbod. Deze keer gebeurt dat naar aanleiding van de controle op de naleving door de VWA en minister Klinks voorstel om direct een boete uit te delen:

Vandaag debatteert de Tweede Kamer over het verbod. VVD en PVV willen dat minister Klink (Volksgezondheid) overtreders van het rookverbod eerst waarschuwt voordat ze worden beboet. Dat gebeurde tot 1 oktober ook. Daarnaast willen ze dat kleine cafés zonder personeel worden uitgezonderd van het rookverbod. "De wet is bedoeld om werknemers een rookvrije werkplek te garanderen," zegt VVD'er Halbe Zijlstra, die het algemene rookverbod in de horeca te rigide vindt (Algemeen Dagblad, 7 oktober 2008).

In dat spoeddebat op 7 oktober wordt naar 'berichten die ons bereiken' verwezen (Wiegman-van Meppelen Scheppink, handelingen Tweede Kamer, 7 oktober 2008, 10-667).

Net als in de diertransportcasus is ook hier een strategische inzet van informatie – dus het geven van een bepaalde kwalificatie, zoals 'incident' of 'structureel' – te zien en dan met name wat betreft de cijfers over overtreding of naleving van het rookverbod.

De discussie over het rookverbod wordt omgeven door gegoochel met cijfers. Volgens KHN [Koninklijke Horeca Nederland, SJ] bagatelliseert Klinks ministerie het aantal opstandige caféhouders. De Stichting Red de Kleine Horecaondernemer zegt dat minstens duizend cafés het verbod negeren. Gesteggeld wordt er ook over de bedrijfsmatige gevolgen. Volgens tegenstanders is al een aantal kroegen ten onder gegaan aan het rookverbod en hangt vijftienhonderd tot drieduizend cafés datzelfde lot boven het hoofd. Het CBS schrijft omzetzalingen in de horeca vooral toe aan de dreigende recessie. Wichard Taks: "Die lui in Den Haag zijn wereldvreemd." Eensluidendheid is er wel over het gegeven dat – mede als gevolg van beroepsmogelijkheden – nog geen enkele van de vijfhonderd uitgeschreven boetes is geïnd (de Volkskrant, 19 november 2008).

Deze informatie bereikt politici, die deze op hun beurt weer inzetten ter ondersteuning van hun eigen visie:

De Kamer steunt een hardere aanpak van exploitanten die het verbod negeren. Oppositiepartij VVD wil wel dat Klink eerst onderzoekt of kleine cafés omzet verliezen. "Eerst knelpunten analyseren en pas daarna bikkelhard handhaven", vindt VVD-Kamerlid Halbe Zijlstra (de Volkskrant, 19 november 2008).

Hier is dus eenzelfde patroon te zien als bij het veetransport, waar het ene Kamerlid van incidenten sprak en het andere van structurele overtredingen.

Ook burgers – of, specifieker gezegd, café-eigenaren – lijken in media een 'weg naar boven', naar het parlement, te zien. Onder de titel "Ik heb niks te maken met de wetten en de regels van de regering" geven twee rokers dit aan:

Door het rookverbod te negeren, laat ze naar eigen zeggen merken dat ze het er niet mee eens is. "We gaan door tot we naar de verdommenis gaan," brult haar vriend (het Parool, 11 juli 2008).

Dit lijken echter eerder uitroepen van ontevredenheid dan serieuze bijdragen aan het debat over het rookverbod in de horeca.

Sancties

Niet alleen het geven van meer informatie aan democratische principalen is van belang, ook wat daarmee vervolgens gebeurt is interessant. In welke mate beschikken de media – of het achterliggende forum: burgers – over een adequate informatiepositie en over reële sanctiemogelijkheden? In de vorige paragraaf is al vastgesteld dat burgers en media over een goede informatiepositie beschikken: media verzamelen informatie waarvan zichzelf of burgers gebruik kunnen maken om oordelen te vellen of sancties te geven. Media, of hun achterliggende forum: burgers, beschikken zoals eerder geconcludeerd alleen over informele sanctiemogelijkheden. Sancties in het democratisch perspectief betreffen het in berichtgeving opzettelijk beschadigen van de reputatie van de organisatie, hier de Voedsel en Waren Autoriteit.

Casus I: diertransport

Wordt de reputatie van de VWA in de casus van het diertransport opzettelijk beschadigd in mediaberichtgeving? In het vorige hoofdstuk is al geconstateerd dat er oordeelsvorming plaatsvindt: zowel door media als zelfstandig forum als door externe actoren die media als intermediair gebruiken. Een eerste publiekelijk oordeel wordt gegeven door Hans Baaij, directeur van de stichting Varkens in Nood:

"Het systeem is verrot", zegt Hans Baaij, directeur van Varkens in Nood. "Wij stonden te wachten in Noord-Frankrijk", zegt Baaij, "en het eerste transport dat we oppikten leverde op de plaats van bestemming al deze beelden op." (NRC Handelsblad, 1 augustus 2007a)

Uit de context blijkt dat met 'het systeem' verwezen wordt naar de praktijken bij transporteurs en de controles (die onder de verantwoordelijkheid van de VWA vallen) daarop. Ook in andere berichten is te zien dat de reputatie van de VWA aangetast wordt. Zo wordt onder de kop 'Vertrouwen in veetransporteurs is weg' ingegaan op de effecten van de sinds 2004 verlichte controles op veetransport. In dat artikel wordt verwezen naar transporteurs die misbruik maken van de lichtere controles en tussen de regels door de vloer aangeveegd met het bijbehorende beleid van het ministerie van LNV (NRC Handelsblad, 11 september 2007).

De sanctionering blijft echter niet beperkt tot externe actoren, maar vindt ook in eigen kring plaats. Zo schrijft toenmalig inspecteur-generaal Kleinmeulman:

De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) is niet in staat al haar wettelijk opgelegde taken naar behoren uit te voeren. "Door de vermindering van het budget wordt de ondergrens op het toezicht bereikt, zo niet overschreden", schreef de hoogste ambtenaar van de VWA, inspecteur-generaal A. Kleinmeulman, in oktober vorig jaar in brieven aan de ministeries van Volksgezondheid (VWS) en Landbouw (LNV). Deze ministeries houden gezamenlijk toezicht op de VWA (NRC Handelsblad, 18 februari 2008).

Dit is te beschouwen als een sanctie omdat hiermee de reputatie van de VWA schade toegebracht wordt. Zelfs door de minister die opdrachtgever is van de VWA, wordt de organisatie gesanctioneerd:

De controle op veetransporten en slachterijen is de afgelopen tijd verbeterd, maar het toezicht is nog altijd onvoldoende (de Volkskrant, 18 december 2008).

Samen met de in het vorige hoofdstuk weergegeven sancties is het dus duidelijk dat de reputatie van de VWA door berichtgeving over de controle op diervoer een flinke deuk oploopt.

Casus II: Rookverbod in de horeca

In de casus van het rookverbod vindt sanctionering vooral plaats door het in diskrediet brengen van de VWA-controleurs. De media vormen hier een intermediair tussen burgers c.q. café-eigenaren en politici die zij willen bewegen tot het veranderen van het beleid ten aanzien van roken in de horeca. Onderstaand fragment toont aan hoe de beeldvorming omtrent 'rookcontroleurs' zich ontwikkelde:

En opeens was daar een nieuwe beroepsgroep. Sinds afgelopen najaar struinen rookinspecteurs van de Voedsel en Waren Autoriteit de kroegen af om te controleren of het rookverbod wel fatsoenlijk wordt nageleefd, en met stip kwamen ze binnen als dé nieuwe nationale pispaal (het Parool, 31 januari 2009).

Ook zijn er duidelijk tekenen van sanctionering te zien die zich buiten de media voltrekken. Het sterkste voorbeeld hiervan is het al eerder genoemde fotograferen van de VWA-controleurs, wat wel veel aandacht krijgt in berichtgeving. Opvallend genoeg ontkennen café-eigenaren tegenover journalisten dat het hun doel is om de controleurs of de VWA te beschadigen:

In Tilburg zijn de controleurs eenvoudig te herkennen omdat ze onder politiebegeleiding hun werk doen, stelt Taks. Het actiecomité [Buigen of Barsten, SJ] overweegt portretten van de VWA'ers op zijn internetpagina te publiceren. "Het is echt niet de bedoeling om die mensen aan de schandpaal te

nagelen, maar we willen weten wie we in onze zaak hebben.” (Algemeen Dagblad, 20 november 2008).

Uit de context wordt echter duidelijk dat het hier een sanctie betreft naar aanleiding van de strengere controles op de naleving van het verbod die minister Klink even daarvoor heeft ingesteld:

Tilburgse kroegbazen aangesloten bij het actiecomité Buigen of Barsten gaan controleurs van de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) fotograferen om elkaar te kunnen laten weten met wie ze te maken hebben. Ze hebben dat gisteren besloten tijdens een gezamenlijk overleg naar aanleiding van strengere handhaving die minister Ab Klink (Volksgezondheid) heeft aangekondigd (Algemeen Dagblad, 20 november 2008).

Dit bericht drong ook tot de Tweede Kamer door:

In de Tweede Kamer leidde de aankondiging gisteren direct tot vragen. Coalitiepartij PvdA noemt de actie onacceptabel, intimiderend en een schending van de privacy. De partij wil weten wat de regering kan en gaat doen en welke sancties mogelijk zijn (Algemeen Dagblad, 19 november 2008).

Het fotograferen van de controleurs – wat met een sisser lijkt te zijn afgelopen, want in verdere berichtgeving wordt er geen melding van gemaakt – is daarmee het meest duidelijke teken van sanctionering van de VWA. Hoewel dit niet direct en uitsluitend via mediaberichtgeving gebeurt, vormen kranten wel een belangrijke intermediair tussen de café-eigenaren en de principalen van de VWA, getuige de reactie van de Tweede Kamer. Dat de fotografische sanctie van het comité ‘Buigen of Barsten’ echter niet het gewenste effect (opheffing of verzachting van het verbod) heeft, wordt duidelijk uit de reacties in de Tweede Kamer. De PvdA wil immers kijken op welke manier fotografen van controleurs gestraft kunnen worden (Algemeen Dagblad, 20 november 2008).

Daarnaast tekenen kranten nog verhalen van individuele cafébezoekers op die het recht in eigen hand nemen ten aanzien van VWA-controleurs:

Aan de tap heeft stamgast Nelis – verhuizer van beroep met een passie voor Japanse vechtsporten – net 'een rondje voor iedereen' gegeven als een kleine, tener gebouwde man hem vanachteren op zijn schouder tikt, hem wijst op de sigaret in zijn mondhoek en zegt: "Ik m-moet u be-boeten." "D-dat m-moet je v-vooral doen", zegt Nelis, terwijl hij zijn (vierde) borrel met een gevaarlijk soort rust op de bar terugzet. "Nelis, niet doen!" roepen enkele andere bezoekers, die nog in iets nuchterder nevelen verkeren, maar het is al te laat. Volledig beroofd van zelfs maar de geringste autoriteit belandt de inspecteur van de Voedsel en Waren Autoriteit op het plaveisel voor het café (NRC Handelsblad, 26 september 2008).

Dit is echter geen incident, maar wijder verbreid:

De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) heeft besloten het rookverbod in de horeca meer anoniem te controleren en pas de volgende dag de kroegeigenaar een boete te geven. Dat is een reactie op bedreigingen aan het adres van de inspecteurs. Die agressie is vooral afkomstig van klanten, zegt een woordvoerder van de VWA. De inspecteurs zijn speciaal getraind om met dergelijk, meestal verbaal, verzet om te gaan (het Parool, 7 oktober 2008).

Tot slot blijkt dat niet alleen de VWA, maar ook de verantwoordelijke voor het beleid, minister Klink, niet gevrijwaard wordt van oordelen:

Hoe minder greep politici op de grote wereld hebben, zo lijkt het, hoe indringender zij zich bemoeien met het privéleven van burgers. Minister Klink van Volksgezondheid is een meester van deze micropolitiek. Het rookverbod in de horeca is daar een voorbeeld van. Klink kondigde onlangs aan dat de tijd van waarschuwen voorbij is. De Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) zal boeten uitdelen als er toch gerookt wordt in de kroeg (de Volkskrant, 6 oktober 2008).

Al met al ontstaat uit krantenberichtgeving het beeld dat het rookverbod in de horeca over het algemeen niet geliefd is bij cafébezoekers en dat controleurs, als belichaming van dit verbod, hiervan het slachtoffer zijn. Media zijn dus niet de primaire gevers van oordelen of sancties, maar tekenen deze wel op en zijn zo een intermediair richting de VWA en haar principalen.

Consequenties

Tot slot is het de vraag wat de consequenties van het verantwoordingsarrangement in democratisch perspectief zijn. In welke mate leidt het verantwoordingsarrangement met media zelf bijsturing van het optreden van de VWA in door democratisch gelegitimeerde principalen?

Casus I: diertransport

Het is duidelijk dat de twee verantwoordingsprocessen aan media met betrekking tot veetransport bij hebben gedragen aan bijsturing door zowel het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit als door minister Verburg en de Tweede Kamer.

Een VWA-medewerker stelt dat er voor de affaire met zowel het eerste veetransport als het uitgelekte rapport de passendheid van de instrumenten niet goed was: er was geen instrument beschikbaar tussen een waarschuwing aan en schorsing van een bedrijf. Bovendien was er een chronisch tekort aan dierenartsen en voelden 'practitioners' (freelance dierenartsen) zich niet betrokken bij de VWA. Deze zaken belemmerden een effectieve handhaving. Na de media-aandacht voor het eerste veetransportincident en het uitgelekte rapport is het ministerie van LNV ervan overtuigd dat ze "ons meer instrumenten moeten geven om die handhaving beter op te tuigen". Er kwamen bijvoorbeeld bestuurlijke boetes, extra geld voor nieuwe dierenartsen en er wordt aan gewerkt om de practitioners meer betrokken te laten zijn bij de VWA. Een VWA-medewerker geeft – naar aanleiding van een vraag daarnaar – aan dat de mogelijkheid tot het doorvoeren van deze veranderingen ontstond na de media-aandacht. Intern, zonder de media-aandacht, "hadden we dit niet voor elkaar gebokst". Vaak moet er eerst een crisis zijn voordat er zaken veranderd kunnen worden, aldus deze medewerker (R2, 28 april 2009). Ook de door de Tweede Kamer en minister Verburg gewenste onderzoeken door Hoekstra en Vanthemsche hebben bijgedragen aan het bredere spectrum van instrumenten (NRC Handelsblad, 16 augustus 2008).

Wordt dit ook door medewerkers van het ministerie van LNV als zodanig ervaren? Een medewerker van het ministerie van LNV geeft aan dat er wat hem betreft niets structureel is veranderd in de verhoudingen tussen LNV en de VWA, 'je moet immers toch met elkaar verder' (R7, 18 mei 2009). Hier wordt echter met name op de meer persoonlijke verhoudingen gedoeld, zo blijkt uit de context. Qua overleg geeft hij aan dat er wel het een en ander gewijzigd is, zo zitten de top van LNV en de VWA maandelijks met elkaar aan tafel (R7, 18 mei 2009).

Er is dus een verschil te zien in hoe de effecten van de verantwoordingsrelatie met media beleefd worden. Medewerkers van de direct betrokken organisatie, de Voedsel en Waren Autoriteit, percipiëren de effecten ervan als veel ingrijpender dan op iets grotere afstand staande organisaties

zoals het ministerie van LNV. Het lijkt bovendien zo te zijn dat de bijsturing door democratische principalen vrijwel exclusief te danken is aan de media-aandacht. Immers, het rapport met verbeterpunten bestond al en het was dus bekend dat de uitvoering verbeterd zou moeten worden, maar pas na de golf van aandacht werden daadwerkelijk veranderingen doorgevoerd, zoals een VWA-medewerker (R2) ook al aangeeft. In de casus van het veetransport is dus een duidelijk samengaan tussen een verantwoordingsrelatie met media en beleidswijzigingen te zien.

Casus II: Rookverbod in de horeca

Ook in de casus van het rookverbod in de horeca is het de vraag wat de consequenties van het verantwoordingsproces van de VWA aan media zijn, vanuit democratisch perspectief bezien. Draagt het verantwoordingsproces bij aan effectief bijsturen door democratische principalen? Dit lijkt het geval te zijn. Waar het in de eerste casus helder was dat de veranderingen te danken waren aan media-aandacht, is het hier twijfelachtig in hoeverre het bijsturen van beleid het gevolg is van berichtgeving in de media – een kwestie die later besproken wordt.

De grote lijn van het controlebeleid op de naleving van het rookverbod is dat er in eerste instantie alleen gecontroleerd werd en dat controleurs waarschuwden, maar nog geen boetes uitdeelden. Op dat moment stelde de VWA dat het rookverbod in de horeca “massaal wordt nageleefd” (VWA, 14 juli 2008). Later kwamen er tekenen dat groepen cafés het opzettelijk minder nauw zouden nemen met de regelgeving en wordt er zelfs gesproken van ‘chaos’:

Het verzet tegen het rookverbod in de horeca neemt steeds grotere vormen aan. In zeker elf steden hebben cafébazen boetepotten ingesteld om bekeuringen uit te betalen. Duizend ondernemers hebben zich aangesloten bij een actiecomité. In de Tweede Kamer wordt ondanks een noodkreet van brancheorganisatie Koninklijke Horeca Nederland verontwaardigd gereageerd. Horeca Nederland zegt begrip te hebben voor het verzet, maar keurt wetsovertreding wel af. Directeur Lodewijk van der Grinten roept gemeenten op te overleggen over een oplossing voor de 'ontstane chaos'. Hij denkt onder andere aan het toestaan van grotere en meer overdekte terrassen. Het felst is het verzet tegen de maatregel, die op 1 juli van kracht werd, in Brabant. De eigenaren van 25 Tilburgse cafés stelden een pot in waaruit ze eventuele boetes kunnen betalen. Hetzelfde gebeurt onder andere in Dordrecht, Groningen, Winschoten, Den Helder en Westland (Algemeen Dagblad, 24 september 2008).

Berichtgeving als hierboven staand bereikte ook minister Klink en leidde tot strengere handhaving van het verbod. Er is dus een verband te zien tussen beeldvorming van een verminderde naleving en een reactie van beleidsmaker minister Klink. Hij geeft aan dat voortaan direct boetes uitgedeeld gaan worden:

Inspecteurs van de Voedsel en Warenautoriteit (VWA) gaan vanaf volgende week streng optreden tegen cafés waarin nog wordt gerookt. “Na de invoering van het rookverbod in de horeca deze zomer hebben we vooral gewaarschuwd. Nu gaan we direct boetes uitdelen,” zegt minister Klink (Volksgezondheid).

Volgens Koninklijke Horeca Nederland heeft de invoering van het rookverbod tot een chaos geleid. Klink vindt dat zwaar overtreden. “Inmiddels is 95 procent van de horeca rookvrij. De overige 5 procent zal volgen.” Klink zegt het te betreuren als kroegen failliet gaan door het rookverbod. “Dat is pijnlijk, maar we hebben er bewust voor gekozen geen uitzonderingen te maken voor kleine cafés. Anders zou het oneerlijk zijn geweest tegenover de grotere horecagelegenheden waar wel een rookverbod geldt.”

De minister wil dat streng wordt opgetreden om de regels te handhaven. Verhoging van de boetes,

zoals sommige partijen in de Tweede Kamer voorstellen, ziet hij niet zitten. In veel cafés waar gerookt wordt, hebben klanten een boetepot ingesteld. Klink wil eerst afwachten hoe het vanaf volgende week gaat. De boetes zijn nu 300 euro en lopen op bij elke volgende overtreding (Algemeen Dagblad, 25 september 2008).

Deze aankondiging leidde tot agressie van de zijde van cafébezoekers, wat de VWA weer dwingt tot het nemen van maatregelen:

De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) heeft besloten het rookverbod in de horeca vaker anoniem te gaan controleren en pas de volgende dag de kroegeigenaar een boete te geven. Dat is een reactie op bedreigingen aan het adres van de inspecteurs. Die agressie is vooral afkomstig van klanten, zegt een woordvoerder van de VWA. Of het aantal bedreigingen toeneemt, kon de VWA vandaag niet zeggen. In een spoeddebat in de Tweede Kamer wilden VVD en Partij voor de Vrijheid vandaag weten waarom de VWA sinds vorige week meteen boetes uitdeelt (NRC Handelsblad, 7 oktober 2008).

Over het bovengenoemde besluit van minister Klink vond op 7 oktober 2008 een spoeddebat plaats. Klink kondigde hierin aan niet naar aanleiding van overtreders zijn beleid te wijzigen:

Volgens de minister zou het 'koddig' zijn om alleen een waarschuwing te geven als de overtreder niet van plan is zijn gedrag te veranderen. "Slechte handhaving creëert ongelijkheid en zou niet eerlijk zijn tegenover de 95 procent van de horecagelegenheden die zich wel aan het rookverbod houdt." Daarom volhardt Klink in zijn handavingsregime. Hij wordt hierin gesteund door een meerderheid van de Kamer (Trouw, 8 oktober 2008).

Er ontstaat een verharding tussen de café-eigenaren die tegen het rookverbod strijden en minister Klink die naleving ervan wil afdwingen. Klink zet zwaardere middelen, namelijk de Wet economische delicten, in:

In een brief aan de Tweede Kamer kondigde de minister van volksgezondheid een strengere aanpak aan van hardnekkige overtreders van het rookverbod, met hogere boetes en desnoods sluiting van het horecapand. Volgens Klink is roken in de horeca een economisch delict, vanwege de concurrentievervalsing ten opzichte van cafés waar niet wordt gerookt. De Voedsel en Waren Autoriteit gaat vanaf nu ook gebruikmaken van de Wet economische delicten bij het beboeten of tijdelijk sluiten van een zaak waar wordt gerookt. Een meerderheid in de Tweede Kamer steunt een harder optreden tegen overtredingen van het rookverbod in de horeca (het Financieele Dagblad, 19 november 2008).

In de periode vanaf januari 2009 is te zien dat het eerste café wordt gedagvaard wegens overtreding van het verbod (Trouw, 7 januari 2009). Al met al is er een duidelijk verband te zien tussen mediaberichtgeving over de naleving door café-eigenaren en de democratisch vastgestelde inzet van nieuw beleid om de uitvoering bij te sturen. De strengere controles door de VWA en de zwaardere sancties die opgelegd kunnen worden, kunnen gerelateerd worden aan de mediaberichtgeving over het rookverbod omdat er cijfermatig gezien in feite weinig redenen zijn om de handhaving te versterken. Anders gezegd: de naleving van het rookverbod was aanvankelijk erg hoog, hoger dan in eerste instantie toen het recht op een rookvrije werkplek (in het algemeen) werd vastgesteld (R1, 21 april 2009 en R5, 18 mei 2009). Doordat media echter vrij veel aandacht schonken aan niet-nalevende cafés en protest, zoals uit weergegeven berichtgeving blijkt, ontstond er een beeld van slechte naleving. Dat zorgde voor de noodzaak om gericht te gaan controleren en strengere straffen op te leggen om zo naleving af te dwingen én beeldvorming te beïnvloeden. Kortom, hoewel de nalevingscijfers op dat moment hoog waren, ontstond in mediaberichtgeving het beeld dat deze

matig is (terwijl dat slechts voor een kleine groep caféhouders geldt) en zagen de democratisch gelegitimeerde principalen van de VWA, de Tweede Kamer en minister Klink, de noodzaak tot het veranderen van het beleid ten aanzien van de controle op de naleving van het verbod. Dit lijkt dus een rechtstreeks gevolg van mediaberichtgeving te zijn.

Ook in de casus van het rookverbod is dus een verband tussen media-aandacht voor de naleving van het verbod en bijsturing van het uitvoeringsbeleid te zien, hoewel het verband tussen berichtgeving en beleidsaanpassing hier minder 'hard' is dan in de eerste casus. Het is in ieder geval duidelijk dat de veranderingen die optreden ook duidelijk in de richting zijn die democratische principalen wensen – een eigenschap van het informatieaspect van het democratisch perspectief.

RECHTSSTATELIJK PERSPECTIEF

Corruptie en machtsconcentraties moeten tegengaan worden en publieke verantwoording is daar een goed middel voor, zo is de gedachte achter het rechtsstatelijk perspectief (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 50-51). Concreet gezegd stelt dit perspectief de vraag: toetst het forum – dus toetsen media – op het naleven van democratisch vastgestelde normen en leidt het verantwoordingsarrangement tot het beter volgen van de regels door de VWA?

Informatie

Vanuit het oogpunt van informatievoorziening wijst het rechtsstatelijk perspectief op het belang van de (informele) bevoegdheid van het forum om de actor om informatie te vragen en te krijgen waar het forum de actor om vraagt.

Casus I: diertransport

Zoals reeds in het vorige hoofdstuk onder 'informatiefase' is besproken, krijgen journalisten en andere actoren over het algemeen genomen de informatie waar zij om vragen. Hoewel journalisten zich niet kunnen beroepen op een formele informatieplicht, is het wel beleid van de VWA om open en transparant te zijn over hun werkwijze en resultaten (R1, 21 april 2009). De VWA voelt dus een verplichting om gegevens over haar werkwijze te verstrekken, alhoewel dat niet zozeer alleen aan media als zelfstandig forum gericht is, maar zeker ook aan belangengroepen en – het achterliggende forum – burgers (R1 en R2, 21 en 28 april 2008). Media krijgen de informatie waar zij om vragen, tenzij bedrijfsbelangen in het geding zijn, aldus een VWA-medewerker (R2, 28 april 2009). Hier denken organisaties als Varkens in Nood en stichting Dier en Recht anders over: zij ervaren de informatievoorziening van de VWA als traag en alleen na brieven schrijven krijgen zij een reactie. Hier verbazen zij zich over, aangezien het om zaken gaat die toch gemakkelijk bereikbaar zouden moeten zijn, zoals reisjournaals van diertransporten (R3 en R4, 14 mei 2009). Ze hebben echter wel de mogelijkheid om een beroep te doen op de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB). Deze regelt het recht op informatie van de overheid: iedereen kan een verzoek indienen om bepaalde informatie van een overheidsorgaan te ontvangen (website ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, pagina openbaarheid). Dit geldt dus ook voor journalisten.

Een andere manier om het informatieaspect van het rechtsstatelijk perspectief te bekijken, is door de vraag te stellen of media relevante of aanvullende informatie bieden over de naleving van regels door de VWA. Dit lijkt op het informatieaspect van het democratisch perspectief, maar legt een

ander accent: het gaat er niet zozeer om of zij informatie bieden aan democratische principalen, maar meer in het algemeen en de nadruk ligt niet op de aanvullendheid van de informatie, maar op de inhoud: betreffen het gegevens over de naleving van regels?

Onderstaand fragment is een voorbeeld van – veelvoorkomende – berichtgeving waarin gesteld wordt dat de controle op de naleving, en dus het volgen van regels door de VWA, beperkt is:

Bijvoorbeeld doordat er in januari een intern rapport van de VWA uitlekte dat toen al een jaar oud was. Het stelde vast dat het toezicht van de VWA gebrekkig was en dat bedrijven regels aan hun laars laptten. Een gevolg is dat er onder meer bij de export " grote veterinaire risico's gelopen worden" (NRC Handelsblad, 21 februari 2008).

Het fragment laat dus zien dat journalisten de VWA toetsen: ze kijken of de organisatie haar eigen regels c.q. plichten naleeft. Ook het naleven van regels door de vleessector zelf is volgens onderstaand bericht niet adequaat:

Tot nu toe was de sector zelf verantwoordelijk voor goed vervoer en de controle daarop. Maar het ging de afgelopen weken twee keer helemaal mis. De minister trekt de mogelijkheid van zelfregulering daarom voorlopig in. De Algemene Inspectiedienst (AID) zal met vliegende brigades controles houden (Trouw, 11 september 2007).

Tot slot wijzen ook andere berichten op gebrekkige regelgeving en/of naleving door de VWA:

Volgens het interne VWA-rapport is er met deze exportcertificering veel mis. Als het vee ook een dag voor vertrek op stal kan worden gecontroleerd, zo concludeert het rapport, dan heeft een arts geen enkele garantie meer dat het vee dat hij heeft gezien ook het vee is dat op de wagen gaat. Waarom zou de arts dan nog in de stal naar een willekeurige groep varkens gaan kijken? Conclusie: sommige artsen "komen niet eens meer op stal" en "beperken zich tot het uitschrijven van het certificaat". Het rapport kent één geval van een transporteur die het zo bont maakte dat het protocol door de VWA definitief werd ingetrokken. "Deze exporteur heeft onder een andere naam weer een nieuw protocol aangevraagd (en gekregen)." (NRC Handelsblad, 31 januari 2008).

Deze drie fragmenten zijn exemplarisch voor berichtgeving over de controles van de VWA met betrekking tot diertransporten. Hoewel het vaak weergave van oordelen of informatie van anderen – bijvoorbeeld de VWA zelf – betreft, is met name rondom het uitlekken van het rapport in januari 2008 te zien dat media een rol spelen bij het geven van informatie over de naleving van regels door de VWA.

Casus II: Rookverbod in de horeca

Voor het rookverbod in de horeca geldt wat betreft regelgeving in feite hetzelfde als voor de veetransportcasus. Journalisten beschikken niet over een formele bevoegdheid om organisaties zoals de VWA om informatie te vragen, maar de VWA voelt zich wel min of meer verplicht om deze te geven (R1 en R2, 21 en 28 april 2009).

Een andere interessante vraag komt voort uit een combinatie van het democratisch en rechtsstatelijk perspectief: bieden media – als intermediair of zelfstandig forum – relevante informatie, vanuit het oogpunt van het naleven van regels gekeken? Bij het diertransport was dit het geval. Een blik op de berichtgeving wijst uit dat er wat betreft informatie over de naleving van regels door de VWA met name getornd wordt aan de juridische wortels van het verbod:

Juridisch protest tegen het rookverbod in de horeca kan zeer kansrijk zijn. Het is maar de vraag of het rookverbod in alle gevallen in stand blijft bij de hoogste rechter van de EU. Dat stelt staats- en bestuursrecht deskundige Oswald Jansen van de universiteit Utrecht. Hij geldt als dé specialist op het gebied van bestuurlijke en strafrechtelijke boetes (Algemeen Dagblad, 19 november 2008a).

Maar dat sommige omzeilingen ook niet mogelijk zijn:

Drie toonaangevende hoogleraren bestuursrecht steunen de redenering van de VWA. „Het is studentikoos en hilarisch, maar kansloos. Geen rechter zal meegaan in de suggestie dat dit iets met godsdienst heeft te maken," stelt hoogleraar bestuursrecht Jan Struiksma van de Vrije Universiteit in Amsterdam over de Universele Rokerskerk van God (Algemeen Dagblad, 19 juli 2008).

Ook niet-deskundigen vinden de maatregel 'regentesk', c.q. onbehoorlijk:

Eigenaar van café het Root Scharlaken in Den Bosch: "Roken in je café is ineens een economisch delict geworden. Kortom, het kan je je zaak kosten als er gerookt wordt. Om een paar sigaretten! Waar gaat het over! Ik had niet gedacht dat minister Klink het zó hard zou spelen. Ik voel me verslagen. Gisteren nog spraken we in Den Bosch af om de asbakken te laten staan. Nu weet ik het niet meer. Eng gewoon. Dit is regentesk." (Algemeen Dagblad, 19 november 2008b).

Op het niveau van de uitvoering geven media informatie weer over het naleven van de regels door controleurs. Dit concentreert zich vooral op de (vermeende) (on)rechtvaardigheid van de gerichte controles die sinds 1 oktober 2008 worden uitgevoerd:

Stamgast en niet-roker Sian Huis (43) heeft er geen probleem mee dat om hem heen weer gerookt wordt. Hij is tegen het rookverbod, maar vraagt zich wel af waarom de VWA niet optreedt. "Het lijkt wel of ze het gedogen. Wees duidelijk vind ik. Nu krijg je een soort tweedeling tussen cafés die elkaar verwijten gaan maken." (NRC Handelsblad, 22 september 2008).

Ook dit fragment behandelt de controle op de naleving van de VWA:

Naast het plakkaat met de tekst 'Hier wordt gerookt' heeft de Leidse café-eigenaresse Marina Bosman op het raam een waarschuwingsbrief van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) geplakt. Die hangt er twee weken, maar de controleurs van de VWA laten na om Bosman, wier cafeetje blauw staat van de rook, te beboeten. 'Hoera, we zijn verkleit!', jubelde Bosman nadat de VWA haar op 22 augustus per brief waarschuwde voor de gevolgen van overtreding van het rookverbod. 'Laten ze me maar een boete geven, want dan kan ik naar de rechter', tart ze de 'rookpolitie'. Van de gasten van Ons Cafeetje rookt 90 procent, beklemtoont Bosman, en ze gaat liever rebellerend ten onder dan dat ze haar kroegje (40 vierkante meter) 'onderwerp van betutteling' maakt (de Volkskrant, 10 september 2008).

Net als het onderstaande, waarin tekenen van het toetsen op normen terug te zien zijn, doordat burgers hun mening geven over het controlepatroon van de VWA:

Het eerste café dat zich heeft aangesloten bij de Enige en Universele Rokerskerk, heeft een boete gekregen. Café Lindeboom in Alkmaar moet driehonderd euro betalen omdat het rookverbod is overtreden. Klanten reageerden verongelijkt omdat het café al drie weken na het rookverbod werd gecontroleerd en kort daarop een boete kreeg. "Veel kroegen uit de buurt hebben nog helemaal geen bezoek gehad van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). Een misstand." (het Parool, 11 augustus 2008).

Hoewel al deze berichtgeving ingaat op de controle op de naleving van het verbod door de VWA, is alleen in laatste bericht een teken te zien van eventueel te weinig controle. Er was in die tijd echter nog geen gericht (op bewuste overtreders gericht) controlebeleid, dus dit is geen duidelijk bewijs van onvoldoende controle door de VWA. Over het algemeen levert het verantwoordingsproces dus informatie op over de mate waarin de VWA de controles volgens de regels uitvoert, ongeacht het feit of de gecontroleerde cafés het daarmee eens zijn. Hun protest geeft in feite aan dat de VWA-controleurs de normen naleven.

Sancties

Casus I: diertransport

De vraag of het forum over reële (informele) sanctiemogelijkheden beschikt, is ook in het vorige hoofdstuk aan de orde gekomen. Hierbij is echter nog niet specifiek gekeken naar oordelen over de behoorlijkheid van bestuur, wat van belang is in het rechtsstatelijk perspectief. Deze worden wel degelijk geveld, zoals onderstaande citaten illustreren:

De dierenwelzijnsorganisatie vindt dat de Voedsel- en Warenautoriteit te weinig controles uitvoert. "De lange reeks misstanden houdt aan," zegt voorzitter Hans Baaij van Varkens in Nood. "En niemand doet er iets aan, er komt geen enkele exportbelemmerende maatregel." (Algemeen Dagblad, 21 december 2007).

De oordelen betreffen niet alleen de VWA, maar ook democratische principalen. In onderstaand fragment – een opiniestuk – is te zien dat ook leden van Tweede Kamerfracties die medeverantwoordelijk zijn voor beleid beoordeeld worden:

Vorige week bleek dat weer eens, toen in de Tweede Kamer werd gepleit werd voor strengere regels voor de vaak tenenkrommende praktijken bij dierentransporten. Dat een partij als de VVD in zo'n geval niet voor een grotere strengheid is, kan ik, gelet op hun beschermfunctie van het bedrijfsleven, nog wel plaatsen. Dat echter christelijke clubs als het CDA en de SGP het niet nodig vonden voor die strengere regels voor dierentransport te stemmen geeft ernstig te denken en doet mij maar weer eens afvragen wat eigenlijk onder zogeheten christelijke politiek wordt verstaan (het Parool, 7 augustus 2007).

Ook het tweede incident roept oordelen op over de VWA die zich niet aan de regels houdt:

"Wanbestuur", zegt Kamerlid Krista van Velzen (SP) naar aanleiding van de brief. "We hebben het over de volksgezondheid, niet over lantaarnpalen. Het is niet acceptabel dat de VWA zelf aangeeft haar taken niet aan te kunnen. Er moet meer geld bij of er moet gekeken worden waarom er tekorten zijn." (beide NRC Handelsblad, 18 februari 2008).

Media fungeren hier dus als platform voor anderen om hun oordelen te kunnen geven over het naleven van normen door de VWA.

Zijn deze oordelen ook sancties te noemen? Met name in het laatste fragment is te zien dat de VWA symbolisch gesanctioneerd wordt: door van 'wanbestuur' te spreken, wordt de organisatie als geheel gediskwalificeerd. Deze uitspraak kan gezien worden als een sanctie en een prikkel om behoorlijker te besturen, maar het is maar de vraag of deze dat effect heeft: een dergelijk oordeel kan ook juist weerstand oproepen en leiden tot afsluiting van de organisatie voor dit soort berichtgeving.

Casus II: Rookverbod in de horeca

Is hetzelfde zichtbaar in de casus van het rookverbod in de horeca? In onderstaand citaat is te zien dat een klant van een café de terechtheid van de VWA-controle in twijfel trekt. Hij geeft aan dat er, door gerichte controles te houden, sprake is van rechtsongelijkheid.

Café Lindeboom in Alkmaar moet 300 euro boete betalen, omdat het rookverbod is overtreden. Drie weken na de invoering van het rookverbod kreeg café Lindeboom, dat is aangesloten bij de Enige en Universele Rokerskerk van God, een waarschuwing. Volgens een klant, die als woordvoerder optreedt, is er sprake van rechtsongelijkheid, omdat kroegen uit de buurt nog geen bezoek van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) hebben gehad. De VWA laat weten horecagelegenheden gericht te controleren. Café Lindeboom zou daarvan een voorbeeld zijn. Gelovigen dachten er legaal te kunnen roken als eredienst voor de goddelijke drie-eenheid van rook, vuur en as (de Volkskrant, 11 augustus 2008).

De VWA zelf geeft echter aan dat dit beleid van gericht controleren juist is ingesteld om de opzettelijke overtreders, zoals bovenstaand café, ertoe te bewegen om zich aan de regels te houden (R1, 21 april 2009). Dit voorbeeld is een van de weinige waarbij burgers zich expliciet tot de VWA-controles richten. De meeste oordelen die over het rookverbod in het kader van de behoorlijkheid van bestuur worden gegeven, betreffen de juistheid of rechtvaardigheid van het beleid in het algemeen en richten zich dus eerder op de Tweede Kamer of het ministerie van VWS. Met name de rechtszaken tegen overtredende cafés leveren dergelijke oordelen op:

De luchthartigheid waarmee minister Ab Klink (Volksgezondheid) tot dusverre de kritiek op het rookverbod voor de horeca terzijde schoof, lijkt niet meer toereikend. Het wordt steeds waarschijnlijker dat Klink zijn wetgeving moet aanpassen nu in navolging van de rechtbank in Breda ook het gerechtshof in Den Bosch concludeert dat de bewindsman gammele regelgeving heeft opgesteld. Volgens het hof bestaat er geen 'deugdelijke, wettelijke grondslag' voor het verplicht opleggen aan horecaondernemers zonder personeel dat zij een rookverbod instellen en handhaven. Tot die uitspraak kwam het hof dinsdag in een beroepszaak tegen het Bredase café Victoria (de Volkskrant, 13 mei 2009).

En:

Niet alleen in de kwestie van het vrijgesproken café Victoria maar ook in die van het veroordeelde café De Kachel is beroep ingesteld. Eind volgende maand buigt ook het gerechtshof in Leeuwarden zich over het rookverbod. Bij de bezwaarschriftencommissie van het ministerie van VWS zijn inmiddels honderden bezwaarschriften van bekeurde horecaondernemers ingediend. "Dat is niet zo verwonderlijk", zegt een woordvoester van Klink. "Zolang er onduidelijkheid heerst, worden de grenzen van de wet gezocht." (de Volkskrant, 28 april 2009).

Het is duidelijk dat het hier een intermediairfunctie van de media betreft: zij geven oordelen van anderen weer, maar oordelen niet zelf over de behoorlijkheid van bestuur. Er is een trend te zien in deze oordelen. Aanvankelijk, net na de instelling van het rookverbod in de horeca, werden met name oordelen gegeven over de controles, zoals hierboven weergegeven. Later, vanaf januari 2009 met de komst van de (uitspraken in) rechtszaken tegen overtredende cafés, werd steeds openlijker geoordeeld over de juistheid en rechtvaardigheid van regelgeving (de Volkskrant, 28 april en 13 mei 2009).

Over het algemeen is het wel zo dat cafés die het rookverbod in de horeca opzettelijk niet naleven of het in twijfel trekken, veel gehoor krijgen in de media, zo is de beleving bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Ook medewerkers van de VWA stellen dit. Een medewerker van VWS geeft aan dat in kranten veel verhalen van afzonderlijke café-eigenaren weergegeven worden die het niet eens zijn met het verbod. Bovendien ervaart deze medewerker de berichtgeving als eenzijdig, omdat voorstanders van het rookverbod volgens hem niet aan het woord komen in de verslaggeving. Hierdoor ontstaat het beeld van een matige naleving, terwijl cijfers anders uitwijzen: het rookverbod in de horeca is wat naleving betreft een groter succes dan de rookvrije werkplek aanvankelijk was (R5, 18 mei 2009).

Kortom, er wordt veel geoordeeld, maar wordt er ook gesanctioneerd? De grens tussen een oordeel en een sanctie is in het rechtsstatelijk perspectief niet scherp. In berichtgeving over het rookverbod vindt wel sanctionering plaats zoals in de paragraaf over het democratisch perspectief geschetst is, maar symbolische sancties die prikkels tot betere naleving van de regels geven, komen in de onderzochte berichten niet voor. Wellicht kan dit verklaard worden doordat media-aandacht met name uitgaat naar nalevingscijfers, (kleine) ondernemers die getroffen worden door het rookverbod en sinds begin 2009 de rechtszaken naar aanleiding van het verbod. Daardoor is sanctionering van de VWA op de hier genoemde wijze niet aan de orde. Wat wel te zien is – maar het is echter de vraag of dat als een sanctie beschouwd kan worden – is dat er naar aanleiding van de rechtszaken prikkels c.q. sancties gegeven worden om de wetgeving over het rookverbod in de horeca te herzien. De oorzaak hiervan was de vrijspraak van een café in Breda van overtreding van het verbod. Het Algemeen Dagblad geeft aan: "Volgens de rechters van het hof biedt de huidige Tabakswet te weinig basis om kleine horecabedrijven zonder personeelsleden een totaal rookverbod op te leggen." (Algemeen Dagblad, 13 mei 2009a) Door uitspraken als van Ton Wurtz (stichting Red de Kleine Horeca Ondernemer, zie citaat hieronder) weer te geven, worden prikkels uitgedeeld om de wetgeving te herzien:

Kleine cafés hoeven zich volgens Wurtz weinig zorgen meer te maken om het rookverbod. "Na deze uitspraak kunnen de asbakken weer gewoon op tafel." De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) denkt daar anders over. In afwachting van de reactie van minister Ab Klink (Volksgezondheid) wordt het handhavingsbeleid vooralsnog niet gewijzigd. "Wij blijven kleine cafés controleren en zo nodig een boete opleggen." (het Parool, 13 mei 2009).

Dat die prikkel niet direct het gewenste resultaat heeft, blijkt uit de reactie van minister Klink en de Tweede Kamer:

Het gerechtshof in Den Bosch gaf de actievoerders gisteren gelijk. Misschien juichen ze te vroeg, want minister Klink geeft zich niet zomaar gewonnen (Algemeen Dagblad, 13 mei 2009b).

En:

Het is echter onduidelijk wat de Tweede Kamer nu wil. Klinks eigen partij, het CDA, en de ChristenUnie voelen niets voor een uitzondering voor kleinere cafés. Desnoods moet de wet maar worden aangepast. Regeringspartner PvdA laat zich daar nog niet over uit. De VVD vindt dat onmiddellijk een uitzondering moet komen voor kroegen zonder personeel. De PVV wil helemaal af van het rookverbod. In afwachting van de politieke discussie en het oordeel van de Hoge Raad, dat minimaal zes maanden op zich laat wachten, is er volop onduidelijkheid (Algemeen Dagblad, 13 mei 2009b).

Kortom, er worden prikkels uitgedeeld om 'behoorlijk te besturen' en correcte regelgeving op te stellen, maar die worden niet door alle betrokkenen als zodanig ervaren, getuige de reacties van minister Klink en de Tweede Kamer. Bovendien is te zien dat de 'sancties' het niveau van de uitvoering in feite ontstijgen: vanuit het rechtsstatelijk perspectief bekeken zoeken ze een hoger niveau op, dat van de beleidsmakers en politiek verantwoordelijken.

Consequenties

Casus I: diertransport

Zoals in bovenstaande fragmenten te zien is hebben verschillende fora – waaronder media als zelfstandig forum, burgers en politici – duidelijk geoordeeld dat er sprake is van ontoereikend controlegedrag door de VWA en dat de VWA zich niet aan de regels houdt. Het rechtsstatelijk perspectief stelt hierbij de vraag: heeft de verantwoording van de VWA aan media geleid tot een bijsturing van het beleid in de richting van 'behoorlijker bestuur', oftewel, houdt de VWA zich nu beter aan de regels?

Zowel de berichtgeving over het eerste veetransportincident als over het uitgelekte rapport heeft geleid tot bijsturingen van de organisatie, om precies te zijn, veranderingen in het beleid met betrekking tot de controle op de handhaving. Het is moeilijk om de beleidsveranderingen te relateren aan specifiek een van de twee incidenten en daarom worden deze hier samen behandeld.

Het eerste gevolg van de verantwoording aan media was het instellen van de in hoofdstuk 4 genoemde 'combiteams' van de VWA en AID (website AID, pagina Combiteams). Bovendien is er in de nota Dierenwelzijn een plan van aanpak te zien dat verwijst naar de incidenten:

- De sector heeft per 1 januari 2008 geborgde kwaliteitssystemen voor het transport van dieren. [...]
- De sector komt uiterlijk op 1 juni 2008 met een plan om te komen tot verbetering van de condities op de wagen voor lange afstandstransporten.
- De overheid draagt zorg voor de aanpassing van een handhavingsstrategie zodat het nalevingspercentage omhoog gaat en het aantal incidenten sterk wordt teruggebracht. (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2007: 30)

Vanaf februari 2008 zijn de gevolgen van de mediaberichtgeving over veronderstelde 'misstanden' goed voelbaar voor de Voedsel en Waren Autoriteit. Een VWA-medewerker geeft aan dat de VWA 'een beetje onder curatele' werd gezet door het ministerie van LNV: de organisatie werd 'aan de teugels gelegd' (R2, 28 april 2009). Uiteindelijk leidde de 'problematiek' rondom de Voedsel en Waren Autoriteit tot een verbeterprogramma en kwamen er meer instrumenten om de handhaving te verbeteren.

Ook werd extra geld beschikbaar gesteld voor het aanstellen van nieuwe dierenartsen, waaraan de VWA een 'chronisch gebrek' had: een kwart ontbrak. Daarnaast kwam er een programma voor meer betrokkenheid bij de VWA van 'practitioners', een soort freelance dierenartsen die voor de VWA werken (R2, 28 april 2009).

Tot slot geeft dezelfde VWA-medewerker nog aan dat de verantwoordingsrelatie met media ook op langere termijn doorwerkt in de verticale verantwoordingsrelatie met het ministerie van LNV. Beleidsmakers zijn alerter geworden en de VWA moet meer informatie over haar gedrag aanleveren

over “alles wat een bananenschil zou kunnen zijn” (R2, 28 april 2009). Kortom, het is duidelijk dat de verantwoordingsrelatie van de VWA met media in het geval van veetransporten zowel op de korte als lange termijn de organisatie beïnvloedt.

Varkens in Nood heeft echter niet de indruk dat de VWA zich door wat er gebeurd is, beter aan de regels houdt. De organisatie stelt dat nog steeds dezelfde bestuurders als ten tijde van de incidenten op hun plek zitten en dat zij ook nu nog signalen krijgt van misstanden. Ook constateert zij dat de controle op dierenwelzijn onvoldoende is: er zijn 84.000 veewagens in Nederland en twaalf vliegende brigades, “dus je voelt al aan dat die controle dan natuurlijk heel gering is” (R3, 14 mei 2008).

Casus II: Rookverbod in de horeca

Heeft het verantwoordingsproces van de VWA aan media bijgedragen aan het beter naleven van normen en dus bijgedragen aan behoorlijker bestuur wat betreft het rookverbod in de horeca?

Het lijkt prematuur om hier nu – eind mei 2009 – uitspraken over te doen. Het Openbaar Ministerie is tegen de uitspraak van het hof in Den Bosch in cassatie gegaan (waarbij de uitspraak nog een tijdje op zich kan laten wachten) en er loopt nog een rechtszaak bij het hof in Leeuwarden. Minister Klink heeft naar aanleiding van de zaak in Den Bosch aangegeven dat hij geen reden ziet om de opsporing en vervolging van rookcafés te staken (Algemeen Dagblad, 13 mei 2009b). Kortom, een bijsturing van het beleid is niet binnen de termijn van dit onderzoek te verwachten. Bovendien is het dan nog de vraag in hoeverre de media daarin dan een rol hebben gespeeld. Deze kan hoogstens indirect zijn: zij portretteren caféhouders en doen verslag van rechtszaken, maar beïnvloeden daarmee geen uitspraken van gerechtshoven. Het is daarnaast aannemelijk dat media niet de primaire informatiebron van minister Klink en de Tweede Kamer zijn inzake gerechtelijke uitspraken. Kortom, de consequenties van verantwoording aan media in het rechtsstatelijk perspectief zijn onduidelijk: eventuele toekomstige bijsturing van de controle door de VWA lijkt niet zozeer aan media, maar eerder aan gerechtelijke uitspraken te relateren.

CYBERNETISCH PERSPECTIEF

Een laatste oogpunt van waaruit de effecten van de verantwoordingsrelatie van de VWA met media geanalyseerd wordt, is het cybernetisch perspectief. Dit bekijkt publieke verantwoording vanuit de gedachte dat bestuurders van organisaties door het verantwoordingsproces gewezen worden op tekortkomingen in beleid. Door zelfreflectie, het waarnemen van verantwoordingsprocessen bij andere organisaties en de wetenschap dat het verantwoordingproces zich herhaalt, passen bestuurders van organisaties hun beleid aan. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat met ‘leren’ een ‘impuls tot kwaliteitsverbetering’ wordt aangeduid (Schillemans, 2007: 95).

Informatie

Casus I: diertransport

Het informatieaspect van het cybernetisch perspectief wijst op de effecten van informatieverzameling in het kader van het verantwoordingsproces: dat leidt tot zelfreflectie en dus impulsen tot organisatieverbetering. In het verantwoordingsproces van de VWA aan media in het kader van veetransporten lijkt niet expliciet sprake te zijn van zelfreflectie door informatieverzameling.

Eerder geldt het tegendeel, want wanneer gekeken wordt naar het rapport dat in januari 2007 opgesteld werd – en een jaar later uitlekte – is het duidelijk dat daarin al geconstateerd wordt dat er tekortkomingen zijn op het gebied van handhaving. Ook worden daarin lessen ter verbetering van de VWA genoemd. Het incident dat door Varkens in Nood en het uitlekken van het rapport zijn in dat opzicht dus niet nieuw voor de organisatie. De incidenten zijn eerder bevestigend voor de in het rapport genoemde situatie dan dat zij een nieuw signaal zijn. Daarbij komt nog dat de VWA niet zozeer in verlegenheid werd gebracht door nieuwe informatie en dat zij dus in het verantwoordingsproces niet ‘gedwongen’ werd om informatie te geven, maar dat het proces ontstond doordat de informatie voor burgers en principalen in de verticale verantwoordingsrelatie nieuw was. Ten tijde van de incidenten was er dus geen sprake van informatieverzameling in het kader van een verantwoordingsproces; er was wel informatie verzameld die tot zelfreflectie in dat opzicht leiden ze dus niet tot zelfreflectie; de informatievoorziening heeft immers al een tijd geleden plaatsgehad. Een VWA-medewerker zegt hierover het volgende: “we hadden dat rapport juist gemaakt omdat wij vonden dat we ons moesten verbeteren”. Ook geeft hij aan dat de opties ter verbetering van de organisatie die daarin genoemd werden, al gebruikt werden om de handhaving te verbeteren, “totdat het uitlekte” (R2, 28 april 2009).

Casus II: Rookverbod in de horeca

Door informatieverzameling in het kader van een verantwoordingsproces ontstaat zelfreflectie, zo kijkt het cybernetisch perspectief tegen ‘informatie’ aan. Is dit terug te zien in het verantwoordingsproces over de controle op de naleving van het rookverbod in de horeca?

Hier zijn geen sterke aanwijzingen voor. Als gekeken wordt naar de verzamelde informatie over de naleving van het rookverbod, blijkt dat de nalevingcijfers hoog zijn. In de media ontstond echter een ander beeld door het portretteren van kleine caféhouders, waardoor het leek alsof de naleving van het verbod beperkt was (R5, 18 mei 2009). Hoewel er dus uit VWA-informatie bleek dat de naleving goed was – en de controle dus niet aangepast zou hoeven worden – is naar aanleiding van beeldvorming gerichtere controle gekomen (R1, 21 april 2009). Dit is echter niet te wijten aan zelfreflectie door informatieverzameling, maar aan beeldvorming. Het onderzoek dat in januari 2009 bekend gemaakt werd – waarin stond dat de naleving over het algemeen goed was – lijkt een gevolg te zijn van een combinatie van zelfreflectie en strategie. De VWA zag zich genoodzaakt om tegenwicht te bieden aan de ‘geruchten’ van geringe naleving – blijkbaar zag zij in de media terug dat haar controles in dat opzicht te weinig beeldvormend effect hadden – en liet dus een onderzoek uitvoeren. Bekendmaking van de cijfers zorgde er, zoals eerder weergegeven, voor dat de beeldvorming veranderde (R1, 21 april 2009). Wat er dus te zien is, is dat de VWA de berichtgeving over naleving van het rookverbod in de gaten houdt, deze zoals eerder geconstateerd strategisch probeert te beïnvloeden door het weergeven van cijfers, en als blijkt dat dit nog onvoldoende effect heeft, nieuwe cijfers presenteert. Dit kan ook als ‘indekken’ beschouwd worden: om verwijten met betrekking tot een slechte controle op de naleving te voorkomen, kan het strategisch gezien zinnig zijn om cijfers te presenteren die een goede naleving suggereren. Het zelfreflectieve element zit dus in de analyse van berichtgeving over de controle op de naleving en de gegevens c.q. gevoelens over die naleving. Zodra deze beeldvorming ‘niet overeenkomt met de werkelijkheid’, komen er nieuwe cijfers naar voren.

Sancties

Het cybernetisch perspectief stelt het leren c.q. verbeteren van de organisatie door verantwoordingsprocessen centraal en kijkt daarom niet naar sancties, maar naar lessen: "concrete, bruikbare en tastbare handelingsmogelijkheden" die door het forum gegeven worden ter verbetering van de organisatie die als actor fungeert (Schillemans, 2007: 95-96). Media vormen hier, zowel in hun functie als zelfstandig oordelend orgaan als in hun rol van weergever van opinies van burgers, het forum.

Casus I: diertransport

In de berichtgeving na het eerste incident zijn lessen te herkennen. Zo geven deze personen aan:

De VWA zou de controle geheel in eigen hand moeten nemen en zelf moeten betalen, zegt Hans Baaij van de stichting Varkens in Nood, zodat er geen conflict meer ontstaat tussen dierenarts en exporteur, die tegelijkertijd opdrachtgever, betaler en onderwerp van een controle is (NRC Handelsblad, 11 september 2007)

En:

Van Jean Janssen "mag de controle van de wagens, het opladen of de opleiding van chauffeurs strikt zijn. Soms ontbreekt wel een en ander." (beide NRC Handelsblad, 11 september 2007).

Ook een andere 'les', die later overigens ingevoerd is, wordt gegeven:

Door de wagens voor veetransporten uit te rusten met GPS kan 80 procent van de misstanden worden voorkomen. Die boodschap hadden vertegenwoordigers van de Dierenbescherming en Varkens in Nood gisteren voor de Tweede Kamer. Volgens de dierenorganisaties zorgt het GPS-signaal ervoor dat alle transporten gemakkelijk zijn te volgen via een scherm waarop bijvoorbeeld ook gecontroleerd kan worden of de temperatuur in de veewagens goed is. Op het wensenlijstje van Varkens in Nood staat verder de aanstelling van een gespecialiseerde officier van justitie. (Algemeen Dagblad, 12 september 2007).

Daarnaast is, vlak voor het uitlekken van het rapport, duidelijk te zien dat de het incident in augustus en september een impuls tot kwaliteitsverbetering heeft gegeven, zo blijkt uit het volgende fragment.

Veetransporteurs krijgen tot 1 april de tijd om bindende afspraken te maken hoe ze misstanden tijdens het vervoer van dieren denken te voorkomen. Een Kamermeerderheid schaarde zich woensdag achter minister Gerda Verburg (Landbouw), die vertrouwen heeft in de vorderingen die de sector de afgelopen tijd maakte. [...]

De minister vindt het 'in de geest van eerdere debatten' om vooral goede afspraken te maken, waaraan ze liever geen uiterste datum verbindt. "Het is nog steeds zo dat bedrijven te maken krijgen met controles aan de klep van elk vertrekkend transport als ze niet meedoen aan de kwaliteitskeurmerken die nu worden opgesteld."

Eigenlijk de gehele Kamer vindt dat de controle op en bestraffing van overtreders meer aandacht moet krijgen dan in de tot nu gedane voorstellen is terug te vinden. Het CDA wil dat veevervoerders die herhaaldelijk worden betrapt op zware overtredingen, zwaarder worden gestraft en uiteindelijk worden uitgesloten (Trouw, 24 januari 2008).

Het uitlekken van het VWA-rapport roept enkele dagen later tevens direct concrete suggesties op ter voorkoming van verdere misstanden. Tweede Kamerleden uiten hun wens:

Inspecteurs moeten elk veetransport controleren op misstanden. Deze noodmaatregel wil een meerderheid in de Tweede Kamer invoeren, nu uit een uitgelekt rapport is gebleken dat het toezicht door de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) op het vervoer van levende dieren ernstig tekortschiet. Minister Gerda Verburg van Landbouw voelt daar niets voor en wil eerst de resultaten van een onderzoek afwachten (het Parool, 31 januari 2008).

Kortom, in mediaberichtgeving worden duidelijk suggesties gegeven die de organisatie kan gebruiken ter verbetering van haar werkwijze. Vinden medewerkers van de VWA de suggesties van burgers en betrokkenen zinvol? Een medewerker geeft aan dat burgers – middels media – niet zozeer concrete suggesties geven, maar dat sommige zaken vaak terugkomen en dat deze voor de VWA aanleiding vormen om aan te nemen dat dat de overheersende publieke opinie is, “die kant moeten we op” (R2, 28 april 2009).

Hoewel er in media dus suggesties worden gegeven voor verbetering van de organisatie, ontstaat er geen helder, verbeteringsgericht debat tussen de actor VWA en het forum media. Er is met name sprake van losse suggesties en de lessen die uiteindelijk geïnstitutionaliseerd worden in de VWA – zoals nieuw maandelijks overleg – zijn afkomstig van democratische principalen en niet zozeer uit de media. Deze suggesties dienen meer ter weergave van de publieke opinie, zoals een VWA-medewerker omschrijft (R2, 28 april 2009).

Casus II: Rookverbod in de horeca

Worden er in de casus van het rookverbod wel impulsen tot kwaliteitsverbetering gegeven in mediaberichtgeving?

Een medewerker van de VWA geeft aan dat wanneer cafés zich openlijk presenteren als rookcafé, zij ‘bovenaan de lijst’ komen te staan met te controleren cafés (R1, 21 april 2009). Een dergelijke suggestie voor de controle op de naleving is ook in onderstaand bericht terug te zien:

Zijn Amsterdamse collega Jan Struiksma wijst erop dat het voor de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) niet moeilijk is om de clubhuizen te tackelen door nauwkeurig te kijken wie er allemaal toegang tot de sociëteit heeft. Kan iedereen aan de deur lid worden en vervolgens naar binnen, dan is er feitelijk sprake van horeca. „Met fictie maakt de rechter korte metten,” weet professor Struiksma (Algemeen Dagblad, 19 juli 2008).

In dat bericht wordt de VWA dus – tussen de regels door – opgeroepen om een dergelijke rokerskerk te controleren. Ook op het niveau van beleid, maar dus niet specifiek op de VWA gericht, worden impulsen tot kwaliteitsverbetering gegeven. Dat lijken echter in onderstaand geval wel grote woorden, want het betreft simpelweg een verzoek tot ontheffing van kleine horecaondernemers van het verbod:

'Tabak van de regels. Kleine horecaondernemers de sigaar', staat op een spandoek buiten de rechtbank. Terwijl gisteren cafégangsters massaal de terrassen op doken en nauwelijks last hadden van het rookverbod, diende in Den Haag de rechtszaak die de stichting Red de Kleine Horecaondernemer namens 450 uitbaters tegen het ministerie van Volksgezondheid had aangespannen. De stichting wil een ontheffing. Kroegeigenaren vrezen een faillissement als het rookverbod van kracht blijft (het Financieele Dagblad, 2 juli 2008).

Ook leden van de Tweede Kamer geven ideeën om de naleving te bevorderen, bijvoorbeeld door boetes bij overtreding te verhogen:

PvdA'er Lea Bouwmeester noemt de acties in de cafés 'belachelijk'. „Dit is oneerlijk tegenover kroegen die zich wel aan het rookverbod houden. Je kunt het ergens niet mee eens zijn, maar dit is wat we met elkaar hebben afgesproken. Aan de wet heeft iedereen zich te houden. Misschien moeten de boetes maar omhoog, want blijkbaar lachen sommige mensen erom." (Algemeen Dagblad, 24 september 2008).

Een ander lid van de Tweede Kamer steunt echter de eerdergenoemde suggestie van het ontzien van de kleine horecaondernemer:

VVD'er Halbe Zijlstra snapt de acties wel. „Dit krijg je ervan als je regels voorschrijft die niet zijn te handhaven," zegt hij. „Het verbod is doorgeslagen. Goed dat werknemers recht hebben op een rookvrije werkplek, maar het kabinet heeft er een plicht van gemaakt. Waarom mogen caféhouders zonder personeel niet zelf kiezen of er gerookt mag worden?" (Algemeen Dagblad, 24 september 2008).

Tot slot zijn er ook nog berichten als het onderstaande, waarin de kansen voor het rookverbod op een rij worden gezet. Het is te beschouwen als een bericht met impulsen voor kwaliteitsverbetering wat betreft de rechtmatigheid van beleid:

De opties - Uitzondering of totaal rookverbod

De uitspraak van het gerechtshof in Den Bosch kan grote consequenties hebben voor het niet-rokenbeleid in de horeca. Een definitief oordeel kan maanden op zich laten wachten. Eind mei buigt het gerechtshof in Leeuwarden zich over het hoger beroep in de zaak tegen een café in Groningen. Dat café werd door de rechtbank eerder wél veroordeeld. Als het gerechtshof in Leeuwarden tot een ander oordeel komt dan het hof vandaag in Den Bosch, wordt het juridisch spannend: twee gerechtshoven vinden dan iets anders. De Hoge Raad moet dan een oordeel vellen. Als het gerechtshof in Leeuwarden de eerdere veroordeling schrapt en hetzelfde oordeelt als het hof in Den Bosch, wijzigt minister Klink de wet. De vraag is wat Klink dan gaat doen: hij kan besluiten het hof te volgen en het rookverbod schrappen voor horeca zonder personeel. De kans is groot dat grotere horeca dan vinden dat er rechtsongelijkheid is en naar de rechter stappen. Als tweede optie kan Klink de wet zo aanpassen, dat de wet wél voldoende basis heeft om kleine horeca een rookverbod op te leggen. Het hof keek immers puur naar de juridische kant. Als laatste optie kan Klink pogen een algeheel, totaal rookverbod in te voeren. Onder het motto 'gelijke monniken, gelijke kappen' is een Kamermeerderheid hiervoor niet ondenkbaar. Voor de laatste twee opties moet Klink wel de hele basis van de wet aanpassen, die nu uitgaat van het beschermen van personeel. Een algeheel rookverbod in de horeca ligt meer in de hoek van bescherming van de volksgezondheid, met alle bijbehorende principiële discussies (Algemeen Dagblad, 13 mei 2009c).

Dit bericht is echter met name een overzicht van mogelijkheden voor regelgeving. Kijkend naar deze fragmenten is het dus duidelijk dat er suggesties worden gegeven in berichtgeving, maar deze zijn vaak simplistisch en van het kaliber 'schrapp het rookverbod in de horeca'. Er komt geen serieuze dialoog gericht op verbetering van de controle of het beleid op gang. Waar de suggesties wel serieus zijn – zoals in het laatste bericht – lijken deze dusdanig voor de hand te liggen dat de personen aan wie deze lessen gericht zijn (minister Klink, de Tweede Kamer) dit hoogstwaarschijnlijk ook zelf bedacht hebben. De impulsen tot kwaliteitsverbetering blijven dus beperkt tot losse leuzen en er komt geen serieus, verbeteringsgericht debat op gang.

Consequenties

Afgelegde verantwoordingsprocessen kunnen zorgen voor de institutionalisering en verspreiding van lessen in de organisatie (Bovens, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 51). Gaat dat in deze twee casussen op?

Casus I: diertransport

In de casus van het diertransport is het wellicht nog vroeg om te spreken van 'institutionalisering van lessen' omdat het verantwoordingsproces nog niet zo lang geleden heeft plaatsgevonden.

Er is wel te zien dat er meer aandacht is voor keuringen van vee sinds beide incidenten. Zo is er door het Centraal Bureau voor de Levensmiddelenhandel – losstaand van het ministerie van LNV – een nieuwe keuring in het leven geroepen, geheten 'Dierwaardig Vervoer'. De bedrijven die meewerken aan het nieuwe certificeringssysteem krijgen een flexibelere behandeling door de VWA wanneer zij vee exporteren (NRC Handelsblad, 1 april 2008). In het bericht over de invoering wordt expliciet verwezen naar de incidenten met veetransport:

Omdat incidenten met veetransporten, zoals recentelijk een aantal maal het nieuws haalde, uiteindelijk "ook het imago van het stukje vlees in de winkel beschadigen", zegt een woordvoerder van het CBL, wil de organisatie in 2009 alle toeleveranciers verplichten om ook gebruik te maken van transporteurs die "een onafhankelijke keuring hebben ondergaan". Transporteurs die de keuring niet doorstaan zouden uitgesloten moeten worden (NRC Handelsblad, 1 april 2008).

Verder is er, zoals al bij de andere perspectieven besproken is, een aantal organisatorische verbeteringen doorgevoerd – een breder instrumentarium, meer dierenartsen – die beschouwd kunnen worden als institutionalisering van lessen. Deze zijn echter niet duidelijk te verbinden met in de media weergegeven 'lessen' – daarvoor zijn deze niet serieus genoeg gericht op verbetering – maar eerder aan een verbeteringsgericht debat met het ministerie van LNV en democratische principalen.

Casus II: Rookverbod in de horeca

Zoals te verwachten is op grond van de aard van de gegeven lessen in berichtgeving – simplistisch, niet serieus gericht op verbetering – lijken de 'lessen' weinig effect te hebben. Wat de VWA met name leert uit de berichtgeving is ten eerste dat zij gericht moet controleren op de overtreders omdat zij de beeldvorming omtrent de naleving beïnvloeden. Daarnaast lijkt zij te leren dat alleen hoge nalevingscijfers niet voldoende zijn: dit moet ook duidelijk naar voren komen in media en daarom kan het soms nodig zijn om zelf een onderzoek uit te laten voeren en dit te presenteren (R1, R2 en R5, 21 en 28 april en 18 mei 2009). De VWA pikt dus niet zozeer de concrete lessen die in berichtgeving worden geschetst, op; maar kijkt meer naar de algemene lijn en beeldvorming die eruit ontstaat.

VERANTWOORDING AAN MEDIA: EEN TERUGBLIK EN VOORUITZICHT

Terugkijkend op het empirisch onderzoek zijn de geconstateerde effecten interessant te noemen, maar uiteindelijk zijn natuurlijk ook de praktische waarde en wenselijkheid van het verantwoordingsarrangement van de VWA met media van belang. Hier wordt daarom ingegaan op de waarde van de gevonden verantwoordingsrelatie voor de maatschappij, zowel concreet op de korte termijn als breder bekeken op lange termijn.

Terugblik

Wat is de waarde van verantwoording aan media, de gevonden effecten inachtnemend? Voegt verantwoording aan media iets toe aan al bestaande arrangementen? Het antwoord op deze vraag is niet eenduidig. Enerzijds blijkt duidelijk uit de casus van het diertransport dat media de aandacht kunnen vestigen op misstanden bij een publieke organisatie en deze in de verdediging kunnen drukken. Hierdoor activeren zij de verticale verantwoordingsrelatie, die vervolgens formele consequenties – het bijsturen van de organisatie – kan laten volgen. Media vullen hier dus een verantwoordingsgat: anders was het onderwerp (nog) niet in de verticale verantwoordingsrelatie aan de orde gekomen.

In de casus van het rookverbod in de horeca is de compensatie van het verantwoordingstekort anderzijds veel minder helder. Media zijn dan meer een speelbal van de VWA door de hoge nalevingscijfers weer te geven en geen blijk geven van een kritische blik op de controle op de naleving en aan de andere kant belichten zij het verbod eenzijdig door vooral tegenstanders ervan aan het woord te laten. Er is veel minder sprake van een ‘ter verantwoording roepen’ dan in de eerste casus – wellicht ook omdat er geen echte aanleiding voor lijkt te zijn, vooralsnog zijn geen ernstige misstanden geconstateerd.

Beide verantwoordingsprocessen worden bovendien gekarakteriseerd door medialogica: in de casus van het diertransport komen bijvoorbeeld alleen de schokkende feiten uit het uitgelekte rapport aan bod en niet de zaken die de VWA goed doet. Met betrekking tot het rookverbod worden wederom vooral gegevens weergegeven die direct interessant zijn voor de achterban van de dagbladen. Journalisten worden kortom niet gestuurd door een noodzaak om publieke organisaties ter verantwoording te roepen, maar door medialogica, wat tot gevolg heeft dat er een selectieve verantwoordingsrelatie ontstaat. Belangrijke onderwerpen die het functioneren van de VWA betreffen maar niet in het straatje van medialogica passen, lopen een groot risico om niet in de verantwoordingsrelatie aan de orde te komen. Zo bekeken is de breedte aan onderwerpen waarover de VWA verantwoording aflegt (afgezet tegen alle aspecten van haar organisatie) dus te krap. Aan de andere kant is er veel ruimte voor strategische informatie, zoals een onderzoek dat is uitgevoerd om de beeldvorming te beïnvloeden; wat de verantwoordingsrelatie juist weer te breed maakt: in een efficiënt verantwoordingsarrangement is een dergelijke kunstgreep niet noodzakelijk en kan gewoon vertrouwd worden op al bekende gegevens. Tot slot blijft verantwoording aan media noodzakelijkerwijs in de kinderschoenen staan. Er is (te) weinig ruimte voor een serieus op het functioneren van de organisatie gericht debat en formele sancties kunnen journalisten niet opleggen.

Desondanks moet niet te negatief over deze verantwoordingsvorm gedacht worden. De voornaamste functie van media als forum lijkt te liggen in het blootleggen van grote misstanden bij publieke organisaties (die als zodanig interessant zijn voor lezers, het betreft immers hun belastinggeld) en daardoor, indien nodig, het activeren van de verticale verantwoordingsrelatie. In die zin vormen media dus een soort wakend oog dat een sterke verantwoordingsrelatie kan opwekken en de verticale principalen wakker kan schudden als dat nodig is. Er is echter geen zekerheid dat misstanden ook journalisten ter ore komen of dat zij ‘via via’ worden ingelicht. Het grootste risico van deze verantwoordingsvorm is echter dat alle kleine misstanden of onvolkomenheden ontsnappen aan ieders oog: ze zijn niet interessant voor journalisten en vallen in het democratisch verantwoordingsgat. Daar biedt dit arrangement dus geen oplossing voor.

Een vooruitblik

In het voorafgaande empirisch onderzoek is met name naar de directe, praktische consequenties van twee verantwoordingsprocessen gekeken. Er rest echter nog een achterliggende vraag die verder kijkt dan de primaire consequenties, namelijk: wat voor soort maatschappelijke c.q. politieke gevolgen kunnen dergelijke verantwoordingsprocessen aan media op de lange termijn hebben en is dat wenselijk? Waar kan verantwoording aan media, zoals dat hier te zien is, toe leiden? Deze vraag wordt beantwoord door twee scenario's, dat van dramademocratie en inquisitiedemocratie, te schetsen en aan te geven in hoeverre de hier geconstateerde verantwoordingsprocessen bijdragen aan die 'soorten' democratie.

De algemene constatering in dit onderzoek is dat verantwoording van de Voedsel en Waren Autoriteit aan media een door medialogica gestuurd en daardoor selectief, krachtig proces is. In 'nieuwspieken' is er plotseling veel aandacht voor een organisatie en onderwerp, bijvoorbeeld naar aanleiding van misstanden of een daaropvolgend debat in de Tweede Kamer, waarna er een periode van weinig berichtgeving volgt. Dit kan goed zijn en tot een waardevolle, positief-kritische rol van media ten opzichte van bestuur en politiek leiden – een soort natuurlijke 'controle op controle': media controleren principalen in de verticale verantwoordingsrelatie (en roepen zelf organisaties ter verantwoording als zij dat niet doen) en leveren hen (extra) informatie. Zo bekeken hebben media hun eigen rol in een gezond democratisch stelsel.

Er zijn echter ook andere gevolgen mogelijk. Elchardus constateert (in België) dat de huidige relatie tussen media en politiek leidt tot 'dramademocratie', oftewel vernietiging van de vertegenwoordiging en trivialisering van de politiek doordat media beelden van burgers en politici beïnvloeden (Elchardus, 2003: o.a. 198). Hij ziet een soort doorgeslagen mediatisering: media hebben steeds meer invloed op het politieke en maatschappelijke leven en hollen daardoor de democratie uit. In een meer agressief scenario leidt dit tot 'inquisitiedemocratie: waarin 'inquisiteurs' – bijvoorbeeld journalisten – (vermeende) bestuurlijke schandalen aan de orde stellen. In een dergelijke democratie gebeurt er iets traumatiserends, bijvoorbeeld een groot ongeluk, waarna er een roep om onderzoek volgt, waarbij al snel de suggestie van kwade opzet wordt gewekt en er een cultuur van 'schuldig tot onschuld is bewezen' ontstaat ('t Hart, ongedateerd).

Wat is het geval in de twee onderzochte casussen, vervullen media een positief-kritische rol of leidt hun gedrag op de lange termijn tot een drama- of inquisitiedemocratie? De twee sombere scenario's lijken hier niet aan de orde te zijn. De verantwoording die door de VWA aan media wordt afgelegd en het daaropvolgende formele, verticale verantwoordingsproces zijn juist geen uitholling van de democratie: er is sprake van aanvullendheid. Media bieden nieuwe informatie, maar hebben geen formele mogelijkheden om bijvoorbeeld de organisatie of haar beleid te veranderen; verticale principalen ontvangen en gebruiken de informatie en hebben wel mogelijkheden om de organisatie of haar beleid te veranderen. In die zin is er dus sprake van schoenmakers die zich bij hun leest houden – verticale principalen houden zich in formele zin bezig met het bijsturen van de organisatie, media houden zich bezig met informatievoorziening en controle. Wanneer een dergelijke rolverdeling institutionaliseert, leidt dat tot scherpere verticale verantwoording: verticale principalen krijgen enerzijds meer nieuwe informatie van media en willen anderzijds niet door hen beschuldigd worden van plichtsverzuim, dus controleren zij hun actor goed. Dit is echter geen vanzelfsprekend evenwicht. De waarschuwingen die er echter uit de drama- en inquisitiedemocratische

voorspellingen spreken, laten zien dat zodra media te veel op de stoel van het verticale forum gaan zitten – en bijvoorbeeld onterecht hard oordelen of door nieuwspieken zorgen voor trivialisering van politiek – het evenwicht verstoord wordt. Hier ligt met name een rol voor bestuurders en politici, die zich een ‘verantwoordingslogica’ aan zouden moeten meten: behandel in de verantwoordingsrelatie alleen onderwerpen die duidelijk van belang zijn voor het op hoofdlijnen goed en rechtmatig functioneren van de organisatie en laat kleine incidenten en stemmingmakerij die volgens medialogica interessant is, maar niet wezenlijk bijdraagt aan een betere organisatie of beleid, links liggen. Ook een organisatie zelf zou zich moeten bedwingen: de vraag is of de VWA een ‘verantwoordingscampagne’ zou moeten voeren. Als media, politici, bestuurders en organisaties hun plaats weten, blijft de rolverdeling intact en heeft verantwoording aan media op de lange termijn een toekomst als positief-kritische aanvulling op andere verantwoordingsarrangementen.

CONCLUSIE

Terugkijkend naar het empirische deel van dit hoofdstuk en kort reflecterend op de geconstateerde effecten van de verantwoordingsrelatie van de VWA met media valt er een aantal zaken op.

In de casus van het diertransport is het opmerkelijk dat er krachtige organisatorische veranderingen doorgevoerd worden naar aanleiding van de afgelegde verantwoording. Deze zijn direct wijten c.q. danken aan het gedrag van het forum, wat ook door betrokkenen aangegeven wordt. De verantwoording werd in gang gezet door media, leverde heftige reacties op en zorgde binnen korte tijd voor beleidswijzigingen. De verantwoording die de VWA moest afleggen aan journalisten overviel de organisatie en zette haar op haar kop. Hierbij was er weinig ruimte voor de strategische inzet van informatie: het ‘wanbeleid’ lag op straat en informatie die aan media gegeven werd, kon niet ingezet worden voor achterliggende strategische doelen, in tegenstelling tot de andere casus.

In het geval van het rookverbod zijn de effecten geringer, op kleine bijstellingen van beleid na, en spelen veranderingen en regelgevingsprocessen zich veel meer boven het hoofd van de VWA af, bijvoorbeeld op rechterlijk niveau of bij minister Klink op het ministerie van VWS. Kijkend naar de strategische inzet van informatie en wat journalisten daar vervolgens mee doen, dan heeft het verantwoordingsproces meer het karakter van een door de VWA stevig geregisseerd en strak in de hand gehouden marketingcampagne. Daarbij zou de boodschap kunnen luiden: ‘kijk eens hoe goed de naleving is, met onze controleurs valt niet te sullen’. Het is dus een meer door de actor gestuurd proces: de VWA geeft informatie vrij, de media geven deze weer. Wanneer het andersom is – bijvoorbeeld als media niet-nalevende caféhouders portretteren – dan reageert de VWA direct, bijvoorbeeld door gerichte controles aan te kondigen of een onderzoek te presenteren waaruit blijkt dat alle overige cafés wél goed naleven. Het verantwoordingsproces is dus meer geënceneerd.

Beide casussen inachtnemend staat het niet onomstotelijk vast dat media een oplossing kunnen vormen voor een democratisch verantwoordingstekort: daarvoor worden zij te veel gestuurd door medialogica en is het te onzeker of hun oog op (kleine) misstanden valt. Wanneer zij echter aanzetten tot een verantwoordingsproces, dan is dit krachtig en activeert het de verticale verantwoordingsrelatie – wat waarschijnlijk de belangrijkste functie is. Als media, bestuurders en politici zich bovendien beheersen en berichtgeving wel volgen, maar zich daardoor niet alleen laten leiden in het rol als forum, dan is er voor een verantwoordingsrelatie van publieke organisaties aan media een mooie toekomst weggelegd als aanvulling op andere verantwoordingsarrangementen.

INLEIDING

In de voorgaande hoofdstukken is ten eerste geanalyseerd of er in twee casussen sprake is van verantwoording van een publieke organisatie, de Voedsel en Waren Autoriteit, aan media. Nadat deze vraag bevestigend beantwoord is, kwamen de effecten van deze relatie – verdeeld in drie gezichtspunten – aan de orde. Op basis van het uitgevoerde onderzoek zijn interessante conclusies te trekken. Deze werpen tevens nieuwe onderzoeksvragen op.

PUBLIEKE VERANTWOORDING AAN MEDIA

Een aantal zaken valt op aan de verantwoordingsrelatie van de VWA met media in de onderzochte casussen. Het eerste is de intensiteit van de berichtgeving. Zodra een onderwerp – een incident met diertransport, een uitgelekt rapport of naleving van het rookverbod – interessant is en centraal staat in berichtgeving, komt het in vrijwel alle dagbladen aan de orde en wordt de VWA door sommigen daarvan om een reactie gevraagd. Er wordt dus breed dezelfde informatie weergegeven. Er is sprake van meutevorming c.q. *'pack journalism'*: naar aanleiding van bijvoorbeeld een incident berichten veel journalisten tegelijk daarover (Vasterman; Van Beek, in: RMO, 2003: 17). Dit gebeurt bovendien in pieken: wanneer er een nieuw transportincident is of recente nalevingcijfers bekend zijn, berichten alle dagbladen daarover. In de tussentijd is het medialuw rondom deze onderwerpen. Bardoel noemt deze trend – voor zover daarvan gesproken kan worden – een mediahype, nieuwsgolf of kuddejournalistiek: media lopen enige tijd achter hetzelfde onderwerp aan en gebruiken identieke frames (Bardoel, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 122). Dit lijkt ook in deze twee casussen op te gaan. De berichtgeving in kranten verschilt – zowel wat betreft diertransport als het rookverbod in de horeca – nauwelijks van elkaar en de interpretatiekaders lijken ook sterk overeen te komen. Dit is het sterkst zichtbaar bij het rookverbod in de horeca, waar vrijwel alleen tegenstanders van of lijdenden onder het verbod aan het woord komen: “En waar blijven ze dan, die blijie niet-rokers die juichten dat ze eindelijk naar het café konden?” (Trouw, 22 juli 2008).

Welk soort berichtgeving is nu precies onderwerp van verantwoording? Een eenduidige conclusie hierover is, door het exploratieve karakter van het onderzoek, moeilijk te trekken. Er is immers alleen gezocht naar casussen waarin verantwoording aan media (naar verwachting) voorkwam en om een goed beeld te kunnen krijgen van de voorwaarden of omstandigheden waaronder publieke organisaties in de media ter verantwoording worden geroepen, zou ook gekeken moeten zijn naar casussen waarin dit juist niet het geval is. Desondanks zijn er wel enige vermoedens omtrent de kenmerken van thema's die onderwerp zijn van publieke verantwoording aan media. Het eerste is dat media niet op zoek lijken te zijn naar het ter verantwoording roepen van publieke organisaties op zich, maar zich laten leiden door hun publiek, oftewel lezers. Wanneer een onderwerp in dat straatje past (gepercipieerd door redacteurs en journalisten bij deze dagbladen), lijkt het een grote kans om aan de orde te komen in berichtgeving. Dit vermoeden is gebaseerd op analyse van de berichtgeving over diertransport en het rookverbod in de horeca. Zoals uit de vorige hoofdstukken blijkt, ligt in deze berichten de nadruk op zaken als persoonlijk of dierlijk leed, (overheids)ingrijpen dat sterk te

maken heeft met de persoonlijke levenssfeer (het rookverbod), een beroep op emoties (diertransport) of veronderstelde misstanden bij (onderdelen van) de overheid. Zaken die niet in dit kader passen lijken niet aan de orde te komen in berichtgeving. De VWA legt (vooralsnog) bijvoorbeeld geen verantwoording af aan media over haar financiële jaarverslag. Medialogica lijkt dus ten grondslag te liggen aan de keuze om over onderwerpen te berichten en de VWA ter verantwoording te roepen. Het verantwoordingsproces krijgt vorm doordat de VWA over die onderwerpen ter verantwoording wordt geroepen, die een beroep doen op emotie en associatie of in een frame passen (Bardoel, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 122). Er is dus geen sprake van een volledig verantwoordingsproces in de zin van dat alle aspecten van de organisatie aan de orde komen tijdens het afleggen van verantwoording. Eerder is een term als 'verantwoording op incidenten' op zijn plaats.

De verantwoordingsrelatie is hierdoor dus gestuurd door medialogica en daardoor selectief te noemen. Dit biedt vanuit de organisatie bekeken mogelijkheden om de verantwoordingsrelatie te ontduiken door onderwerpen bijvoorbeeld op een niet-mediagenieke manier te framen of het geven van informatie te vermijden. Dit kan echter door journalisten omzeild worden door een beroep te doen op de Wet Openbaarheid van Bestuur, die de VWA dan kan verplichten om de gevraagde informatie te geven (website ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, pagina openbaarheid). Dat dit echter geen garantie voor succes is, blijkt uit het verantwoordingsproces van de VWA en media inzake het diertransport en het uitgelekte rapport: er was geen wens tot verantwoording, maar toch ontstond er een verantwoordingsproces. Tegelijkertijd kan een organisatie zoals de VWA ook strategisch gebruik maken van medialogica, zoals bij het rookverbod in de horeca. De organisatie weet dat een dergelijk verbod 'dicht bij mensen' komt en door zelf informatie te geven aan het forum, de media, stuurt zij het verantwoordingsproces: journalisten stellen immers naar aanleiding van die informatie weer vragen en beoordelen de VWA. Als zij aangeeft dat de naleving goed is, schrijft de Volkskrant dat rokers braaf zijn (de Volkskrant, 17 januari 2009). Later – niet op een moment dat er net een onderzoek over de naleving is gepresenteerd – vindt dezelfde krant weer dat het verbod 'wankelt' (de Volkskrant, 28 april 2009). Kortom, door het forum op een strategische wijze van informatie te voorzien, kan zowel het debat als de oordeelsvorming gestuurd worden.

Naast het kenmerk van selectiviteit wordt de verantwoordingsrelatie van de VWA met media gekarakteriseerd door de breedheid van de verantwoording. Niet één, maar meerdere kranten berichten over hetzelfde onderwerp gedurende een korte tijdsperiode intensief. Gedurende de tijd levert dit aandachts- c.q. verantwoordingspieken op rondom bijvoorbeeld Kamerdebatten over het onderwerp of het naar buiten brengen van nieuwe gegevens door de VWA. Door deze pieken is de gevraagde verantwoording krachtig te noemen: meerdere journalisten vragen de VWA om informatie of roepen haar ter verantwoording, bijvoorbeeld inzake diertransport. Verantwoording van de VWA aan media is dus een selectief, krachtig proces dat gestuurd wordt door medialogica.

EFFECTEN VAN PUBLIEKE VERANTWOORDING AAN MEDIA

Heeft verantwoording van de VWA aan media betekenisvolle effecten? Dit is het geval. Vanuit democratisch perspectief bezien is het met name de casus van diertransport die wijst op het belang van verantwoording aan media. Zonder berichtgeving was dit waarschijnlijk niet ter ore van principalen in de verticale verantwoordingsrelatie gekomen. Met name het informatieaspect van het

democratisch perspectief is belangrijk. Media bieden nieuwe informatie aan bijvoorbeeld leden van de Tweede Kamer, gegevens die hen niet via traditionele verantwoordingsrelaties hadden bereikt. Voor het rookverbod geldt dit in mindere mate; de onderwerpen binnen die verantwoordingsrelatie die aan de orde komen, zoals nalevingscijfers, behoren tot gegevens die wel in de verticale verantwoordingsrelatie worden verstrekt. Media als forum lijken dus vooral een zinvolle rol te kunnen spelen als onthuller van misstanden en daardoor de verticale verantwoordingsrelatie te activeren.

Draagt de verantwoordingsrelatie van de VWA aan media uiteindelijk bij aan een betere naleving van regels? Bij de casus van het diertransport is dit duidelijk zichtbaar. Na het bekendmaken van misstanden komen er plenaire debatten in de Tweede Kamer waarin het functioneren van de VWA besproken wordt, wat uiteindelijk resulteert in een breder spectrum van handhavingsmiddelen en tot de mogelijkheid om meer dierenartsen aan te nemen. Dit bevordert een betere naleving van regels. In de casus van het rookverbod in de horeca is geen evident slechte naleving van regels door de VWA zichtbaar. Dit maakt het lastiger om uitspraken te doen over beter bestuur. Wel is het duidelijk dat media een belangrijke rol als intermediair spelen inzake de rechtmatigheid van het rookverbod in de horeca. Dagbladen geven oordelen van café-eigenaren over het verbod weer en bieden informatie over actiecomités, waardoor het lijkt alsof de naleving gering is. Dit leidt tot gerichte controles om zo de beeldvorming te kantelen. Een sterke verschuiving in het beleid – bijvoorbeeld het vrijstellen van eenmanszaken van het verbod – heeft nog niet plaatsgevonden. Het zou kunnen dat dit naar aanleiding van rechtszaken gebeurt, maar daar is op het moment van schrijven geen duidelijkheid over. Het is echter onwaarschijnlijk dat de verantwoordingsrelatie met media daarin de bepalende factor is geweest: dagbladen hebben wel een intermediaire rol, maar uiteindelijk zijn het de café-eigenaren die besluiten om boetes niet te betalen en het op een rechtszaak aan te laten komen. Deze rechtszaken kunnen een aanleiding zijn tot een beleidswijziging, maar mediaberichtgeving heeft daarin naar verwachting geen doorslaggevende rol.

Tot slot het cybernetisch perspectief. Ook daarin zijn de effecten van de verantwoordingsrelatie het sterkst te zien bij de casus van het diertransport. Er is meer aandacht voor naleving van de procedures, de greep van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op de Voedsel en Waren Autoriteit is versterkt en er zijn organisatorische en beleidswijzigingen geweest naar aanleiding van het verantwoordingsproces. Het verantwoordingsproces heeft dus geleid tot 'impulsen tot kwaliteitsverbetering'. Hoewel deze lessen niet letterlijk in de berichtgeving zijn genoemd, zijn ze er wel een gevolg van. Bij het rookverbod in de horeca is dit veel minder zichtbaar: berichtgeving biedt geen serieuze impulsen tot kwaliteitsverbetering – waarschijnlijk omdat de 'misstanden' veel minder aanwezig en/of groot zijn – en lessen zijn vooral van het kaliber 'schaf het verbod af'.

Al met al zijn er in de casus van het diertransport dus de sterkste effecten te zien. Naar aanleiding van de verantwoordingsrelatie met media wordt direct de verticale verantwoordingsrelatie geactiveerd en komen beleids- en organisatie wijzigingen tot stand. Dit kan wellicht verklaard worden uit de ernst van het onderwerp: het legt relatief grote, structurele misstanden bloot en kan bovendien grote (imago)schade opleveren voor de betrokken onderdelen van de overheid, zoals de VWA en het ministerie van LNV. Dat geeft dus de noodzaak tot het nemen van maatregelen. Het rookverbod in de horeca is een veel meer geënceneerd verantwoordingsproces, dat eerder een strategie van de VWA is om te laten zien dat ze haar zaken goed voor elkaar heeft dan dat het

bedoeld is of het effect heeft om serieuze misstanden bloot te leggen. Het verband tussen mediaberichtgeving en beleidswijzigingen is in die casus dus ook veel minder hard en duidelijk.

De eerder weergegeven verwachtingen zijn dus voor een groot deel uitgekomen. Ten overvloede kan gesteld worden dat er inderdaad sprake is van een verantwoordingsrelatie en dat deze de verticale verantwoordingsrelatie activeert, wat uiteindelijk – in sommige gevallen – leidt tot een bijsturing van beleid.

PUBLIEKE VERANTWOORDING AAN MEDIA: EEN OORDEEL

Zoals aan het einde van hoofdstuk 5 is gesteld, heeft verantwoording aan media in de hier onderzochte casussen een duidelijke toegevoegde waarde aan de bestaande verantwoordingsrelaties. Media zorgen voor nieuwe informatie en activeren verticale verantwoordingsrelaties. Meer op de lange termijn bekeken zouden de verhoudingen tussen het verticale forum en media zodanig moeten zijn c.q. blijven (als alleen naar deze casussen gekeken wordt) dat media een positief-kritische, informatieverstevende en controlerende rol hebben: wanneer misstanden niet door andere fora worden opgemerkt, kunnen media ze aan het licht brengen. Dit kan echter ook, wanneer media hun rol opvatting te ver uitbreiden en politici en bestuurders hen die ruimte geven, leiden tot drama- of inquisitiedemocratie. Het blijft dus zaak voor verticale fora om zelf de ogen en oren open te houden en een ‘verantwoordingslogica’ te hanteren: roep organisaties alleen ter verantwoording om werkelijk ter zake doende onderwerpen die tot serieuze verbetering kunnen leiden en niet om kleine, onderwerp van media-aandacht zijnde incidenten. Op deze wijze vormt verantwoording aan media een goede aanvulling op andere vormen van verantwoording.

POSITIONERING TEN OPZICHTE VAN EN IMPLICATIES VOOR HET DEBAT OVER PUBLIEKE VERANTWOORDING

Wat betekenen deze onderzoeksresultaten voor het debat over publieke verantwoording zoals dat in eerdere hoofdstukken is weergegeven? Ten eerste lijkt verantwoording aan media als concept in de onderzoekstraditie van Sinclair en Mulgan te passen. Er is een redelijk strakke opvatting van verantwoording gehanteerd die grotendeels past binnen de wijze waarop Mulgan het begrip vormgaf (Mulgan, 2000: 555-556). Daarnaast sluit het aan op Sinclair, die aangeeft dat verantwoording aan of via media direct op burgers is gericht – wat ook uit dit onderzoek blijkt: zij maken deel uit van het proces door als forum te fungeren dat nog achter het forum media ligt. Kijkend naar de beloften die verantwoording volgens Dubnick in zich heeft, valt het op dat ten eerste de belofte van transparantie en openheid hier opgaat. Vooral in de casus van het diertransport levert het verantwoordingsproces veel openheid op over de gang van zaken bij de Voedsel en Waren Autoriteit. De machtsmisbruikvoorkomende functie is minder sterk te herkennen, waarschijnlijk doordat beide casussen geen duidelijke voorbeelden van machtsmisbruik zijn. Ook meer ethisch gedrag door ambtenaren is hier niet specifiek onderzocht; over dat gevolg kunnen geen conclusies worden getrokken. Daarnaast is juist wel duidelijk te zien dat het proces heeft geleid tot verbetering van de dienstverlening door de publieke organisatie. Kortom, niet alle effecten die Dubnick noemt, zijn te zien (of zijn onderzocht), maar sommige gaan zeker op. Tot slot sluit het ook aan op de constatering van Erkkilä, die aangeeft dat verantwoording zich aanpast aan haar institutionele context. Het moge

helder zijn dat dit hier het geval is: de aard van het forum (gestuurd door medialogica) geeft het verantwoordingsproces vorm en daardoor past het karakter van het proces zich aan, de informatiefase is bijvoorbeeld sterker ontwikkeld dan de sanctiefase.

Wat voegt dit onderzoek toe? Ten eerste laat het zien dat publieke verantwoording zich ook buiten de bestaande formele kaders afspeelt, meer in het zicht van burgers. In die zin is verantwoording bij media dus bij uitstek 'publiek' van aard. Het maakt duidelijk dat deze vorm van verantwoording wat betreft het in hoofdstuk 2 genoemde eerste niveau (de 'black box') zeker aanwezig is en goed te onderzoeken is. Kijkend naar het tweede niveau, het karakter van verantwoording aan media, valt het op dat het proces zeer verschillende vormen kan krijgen. In de casus van het rookverbod in de horeca is het een soort VWA-strategie, in het geval van diertransport eerder een strop voor de organisatie – ze wordt publiekelijk en hard ter verantwoording geroepen, met alle consequenties van dien. De resultaten op het derde, consequentionele niveau zijn ook helder: verantwoording aan media laat haar sporen na, wat het sterkst gebeurt door het activeren van de verticale verantwoordingsrelatie.

Tot slot is er de vraag in hoeverre de gevonden resultaten ook geldig (kunnen) zijn voor andere publieke organisaties dan de Voedsel en Waren Autoriteit. De VWA is typisch een organisatie in beweging: ze is in 2002 ontstaan uit de Keuringsdienst van Waren en de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees, maar deze fusie is niet goed 'geland' (R2, 28 april 2009). Bovendien staat haar een nieuwe fusie te wachten met de Algemene Inspectiedienst en de Plantenziektenkundige Dienst (R4, 14 mei 2009). Deze organisationele onrust lijkt zijn weerslag te hebben op het functioneren van de organisatie, wat zichtbaar is in de eerste casus van diertransport. De VWA wordt hard door de media ter verantwoording geroepen en dat gebeurt ook in de verticale verantwoordingslijn. De organisatietypische omstandigheden van dit verantwoordingsproces in de eerste casus zijn dus het gegeven dat er sprake is van een organisatie in beweging – wat effect heeft op het functioneren – en de wijze waarop het onderwerp van de eerste casus op zichzelf interessant is volgens medialogica, het dierenleed doet een beroep op emoties en kan bovendien in het frame van een disfunctionerende overheid worden geplaatst. In het algemeen kan hier dus met betrekking tot de eerste casus gesteld worden dat disfunctioneren, wellicht voortkomend uit organisationele onrust, op een volgens medialogica interessant beleidsterrein heeft geleid tot verantwoording aan media. Zo algemeen gezegd zijn de ervaringen van de VWA dus te veralgemeniseren: wanneer het een andere publieke organisatie betreft die disfunctioneert of daarvan beschuldigd wordt op een beleidsterrein dat volgens medialogica interessant is, lijkt er een grote kans te zijn op het ter verantwoording worden geroepen door de media. Daarover kan ook het UWV meepraten, dat enkele jaren geleden te maken kreeg met (on)terechte geruchten over een luxueuze inrichting van het hoofdkantoor. Een dergelijk voorval is volgens medialogica interessant omdat het om 'geld van de belastingbetaler' gaat – en zodra er een schijn is van een verkeerde uitgave daarvan, is het interessant voor krantenlezers.

Dit ligt anders in de casus van het rookverbod. Dit is eerder een zacht, geënceneerd verantwoordingsproces dan een resultaat van niet goed functioneren. Ook hier is echter de invloed van medialogica zichtbaar. Het doorvoeren van een nieuwe organisatiestructuur kan bijvoorbeeld relevant zijn voor de organisatie zelf, maar is dat waarschijnlijk niet voor lezers van een krant en wordt daarom geen inzet van een mediastrategie. Een rookverbod in de horeca is wel interessant voor een aantal lezers en leent zich daarom bij uitstek voor een dergelijke PR-campagne. Wat hiermee bedoeld wordt is dat het van de aard van de organisatie afhangt in hoeverre een dergelijk

zacht, gestuurd verantwoordingsproces gebruikt en veralgemeniseerd kan worden. Organisaties met meer mediagenieke onderwerpen – bijvoorbeeld de Belastingdienst die eerst met ICT-problemen kampt en later haar imago wil opvijzelen – kunnen van de invoering van bijvoorbeeld een voorgevulde belastingaangifte een ‘verantwoordingscampagne’ maken. Dit brengt echter wel een risico met zich mee: wanneer de organisatie veel informatie uit zichzelf verstrekt en zich in de publiciteit manoeuvreert, wordt de kans op hard vallen ook groter: elk foutje loopt de kans om breed te worden uitgemeten. Dit risico blijkt bijvoorbeeld uit de vele individuele verhalen die in kranten zijn verschenen over het rookverbod, waardoor de beeldvorming veranderde, hoewel de nalevingscijfers gelijk bleven. Doorgaand op het voorbeeld van de Belastingdienst zouden individuele verhalen over gedupeerde burgers die door de foutief voorgevulde aangifte vijfduizend euro extra zouden moeten betalen, een averechts effect hebben: het is dan geen succes voor de organisatie, maar schade. Ook hier, in deze tweede casus, is dus een zekere veralgemenisering mogelijk, hoewel het meer van de aard van de organisatie – de mate waarin beleidsterreinen volgens medialogica interessant zijn – afhangt in hoeverre een verantwoordingsproces als middel om positief in het nieuws te komen, kan worden gebruikt.

Kortom, kijkend naar deze twee casussen zijn er twee manieren waarop publieke organisaties ‘kans maken’ op verantwoording aan media: disfunctioneren op een volgens medialogica interessant beleidsterrein of het inzetten van een publiciteitscampagne op een volgens medialogica interessant beleidsterrein: oftewel ze worden aan de schandpaal genageld (zie de casus van het diertransport) of ze maken kans op het presenteren van hun ‘succesverhaal’ in media. Hierbij moet wel een kanttekening worden geplaatst. Deze logica is geen rekensom en kan onvoorspelbare gevolgen hebben, het proces valt niet volledig te sturen en kan wellicht ook ongewenste effecten hebben, bijvoorbeeld wanneer het onderwerp van de campagne niet optimaal uitgevoerd blijkt te zijn. Berichtgeving over een ‘wankelend rookverbod’ wijst hier bijvoorbeeld op: hoewel de cijfers aangeven dat de naleving hoog is, is de beeldvorming anders – door individuele verhalen te publiceren dragen media dus bij aan een andere beeldvorming, wat een onvoorspelbaar gevolg is van het versturen van persberichten met hoge nalevingscijfers. Wanneer net de caféhouders in beeld komen die tot het kleine percentage niet-nalevers behoren, verschuift het positieve beeld al gauw. Een organisatie vraagt dus om aandacht en krijgt aandacht, maar misschien wordt niet altijd het juiste onderwerp bericht of komt de ‘andere kant’ van de cijfers aan de orde.

Desondanks is niet met zekerheid te zeggen of de conclusies die hier getrokken zijn, ook gelden voor andere organisaties. Er zijn immers case studies uitgevoerd die *most likely* zijn: in deze gevallen werd al sterk vermoed dat er verantwoording plaatsvond. Om valide uitspraken te kunnen doen over omstandigheden waaronder verantwoording aan media plaats kan gaan vinden, zouden ook casussen onderzocht moeten worden waarin wel sprake is van volgens medialogica interessante omstandigheden, maar geen verantwoording plaatsvindt en verantwoording die plaatsvindt ondanks het gegeven dat het onderwerp niet interessant is volgens medialogica. Dit zou bovendien op een andere organisatie betrekking moeten hebben, om zo te controleren voor organisatiespecifieke omstandigheden, zoals fusies die in het verleden of in de toekomst liggen. Ondanks deze methodologische kanttekeningen lijkt het redelijk om te kunnen zeggen dat medialogica voor een groot deel bepalend is voor de vraag of een publieke organisatie ter verantwoording wordt geroepen door media, gezien de onderzoeksresultaten.

SUGGESTIES VOOR VERVOLGONDERZOEK

De conclusies uit dit onderzoek leiden tot interessante nieuwe onderzoeksvragen. Hieronder staan daarom drie suggesties voor vervolgonderzoek weergegeven, die in meer of mindere mate direct verband houden met het voorafgaande.

Verantwoording aan media

Een eerste suggestie die voortkomt uit het hier gedane onderzoek betreft het verder analyseren van het onderwerp publieke verantwoording aan media. Dit onderzoek heeft twee casussen op het terrein van één organisatie behandeld, wat de mogelijkheden voor generalisatie van de onderzoeksresultaten beperkt maakt. Bovendien zijn het twee min of meer extreme casussen: door hun aard – misstanden bij diervoer, een rookverbod in de horeca – is beargumenteerd dat ze aan de orde komen in berichtgeving omdat ze volgens medialogica interessant zijn. Ze zijn dus most likely cases voor het scenario dat publieke verantwoording aan media gestuurd wordt door medialogica. Een vraag die dit gegeven oproept, is of publieke verantwoording aan media daadwerkelijk (alleen) gestuurd wordt door medialogica of dat er ook sprake is van andere logica's, bijvoorbeeld een die op beeldvorming over publieke organisaties gericht is (oftewel, een PR-logica).

Daarnaast concentreert dit onderzoek zich op de Nederlandse situatie. Het is interessant om niet alleen naar publieke organisaties in Nederland te kijken, maar een vergelijking te trekken met andere staten. Daarin kan gevarieerd worden op het soort mediacultuur en de mate van verzelfstandiging van een publieke organisatie. Wanneer een land bijvoorbeeld een meer 'agressieve' mediacultuur kent, is het waarschijnlijk dat dit ook de aard van de verantwoordingsrelatie beïnvloedt. Ook is het een plausibele veronderstelling dat naar mate een organisatie verder van zijn eigen departement af staat, deze organisatie zowel minder sterk ter verantwoording kan worden geroepen door dat departement als meer vrijheid heeft om de verantwoordingsrelatie in te vullen, bijvoorbeeld door het debat aan te gaan. In het geval van een organisatie die direct onder de verantwoordelijkheid van een departement valt, is het wellicht waarschijnlijk dat verantwoording aan media via dat departement loopt. Een onderzoeksopzet die hierbij past is – na een voorstudie om te verkennen welke staten relevant zijn – het uitvoeren van een aantal case studies op basis van een most different systems design (aangezien er (internationale) variatie op mate van zelfstandigheid moet zijn). Een internationaal vergelijkend onderzoek met variatie in mediacultuur en mate van zelfstandigheid lijkt dus interessant te zijn.

Interactie tussen verantwoordingsrelaties

Het tweede interessante onderzoeksprobleem komt voort uit de dat er duidelijke tekenen van interactie zijn tussen verantwoording aan media en verantwoording aan principalen in de verticale verantwoordingsrelatie. Er is, in de casus van diertransport, sprake van opeenvolgendheid: eerst constateren media onregelmatigheden in de uitvoering en vragen de publieke organisatie om uitleg, waarna het onderwerp – expliciet naar aanleiding van berichtgeving – in de verticale verantwoordingsrelatie aan de orde komt, bijvoorbeeld in debatten in de Tweede Kamer. Een dergelijk proces lijkt ook het geval te zijn bij horizontale verantwoording: verticale verantwoordingsrelaties beïnvloeden processen van horizontale verantwoording sterk (Schillemans, 2007: 343). Daarbij liggen de verhoudingen echter anders, want het betreft de verticale verantwoordingsrelatie die de horizontale beïnvloedt in plaats van de verticale

verantwoordingsrelatie die thema's uit andere verantwoordingsrelaties overneemt. Verantwoordingsrelaties zijn dus geen losse, op zichzelf staande communicatiestromen, maar hoe verhouden ze zich dan wel tot elkaar? Is er een 'hiërarchie' tussen verantwoordingsrelaties en welke factoren beïnvloeden het ontstaan en verloop daarvan?

Een dergelijke onderzoeksvraag is met name interessant wanneer er internationale vergelijking plaatsvindt tussen staten met verschillende inrichtingen van publieke verantwoording. Dit maakt het mogelijk om uitspraken te doen over verschillen in opeenvolgendheid (bv. inhoudelijk: welk forum riep de actor het eerste ter verantwoording over een bepaald onderwerp en welk ander forum volgde?), intensiteit (is de kracht waarmee een actor door een bepaald forum ter verantwoording wordt geroepen, gelijk aan die in andere fora; verschilt dit en/of vindt er beïnvloeding plaats?) en is een inktvlekeffect: leidt verantwoording van een actor over bijvoorbeeld een bepaald aspect van zijn bedrijfsvoering aan een forum ook tot verantwoording van een andere actor over datzelfde onderwerp? Kortom, interactie tussen verantwoordingsrelaties lijkt ook een interessant onderzoeksonderwerp te zijn.

Media, stuurbaarheid en/of legitimiteit

Een derde suggestie komt voort uit de constatering dat er sprake is van mediatisering – een toegenomen invloed van media op het maatschappelijk leven en de politiek (Bardoel, in: Bakker en Yesilkagit, 2005: 121). Hier staan media en verantwoording centraal, maar kijkend naar het debat over governance, dan is het onwaarschijnlijk dat alleen verantwoordingsrelaties beïnvloed worden door deze mediatisering. Ook de andere consequenties van de verschuiving van government naar governance – stuurbaarheid en legitimiteit – 'lijden' hier naar verwachting onder.

Waar de overheid in een klassieke governmentsituatie (min of meer) verticale sturing kon uitoefenen, is dat door de verschuiving naar governance lastiger geworden: door onder andere het ontstaan van netwerken is top-down sturing moeilijker en is de overheid genoodzaakt om meer horizontaal andere maatschappelijke actoren te beïnvloeden (Kalders, van Erp en Peters 2004: 339). Deze ontwikkeling vormt een interessante combinatie met mediatisering. De vraag die dit oproept, luidt: hoe beïnvloedt mediatisering de sturingsmogelijkheden die de overheid heeft? Een methode om dit te onderzoeken is het analyseren van de effectiviteit van sturingsinstrumenten op beleidsterreinen die frequent media-aandacht krijgen en meer medialuwe thema's. Dit kan overigens ook leiden tot een meer praktische benadering: hoe is sturing mogelijk, gegeven de context van governance en mediatisering?

Een legitimiteitsprobleem kan bijvoorbeeld ontstaan doordat in een governancesituatie beleid door samenwerking en onder invloed van meerdere, mogelijk niet-democratisch gekozen actoren tot stand komt. Dit is een potentiële ondermijning van inputlegitimiteit van beleid. Ook outputlegitimiteit kan door governance onder druk komen te staan: beleid is mogelijk minder effectief (Kjaer, 2004: 12). Legitimiteit is dus enerzijds een kwestie van democratie of vertrouwen in degenen die het beleid maken en verwijst anderzijds naar de effectiviteit van beleid om bijvoorbeeld maatschappelijke problemen op te lossen.

De verwachting is dat media een belangrijke rol spelen aan zowel de input- als outputkant van legitimiteit. Ze beschikken namelijk over de mogelijkheid tot het framen van de totstandkoming en effectiviteit van beleid, waardoor ze beeldvorming en uiteindelijk beleidsvorming mede vormgeven.

Dit lijkt een gegeven, maar de relatie met legitimiteit lijkt me de moeite waard om nader te bekijken. Een vraag die hierbij past, is: in welke mate beïnvloeden verschuivingen in de totstandkoming van beleid (governance) en mediatisering van de samenleving de legitimiteit van beleid? Dit is een onderwerp dat zich bij uitstek leent voor een survey, bijvoorbeeld onder beleidsmakers en burgers. Hierin staat de perceptie van de juistheid van totstandkoming en effectiviteit van beleid centraal, waarbij een verband gelegd wordt met mediaberichtgeving – bijvoorbeeld door te kijken of legitimiteit verandert na ingrijpend nieuws over bepaald beleid.

Deze scriptie is dus slechts een klein begin op het terrein van verantwoording aan media en er is daardoor nog een grote hoeveelheid interessante en relevante vragen.

NAWOORD

Na deze conclusies rest alleen nog een kleine reflectie op het verloop van het onderzoek. Over het algemeen genomen is dit naar tevredenheid gebeurd. Er zijn – behalve de casusselectie – geen grote aanpassingen in het onderzoeksdesign geweest en het tijdschema is niet overschreden. De selectie van een publieke organisatie bracht wel enige praktische moeilijkheden met zich mee: niet elke baten-lastendienst was bereid zijn medewerking te verlenen. Gelukkig zijn medewerkers van de VWA behulpzaam geweest bij het uitvoeren van het onderzoek. Ook de visies van andere actoren die een rol speelden in de reconstructies van de casussen vormden hierop een waardevolle aanvulling, net als de commentaren die gegeven zijn door andere leden van de tutorgroep ‘media en publieke dienstverlening’. Tot slot is de opbouwende kritiek van Thomas Schillemans en Mark Bovens onmisbaar geweest. Daardoor is het een scriptie geworden die met interesse, nieuwsgierigheid en plezier is geschreven.

ALGEMEEN

- Bakker, W. en K. Yesilkagit (2005). *Publieke verantwoording*. Amsterdam: Boom.
- Brandsen, T., W. van de Donk en P. Kenis (red.). (2006). *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Lemma.
- Dienst Justitiële Inrichtingen, website, via: <http://www.dji.nl>, vinddatum 2 maart 2009.
- Dubnick, M. (2005). 'Accountability and the Promise of Performance. In Search of the Mechanisms'. In: *Public Performance & Management Review*, jrg. 28, nr. 3, pp. 376-417.
- Elchardus, M. (2003). *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo.
- Erkkilä, T. (2007). 'Governance and Accountability – a Shift in Conceptualisation'. In: *Public Administration Quarterly*, jrg. 31, nr. 1, pp. 1-38.
- George, A.L. en A. Bennett (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- 't Hart (ongedateerd). *De inquisitiedemocratie*, via: <http://www.usg.uu.nl/download/De%20Inquisitie%20Democratie1.pdf>, vinddatum 16 juni 2009.
- 't Hart, H., H. Boeijs en J. Hox (red.) (2005). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom.
- Hendriks, F. en A.F.A. Korsten (2001). 'Media in de politieke democratie', in: *Bestuurskunde*, themanummer Mediocratie, via <http://www.bestuurskunde.nl/publicaties/bestuurskunde.php?artikel=2001,10,10,7,1>, vinddatum 2 maart 2009.
- Kjaer, A.M. (2004) *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, website.
 - Pagina *Openbaarheid*. Via <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/grondwet-en/openbaarheid/veelgestelde-vragen>, vinddatum 16 juni 2009.
- Ministerie van Financiën, website.
 - Pagina *Baten-lastendiensten*. Via http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Financieel_management_overheid/Baten_lastendiensten, vinddatum 31 mei 2009.
- Mulgan, R. (2000). 'Accountability: an Ever-expanding Concept?'. In: *Public Administration*, jrg. 78, nr. 3, pp. 555-573.
- Peters, B.G. en J. Pierre (1998). 'Governance Without Government? Rethinking public administration.' *Journal of Public Administration Research and Theory*, jrg. 8, nr. 2, p. 223-243.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003), *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag: Sdu.
- Ruler van, B. (2004). *Organisaties, media en openbaarheid: menage à trois*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Lemma.

- Schillemans, T. et al. (2008). *Horizontale verantwoording in de publieke dienstverlening. Verkenning in opdracht van Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming*. Uitgeverij onbekend.
- Sinclair, A. (1995). 'The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses'. In: *Accounting, Organizations and Society*, jrg. 20, nr. 2/3, pp. 219-237.
- Smulovitz, C. en E. Peruzzotti (2003). 'Societal and Horizontal Controls. Two Cases of a Fruitful Relationship'. In: S. Mainwaring en C. Welna (red.), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, pp. 309-331.
- Thiel van, S. (2004), *Governance van uitvoeringsorganisaties*, via: <http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/7138/BSK-CPM-2004-010.pdf>, vinddatum 8 maart 2009.
- Thiel van, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum: Coutinho.
- Yin, R.K. (1994). *Case study research. Design and methods*. Londen: Sage Publications.
- Voedsel en Waren Autoriteit (2007). *VWA-rapport modernisering activiteiten levende dieren en levende producten, januari 2007*.
- Voedsel en Waren Autoriteit, website.
 - Pagina *Internationale contacten*. Via http://www.vwa.nl/portal/page?_pageid=119,1639733&_dad=portal&_schema=portal, 31 mei 2009.
 - Pagina *Organisatie*. Via http://www.vwa.nl/portal/page?_pageid=119,1639685&_dad=portal&_schema=PORTAL, 31 mei 2009.
 - Pagina *Missie*. Via http://www.vwa.nl/portal/page?_pageid=119,1639736&_dad=portal&_schema=portal, 31 mei 2009.
 - Pagina *Taken*. Via http://www.vwa.nl/portal/page?_pageid=119,1639721&_dad=portal&_schema=portal, 31 mei 2009.
- Wester, F. (red.) (2006). *Inhoudsanalyse: theorie en praktijk*. Deventer: Kluwer.

CASUS I: DIERTRANSPORT⁵

- Algemeen Dagblad (1 augustus 2007). *Gestrest, - vertrap, - gestikt*.
- Algemeen Dagblad (12 september 2007). *'Veetransport met GPS volgen en controleren'*.
- Algemeen Dagblad (13 september 2007). *Plan: gps checkt veetransport*.
- Algemeen Dagblad (27 september 2007). *'Veetransport is misselijkmakend' Na dertig jaar wetgeving zijn veel Europese diertransporten nog steeds misselijkmakend*.
- Algemeen Dagblad (12 oktober 2007). *Te zwaarbeladen veetransport van de weg gehaald*.
- Algemeen Dagblad (21 december 2007). *Nederlandse trucks onderschept - Weer ophef over vervoer van varkens*.
- Algemeen Dagblad (30 januari 2008). *Verburg laat leugens van haar ministerie uitzoeken*.
- Algemene Inspectiedienst, website.

⁵ Chronologisch per auteur.

- Pagina *Combiteams Welzijn AID-VWA*. Via <http://www.aid.nl/CombiteamsWelzijnAID-VWA.htm>, vinddatum 31 mei 2009.
- Pagina *Dierenwelzijn*. Via <http://www.aid.nl/JP09dierenwelzijn.htm>, vinddatum 31 mei 2009.
- DG Sanco, website.
 - Pagina *Introductie*. Via http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/index_en.htm, 31 mei 2009.
- EFSA, website.
 - Pagina *Introductie*. Via http://ec.europa.eu/food/efsa_en.htm, 31 mei 2009.
- FVO, website.
 - Pagina *Introductie*. Via http://ec.europa.eu/food/fvo/index_en.cfm, 31 mei 2009.
- NRC Handelsblad (1 augustus 2007a). *Varkens dood bij aankomst; Nederlands veetransport gevolgd naar buitenland.*
- NRC Handelsblad (1 augustus 2007b). *Transport van levende dieren moet ophouden.*
- NRC Handelsblad (11 september 2007). *Vertrouwen in veetransporteurs is weg.*
- NRC Handelsblad (13 september 2007). *Strengere controles op veetransport weer afgezwakt.*
- NRC Handelsblad (29 januari 2008a). *Rapport: toezicht op vee schiet tekort.*
- NRC Handelsblad (29 januari 2008b). *'Intimidatie van artsen bij controle veevervoer'; Voedsel- en warenautoriteit Toezichthouder op veesector in intern rapport vernietigend over eigen functioneren.*
- NRC Handelsblad (31 januari 2008). *Verburg: onderzoek naar toezicht op vee.*
- NRC Handelsblad (5 februari 2008). *Het dier als mens.*
- NRC Handelsblad (18 februari 2008). *Problemen zijn bij de ministeries bekend; brief over tekortschieten van Nederlandse controle op vee- en vleessector komt niet als verrassing.*
- NRC Handelsblad (21 februari 2008). *Onbetrouwbaar vlees.*
- NRC Handelsblad (26 juni 2008). *Ministerie van Landbouw 'betuttelt' VWA; Tweede Kamer: eerst puin ruimen voordat toezichthouder kan fuseren met twee andere diensten.*
- NRC Handelsblad (16 augustus 2008). *Falend veetransport strenger beboet.*
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2007). *Nota dierenwelzijn*. Via: www.minlnv.nl/cdlpub/servlet/CDLServlet?p_file_id=2206, vinddatum 31 mei 2009.
- Het Parool (1 augustus 2007). *Aanklacht tegen transport varkens.*
- Het Parool (3 augustus 2007). *Kamer wil strengere regels veetransport.*
- Het Parool (7 augustus 2007). *Weinig christelijks aan dierenbeleid.*
- Het Parool (13 september 2007). *Kamer eist strengere controle veevervoer.*
- Het Parool (30 januari 2008). *Minister Verburg 'kende rapport niet', maar top ministerie wist al een jaar van kritiek op dierenvervoer.*
- Het Parool (31 januari 2008). *Kamer eist controle op alle veetransporten.*
- Trouw (11 september 2007). *Verburg neemt controle van veetransporten over van sector.*
- Trouw (13 september 2007). *CDA-fractie kritisch over ingreep veevervoerders; Veetransport Minister Verburg stelt onafhankelijke controle voor.*
- Trouw (24 januari 2008). *Verburg: In april nieuwe regels voor veetransporten.*
- Tweede Kamer (4 september 2007). *Aanhangsel van de handelingen*. Via parlando.
- Tweede Kamer (4 september 2007). *Regeling van werkzaamheden*. Via parlando.
- Tweede Kamer (12 september 2007). *Handelingen*. Via parlando.

- Tweede Kamer (5 februari 2008). *Handelingen*. Via parlando.
- Voedsel en Waren Autoriteit (3 oktober 2007). *Gezamenlijke controleacties AID en VWA op dierenwelzijn bij transport*. Via http://www.vwa.nl/portal/page?_pageid=119,1639824&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_news_item_id=22728, vinddatum 31 mei 2009.
- Voedsel en Waren Autoriteit, website.
 - Pagina *Combiteams VWA-AID*. Via http://www.vwa.nl/portal/page?_pageid=119,2239800&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_document_id=1938941&p_node_id=1981033&p_mode=BROWSE, 31 mei 2009.
 - Pagina *Transportverordening*. Via http://www.vwa.nl/portal/page?_pageid=119,1639968&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_document_id=111186&p_node_id=969496&p_mode=BROWSE, 31 mei 2009.
- De Volkskrant (2 augustus 2007). *Reis naar Spanje wordt biggen fataal*.
- De Volkskrant (30 januari 2008). *Controle veevervoer deugt niet*.
- De Volkskrant (21 maart 2008). *Controle op veevervoer en vleesproductie ondermaats*.
- De Volkskrant (27 maart 2008). *Minister laat misstanden veevervoer onderzoeken*.
- De Volkskrant (18 december 2008). *Toezicht veevervoer voldoet nog niet*.

CASUS II: ROOKVERBOD IN DE HORECA⁶

- Algemeen Dagblad (19 juli 2008). *Het café als rokerskerk van de heilige God*.
- Algemeen Dagblad (13 augustus 2008). *Rookverbod. Veel gemopper, weinig overtredingen - Ook ruige kroegtijger rookt buiten*.
- Algemeen Dagblad (24 september 2008). *Rookopstand breidt zich uit - PvdA noemt acties van cafés tegen boetes 'belachelijk'*.
- Algemeen Dagblad (25 september 2008). *Minister Klink: Roken in café levert direct een boete op*.
- Algemeen Dagblad (7 oktober 2008). *Anonieme controles rookverbod na agressie tegen toezichthouders - Controleurs vaak kop van Jut*.
- Algemeen Dagblad (25 oktober 2008). *Rookverbod: deel uitgaanspubliek vindt kroeg minder gezellig geworden - Roep om oprichting van rookcafés*.
- Algemeen Dagblad (19 november 2008a). *Rookverbod: Rechtsdeskundige ziet vooral goede kans voor kleine kroegen - 'Juridisch protest is kansrijk'*.
- Algemeen Dagblad (19 november 2008b). *Hans van Bladel – 'Verbijsterd door het machtsvertoon'*.
- Algemeen Dagblad (20 november 2008). *Tilburgse kroegbazen gaan controleurs fotograferen*.
- Algemeen Dagblad (21 november 2008). *Rookcontroleurs pikken foto's niet*.
- Algemeen Dagblad (21 februari 2009). *Brieven: Controleurs (2)*.
- Algemeen Dagblad (4 april 2009). *Stamgasten Bredaas café vieren feest na gunstige uitspraak - 'Zeker een rokende rechter'*.

⁶ Chronologisch per auteur.

- Algemeen Dagblad (13 mei 2009a). *Strijd om rookverbod verhardt - Gerechtshof laat in klein café roken; schadeclaims volgen.*
- Algemeen Dagblad (13 mei 2009b). *Kleine cafés kunnen even juichen.*
- Algemeen Dagblad (13 mei 2009c). *De opties - Uitzondering of totaal rookverbod.*
- Het Financieele Dagblad (1 juli 2008). *'We gaan niet meteen politieagent spelen'.*
- Het Financieele Dagblad (2 juli 2008). *Niet roken valt heftig in rechtszaal.*
- Het Financieele Dagblad (19 november 2008). *Klink: geen compensatiekleine kroeg.*
- NRC Handelsblad (1 april 2008). *Grotere zelfregulering van veetransporteurs.*
- NRC Handelsblad (16 september 2008). *Rookverbod; Dag Frits Abrahams.*
- NRC Handelsblad (22 september 2008). *Groningen zet de asbakken terug op de toog.*
- NRC Handelsblad (7 oktober 2008). *Anonieme controle op rookverbod.*
- Het Parool (11 juli 2008). *'t Overvlietje pafit dapper door; 'Ik heb niks te maken met de wetten en de regels van de regering'.*
- Het Parool (11 augustus 2008). *Café in Alkmaar overtreedt rookverbod.*
- Het Parool (7 oktober 2008). *Rookinspectie stuit op agressie.*
- Het Parool (5 november 2008). *Protest tegen rookverbod neemt toe 'Handhaving schiet tekort'.*
- Het Parool (18 november 2008). *Minister wil justitie inzetten tegen toenemende ontduiking rookverbod. Sluiting dreigt na herhaalde overtreding.*
- Het Parool (31 januari 2009). *Van rookpolitie tot BOA: hiërarchie van handhavers.*
- Het Parool (18 februari 2009). *Controle op roken met feestneus.*
- Het Parool (13 mei 2009). *Klein café zet asbak weer op de bar.*
- Trouw (22 juli 2008). *Kroegen blijven leeg, geen niet-roker te zien.*
- Trouw (8 oktober 2008). *Klink: Directe boete voor opzettelijk breken rookverbod.*
- Trouw (30 december 2008). *'Rokers winnen terrein in kroeg, ondanks verbod'.*
- Trouw (7 januari 2009). *Eerste rechtszaak vanwege negeren rookverbod.*
- Trouw (21 februari 2009). *Rookcafé Groningen krijgt boete, asbak blijft op tafel.*
- Tweede Kamer (18 juni 2008). *Aanhangsel.* Via parlando.
- Tweede Kamer (7 oktober 2008). *Handelingen.* Via parlando.
- Roken en de wet, website.
 - Pagina *Rookverbod horeca.* Via <http://www.rokenendewet.nl/>, 31 mei 2009.
- Voedsel en Waren Autoriteit (14 juli 2008). *Rookverbod wordt massaal nageleefd.* Via http://www.vwa.nl/portal/page?_pageid=119,1639824&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_news_item_id=23463, vinddatum 31 mei 2009.
- Voedsel en Waren Autoriteit (12 augustus 2008). *VWA doet herinspecties in de horeca.* Via http://www.vwa.nl/portal/page?_pageid=119,1639824&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_news_item_id=23537, vinddatum 31 mei 2009.
- Voedsel en Waren Autoriteit (11 november 2008). *Grote rookcontrole in stad Utrecht; 13 boetes.* Via http://www.vwa.nl/portal/page?_pageid=119,1639824&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_news_item_id=23786, vinddatum 31 mei 2009.
- Voedsel en Waren Autoriteit (27 november 2008). *Strafrecht aanvullend ingezet bij handhaving rookverbod horeca.* Via

- http://www.vwa.nl/portal/page?_pageid=119,1639824&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_news_item_id=23849, vinddatum 31 mei 2009.
- Voedsel en Waren Autoriteit (3 december 2008). *Gerichte rookcontroles in Breda, Alkmaar, Zwolle en Rotterdam*. Via http://www.vwa.nl/portal/page?_pageid=119,1639824&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_news_item_id=23873, vinddatum 31 mei 2009.
 - Voedsel en Waren Autoriteit (16 januari 2009). *Na half jaar is de horeca voor 90 procent rookvrij*. Via http://www.vwa.nl/portal/page?_pageid=119,1639824&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_news_item_id=23998, vinddatum 31 mei 2009.
 - Voedsel en Waren Autoriteit, website.
 - Pagina *Rookverbod*. Via http://www.vwa.nl/portal/page?_pageid=119,1640081&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_document_id=101132&p_node_id=1972163&p_mode=BROWSE, 31 mei 2009.
 - Pagina *Tabak*. Via http://www.vwa.nl/portal/page?_pageid=119,1640081&_dad=portal&_schema=PORTAL, 31 mei 2009.
 - De Volkskrant (11 augustus 2008). *Alkmaarse 'rokerskerk' krijgt boete*.
 - De Volkskrant (10 september 2008). *Caféklanten paffen stug door*.
 - De Volkskrant (6 oktober 2008). *Forum*.
 - De Volkskrant (10 november 2008). *Failliet of een boete, dat is de keuze; Actiegroep Red de Kleine Horeca Ondernemer trotseert rookverbod: 'Hoe kun je anders de huur betalen'*.
 - De Volkskrant (19 november 2008). *Harde taal Klink laat rebelse horeca koud*.
 - De Volkskrant (17 januari 2009). *Nederlandse rokers zijn braaf*.
 - De Volkskrant (28 april 2009). *Rookverbod blijft nog even wankelen; de kleine horeca en minister Klink betwisten elkaars interpretatie van de kleine letters in de Tabakswet*.
 - De Volkskrant (13 mei 2009). *Strijd rookverbod nog niet voorbij; Gerechtshof Breda: geen wettelijke grondslag*.

INTERVIEWS

- Medewerker Voedsel en Waren Autoriteit (R1). 21 april 2009.
- Medewerker Voedsel en Waren Autoriteit (R2). 28 april 2009.
- Medewerker Varkens in Nood (R3). 14 mei 2009.
- Medewerker Stichting Dier en Recht (R4). 14 mei 2009.
- Medewerker Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (R5). 18 mei 2009.
- Medewerker Partij voor de Dieren (R6). 20 mei 2009.
- Medewerker Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (R7). 25 mei 2009.

BIJLAGE 1

INTERVIEWSHEMA

In deze bijlage staat het overzicht van basisvragen om een verantwoordingsrelatie met media te reconstrueren. Dit schema is gebaseerd op de operationalisatie zoals weergegeven in hoofdstuk 2 en heeft de basis gevormd voor vragenlijsten die per interview gespecificeerd zijn. Tijdens de interviews zijn aanvullende vragen gesteld; deze staan hier niet weergegeven. Om de interviews scherp te houden, is ervoor gekozen om met name de ‘belevingskant’ van verantwoording aan de orde te laten komen, zoals uitgelegd is in hoofdstuk 3.

RECONSTRUCTIE VERANTWOORDINGSRELATIE

Dit onderzoek gaat in algemene zin over ‘verantwoording aan media’. Verantwoording is het verstrekken van informatie over de handelswijze van uw organisatie aan een andere organisatie, bijvoorbeeld het ministerie, of een persoon. Deze organisatie of persoon kan vervolgens een oordeel vellen over dit gedrag en uw organisatie hier formeel of informeel op aanspreken.

- Aan welke organisaties of personen legt uw organisatie – volgens u – verantwoording af?

De actor-forumrelatie

- Heeft u de indruk dat uw organisatie verantwoording aflegt aan media/journalisten? (geschreven journalistiek)

Een gevoelde verplichting en informatieverstrekking over het gedrag/optreden

- Verstrekt uw organisatie uit zichzelf informatie aan journalisten?
 - Zo ja, wat voor soort gegevens? (bijvoorbeeld beleid, prestaties, jaarcijfers)
 - Op welke wijze gebeurt dit? (mondeling, schriftelijk)
- Als journalisten u om informatie vragen, voelt u zich dan verplicht om deze te verstrekken?
 - Hoe zou u deze gevoelde verplichting omschrijven?

Het forum: stellen van nadere vragen

- Wat gebeurt er volgens u met de verstrekte informatie?
- Blijft het bij eenmalige berichtgeving of ontstaat er een debat waarin om aanvullende informatie wordt gevraagd?
- Hoe zou u dit de aard van dit debat en het ontstaan ervan omschrijven?

De beoordeling van de actor door het forum

- Hoe zou u de teneur van de berichtgeving beschrijven?
- Worden er oordelen over het optreden van uw organisatie in de berichtgeving geveld?
 - Wat voor aard hebben deze? Bijvoorbeeld: oordelen dat sprake is van onbehoorlijk bestuur

Het opleggen van sancties

- Heeft u de indruk dat journalisten uw organisatie door hun berichtgeving willen beïnvloeden?
 - Waarom denkt u dat? Waaruit blijkt dat? (formeel, informeel)
- Heeft u de indruk dat journalisten opzettelijk negatief over uw organisatie oordelen om zo te 'straffen' voor het gedrag?
 - Hoe zou u deze 'sancties' omschrijven? Bijvoorbeeld: dreigen met beschadigen van reputatie, 'lessen' ter verbetering van de (werkwijze van de) organisatie

BEOORDELING EFFECTEN VERANTWOORDINGSRELATIE

Niet alleen het bestaan van deze verantwoordingsrelatie, maar ook de effecten ervan zijn belangrijk. Deze vallen uiteen in drie categorieën: democratisch, rechtsstatelijk en cybernetisch.

Algemeen

- Kunt u aangeven welke effecten er van de verantwoordingsrelatie aan journalisten uitgaan?
 - Bijvoorbeeld: agendapunt tijdens vergadering, nota, latere vragen door minister
 - Het gaat hierbij zowel om formele (in de organisatie of over de positie van de organisatie ten aanzien van andere organisaties) als informele effecten (bijvoorbeeld gekwetst zijn door negatieve berichtgeving)

Democratisch

- Heeft u de indruk dat berichtgeving over uw organisatie de (verantwoordings)relatie met de minister beïnvloedt?
 - Zo ja, waarom denkt u dit en hoe zou u deze beïnvloeding typeren?
- Heeft u de indruk dat berichtgeving over uw organisatie effect heeft op het gedrag van burgers ten aanzien van uw organisatie?
 - Bijvoorbeeld: meer brieven, vragen
- Staan in berichtgeving nuttige suggesties voor uw organisatie? (die in lijn zijn met richtlijnen vanuit het ministerie)
 - Bijvoorbeeld: vermindering wachtlijsten, meer klantgerichte aanpak
- Treedt er (wel eens) beleidsverandering op (mede) naar aanleiding van mediaberichtgeving?
 - Impliciet, expliciet, mentaliteitsverandering

Rechtsstatelijk

- Heeft u de indruk dat in de berichtgeving terecht zaken in uw organisatie aan de kaak gesteld worden?
- Voelt u zich door media 'afgerekend' naar aanleiding van berichten over bijvoorbeeld onbehoorlijk bestuur in uw organisatie?
- Denkt u dat uw organisatie beter de democratisch vastgestelde regels volgt naar aanleiding van de berichtgeving?
 - Is dat beleid of uw indruk?

Cybernetisch

- Heeft u de indruk dat het beantwoorden van vragen van journalisten tot zelfreflectie leidt binnen uw organisatie?
- Leert uw organisatie van mediaberichtgeving?
 - Hoe zou u dit leren omschrijven?
 - Is dit geïnstitutionaliseerd? Dat wil zeggen vastgelegd in beleid of er is een mentaliteitsverandering
- Gaat uw organisatie anders met media(berichtgeving) om naar aanleiding van eerdere berichtgeving?
 - Bv. negatief leren

Tot slot: heeft u nog opmerkingen over dit onderwerp die van belang kunnen zijn voor dit onderzoek?