

## Publieke verantwoording

Een analysekader

Mark Bovens<sup>1</sup>

### 1 Publieke verantwoording als icoon

Publieke verantwoording was lang de Assepoester van het politieke bedrijf. Verantwoording werd gezien als een noodzakelijk kwaad, een verplicht nummer voor boekhouders en juristen waar weinig politieke eer aan viel te behalen. De meeste aandacht ging uit naar de grote vragen van sturing en maakbaarheid. In de afgelopen jaren is de stemming in ons land veranderd. Maakbaarheid en sturing zijn uit de gratie geraakt en publieke verantwoording wordt niet langer stiefmoederlijk behandeld. Zij is zelfs op een voetstuk gezet en wordt steeds vaker gepresenteerd als de kern van de publieke zaak.

De Tweede Kamer heeft enkele jaren geleden naast Prinsjesdag ook een Verantwoordingsdag ingevoerd, de derde woensdag in mei. In het verlengde daarvan heeft de VBTB-operatie (Van Beleidsvoorbereiding Tot Beleidsverantwoording) ministeries aangezet tot het produceren van zeer omvangrijke jaarverslagen. Bij de jongste verantwoordingsdag in mei 2004 ontving de Kamer meer dan 7.000 pagina's aan jaarverslagen die samen meer dan negen kilo wogen.<sup>2</sup> Een aantal zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) publiceerde een Handvest publieke verantwoording en er is zelfs een website [www.publiekverantwoorden.nl](http://www.publiekverantwoorden.nl). Onder invloed van het Britse New Public Management (NPM) wordt *accountability* bovendien algemeen als één van de kernwaarden van de bedrijfsmatige overheid gezien en menig onderdeel van de publieke sector zucht inmiddels onder zware verantwoordingslasten.<sup>3</sup>

Publieke verantwoording is daarmee in zekere zin een icoon geworden (Dubnick 2002), een symbool voor behoorlijk bestuur en verantwoord overheidsoptreden. De vraag is echter of zij die sterrenstatus kan waarmaken. Is er sprake van meer publieke verantwoording en leidt dat inderdaad tot beter bestuur? Om dat te kunnen vaststellen moeten we eerst nagaan wat er precies onder publieke verantwoording moet worden verstaan. In dit hoofdstuk zal een kader worden geschetst dat behulpzaam kan zijn bij het analyseren van arrangementen en praktijken van publieke verantwoording. Aan het slot van het boek zal de balans worden opgemaakt en zal gekeken worden of meer publieke verantwoording per definitie leidt tot beter bestuur.

## 2 Wat is verantwoording?

### 2.1 Verantwoording, verantwoord en verantwoordelijk

Het begrip 'verantwoording' maakt deel uit van een kleine familie van positief geladen begrippen die allemaal terug gaan op de stam 'antwoord'. Woorden als 'verantwoord', 'verantwoordelijk', 'verantwoordelijkheid' en 'verantwoording' zijn stuk voor stuk ideogrammen (McGee 1980). Het zijn zondagsconcepten en hoerawoorden - retorische middelen die in toespraken, pamfletten en preken kunnen worden ingezet om het publiek een goed gevoel te bezorgen zonder dat altijd precies hoeft te worden aangegeven wat er in de doordeweekse realiteit mee wordt bedoeld. Die dubbelzinnigheid maakt ze minder geschikt

voor nauwkeurige empirische analyses, omdat elke toehoorder zijn eigen betekenis aan de woorden kan geven.

Die grote semantische en retorische verwantschap betekent overigens niet dat verantwoording, verantwoord en verantwoordelijkheid inwisselbaar zijn. ‘Verantwoord’ is een evaluatief begrip, het drukt een positief waardeoordeel uit, zoals in ‘een verantwoorde beslissing’ of ‘een verantwoorde keuze’. Wat precies criteria voor dit positieve oordeel zijn blijft meestal in het vage en is afhankelijk van situatie en spreker. ‘Verantwoordelijk’ en ‘verantwoordelijkheid’ zijn begrippen die een toestand aangeven. Ze kunnen, afhankelijk van de context, synoniem zijn voor ‘oorzaak’, ‘aansprakelijkheid’, ‘vermogen’, ‘taak’, ‘plicht’ of ‘deugd’ (Bovens 1990).

‘Verantwoordelijkheid’ en ‘verantwoording’ hangen eveneens taalkundig nauw samen, maar zijn in analytisch opzicht duidelijk gescheiden begrippen.

‘Verantwoordelijkheid’ is een stand van zaken; ‘verantwoording’ daarentegen is een proces. 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 publieke verantwoordelijkheden is daarom een andere analyse dan een analyse van publieke verantwoording. In het eerste geval gaat het om de inhoudelijke vraag wie bepaalde taken, verplichtingen en aansprakelijkheden heeft of zou moeten hebben. 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 plaats vindt? 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? Is het effectief en leidt het tot een betere dienstverlening?

## 2.2 Verantwoording als relatie tussen actor en forum

Voor we die verantwoordingsprocessen gaan analyseren en evalueren dient eerst duidelijk te zijn *wanneer* er sprake is van verantwoording. 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*.<sup>4</sup> Deze zeer eenvoudig omschreven relatie kent een aantal complicerende elementen.

De *actor* die verantwoording aflegt, kan zowel een individu als een organisatie zijn. Bij publieke verantwoording zal de actor vaak een semi-publieke instelling of organisatie zijn. De ander, aan wie verantwoording wordt afgelegd, zal ik in het vervolg het *forum* noemen. Dit verantwoordingsforum zal vaak een specifiek individu zijn, zoals een ouder, partner, collega of chef, of een concrete instelling, zoals de Belastingdienst, 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 er 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 de Wet op de jaarrekening die instellingen nauwkeurig omschreven verplichtingen oplegt om jaarlijks financiële verantwoording af te leggen. 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 tenminste drie elementen of fases bestaan (Elzinga 1989). 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 er toe 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.

Tenslotte is er 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 *sancties*. 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 (Meijer 2004). Het meest extreme voorbeeld hiervan is de dood van de Britse wapenexpert en defensieambtenaar David Kelly, die in de zomer van 2003 zelfmoord pleegde kort nadat hij zich tegenover twee parlementaire commissies moest verantwoorden over zijn contacten met een journalist van de BBC over de vermeende massavernietigingswapens van Saddam Hussein in Irak.

### [Hier figuur 1]

Figuur 1 geeft de verschillende elementen van het begrip verantwoording weer. Naarmate je van linksboven naar rechtsonder beweegt in de figuur wordt de verantwoording zwaarder.

De lichtste vorm van verantwoording doet zich voor wanneer een actor verplicht is, of zich verplicht voelt, om prestatiegegevens te openbaren aan een algemeen publiek dat verder niet of nauwelijks de mogelijkheid heeft om nadere vragen te stellen en een oordeel uit te spreken. Verantwoording via maatschappelijke jaarverslagen en internetsites zijn hier een voorbeeld van (Algemene Rekenkamer 2004; Meijer 2004). Schillemans noemt dit verantwoording van het scherpe oog, omdat slechts het scherpe oog van een journalist, een belangengroep of een eenzame internetactivist er voor kan zorgen dat er een publiek debat ontstaat over de gerapporteerde informatie (Schillemans & Bovens 2004, 28). Het gaat hierbij om de eerste vier elementen uit het onderstaande kadertje, deze moeten minimaal aanwezig zijn om überhaupt van enige verantwoording te kunnen spreken. Op basis hiervan valt een

eerste schifting te maken onder de bestuurlijke fenomenen die zich aandienen als vormen van publieke verantwoording. Zo zijn lang niet alle innovaties die onder de vlag van NPM zijn ingevoerd ook vormen van verantwoording. Het opstellen van handvesten en protocollen en het invoeren van kwaliteitssystemen en *benchmarks* zijn bijvoorbeeld nog geen vormen van verantwoording, omdat er een relatie met een forum ontbreekt. Benchmarks en tevredenheidonderzoeken bieden de mogelijkheid voor organisaties om informatie over het eigen optreden te verzamelen, maar het wordt pas verantwoording wanneer de organisatie zich verplicht voelt de informatie uit deze onderzoeken te verstrekken aan een forum en daarbij tekst en uitleg te geven. Bij klantenpanels en klankbordgroepen is er misschien wel sprake van een forum, maar wordt dit alleen gebruikt om producten en dienstverlening te testen of te evalueren en is er meestal geen sprake van een door de instelling gevoelde verplichting om informatie en uitleg te verstrekken over het eigen optreden.

De verantwoording wordt zwaarder wanneer het forum nadere vragen kan stellen en met de actor in debat kan gaan en een - al dan niet openbaar - oordeel kan uitspreken over het optreden van de actor. Schillemans noemt dat verantwoording van de luide stem. Voorbeelden hiervan zijn de visitatiecommissies bij hogescholen, universiteiten en sommige zelfstandige bestuursorganen. Zij vellen op basis van zelfstudierapporten en bezoeken aan instellingen een oordeel, maar kunnen niet zelfstandig sancties opleggen in geval van wanprestatie. Datzelfde geldt voor de onderzoeken van de Nationale ombudsman en van de Algemene Rekenkamer.

De zwaarste vorm van verantwoording doet zich voor wanneer het forum formele of informele sancties kan verbinden aan zijn negatieve oordeel. Schillemans noemt dit verantwoording van de harde hand. In deze categorie valt bijvoorbeeld de strafrechtelijke verantwoording met haar zware, formele sancties. Ook de politieke verantwoording van een minister aan de Kamer, die kan leiden tot het wegsturen van de minister, valt hieronder, zelfs al is deze sanctie geheel gebaseerd op ongeschreven regels.

### **Wat is verantwoording?**

Er is sprake van verantwoording wanneer:

1. Er een relatie is tussen een actor en een (virtueel of feitelijk) forum
2. waarbij de actor zich verplicht voelt
3. om informatie en uitleg te verstrekken
4. over zijn eigen optreden,
5. het forum nadere vragen kan stellen,
6. een oordeel uitsprekt
7. en sancties op kan leggen.

### *2.3 Wat is er publiek aan publieke verantwoording?*

Zeer veel sociale relaties hebben een element van verantwoording in zich. In deze bundel gaat het uitsluitend om publieke verantwoording. 'Publiek' heeft daarbij betrekking op verschillende aspecten. In de eerste plaats gaat het om publiek in de zin van 'openbaar'. De verantwoording gebeurt niet discreet, achter gesloten deuren, maar is in beginsel voor het algemene publiek toegankelijk. De informatie over het optreden is breed beschikbaar, de verhoren en debatten zijn voor het publiek toegankelijk en het forum maakt zijn oordeel openbaar.

In de tweede plaats verwijst ‘publiek’ naar het object van de verantwoording. Bij publieke verantwoording gaat het meestal om zaken in het publieke domein; om de besteding van publieke middelen, het uitoefenen van publieke bevoegdheden of om het optreden van publieke instellingen of van organisaties met een publieke functie. Dat heeft ook gevolgen voor het perspectief van de verantwoording. Publieke verantwoording impliceert een verantwoording die in het teken staat van de publieke zaak, van een verantwoording die uiteindelijk geschiedt met het oog op een beoordeling door burgers.

#### *2.4 Relaties, arrangementen en regimes*

Verantwoording is dus een relatie tussen een actor en een forum. Er is sprake van een verantwoordingsarrangement wanneer zo’n verantwoordingsrelatie een institutioneel karakter heeft. Dat is het geval wanneer het verantwoordingsproces in regels is vastgelegd, wanneer er sprake is van staande praktijken en vaste routines of wanneer het verantwoordingsproces vaste vormen, waarden en instrumenten kent. Een eenmalige, zelf ingestelde visitatie van een ZBO is nog geen verantwoordingsarrangement; een herhaalde, in protocollen vastgelegde landelijke visitatie van universitair onderzoek is dat wel.

Een verantwoordingsregime is een samenhangend geheel van arrangementen en relaties. Een voorbeeld hiervan is de politieke verantwoording van bewindslieden aan de Kamer. Die parlementaire verantwoording bestaat uit een stelsel van onderling verbonden vaste verantwoordingsvormen, zoals een inlichtingenplicht, interpellaties, parlementaire debatten en enquêtes, die zijn vastgelegd in de Grondwet, de Wet op de parlementaire enquête, de Reglementen van orde van de kamers en in ongeschreven staatsrechtelijke regels.

### **3 Vormen van verantwoording**

#### *3.1 Vier vragen rond verantwoording*

Publieke verantwoording komt in tal van soorten en maten. Publieke instellingen dienen zich vaak voor verschillende aspecten van hun optreden aan verschillende fora en op verschillende manieren te verantwoorden. Figuur 1 helpt ook om een verdere indeling te maken naar soorten verantwoording. Vier vragen zijn daarbij uiterst behulpzaam.

De eerste vraag bij verantwoording is altijd: *aan wie* moet verantwoording worden afgelegd? Dat leidt tot een indeling op basis van het soort forum aan wie de actor verantwoording moet afleggen.

Een tweede, logische vraag is: *wie* moet er verantwoording afleggen? Wie is de actor die voor het forum moet verschijnen? Bij gewone sociale relaties, tussen burgers onderling, is meestal helder wie de actor is die de verantwoording af moet leggen. Bij publieke organisaties is dat vaak veel lastiger te bepalen.

De derde vraag is: *waarover* moet verantwoording worden afgelegd? Hierbij gaat het om de vraag over welk aspect van het optreden informatie moet worden verstrekt. Dat kan leiden tot indelingen op basis van bijvoorbeeld financiële, procesmatige of programmatische verantwoording (Day & Klein 1987, 26; Sinclair 1996; Behn 2001, 6-10).

Een vierde vraag die speelt is: *waarom* voelt de actor zich geroepen om verantwoording af te leggen? Daarbij gaat het vooral om de aard van de relatie tussen de actor en het forum en dan in het bijzonder om de vraag waarom de actor zich eigenlijk verplicht voelt om verantwoording af te leggen. Dat leidt vervolgens tot een indeling van verantwoordingsarrangementen op basis van de aard van de verplichting; die kan bijvoorbeeld

voortvloeien uit een hiërarchische verhouding, een contractuele afspraak of vrijwillig aangegaan zijn.

### *3.2 Aan wie wordt verantwoording afgelegd: het probleem van de vele ogen*

Omdat in mijn omschrijving van verantwoording de actor-forum relatie centraal staat, zal ik de indeling op basis van de 'aan wie' vraag als eerste uitwerken. Publieke instellingen en publieke managers die in een democratische rechtsstaat opereren hebben te maken met tenminste vijf verschillende soorten fora en daardoor ook met tenminste vijf verschillende soorten publieke verantwoording.<sup>5</sup> Ik zeg met opzet tenminste, omdat deze indeling niet limitatief is. Elk van deze fora verlangt veelal verschillende soorten informatie en hanteert veelal verschillende criteria voor wat verantwoord gedrag is en kan daardoor ook tot een verschillend oordeel komen over het gedrag van de instelling of de manager. Publieke instellingen hebben daardoor nogal eens te maken met *het probleem van de vele ogen*: ze zijn verantwoording schuldig aan een reeks van verschillende fora die daarbij verschillende normen hanteren.

*Politieke verantwoording: volksvertegenwoordigers, kiezers, politieke partijen, media*  
Politieke verantwoording is een zeer belangrijke vorm van publieke verantwoording in een democratische rechtsstaat. De verantwoording volgt daarbij veelal de keten van principaal-agent relaties (Strom 2000). Kiezers delegeren hun soevereiniteit aan volksvertegenwoordigers die op hun beurt, althans in parlementaire democratieën, de meeste van hun bevoegdheden delegeren aan een kabinet met ministers. Vervolgens delegeren of mandateren ministers veel van hun bevoegdheden weer door aan hun ambtenaren of aan min of meer zelfstandige bestuursorganen. De politieke verantwoording verloopt vervolgens precies omgekeerd aan die delegatie. In parlementaire stelsels waarbij sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid, zoals in het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Duitsland, zijn ambtenaren en ambtelijke organisaties verantwoording schuldig aan hun minister die vervolgens weer politieke verantwoording aflegt aan het parlement. In zekere zin legt de volksvertegenwoordiging bij de algemene verkiezingen dan weer verantwoording af aan de kiezers. Zo is elk van de schakels in de keten om beurten agent en principaal en om beurten ook forum en actor – alleen de uiteinden van de keten, de kiezers en de uitvoerende ambtenaren, wisselen niet van rol. In de Nederlandse politieke praktijk zijn vertegenwoordigende lichamen, zoals Kamer, Staten en gemeenteraad, de belangrijkste politieke fora in die keten. In landen die werken met politieke kabinetten en politieke benoemingen, zoals in de Verenigde Staten, Frankrijk en België, zijn politieke partijen en partijbaronnen daarnaast vaak ook belangrijke informele politieke fora. In veel landen neemt de macht van de media als informele fora voor politieke verantwoording toe (Elchardus 2002; RMO 2003).

#### *Juridische verantwoording: rechtbanken*

De tijd dat de scheiding van machten in ons land strikt werd gehandhaafd ligt alweer bijna een eeuw achter ons. Publieke instellingen zijn in ons land uitgebreid verantwoording schuldig aan de rechter. Dat heeft te maken met processen van juridisering (Friedman 1985; Behn 2001), maar ook met het grote vertrouwen dat er in rechters wordt gesteld (Harlow 2002, 18). Meestal zal dit in ons land de bestuursrechter zijn op basis van de Algemene wet bestuursrecht of andere administratieve wetgeving, maar ook de burgerlijke rechter blijft bevoegd om te oordelen over een aantal gevallen van onrechtmatige overheidsdaad of in geval van contractbreuk. In toenemende mate is er ook sprake van verantwoording tegenover de

strafrechter, dat beperkt zich vooralsnog tot lagere overheden en niet specifieke bestuurstaken, maar er is een roep om uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid naar organen van het rijk en naar een breder scala van overheidshandelingen (Roef 2001).

*Administratieve verantwoording: ombudslieden, rekenkamers, toezichthouders, inspecties*

In de afgelopen decennia is een heel scala aan quasi-juridische fora in het leven geroepen die zich bezighouden met onafhankelijk en extern bestuurlijk en financieel toezicht. Sommigen spreken zelfs van een 'toezichtsexplosie' (Power 1994). Deze betrekkelijk nieuwe administratieve fora variëren van Europese, nationale of lokale ombudslieden en rekenkamers, tot onafhankelijke toezichthouders, zoals de AFM (Autoriteit Financiële Markten) of de OPTA (Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit), inspecteurs-generaal, integriteitbureaus en accountants. Bovendien zijn de bevoegdheden van nationale rekenkamers uitgebreid en houden ze zich niet meer alleen bezig met de rechtmatigheid, maar steeds vaker ook met de doelmatigheid van publieke uitgaven (Pollitt & Summa 1997).

*Professionele verantwoording: vakgenoten*

Een aantal publieke instellingen, zoals scholen, ziekenhuizen, psychiatrische instellingen, universiteiten, politie- en brandweerkorpsen, zijn professionele organisaties. Veel van hun werknemers zijn professionals in een meer technische zin (Abbot 1988; Freidson 2001). Zij hebben te maken met beroepsverenigingen en andere professionele verbanden die eigen normen en regels hanteren die in protocollen of verordeningen zijn neergelegd. Publieke verantwoording neemt hier veelal de vorm aan van *peer review*, van een verantwoording ten overstaan van vakgenoten, bijvoorbeeld door middel van tuchtrechtspraak of visitatiecommissies.

*Maatschappelijke verantwoording: belangengroepen, burgers*

De laatste jaren is er ook in de publieke sector aandacht voor vormen van publieke verantwoording die niet via de traditionele politieke kanalen verlopen. Onder invloed van het debat over maatschappelijk verantwoord ondernemen en *corporate governance* in het bedrijfsleven, is er meer aandacht voor de rol van NGO's, belangengroepen en ketenpartners als relevante *stakeholders* bij het bepalen van beleid en het afleggen van verantwoording (Algemene Rekenkamer 2004). Ook burgers worden in deze benadering gezien als relevante fora, maar dan niet in hun hoedanigheid van kiezer, maar als klant of belangenbehartiger. Er is hierbij een verband met de opkomst van internet en de ruimere regimes van openbaarmaking die daarmee mogelijk zijn (Meijer 2004).

### *3.3 Wie legt verantwoording af: het probleem van de vele handen*

Verantwoordingsfora zien zich, in geval van grote publieke organisaties, soms voor soortgelijke problemen gesteld als de publieke managers die verantwoording moeten afleggen. Zij kunnen op hun beurt te maken hebben met een reeks van potentieel relevante actoren. Het is voor buitenstaanders vaak bijzonder moeilijk om na te gaan wie, en in welke mate, verantwoordelijk kan worden gehouden voor het optreden van een publieke instelling, omdat het optreden van de organisatie vaak een optelsom is van tal van deelhandelingen. Er is meestal niemand te vinden die zelfstandig en eigenhandig het beleid van de organisatie heeft vastgesteld en uitgevoerd. Dat heet ook wel het probleem van de vele handen (Thompson 1980; Bovens 1990, 55-66). Veel beslissingen komen in commissies tot stand en passeren tal van bureaus voor ze, vaak ook weer op verschillende momenten en op verschillende niveaus, worden uitgevoerd. Nieuwe leidinggevendenden conformeren zich aan de tradities, vuistregels en

informele praktijken (of aan wat zij denken dat de tradities, vuistregels en informele regels zijn) en brengen soms hun eigen opvattingen mee. Ze zijn echter vaak al weer weg voordat hun plannen volledig ten uitvoer zijn gebracht of voordat duidelijk is dat ze niet werken.

Wie kan een forum in zo'n geval ter verantwoording roepen? In grote lijnen zijn er vier strategieën mogelijk om met dit probleem van de vele handen om te gaan.<sup>6</sup>

#### *Corporatieve verantwoording: de organisatie als actor*

De meeste publieke organisaties zijn min of meer zelfstandige instellingen. Ze kunnen rechtshandelingen verrichten en zelfstandig naar buiten treden; soms hebben ze ook een aparte rechtspersoonlijkheid, bijvoorbeeld als stichting of als publieke rechtspersoon. In veel gevallen is het dan ook de organisatie zelf die als actor optreedt en voor het forum verschijnt. Dit is met name het geval bij juridische, administratieve en maatschappelijke verantwoording. Wanneer er problemen zijn met de afhandeling van de aanvragen van asielzoekers, dan wordt in eerste instantie de IND (Immigratie- en Naturalisatiedienst) als bestuursorgaan ter verantwoording geroepen; door de bestuursrechter waar het individuele gevallen betreft of door de Algemene Rekenkamer wanneer de doelmatigheid van het algemene beleid aan de orde is. De reikwijdte van de overheidsaansprakelijkheid is de afgelopen decennia sterk opgerekt, waardoor publieke instellingen veel makkelijker door juridische fora zelfstandig ter verantwoording kunnen worden geroepen, tot aan de strafrechter toe (Roef 2001).

#### *Hiërarchische verantwoording: één voor allen*

Bij politieke verantwoording wordt veelal een hiërarchische benadering gehanteerd. Politieke fora, zoals gemeenteraden, kamercommissies of media, richten hun pijlen in eerste instantie uitsluitend op de persoon die de politieke leiding heeft: de wethouder, minister of staatssecretaris. Het beste voorbeeld hiervan is de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals die in ons land wordt toegepast. Wanneer er binnen de IND dingen misgaan, is het uitsluitend de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie die hiervoor tegenover de Kamer verantwoording aflegt. De ambtenaren van de IND schuilen achter de brede schouders van de bewindspersoon en worden niet zelfstandig politiek ter verantwoording geroepen. De minister neemt tegenover Kamer en pers alle verantwoording op zich. Vervolgens worden intern, bij de verantwoording binnen het ministerie zelf, de rollen omgedraaid en is de minister het forum dat de ambtenaren ter verantwoording roept. Bij hiërarchische verantwoording verloopt de interne verantwoording aldus via de ambtelijke lijn en zijn de chefs op de middenniveaus beurtelings actor en forum.

#### *Collectieve verantwoording: allen voor één*

Publieke organisaties zijn collectieve verbanden. Elk radertje, hoe klein ook, draagt uiteindelijk bij aan het optreden van de organisatie. Ieder lid van de organisatie draagt daarmee een zekere collectieve verantwoordelijkheid voor het optreden van de organisatie. In theorie zou een forum korte metten kunnen maken met het probleem van de vele handen door een willekeurig lid van een publieke organisatie, een willekeurige individuele ambtenaar, ter verantwoording te roepen voor het optreden van de organisatie als geheel. Deze verantwoordingsstrategie stuit echter al gauw op morele bezwaren, omdat hij onvoldoende recht doet aan de verschillen in macht en invloed binnen de organisatie. Het maakt nogal uit of je baliemedewerker of directeur bent, als het gaat om het beleid van de IND. De zaak ligt anders in geval van collegiaal bestuur. Zo is elke individuele minister in ons land ook politiek verantwoordelijk voor het beleid van de regering als geheel en kan hij vanwege die collectieve verantwoordelijkheid door de Kamer ter verantwoording worden geroepen.



### *Individuele verantwoording: ieder voor zich*

In de beoordelingsfase, wanneer er vaak sprake is van het opleggen van sancties, stuiten hiërarchische en collectieve vormen van verantwoording nogal eens op morele bezwaren omdat er lang niet altijd een evenredig verband is tussen schuld en boete. In geval van sanctionering is een individuele verantwoording, waarbij iedere individuele functionaris aansprakelijk wordt gesteld naar rato van zijn persoonlijke bijdrage aan het gewraakte optreden van de organisatie, uit moreel oogpunt veel adequater. Ieder wordt daarbij beoordeeld op basis van zijn feitelijke bijdrage en niet op basis van zijn formele positie. Individuele ambtenaren kunnen zich niet verschuilen achter hun organisatie of minister; en leidinggevendenden hoeven niet alle blaam te dragen. Deze aanpak is kenmerkend voor professionele verantwoording. In geval van medische fouten worden individuele artsen tuchtrechtelijk ter verantwoording geroepen en proberen tuchtcolleges vrij precies vast te stellen in hoeverre het individuele optreden voldeed aan professionele standaarden.

### *3.4 Welk aspect van het optreden: financiën, proces, product*

Er is sprake van verantwoording wanneer een actor zich verplicht voelt om zijn optreden uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover een forum. Dat optreden kent veelal verschillende aspecten en je kunt verantwoordingsrelaties ook indelen op basis van het aspect dat centraal staat (Day & Klein 1987, 26; Sinclair 1996; Behn 2001, 6-10). Vaak zal dit samenvallen met de indeling op basis van de aard van het forum. Bij juridische verantwoording zal uiteraard de rechtmatigheid van het optreden centraal staan en bij professionele verantwoording de professionaliteit van het optreden. Bij politieke en administratieve verantwoording zijn vaak meerdere aspecten aan de orde. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer kun je bijvoorbeeld classificeren als financiële verantwoording wanneer er wordt ingezoomd op de comptabele correctheid van het optreden, als juridische verantwoording wanneer het gaat over de rechtmatigheid of als beleidsmatige verantwoording wanneer de doelmatigheid van het beleid van de organisatie centraal staat. Een ander onderscheid dat nogal eens in de literatuur wordt gehanteerd is het onderscheid tussen verantwoording voor het proces en verantwoording voor het product of voor de inhoud (Day & Klein 1987, 27).

### *3.5 De aard van de verplichting: verticale, diagonale en horizontale verantwoording*

Waarom zou een actor zich tegenover een forum verantwoorden? In grote lijnen zijn er twee mogelijkheden: omdat hij ertoe gedwongen wordt of kan worden, of omdat hij dit uit zichzelf doet. Van *verticale* verantwoording is sprake wanneer het forum formele macht heeft over de actor. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat er sprake is van een hiërarchische relatie, zoals bij de verantwoording van de uitvoeringsorganisatie aan de minister of (over het hoofd van de minister heen) aan de Tweede Kamer. Bij de meeste vormen van politieke verantwoording is sprake van zo'n verticale verantwoording. Ook bij de meeste vormen van juridische verantwoording is sprake van een formele bevoegdheid van het forum om de actor tot verantwoording te dwingen.

Helemaal aan de andere kant van het spectrum staat de maatschappelijke verantwoording. Daarbij is meestal geen enkele sprake van een hiërarchische relatie tussen actor en forum of van formele verplichtingen tot het afleggen van verantwoording en geschiedt zij alleen op basis van vrijwilligheid en zonder tussenkomst van de principaal. Dit zou je *horizontale* verantwoording kunnen noemen.

Bij administratieve verantwoording is meestal sprake van een tussenvorm. Veelal wordt daar verantwoording afgelegd aan een andere organisatie die door de hiërarchisch bovengeschikte, de Kamer of de minister, is belast met een vorm van toezicht of controle op het handelen van de actor. De Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer, inspecties, toezichthouders en accountants, staan niet in een directe hiërarchische relatie met publieke instellingen en ze beschikken ook maar over beperkte bevoegdheden om publieke instellingen tot medewerking te dwingen. Je zou hier kunnen spreken van *diagonale* publieke verantwoording (Schillemans & Bovens 2004), omdat er sprake is van een tussenvorm; het is verantwoording in de schaduw van de hiërarchie. De meeste toezichthouders rapporteren uiteindelijk aan de minister of aan de Kamer en kunnen daar de nodige informele macht aan ontnemen. Ook de meeste vormen van professionele verantwoording zijn min of meer diagonale vormen van verantwoording. Er is geen sprake van strikte hiërarchie, maar ook niet van vrijblijvendheid.

**Figuur 2 hier** (*verticale, diagonale en horizontale verantwoording*)

<b>Vormen van publieke verantwoording</b>
<p><i>Op basis van aard forum</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politieke verantwoording</li> <li>• Juridische verantwoording</li> <li>• Administratieve verantwoording</li> <li>• Professionele verantwoording</li> <li>• Maatschappelijke verantwoording</li> </ul>
<p><i>Op basis van aard actor</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Corporatieve verantwoording</li> <li>• Hiërarchische verantwoording</li> <li>• Collectieve verantwoording</li> <li>• Individuele verantwoording</li> </ul>
<p><i>Op basis van aard optreden</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiële verantwoording</li> <li>• Procesverantwoording</li> <li>• Beleidsmatige verantwoording</li> </ul>
<p><i>Op basis van aard verplichting</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verticale verantwoording</li> <li>• Diagonale verantwoording</li> <li>• Horizontale verantwoording</li> </ul>

## **4 Kwaliteit van verantwoording**

### *4.1 Beginselen van behoorlijke verantwoording*

Wie verantwoordingsrelaties empirisch wil analyseren kan zich door verschillende vragen laten leiden. De eerste vraag is natuurlijk of er wel sprake is van een verantwoordingsrelatie. Dan is er de vraag om welke vorm van verantwoording het gaat. Hoe zou je deze kunnen classificeren? De vorige paragraaf heeft daarvoor verschillende indelingsmogelijkheden gesuggereerd. Vervolgens zou je ook een meer evaluatief perspectief kunnen hanteren en de kwaliteit van het verantwoordingsproces zelf empirisch kunnen onderzoeken: voldoet het proces aan de minimale eisen van behoorlijkheid die je aan een verantwoordingsproces mag stellen?

Bij zo'n op het proces gerichte analyse kun je denken aan de volgende vragen: Is er sprake van (garanties voor) een adequate en behoorlijke informatievoorziening door de actor? Krijgt het forum op tijd en voldoende informatie van de actor om zich een goed oordeel te kunnen vormen over diens optreden? Strak geregisseerde, *embedded*, persconferenties, zoals van de Amerikaanse strijdkrachten tijdens de invasie van Irak in 2003, zijn misschien in nominale zin een vorm van publieke verantwoording, maar de informatieverstrekking is vaak dermate summier dat er alleen al daarom geen sprake is van een behoorlijke publieke verantwoording.

Vervolgens is de vraag of er sprake is van hoor en wederhoor tijdens het debat over het optreden van de actor. Laat het forum de actor voldoende gelegenheid om zijn optreden uit te leggen en te rechtvaardigen of velt het gelijk een oordeel? Een voorbeeld van publieke verantwoordingsarrangementen waarbij deze eisen met voeten werden getreden, waren de gedwongen publieke verantwoordingprocessen in de voormalige communistische dictaturen, zoals bijvoorbeeld beschreven door Milan Kundera in zijn boek *De Grap*, waarbij dissidenten publiekelijk werden gedwongen zichzelf als klassenvijand neer te zetten. Maar ook in westerse democratieën zijn er verantwoordingsmomenten, bijvoorbeeld in geval van politieke verantwoording aan de media, waarbij van een behoorlijke hoor en wederhoor veelal geen sprake is.

In de derde plaats speelt de vraag of het forum tot een behoorlijk oordeel heeft kunnen komen. Is het forum wel voldoende onafhankelijk van de actor of is de actor eigenlijk rechter in eigen zaak? Bij zelfbenoemde panels en visitatiecommissies kan dit een belangrijk punt van aandacht zijn. Maar het omgekeerde kan ook spelen, een forum kan ook vooringenomen zijn. Is het forum wel voldoende onpartijdig of is er sprake van een sterke vooringenomenheid jegens de actor? Rechtvaardigen de feiten het oordeel? Is de sanctie adequaat in het licht van het oordeel?

Deze serie vragen, over respectievelijk de kwaliteit van de informatieverstrekking door de actor, de kwaliteit van het proces en de kwaliteit van het oordeel van het forum, vormen een kader voor een normatieve analyse van verantwoordingsprocessen. Ze kunnen een aanzet vormen voor de ontwikkeling van een samenhangend stelsel van behoorlijke eisen, de beginselen van behoorlijke verantwoording.

### **Behoorlijke verantwoording**

#### *Behoorlijke informatieverstrekking*

- Levert de actor tijdig informatie over zijn optreden?
- Is de informatie betrouwbaar?
- Is de informatie adequaat om tot een oordeel te komen?

#### *Behoorlijk debat*

- Is er voldoende gelegenheid tot het stellen van vragen?
- Is er sprake van hoor en wederhoor?
- Krijgt de actor voldoende gelegenheid om zijn optreden toe te lichten?

### *Behoorlijke oordeelsvorming*

- Is het forum onafhankelijk?
- Is het forum onpartijdig?
- Rechtvaardigen de feiten het oordeel?
- Is de sanctie proportioneel?

## **5 Het belang van publieke verantwoording**

### *5.1 Wat is de zin van publieke verantwoording?*

De belangrijkste empirische vraag is natuurlijk wat de feitelijke effecten van al die verschillende vormen van verantwoording zijn en hoe we die effecten moeten beoordelen. Voor een zo breed gedragen en toegepast institutioneel ideaal als publieke verantwoording zijn er in de literatuur maar bar weinig concrete aanknopingspunten voor zo'n evaluatie te vinden, laat staan dat er systematisch vergelijkend onderzoek naar de Nederlandse situatie is verricht. Auteurs als Van Twist (1999) bieden wel zicht op allerlei dilemma's en ontwerp vragen bij de inrichting van verantwoordingsarrangementen, maar de onderliggende normatieve vragen – waartoe dient nu eigenlijk publieke verantwoording in een democratische rechtsstaat en welke evaluatiebeginselen voor verantwoordingsarrangementen vloeien daaruit voort – komen ook in dergelijke bijdragen niet echt aan bod.

Waarom is publieke verantwoording eigenlijk belangrijk? Wat is de zin van al die vormen van publieke verantwoording die we hier hebben onderscheiden? In de academische literatuur en in het beleidsproza over publieke verantwoording komen, veelal impliciet, drie antwoorden telkens weer terug. Publieke verantwoording is belangrijk voor de democratische controle van het overheidsoptreden, voor het tegengaan van machtsconcentraties en voor het vergroten van het leervermogen en de effectiviteit van het openbaar bestuur. Elk van deze drie antwoorden biedt in feite een apart theoretisch perspectief op de ratio achter publieke verantwoording.

#### *Het democratisch perspectief: volkssoevereiniteit*

Vanuit een democratisch perspectief is publieke verantwoording vooral belangrijk omdat zij het mogelijk maakt dat de publieke machtsuitoefening democratisch kan worden gecontroleerd (Mulgan 2003). Dit is een benadering die teruggaat op het gedachtegoed van Rousseau en Weber en die theoretisch is uitgewerkt met behulp van de principaal-agent benadering.

We zagen al dat de moderne representatieve democratie kan worden beschreven als een serie van principaal-agent relaties (Strom 2000). Burgers, de primaire principalen in een democratie, hebben hun soevereiniteit overgedragen aan volksvertegenwoordigers die op hun beurt het maken en uitvoeren van wetten en beleid hebben overgedragen aan de regering. De bewindslieden in de regering dragen de uitvoering van hun taken vervolgens weer op aan de vele duizenden ambtenaren op de ministeries, die vervolgens ook weer een deel van hun taken delegeren aan min of meer zelfstandige organen en instellingen. De publieke organisaties en de uitvoeringsambtenaren aan het einde van de keten besteden uiteindelijk vele miljarden aan belastinggeld, gebruiken hun discretionaire macht om vergunningen en subsidies te verstrekken, leggen boetes op en zetten mensen gevangen.

Elke principaal in de keten van delegatie wil graag de uitvoering van de overgedragen publieke taken controleren en roept daartoe de agent ter verantwoording. Aan het einde van de verantwoordingsketen staan dan weer de burgers die het optreden van de regering beoordelen

en haar kunnen afstraffen door op andere volksvertegenwoordigers te stemmen. Publieke verantwoording is aldus een noodzakelijke voorwaarde voor dit democratische proces omdat zij de volksvertegenwoordigers en de kiezers de nodige informatie verschaft om de behoorlijkheid en doelmatigheid van het overheidsoptreden te kunnen beoordelen (Przeworski, Stokes & Manin 1999).

*Het rechtsstatelijke perspectief: tegengaan van machtsconcentratie en corruptie*

Een klassiek ijkpunt in het denken over publieke verantwoording is te vinden in de liberale rechtsstatelijke traditie van onder anderen Locke, Montesquieu en de Amerikaanse Federalisten (O'Donnell 1999). De belangrijkste zorg die aan dit perspectief ten grondslag ligt, is het voorkomen van tirannie door absolute heersers of door al te dierste gekozen leiders, dan wel door een omvangrijke en 'verzelfstandigde' uitvoerende macht. De remedie voor een allesoverheersende, onbehoorlijke of corrupte overheid zoekt men in het organiseren van institutionele tegenmacht. Naast kiezer, parlement en politieke bestuurders worden andere publieke instituties geplaatst, zoals een onafhankelijke rechterlijke macht of de Algemene Rekenkamer, die bevoegd zijn op onderdelen rekening en verantwoording te vragen. Behoorlijk bestuur ontstaat als er sprake is van een dynamisch evenwicht tussen de verschillende machten in de staat (Witteveen 1991).

*Het cybernetische perspectief: vergroting van het leervermogen*

Vanuit een meer cybernetisch perspectief op publieke verantwoording is de zin van verantwoording vooral gelegen in het op peil houden en versterken van het leervermogen van het openbaar bestuur (Van den Berg 1999, 40; Aucoin & Heintzman 2000, 52-54). Verantwoording is niet alleen nuttig voor controle, maar leidt ook tot preventie. Verantwoording dwingt bestuurders verbanden te leggen tussen verleden, heden en toekomst ('t Hart 2001). De bestuurder die ter verantwoording wordt geroepen, wordt geconfronteerd met de mislukkingen van zijn beleid en weet dat hij in de toekomst opnieuw - en dan nog harder - ter verantwoording kan worden geroepen. Door het publieke karakter van de verantwoording leren anderen, en dan vooral zij die zich in eenzelfde positie bevinden, eveneens van het verantwoordingsproces. Parlementaire onderzoeken - zeker wanneer ze op tv worden uitgezonden - werpen hun schaduw bijvoorbeeld vooruit, ver voorbij de concrete affaire die het onderwerp van onderzoek vormt, en kunnen talloze bestuurders en ambtenaren nopen om hun beleid en gedrag bij te stellen.

Deze gedachte past binnen een lange cybernetische traditie in de politicologie en aanpalende vakgebieden. Binnen deze traditie staat de vraag centraal in hoeverre politieke systemen in staat zijn adequaat om te gaan met omgevingsveranderingen en *feedback* over hun eigen functioneren (Deutsch 1963; Easton 1965; Luhmann 1966). Lindblom (1965) sprak in dat verband over de *intelligence of democracy*: de superioriteit van de pluralistische democratie in vergelijking met andere politieke stelsels is erin gelegen dat zij meer prikkels bevat voor slimheid en leren in het proces van beleidsvorming.

Publieke verantwoording vormt een cruciale schakel in deze cybernetische benadering, want zij is het mechanisme dat bestuurders telkens weer confronteert met informatie over hun eigen functioneren en hen dwingt te reflecteren op de successen en mislukkingen van hun in het verleden gevoerde beleid. Publieke verantwoordingsmechanismen breken aldus politieke en bestuurlijke systemen open, daar waar die de neiging hebben om zichzelf vooral te laten leiden door signalen en initiatieven uit de boezem van het systeem zelf. Easton (1965) duidde dat aan als een oriëntatie op *withinputs* in plaats van op *inputs* en op *feedback* vanuit de omgeving, terwijl Luhmannianen diens schilderachtige term 'autopoiese' bezigen om hetzelfde te zeggen (In 't Veld e.a. 1991). Verantwoording is in de leerbenadering dus een wezenlijk

bestanddeel van wat Argyris en Schon (1978) 'deutero leren' noemen: een geïnstitutionaliseerd vermogen om te leren.

Dit zijn de drie belangrijkste perspectieven op publieke verantwoording. Achter deze drie perspectieven gaat nog een groter, abstracter belang van publieke verantwoording schuil. Publieke verantwoording is indirect ook van belang omdat het er uiteindelijk toe kan bijdragen dat de *legitimiteit* van het openbaar bestuur in stand blijft of wordt vergroot. Dit effect is deels het gevolg van de andere effecten (democratische controle, machtsevenwicht en responsiviteit vergroten immers de legitimiteit van het bestuur) en deels een zelfstandig effect. De overheid heeft te maken met een steeds kritischer bejegening door media, belangengroepen en burgers. Er is steeds minder ontzag voor gezag en het vertrouwen in publieke instellingen staat onder druk in een aantal westerse landen (Elchardus & Smits 2002). Processen van publieke verantwoording waarbij bestuurders de kans krijgen om hun voornemens en optreden uit te leggen en te rechtvaardigen, en waarbij burgers en belangengroepen vragen kunnen stellen en hun mening kunnen geven, kunnen bijdragen aan de acceptatie van het overheidsgezag en aan het vertrouwen van de burgers in het bestuur (Aucoin & Heintzman 2000, 49-52).

In het bijzondere geval van rampen, fiasco's en tragedies kunnen processen van publieke verantwoording daarnaast soms ook een rituele, zuiverende functie hebben. Publieke verantwoording kan in dergelijke situaties bijdragen aan publieke *catharsis*. Zij kan slachtoffers een platform bieden om hun grieven te uiten en echte of vermeende daders de gelegenheid bieden om zich te verontschuldigen of te verdedigen. Dit kan een belangrijk bijeffect zijn van parlementaire enquêtes, hoorzittingen en officiële onderzoeken in geval van natuurrampen, ongelukken en oorlogsmisdaden. Voorbeelden hiervan zijn de 'waarheidscommissies' in Zuid-Afrika, de oorlogstribunalen in Neurenberg en Tokyo, het Eichmannproces in Jeruzalem en het Joegoslavië Tribunaal in Den Haag. In Nederland kan je denken aan de parlementaire enquête naar de Bijlmerramp en naar het optreden van het Nederlandse VN-contingent in Srebrenica. Openbare verantwoordingsprocessen bieden een mogelijkheid voor berouw, boetedoening en verzoening en dragen zo bij aan sociale en politieke *closure* (Harlow 2002, 9). Publieke verantwoording in geval van tragische gebeurtenissen kan de partijen helpen om in het reine te komen en voorkomt dat het verleden het heden blijft achtervolgen en de politieke verhoudingen vergiftigt.

### **Het belang van publieke verantwoording**

#### *Direct*

Democratische controle

Behoorlijk bestuur

Leervermogen

#### *Indirect*

Legitimiteit

Catharsis

### *5.2 Evaluatiekaders voor publieke verantwoording*

De drie zojuist geschetste perspectieven bieden wat meer systematische kaders om de werking van verantwoordingsarrangementen te evalueren. (De twee andere, indirecte ratio's achter

publieke verantwoording –legitimiteit en catharsis- worden hier niet uitgewerkt omdat ze lastig te evalueren meta-effecten betreffen, of slechts in bijzondere gevallen aan de orde zijn.)

Vanuit het democratisch perspectief staat de vraag centraal of het verantwoordingsarrangement bijdraagt aan de mogelijkheden van kiezer, Kamer of kabinet om de uitvoerende macht te controleren. Vanuit deze optiek is vooral belangrijk dat verantwoordingsarrangementen relevante informatie opleveren over het functioneren van de overheid. Vanuit het rechtsstatelijk perspectief is de centrale vraag of het arrangement bijdraagt aan het tegengaan van machtsconcentraties en corruptie. Publieke verantwoordingsfora moeten in deze optiek dus vooral zichtbaar, voelbaar en krachtig zijn, willen ze kunnen opboksen tegen de inherente neiging van bestuurders om zich te onttrekken aan controle en tegen de autonome machtsvorming van de alomtegenwoordige bureaucratie. Voor het cybernetische perspectief gaat het uiteraard om de vraag of het arrangement het leervermogen en de effectiviteit van het openbaar bestuur vergroot. Vanuit deze optiek werken verantwoordingsarrangementen en andere feedbackmechanismen dus goed als ze feedbackinformatie genereren en elites prikkelen om over de betekenis van deze informatie met anderen te reflecteren en te debatteren (Van der Knaap 1995).

Voor elk perspectief zijn in een kader steeds de centrale ideeën, het dominante evaluatiebeginsel, en enkele concrete onderzoeksvragen die gebruikt kunnen worden in evaluatieonderzoek, uitgewerkt.

<i>Democratisch perspectief: verantwoording en controle</i>
<i>Centrale idee</i> Verantwoording biedt democratisch gelegitimeerde actoren mogelijkheden tot beïnvloeding en (bij)sturing van bestuur, beleid en organisatie.
<i>Centrale beoordelingscriterium</i> Mate waarin verantwoordingsarrangementen bijdragen aan de mogelijkheden van democratisch gelegitimeerde actoren om de behoorlijkheid en doelmatigheid van het overheidsoptreden te kunnen beoordelen en bij te sturen.
<i>Concrete beoordelingsvragen</i> a. In welke mate biedt het verantwoordingsarrangement informatie over de behoorlijkheid en doelmatigheid van het optreden van overheidsorganen? b. In welke mate leidt het verantwoordingsarrangement zelf tot bijsturing van het optreden van de overheidsorganen in de door democratisch gelegitimeerde organen gewenste richting? c. In welke beschikken de verantwoordingsfora waarin burgers of hun vertegenwoordigers participeren over een adequate informatiepositie en over reële sanctiemogelijkheden?

<i>Rechtsstatelijk perspectief: verantwoording en machtsevenwicht</i>
<i>Centrale idee</i> Verantwoording aan wetgevende, rechtsprekende en andere toezichthoudende machten is essentieel om altijd aanwezige tendens tot machtsconcentratie bij uitvoerende macht tegen te gaan.
<i>Centrale beoordelingscriterium</i> Mate waarin verantwoordingsfora in staat zijn om bestuurlijke organen rekenschap te vragen en gebleken fouten en tekortkomingen van voelbare sancties te voorzien.
<i>Concrete beoordelingsvragen</i> a. Beschikken de verantwoordingsfora over de bevoegdheid om rekenschap te vragen en sancties op te leggen? b. Beschikken de verantwoordingsfora over een voldoende adequate informatiepositie (beschikbaarstelling gegevens, verwerkend vermogen)? c. Beschikken de verantwoordingsfora over prikkels tot alert en pro-actief controlegedrag? d. Beschikken de bestuursorganen over prikkels tot integer en pro-actief verantwoordingsgedrag? e. Draagt het verantwoordingsarrangement bij aan het tegengaan van corruptie en onbehoorlijk bestuur?

<i>Leerperspectief: verantwoording en reflectief bestuur</i>
--

<i>Centrale idee</i> Verantwoording is noodzakelijke voorwaarde voor 'deutero leren' door bestuurders en uitvoerders.
<i>Centrale beoordelingscriterium</i> Mate waarin verantwoordingsarrangementen bestuurlijke organen prikkelen tot verhoogd omgevingsbewustzijn, verhoogde zelfreflectie en veranderend vermogen.
<i>Concrete beoordelvingsvragen</i> a. In welke mate draagt het verantwoordingsarrangement ertoe bij dat er zinvolle informatie over vroegere en actuele bestuurlijke prestaties beschikbaar komt? b. In welke mate prikkelt het verantwoordingsarrangement de bestuurlijke actoren tot interne reflectie en daarop gebaseerd leergedrag? c. In hoeverre prikkelt het verantwoordingsarrangement de verantwoordingsfora en de bestuurlijke actoren tot (het toezien op) de institutionalisering en de verspreiding van geleerde lessen?

### *5.3 Onbedoelde negatieve effecten: verantwoordingsoverlast*

Publieke verantwoording mag dan een goede zaak zijn, lang niet al haar effecten zijn positief. Assepoester heeft soms veel weg van een tovenaarsleerling die haar bezems niet meer in bedwang kan houden. Het uit de hand lopen van de VBTB-operatie en van de parlementaire verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei, is wat dat betreft een teken aan de wand.

Een aantal auteurs heeft al gewezen op het verantwoordingsdilemma (Behn 2001, 11-13) of de verantwoordingsparadox (Dubnick 2003b, 31). Er bestaat een permanente spanning tussen publieke verantwoording en effectief bestuur (Van Twist 1999; Halachmi 2002a & 2002b). De hier geschetste perspectieven op publieke verantwoording lopen namelijk lang niet altijd parallel. Een te rigoureuze democratische controle ontmoedigt bijvoorbeeld het ondernemerschap en innovatievermogen van ambtenaren en bestuurders en doet publieke instellingen veranderen in formalistische, door regels en papier geobsedeerde bureaucratieën. Publieke verantwoording komt dan maar al te vaak neer op het invullen van eindeloze formulieren en het publiceren van die veel te dikke jaarverslagen.

Wie publieke verantwoording evalueert moet derhalve een scherp oog hebben voor de onbedoelde, negatieve effecten. In het slothoofdstuk komen we daarom uitgebreid terug op het vraagstuk van de verantwoordingsoverlast.



## Noten

<sup>1</sup> Dit hoofdstuk is een uitgebreide en sterk aangepaste bewerking van een eerder Engelstalig stuk (Bovens 2004). Ik ben zeer veel dank verschuldigd aan Paul 't Hart voor zijn commentaar op dat eerdere stuk en op een eerdere versie van dit hoofdstuk.

<sup>2</sup> Bron: *Staatscourant*, 23 juni 2004, p.3.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld het themanummer 'Metten: meer ruis dan verantwoording' van het *Tijdschrift voor de Sociale Sector* (jrg. 57, nr. 10, oktober 2003).

<sup>4</sup> Zie voor definities van het zeer verwante Angelsaksische begrip *accountability*: Day & Klein (1987, 5); Romzek en Dubnick (1998, 6); Lerner & Tetlock (1999, 255); McCandless (2001, 22); Pollit (2003, 89).

<sup>5</sup> Zie Romzek & Dubnick (1987), Romzek (1996), Sinclair (1996), Behn (2001, 59) en Pollitt (2003, 93) voor enigszins vergelijkbare indelingen.

<sup>6</sup> Zie verder Bovens (1990).

## Literatuur

Abbott, A. (1988) *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. University of Chicago Press, Chicago.

Adelberg, S. en C.D. Batson (1978) 'Accountability and Helping: When Needs Exceed Resources'. *Journal of Personality and Social Psychology*, 36: 343-350.

Algemene Rekenkamer (2004) *Achtergrondstudie brede publieke verantwoording bij RWT's en ZBO's*. Algemene Rekenkamer, Den Haag.

Anechiarico, F. en J.B. Jacobs (1996) *The pursuit of absolute integrity: How corruption control makes government ineffective*. University of Chicago Press, Chicago.

Argyris, Chr. en D.A. Schon (1978) *Organisational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading Mass.

Aucoin, P. en R. Heintzman (2000) 'The dialectics of accountability for performance in public management reform'. *International Review of Administrative Sciences*, 66: 45-55.

Behn, R.D. (2001) *Rethinking Democratic Accountability*. Brookings Institution Press, Washington, D.C.

Berg, J.Th.J. van den (1999) *Verantwoorden of vertrekken: Een essay over politieke verantwoordelijkheid*. VNG uitgeverij, Den Haag.

Bovens, M. (1990) *Verantwoordelijkheid en organisatie: Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*. Tjeenk Willink, Zwolle.

Bovens, M., P. 't Hart, S. Dekker en G. Verheuveel (1999) 'The Politics of Blame Avoidance: Defensive Tactics in a Dutch Crime-fighting Fiasco'. In: H.K. Anheier (ed.), *When things go wrong: Organizational failures and breakdowns*. Sage, Thousand Oaks:123-147.

Bovens, M.A.P. (2004) 'Public Accountability'. In: E. Ferlie, L. Lynne & C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, Oxford.

Day, P. en R. Klein (1987) *Accountabilities: Five Public Services*. Tavistock, London.

Deutsch, K.W. (1963) *The nerves of government*. Free Press, New York.

Dubnick, M. J. (2002) 'Seeking Salvation for Accountability'. Paper presented at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.

Dubnick, M. J. (2003) 'Accountability and the Promise of Performance'. Paper presented at the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia.

- Easton, D. (1965) *A Systems Analysis of Political Life*, New York.
- Elchardus, M. (2002) *De Dramademocratie*. Lannoo, Tielt.
- Elchardus, M. en W. Smits (2002) *Anatomie en oorzaak van het wantrouwen*. VUB press, Brussel.
- Elzinga, D. J. (1989) 'Politieke verantwoordelijkheid: Over verval en vooruitgang in de politieke democratie'. In: M.A.P. Bovens, C.J.M. Schuyt en W.J. Witteveen (red.), *Verantwoordelijkheid: Retoriek en realiteit*. Tjeenk Willink, Zwolle, 63-79.
- Ellis, R. J. (1994) *Presidential Lightning Rods*. University of Kansas Press, Lawrence.
- Friedman, L. M. (1985) *Total Justice*. Russel Sage, New York.
- Freidson, E. (2001) *Professionalism: The Third Logic*. Polity Press, Cambridge.
- Halachmi, A. (2002a) 'Performance measurement: A look at some possible dysfunctions'. *Work Study*, 51/5, 230-239.
- Halachmi, A. (2002b) 'Performance measurement, accountability and improved performance'. *Public Performance and Management Review*, 25/4, 370-374.
- Harlow, C. (2002) *Accountability in the European Union*. Oxford University Press, Oxford.
- Hart, P. 't (2001) *Verbroken verbindingen: Over de politisering van het verleden en de opkomst van een inquisitiedemocratie*. De Balie, Amsterdam.
- Hood, C. (2002) 'The Risk Game and the Blame Game'. *Government and Opposition*, 2002/1, 15-37.
- Jackall, R. (1988) *Moral Mazes: The World of Corporate Managers*. Oxford University Press, New York/Oxford.
- Knaap, P. van der (1995) Leren van beleidsanalyse: correctie, reflectie of argumentatie? *Beleidsanalyse* 3, 11-25.
- Lerner, J. S. en Ph. E. Tetlock (1999) 'Accounting for the Effects of Accountability'. *Psychological Bulletin*, 125, 255-275.
- Lindblom, C.E. (1965) *The intelligence of democracy*. Free Press, New York.
- Luhmann, N. (1966) *Theorie der Verwaltungswissenschaft: Bestandsaufnahme und Entwurf*, Köln-Berlin.
- McCandless, H. E., 2001, *A Citizen's Guide to Public Accountability: Changing the Relationship Between Citizens and Authorities*. Victoria B.C.: Trafford.
- McGee, M. C. (1980) 'The Ideograph: A link between Rethoric and Ideology'. *The Quarterly Journal of Speech*, 66, 1-16.

McLaughlin, J. B. & D. Riesman (1986) 'The Shady Side of Sunshine'. *Teachers College Record*, 87, 471-494.

Meijer, Albert (2004) *Vreemde ogen dwingen: De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*. Boom Juridisch, Den Haag.

Mulgan, R. (2003) *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Pelgrave, Basingstoke.

O'Donnell, Guillermo (1999) 'Horizontal Accountability in New Democracies'. In: Andreas Schedler, Larry Diamond & Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers, Londen, 29-51.

Pollitt, C. & H. Summa (1997) 'Reflexive watchdogs? How supreme audit institutions account for themselves'. *Public Administration*, 75/2, 313-336.

Pollitt, C. (2003) *The Essential Public Manager*. Open University Press/McGraw-Hill, London.

Power, M. (1994) *The Audit Explosion*. Demos, London.

Przeworski, A., S. C. Stokes en B. Manin (eds.) (1999) *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press, Cambridge.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003) *Medialogica: Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. SDU, Den Haag.

Roef, D. (2001) *Strafbare overheden: Een rechtsvergelijkende studie naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheden voor milieuverstoring*. Intersentia, Antwerpen.

Romzek, B. S. (1996) 'Enhancing Accountability'. In: James L. Perry (ed.), *Handbook of Public Administration*. Second edition, Jossey Bass, San Francisco.

Romzek, B. S. en M. J. Dubnick (1998) 'Accountability'. In: J. M. Shafritz (ed.), *International Encyclopaedia of Public Policy and Administration*. Volume 1: A-C. Westview Press.

Rose-Ackerman, S. (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press, New York.

Schillemans, Th. en M. Bovens (2004) 'Horizontale verantwoording bij zelfstandige bestuursorganen'. In: S. van Thiel (red.), *Governance van uitvoeringsorganisaties: Nieuwe vraagstukken van sturing in het publieke domein*. Kadaster, Apeldoorn.

Sinclair, A. (1996) 'The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses'. *Accounting, Organisations and Society*, 20, 219-237.

- Strom, K. (2000) 'Delegation and accountability in parliamentary democracies'. *European Journal of Political Research*, 37, 261-289.
- Tetlock, Ph. E. (1983) 'Accountability and the Perseverance of First Impressions'. *Social Psychology Quarterly*, 46, 285-292.
- Tetlock, Ph. E. (1985) 'Accountability: A Social Check on the Fundamental Attribution Error'. *Social Psychology Quarterly*, 48, 227-236.
- Tetlock, Ph. E., L. Skitka en R. Boettger (1989) 'Social and Cognitive Strategies for Coping with Accountability: Conformity, Complexity, and Bolstering'. *Journal of Personality and Social Psychology*, 57, 632-640.
- Thompson, D.F. (1980) 'Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands'. *APSR*, 74, 905-916.
- Tonkens, E. (2003) *Mondige burgers, getemde professionals: Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*. NIZW, Utrecht.
- Twist, M. van (1999) 'Versterking van de verantwoording: Redenen, risico's en dilemma's'. *Bestuurswetenschappen*, 4, 285-306.
- Veld, R. in 't, E. Schaap, C. Termeer en M. van Twist (red) (1991) *Autopoiesis and configuration theory: New approaches to societal steering*. Kluwer, Dordrecht.
- Witteveen, W.J. (1991) *Evenwicht van machten*. Oratie KUB, Tjeenk Willink, Zwolle.
-