

Wat is 'publieke verantwoording'?

Over forums en functies

Tom Willems en Wouter Van Dooren

SAMENVATTING VAN

Willems, T. & Van Dooren, W. (2012). Coming to Terms with Accountability: Combining Multiple Forums and Functions. *Public Management Review*, 14 (7), 1011-1036.

In hedendaagse complexe bestuursvormen wordt publieke verantwoording – ‘*public accountability*’ – bijna steeds gezien als een probleem. In dit theoretisch artikel proberen we deze bijna vanzelfsprekende waarheid te doorprikken. Publieke verantwoording van bestuur en beleid vindt plaats op verschillende forums en heeft verschillende functies. Deze brede visie zou kunnen leiden tot een meer genuanceerde en positieve beoordeling van publieke verantwoording anno 2013. De mogelijkheden om de overheid ter verantwoording te roepen zouden vandaag wel eens groter kunnen zijn dan vaak wordt aangenomen, misschien zelfs groter dan ooit voorheen.

Hoewel het concept ‘publieke verantwoording’ zich de voorbije jaren steeds nadrukkelijker heeft gemanifesteerd als een kernthema in het publieke debat en het academisch onderzoek, is de teneur van de meeste analyses opmerkelijk gelijkwaardig. Ze zijn doorgaans eerder sceptisch of zelfs ronduit negatief: de mogelijkheden tot publieke verantwoording lijken sterk afgenomen en de vooruitzichten zijn weinig hoopgevend. De meeste au-

teurs gaan ervan uit, dat de centrale idee van ministeriële verantwoordelijkheid de voorbije decennia ernstig verzwakt is en dat de ooit zo solide piramidale ketting van democratische delegatie verbroken is (burger ↔ parlement ↔ regering ↔ administratie) (Flinders, 2001; Ström, Müller & Bergman, 2008). Nieuwe bestuursvormen gekenmerkt door meer actoren, meer lagen en meer complexiteit worden gezien als een bedreiging. Nieuwe meer ‘horizontale’ instrumenten om de overheid ter verantwoording te roepen worden beschouwd als een (te) beperkte aanvulling in de schaduw van de traditionele instellingen van de liberale representatieve democratie. Publieke verantwoording wordt al te vaak alleen geïnterpreteerd in termen van verkiezingen en de werking van het parlement, terwijl het om veel meer gaat dan alleen die (symbolisch belangrijke) instrumenten. De these van een ‘democratisch deficit’ is vandaag uiterst dominant in diverse disciplines zoals bestuurskunde, EU-studies of internationale betrekkingen. Nochtans riskeren deze analyses zowel het verleden te idealiseren (alsof de overheid ter verantwoording te roe-

pen ooit eenvoudig en eenduidig was) als zeer hoge verwachtingen te scheppen (die haast onmogelijk ingelost kunnen worden en dus automatisch leiden tot negatieve conclusies).

Het artikel begint met een uitgebreide conceptuele discussie over een werkbare definitie van verantwoording. Hoewel verantwoording een hoeksteen is van democratisch bestuur en beleid, lopen de meningen over de precieze afbakening van het concept sterk uiteen. Pollitt & Hupe (2011) omschreven het recent als een van die 'magische concepten', gekenmerkt door een brede reikwijdte, grote flexibiliteit en normatieve aantrekkingskracht. Het is moeilijk om tegen verantwoording te zijn. Het is een modieus concept, dat de wereld veroverd heeft, maar dat analytisch waardeloos dreigt te worden, omdat het telkens iets anders kan betekenen. In dit artikel wordt het concept niet opnieuw uitgevonden, maar werken we gericht verder op de fundamenteën die gelegd zijn door onderzoekers zoals Mulgan (2003) en Bovens (2010). Zoals Bovens terecht opmerkt, hebben we nu vooral nood aan meer systematisch, comparatief en cumulatief empirisch onderzoek, op basis van een gedeeld conceptueel vocabularium. Dit artikel probeert zijn werk verder te verfijnen en te verdiepen (zie bijvoorbeeld ook Curtin, Mair & Papadopoulos, 2013). We omschrijven verantwoording als volgt: "een relatie tussen de personen A en B in een bepaald forum, waarbij A de verplichting heeft om zijn of haar gedrag uit te leggen en te rechtvaardigen, en B vragen kan stellen en een oordeel vel, en A uiteindelijk geconfronteerd wordt met bepaalde

gevolgen". Het grote voordeel van deze definitie is, dat ze de duidelijkheid van een verticale '*principal-agent*'-benadering verzoent met de openheid en flexibiliteit van een horizontale benadering.

In het artikel onderscheiden we vervolgens vijf types forums: het politieke, juridische, administratieve, publieke en marktforum. We besteden bijzondere aandacht aan het specifieke karakter en de toenemende relevantie van zowel het publieke forum als het marktforum. Iemand ter verantwoording roepen heeft drie functies. Ten eerste, iemand kan ter verantwoording geroepen worden voor de naleving van bepaalde regels of procedures om zo onrechtvaardigheid of machtsmisbruik te voorkomen ('constitusionele functie'). Ten tweede, burgers of volksvertegenwoordigers kunnen iemand ter verantwoording roepen, omdat de ultieme autoriteit over de staat bij hen ligt ('democratische functie'). Ten derde, iemand kan ter verantwoording geroepen worden voor zijn of haar behaalde resultaten ('prestatiegerichte functie').

Welnu, en dit vormt de kern van ons betoog, een veelvoorkomend probleem in de literatuur is dat publieke verantwoording te eenzijdig bestudeerd wordt door ofwel slechts naar één functie of forum te kijken, ofwel een functie volledig op te hangen aan één forum (of omgekeerd). Het overwicht van de democratische functie in de analyses met een haast exclusieve blik op het politieke forum is hiervan een illustratie, terwijl ook andere forums een belangrijke democratische bijdrage kunnen leveren, en terwijl ook andere functies van belang zijn om een evenwichtig totaalbeeld te verkrij-

gen. Een meer open, flexibele en 'multidimensionale' benadering van publieke verantwoording is daarom noodzakelijk. Eerst gaan we dieper in op de inherente beperkingen van het traditionele principe van ministeriële verantwoordelijkheid, waaruit blijkt dat het ter verantwoording roepen van de overheid nooit eenvoudig of eenduidig is geweest (en dat nooit zal zijn). Vervolgens beschouwen we complexiteit, verscheidenheid en veelvoudigheid niet alleen als iets potentieel verontrustends, maar besteden we meer aandacht aan de talrijke mogelijkheden die er ontstaan. Zo wordt bijvoorbeeld redundantie in een complexe en moeilijke bestuurlijke context een extra troef in plaats van een obstakel, alvast in termen van publieke verantwoording (Scott, 2000; Braithwaite, 2008; Mulgan, 2003).

De rode draad doorheen dit artikel is het argument dat de mogelijkheden om de overheid ter verantwoording te roepen vandaag wel eens groter kunnen zijn dan vaak aangenomen wordt. Dit sluit trouwens goed aan bij de visie van John Keane (2009) op de huidige 'monitory democracy', met de brede waaier aan controlemechanismen van de overheid die veel verder gaan dan louter electorale en parlementaire controle. Het artikel eindigt met een kritische bedenking over wanneer veel publieke verantwoording teveel dreigt te worden en de olopemde kosten de baten stilaan overschrijden (zie ook Flinders, 2011).

Bibliografie

- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33 (5), 946-967.
- Braithwaite, J. (2008). *Regulatory Capitalism: How It Works, Ideas for Making It Work Better*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Curtin, D., Mair, P. & Papadopoulos, Y. (Eds.) (2013). *Accountability and European Governance*. London: Routledge.
- Flinders, M. (2001). *The Politics of Accountability in the Modern State*. Aldershot: Ashgate.
- Flinders, M. (2011). Daring to Be a Daniel: The Pathology of Politicized Accountability in a Monitory Democracy. *Administration & Society*, 43 (5), 595-619.
- Keane, J. (2009). *The Life and Death of Democracy*. London: Simon & Schuster.
- Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account*. New York: Palgrave.
- Pollitt, C. & Hupe, P. (2011). Talking About Government: The Role of Magic Concepts. *Public Management Review*, 13 (5), 641-658.
- Scott, C. (2000). Accountability in the Regulatory State. *Journal of Law and Society*, 27 (1), 38-60.
- Ström, K., Müller, W.C. & Bergman, T. (Eds.) (2008). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.