

Is er eigenlijk wel wat mis met de ministeriële verantwoordelijkheid? Een reactie op Ankersmit

Mark Bovens*

1 Over Ankersmit en 'accountability'

Taal, het gereedschap van de gammawetenschapper, is maar al te vaak een bot en onbetrouwbaar instrument, zeker wanneer het een vreemde taal is. Ankersmit legt zijn vinger op een zere plek met zijn kritische kanttekeningen bij mijn gebruik van de begrippen 'accountability' en 'responsibility'.

In mijn oorspronkelijke, Nederlandstalige dissertatie (Bovens 1990) probeerde ik wat orde te scheppen in de debatten over verantwoordelijkheid, door niet minder dan vijf verschillende betekenissen te onderscheiden. Ik heb me vervolgens geconcentreerd op twee vormen van verantwoordelijkheid die rondom het (wan)gedrag van grote organisaties aan de orde zijn. Allereerst verantwoordelijkheid in de zin van *aansprakelijkheid*, daarbij gaat het om vragen als: wie kan er achteraf verantwoordelijk, in de zin van aansprakelijk, worden gehouden voor het gedrag van de organisatie? Dat noemde ik passieve verantwoordelijkheid. Daarnaast onderscheidde ik verantwoordelijkheid als *deugd*, daarbij gaat het om de vraag wat verantwoordelijk, in de zin van deugdzaam, gedrag is. Dat noemde ik actieve verantwoordelijkheid, omdat het daar vooral gaat over normen voor actief handelen.

Bij de vertaling van mijn dissertatie naar het Engels heb ik enorm geworsteld met de begrippen. Mijn proefschrift bewoog zich op het terrein van verschillende disciplines: recht, wijsbegeerte, organisatiewetenschap, bestuurskunde. Mijn Engelse vertaler had grote moeite met de vele vaktermen en de subtiliteiten van het Nederlands en uiteindelijk heb ik zelf grote delen opnieuw moeten vertalen, wat de soepelheid niet heeft bevorderd. Ook dat heeft Ankersmit goed gezien. Het is het dilemma van de moderne jurist, filosoof of sociale wetenschapper: schrijf je in je eigen taal – het gereedschap waarmee je het meest vertrouwd bent – met als nadeel dat je maar een klein

* Hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht en directeur Onderzoek, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap.

publiek bereikt, of schrijf je in het Engels waarmee je een veel groter bereik hebt, maar waarin je je veel minder subtiel kunt uitdrukken?

Achteraf gezien was het bepaald ongelukkig om 'aansprakelijkheid' te vertalen met 'accountability'. Het zou beter zijn geweest om 'liability' te gebruiken, of het gewoon bij 'responsibility' te houden. 'Accountability' en 'responsibility' zijn inderdaad twee duidelijk onderscheiden termen in het Engelse spraakgebruik die aparte etymologische wortels hebben.

Onlangs heb ik me weer uitgebreid beziggehouden met 'accountability' (Bovens 2006). Het begrip is van oorsprong nauw verbonden met 'accounting' – het gaat terug op de Normandische heerser Willem de Veroveraar die in 1085 van zijn Engelse onderdanen een eed van trouw en een overzicht ('a count') van al hun bezittingen vroeg. Dat overzicht werd neergelegd in de Domesday Books die jaarlijks werden bijgehouden. De Nederlandse uitdrukking 'rekening en verantwoording afleggen' komt hier het dichtst bij in de buurt.

In de afgelopen eeuw heeft het begrip zich langzaam ontworsteld aan zijn boekhoudkundige verleden. Met name onder invloed van het *New Public Management* heeft 'accountability' een veel bredere betekenis gekregen en wordt het ook gebruikt als synoniem voor een reeks van desiderata, zoals 'transparency', 'responsiveness', en 'good governance'. Die brede betekenisgeving ontnemt het begrip veel van zijn analytische scherpte en leidt vaak tot Babylonische spraakverwarringen, zo is mijn ervaring.

In mijn recente, meer empirisch georiënteerde Engelstalige werk hanteer ik daarom een smalle definitie van 'accountability' die nauw aansluit bij de meer oorspronkelijke betekenis van rekenschap en verantwoording afleggen:

'a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgment, and the actor may face consequences' (Bovens 2006, p. 7).

2 Over verantwoording en verantwoordelijkheid

Tot zover de Engelse termen. Gelukkig verschijnt *R&R* in het Nederlands en hoeven we het onszelf niet extra moeilijk te maken door het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid met Engelse begrippen te analyseren. In het Nederlandse taalgebruik is er een verschil tussen 'verantwoording' en 'verantwoordelijkheid'. Beide begrippen hangen taalkundig nauw samen, maar zijn in analytisch opzicht duidelijk te onderscheiden.¹ 'Verantwoordelijkheid' is een stand van zaken; 'verantwoording' daarentegen is een pro-

1 Onderstaande passage is ontleend aan Bovens (2005).

ces. Verantwoordelijkheid, in de zin van taken, bevoegdheden en plichten, gaat vaak vooraf aan verantwoording; wie bepaalde verantwoordelijkheden heeft, moet daar veelal verantwoording over afleggen. Sommige verantwoordelijkheden, maar dan in de zin van oorzaken, aansprakelijkheden en deugden, worden echter pas vastgesteld tijdens processen van verantwoording.

Een analyse van verantwoordelijkheid is daarom niet hetzelfde als een analyse van verantwoording, daar heeft Ankersmit helemaal gelijk in. In het eerste geval gaat het om inhoudelijke vragen – over wie bepaalde taken en verplichtingen heeft, of die naar behoren zijn uitgevoerd en, in geval van falen, of iemand in morele of juridische zin aansprakelijk is of zou moeten zijn. Is de zorg voor gas, water en licht bijvoorbeeld een taak voor de overheid of kan dat ook aan de markt worden overgelaten? Wie is aansprakelijk wanneer de elektriciteit uitvalt of er een gasexplosie plaatsvindt? Is er door de bevoegde instanties adequaat gehandeld?

In het tweede geval gaat het om een analyse van het proces van vraag en antwoord, waarin de uitvoering van de taken of de mate van aansprakelijkheid wordt beoordeeld. Aan wie moeten de energiemaatschappijen en de waterleidingbedrijven rekenschap afleggen voor hun handelen of nalaten? Wie kan hen op het matje roepen als er iets misgaat? Hoe verloopt dat proces? Is er sprake van hoor en wederhoor, worden er sancties toegepast?

Welke sociale fenomenen zijn te kwalificeren als gevallen van verantwoording? Teruggebracht tot zijn meest simpele vorm is er al sprake van verantwoording wanneer *een actor zich verplicht voelt om zijn optreden uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover een ander*. Deze zeer eenvoudige omschreven relatie kent een aantal complicerende elementen. De *actor* die verantwoording aflegt, kan zowel een individu als een organisatie zijn. De *ander*, aan wie verantwoording wordt afgelegd, noem ik, in navolging van Van Gunsteren, het *forum*. Dit verantwoordingsforum zal vaak een specifiek individu zijn, zoals een ouder, partner, collega of chef, of een concrete instelling, zoals de Tweede Kamer, een inspectie of een rechtbank. Maar het kan ook een meer virtuele entiteit zijn, zoals God, het eigen geweten of, bij publieke verantwoording, de publieke opinie.

De *verplichting* die de actor voelt, kan zowel formeel als informeel van aard zijn. Bij publieke verantwoording is vaak sprake van een formele verplichting om tegenover specifieke fora in min of meer gestructureerde vorm, of op vaste tijdstippen, verantwoording af te leggen. Een voorbeeld hiervan is inderdaad artikel 68 van de Grondwet dat ministers verplicht om de Kamers te informeren. Ook de Wet op de parlementaire enquête en tal van andere bestuursrechtelijke regelingen kennen precies omschreven formele verantwoordingsplichten waar individuele bestuurders en ambtenaren zich niet aan kunnen onttrekken. In andere gevallen is de verplichting informeel van

aard, zoals bij persconferenties en briefings, of zelf opgelegd, zoals bij maatschappelijke jaarverslagen, academische visitaties en bij verantwoording via publieke websites.

De verantwoordingsrelatie tussen actor en forum kan vervolgens uit ten minste drie elementen of fases bestaan. Cruciaal is dat de actor zich verplicht voelt om het forum informatie te verstrekken over zijn optreden. Dat kan informatie zijn over handelen of nalaten, over prestaties, producten en procedures. Vaak, en dat geldt met name in geval van falen, ongelukken en incidenten, is er daarbij ook sprake van verklaringen en rechtvaardigingen. Verantwoording is daarmee duidelijk wat anders dan publieksvoorlichting of propaganda. Het optreden waarover verantwoording wordt afgelegd, kan uiteenlopen van begrotingsbeleid bij financiële verantwoording, behoorlijkheid van bestuur bij juridische verantwoording tot informatie over milieueffecten bij maatschappelijke verantwoording.

Vervolgens kan de informatie ertoe leiden dat het forum de actor nadere vragen stelt en met hem debatteert over de aard van de informatie en over de waardering van het optreden. Dit is de debatfase waarin sprake is van vraag en antwoord – het is het ‘antwoorden’ dat de semantische kern van het begrip vormt. Dit element springt het meest in het oog bij politieke vormen van verantwoording, zoals bij de openbare verhoren tijdens parlementaire enquêtes of bij interpellaties en debatten in de Tweede Kamer.

Ten slotte is veelal sprake van een beoordeling door het forum. Het forum kan een jaarrekening goedkeuren, een beschikking vernietigen of het gevoerde beleid afkeuren. Een negatief oordeel leidt daarbij vaak tot consequenties. Sommige fora beschikken over formele sanctiebevoegdheden en kunnen berispingen, boetes en andere maatregelen opleggen. Vaak echter zijn de sancties impliciet of informeel. In veel situaties wordt het moeten ondergaan van een openbaar verhoor dat live op televisie wordt uitgezonden, de openbaarmaking van een negatief oordeel, of een lage klassering bij een visitatie, met alle negatieve publiciteit die daar uit voortvloeit, al als een forse straf ervaren.

3 Over individuen en organisaties

Het is dus zeer zinvol om een onderscheid te maken tussen verantwoording aan de ene kant en aan de andere kant verantwoordelijkheid in de zin van politieke, morele of juridische aansprakelijkheid. Waar ik Ankersmit echter minder goed kan volgen, is in zijn toepassing van dat onderscheid op individuen en organisaties. De centrale vraag van mijn proefschrift was wie verantwoordelijk (aansprakelijk) kan worden gehouden voor het optreden van complexe organisaties. Daar treedt vaak het *probleem van de vele handen* op: het handelen van de organisatie als geheel is de optelsom van tal van

deelhandelingen van tal van individuele ambtenaren en werknemers. Dat is in eerste instantie een probleem van morele of juridische toerekenbaarheid. Ik zie niet goed in waarom het bij het handelen van organisaties dan opeens om een – zelfs intellectueel superieure! – historische *verantwoording* zou moeten gaan, terwijl het hier toch om een vraagstuk van juridische *verantwoordelijkheid* gaat. Ook heb ik moeite met Ankersmits strikte onderscheid tussen handelingen, die bij individuen moeten worden beoordeeld, en persoonlijkheden, die bij organisaties centraal zouden moeten staan in het strafproces. In het strafrecht is de persoon en de achtergrond van de individuele dader bij uitstek van belang voor de rechter, bijvoorbeeld bij het bepalen van de toerekeningsvatbaarheid en de strafmaat. En andersom gaat het bij de meeste rechtszaken tegen organisaties helemaal niet om hun persoonlijkheid – wat dat dan verder ook zou mogen zijn – maar uitsluitend om het beoordelen van de rechtmatigheid van de handelingen die aan hen mogen worden toegerekend.

4 Over ministers en ambtenaren

Voor een beter begrip van het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het ambtelijk apparaat is het onderscheid tussen verantwoording en verantwoordelijkheid echter wel zeer relevant. Artikel 68 van de Grondwet regelt de ministeriële *verantwoording*. Deze is in feite onbeperkt, de Kamer kan een minister over van alles en nog wat om inlichtingen vragen en naar de Kamer roepen. Daarbij maakt het in wezen niet uit of een minister formeel verantwoordelijk, in de zin van bevoegd, is of niet.

Een mooi voorbeeld hiervan zijn de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Bij verzelfstandiging verliest de minister meestal zijn aanwijzingsbevoegdheden en is hij niet meer direct verantwoordelijk, in de zin van bevoegd. Dat heeft de verantwoordingsdruk echter nauwelijks verminderd. Uitvoering kan politiek zeer relevant zijn – bijna alle parlementaire enquêtes gaan over uitvoeringskwesaties (en niet over wetgeving, zoals Ankersmit lijkt te denken) – en de Kamer wil weten wat er in het ambtelijk vooronder gebeurt en daarover debatteren. Bij de ZBO's in Nederland heeft men wel de juridische en administratieve verantwoording geregeld via de bestuursrechter, de Nationale ombudsman, de Algemene Rekenkamer en specifieke colleges van toezicht. Men heeft echter niet de stap durven nemen om directeurs van ZBO's ook rechtstreeks politieke verantwoording af te laten leggen aan de Kamer, zoals bijvoorbeeld in Zweden en de VS gebeurt. Het gevolg hiervan is een gat in de politieke verantwoording dat in de praktijk wordt opgevuld door toch maar weer de minister vragen te stellen.

De vraag of een minister in politieke zin *verantwoordelijk*, in de zin van aansprakelijk, moet worden gehouden voor het falen van het ambtelijk appa-

raat is een politiek oordeel dat zijn grondslag vindt in de ongeschreven vertrouwensregel. Het is aan een meerderheid in de Kamer om dat politieke oordeel uit te spreken en daar eventueel de consequenties van het opzeggen van het vertrouwen aan te verbinden. Daarvoor hebben we artikel 42 Grondwet inderdaad niet nodig. Ankersmits voorstel om artikel 42 alleen te beperken tot waar het oorspronkelijk voor was bedoeld – de verantwoordelijkheid voor het staatshoofd – is zinvol, maar het is echter nauwelijks radicaal te noemen.

Het leven loopt namelijk allang op de leer voor. In het verleden heeft men wel invulling proberen te geven aan de toepassing van de vertrouwensregel (Van Thijn e.a. 1998, p. 17-18). Wanneer het gaat om de verantwoordelijkheid voor het ambtelijk apparaat spreekt men dan vaak over de Carrington-doctrine. Deze invulling van de vertrouwensregel gaat ervan uit dat een minister dient af te treden vanwege grove fouten van het aan hem ondergeschikte ambtelijk apparaat, zelfs wanneer hemzelf geen blaam treft. Zij is genoemd naar de Britse minister Carrington, die aftrad ondanks een vlekkeloze persoonlijke staat van dienst – althans, zo wil het verhaal – omdat een formeel aan hem ondergeschikte inlichtingendienst had gefaald om de Argentijnse invasie van de Falklands te voorzien.

Die hele Carrington-doctrine is echter een mythe. In ons land is na de oorlog nog nooit één bewindspersoon uitsluitend vanwege het falen van het ambtelijk apparaat vertrokken. Als bewindsliden in ons land al heengaan omdat de vertrouwensbasis met de Kamer is geschaad, dan is dat altijd vanwege twijfel aan het persoonlijk optreden van de bewindspersoon zelf en nooit uitsluitend vanwege het falen van het ambtelijke apparaat. Hetzelfde geldt overigens voor Groot-Brittannië en voor Carrington zelf.²

De Kamer is, alle politieke retoriek daargelaten, dus heel realistisch en heeft Ankersmits voorstel in feite al lang in praktijk gebracht. Ministers moeten wel heel vaak *verantwoording* afleggen over de fouten die hun ambtenaren maken, maar worden daar uiteindelijk niet *verantwoordelijk* voor gehouden. Alleen als ministers zelf ook fouten maken of de Kamer niet goed informeren worden ze heen gestuurd. Wat dat betreft is er dus niets mis met de ministeriële verantwoordelijkheid.

Literatuurlijst

Bovens, M.A.P., *Verantwoordelijkheid en organisatie: Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1990.

2 Zie voor de mythe van de Carrington-doctrine verder: Bovens 2000, p. 12-13.

Bovens, M.A.P., *De vierde macht revisited: Over ambtelijke macht en publieke verantwoording (oratie Utrecht) 2000.*

Bovens, Mark, 'Publieke verantwoording: een analysekader', in: W. Bakker & K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording*, Amsterdam: Uitgeverij Boom 2005, p. 25-55.

Bovens, Mark, *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, European Governance Papers (EUROGOV) No. C-06-01 (January 16, 2006). Online beschikbaar als: <www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>.

Thijn, Ed van, Fleur Alink, Pieter van Dijk e.a., *De SORRY-democratie: Recente politieke affaires en de ministeriële verantwoordelijkheid*, Amsterdam: Van Gennip 1998.

Summary

This paper discusses the semantic distinctions between 'accountability' and 'responsibility', and the related but distinct Dutch concepts of 'verantwoording' and 'verantwoordelijkheid'. The latter concepts are then used to analyse the current debate on the ministerial responsibility for civil servants. Ankersmit's proposal to limit article 42 Grw to the head of state is correct in theory, but would not have any effect in practice. Ministers are often called to account for their civil servants, but over the past fifty years no single minister has ever been forced to resign by parliament solely because of the mistakes made by his civil servants. Ankersmit's proposal therefore is already part of the unwritten parliamentary practices.