

Publieke verantwoording: zegen en vloek

Mark Bovens en Paul 't Hart¹

1 Leidt meer verantwoording tot beter bestuur?

‘Verantwoording’ is een van die hoerabegrippen die reflexmatig warme gevoelens oproepen. Iedereen is het er intuïtief mee eens dat publieke verantwoording door bestuurlijke organen een goede zaak is. De macht van de staat moet nu eenmaal worden begrensd als we niet willen afglijden naar een autoritair regime. Zo bezien kun je van publieke verantwoording niet gauw genoeg hebben.

Op het eerste gezicht kunnen we de toekomst met vertrouwen tegemoet zien. Er is in Nederland immers de laatste jaren zowel sprake van een versterking, als van een stapeling van publieke verantwoordingsarrangementen. Er is niet alleen een forse groei in aantal en bereik, maar ook een cumulatie van de verschillende typen verantwoordingsarrangementen waarin onze bestuurlijk organen zijn ingebed.

Zo is er de laatste decennia sprake geweest van een gestage uitbouw van de juridische verantwoording, met name via de komst van de Algemene wet bestuursrecht en de invoering van allerlei klachtregelingen. Veel nieuwe wetgeving kent horizonbepalingen, waarin de verplichting tot een evaluatie is vervat. Het parlement maakt sinds twee decennia weer uitbundig gebruik van zijn enquêterecht. Bovendien is er met de VBTB-operatie (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording) een jaarlijkse ‘verantwoordingsdag’ in het parlement gekomen, waarop de regering rekenschap geeft over de mate waarin iedere afzonderlijke begrotingspost ook daadwerkelijk en effectief is besteed. Ook op lokaal niveau functioneren nu tal van rekenkamers en is de dualisering bedoeld om de controlerende functie van de raad, en dus de lokale politieke verantwoording, te versterken.

Verder heeft de functiescheiding binnen het bestuur geleid tot een proliferatie aan (semi-)onafhankelijke toezichthouders die administratieve verantwoording vragen. En ook de Algemene Rekenkamer heeft zijn bereik aanmerkelijk verruimd door naast rechtmatigheid ook steeds meer te controleren op doelbereiking, efficiëntie en transparantie. Daarnaast zijn in de publieke sector allerlei controle- en verantwoordingsmechanismen ontstaan onder invloed van de ideologie van het ‘new public management’, die onder andere door de OECD sterk is uitgedragen en in diverse Angelsaksische landen met verve in de praktijk is gebracht. Te denken valt aan instrumenten zoals benchmarking, auditing, monitoring, accreditatie, planning- en controlecycli (Pollitt en Bouckaert 2000; Peters en Pierre 2001). Sommige daarvan kwalificeren we weliswaar niet als volwaardig verantwoordingsarrangement zoals in deze bundel gedefinieerd (zie hoofdstuk 2), maar het netto-effect op de besturende organen is vergelijkbaar: men weet zich bekeken, men moet gegevens verzamelen, informatie verschaffen en rekenschap geven over het gevoerde of voorgenomen beleid.

In dit hoofdstuk willen wij stilstaan bij deze ontwikkelingen, die ook in de eerder in dit boek besproken sectoren hun sporen hebben nagelaten. Leidt deze verbreding en

verdieping van verantwoordingsregimes ook daadwerkelijk tot beter bestuur? In welke mate treden er naast de beoogde positieve effecten ook onbedoelde en negatieve effecten op? Hoe kunnen we weeffouten en kwetsbaarheden in verantwoordingsarrangementen op het spoor komen? Dit zijn de leidende vragen geweest bij het schrijven van deze slotbeschouwing, die primair een verkennend karakter heeft.

2 Klagende bestuurders, sceptische bestuurskundigen

Sommige bestuurders en managers in de publieke sector hebben een duidelijk antwoord op deze vragen. Zij klagen over de verantwoordingsdruk. Zij hekelen bijvoorbeeld de toenemend fijnmazige juridische controle op het bestuurlijk handelen, die verstikkend zou werken (Commissie Van Kemenade 1997). Of ze ergeren zich aan het naar hun mening doorgeschoten controleactivisme van de Algemene Rekenkamer, die zich de laatste jaren niet alleen steeds meer richt op klassieke en nogal formalistische effectiviteitsmeting, maar ook erg hoge en onrealistische maatstaven begint te hanteren bij het beoordelen van de bestuurlijke informatievoorziening. Berucht in bestuurlijke kring zijn in dit verband Rekenkamerrapporten als Informatievoorziening Grote Projecten (2002) en Tussen Beleid en Uitvoering (2003), waarin de bestuurlijke informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging wordt gekraakt als extreem onvolledig en selectief.

Vanuit bestuurlijk gezichtspunt kan bijvoorbeeld de frequentie waarmee verantwoording moet worden afgelegd te hoog liggen. Dan zijn gezagsdragers de ene helft van het jaar bezig uit te leggen aan verantwoordingsfora wat ze van plan zijn te doen en de andere helft van het jaar waarom het er toch niet van is gekomen. Stapeling van verantwoordingsarrangementen werkt zo bezien vooral kostenverhogend: steeds weer nieuwe, overlappende maar niet identieke evaluatieformulieren en verslagen, steeds meer communicatiestromen en dialogen met uiteenlopende fora (inspecties, visitatiecommissies, accreditatie-instellingen) – het kost zeeën van tijd en veel geld.

De aard van de beoordelingscriteria en omgangsregels die in verantwoordingsarrangementen besloten liggen, vormt een tweede mogelijke bron van overlast. Bestuurders vrezen de onzekerheid en de kosten die gepaard gaan met in hun ogen onhaalbare, onduidelijke, onhanteerbare of steeds wisselende beoordelingscriteria en spelregels in verantwoordingsarrangementen. De vermeende grilligheid en het opportunisme van met name de politieke verantwoordingsfora vormen een belangrijke kostenpost voor politieke bestuurders. Zij worden op stel en sprong voor allerlei ‘detailkwesties’ ontboden, moeten eindeloze reeksen schriftelijke vragen beantwoorden en zijn kostbare uren kwijt aan improductieve debatten. Dat geldt met name op politiek actuele en incidentgevoelige terreinen. Niet voor niets hebben opeenvolgende ministers van Justitie en VWS sinds het midden van de jaren negentig zich herhaaldelijk beklagd over het ‘uit de hand lopen’ van de parlementaire controle op hun functioneren.

Je kan natuurlijk zeggen dat de klachten van bestuurders een teken zijn dat verantwoordingsfora hun werk goed doen, en hun bezwaren verder negeren. Maar ook uit academische hoek komen steeds meer kritische geluiden over de sterk doorgevoerde verantwoordingsplichten (Tonkens 2003; Noordegraaf 2003). Sommige onderzoekers hebben aandacht gevraagd voor het ‘verantwoordingsdilemma’ (Behn 2001, 11-13) of de

‘verantwoordingsparadox’ (Halachmi 2002a & 2002b; Dubnick 2003, 31). Meer verantwoording leidt niet automatisch tot beter bestuur. Een overmaat aan publieke verantwoording zou innovatie en ondernemerschap ontmoedigen en kunnen leiden tot formalisme en ontwijkgedrag.

Anderen wijzen op de ‘verantwoordingsval’. Naarmate bestuurders meer en scherper de maat wordt genomen, worden ze beter in het voldoen aan de vereisten die verantwoordingsfora stellen, maar gaan ze niet noodzakelijkerwijs ook beter presteren (Meyer en Shaughnessy 1993; Van Thiel en Leeuw 2003). De Bruin (2000) beschrijft tot in detail hoe de werking van allerlei moderne controle- en verantwoordingsmechanismen kan worden ondermijnd door perverterend gedrag van de gecontroleerden. Van Twist (1999) vat veel van deze literatuur samen in de vorm van een lijst van ‘valkuilen’ die het ontwerp en de werking van verantwoordingsarrangementen compliceren, zoals ritualisering en bureaucratisering van verantwoordingsprocessen, blikvernauwing bij verantwoordingsfora en gecontroleerde organen, en wederzijdse stereotypering en vijandig gedrag die het verantwoordingsgesprek zowel uithollen als doen verharderen.

3. Twee soorten verantwoordingsfalen

Leidt meer verantwoording tot beter bestuur? De voorstanders van meer publieke verantwoording gaan ervan uit dat gebrekkige verantwoordingsregimes de kwaliteit van het openbaar bestuur negatief beïnvloeden. Hun grootste zorg is een *verantwoordingstekort*, een tekort aan publieke verantwoording. Vanuit hun perspectief is de uitbreiding en stapeling van verantwoordingsarrangementen niet zo’n groot probleem. De sceptici suggereren daarentegen dat er ook wel eens een teveel aan publieke verantwoording kan zijn. Hun zorg is *verantwoordingsoverlast*, een negatieve verhouding tussen de kosten en baten van verantwoording.

Beide vormen van verantwoordingsfalen vormen in zekere zin de uiteinden van een omgekeerde u-curve. Zowel het verantwoordingstekort als de verantwoordingsoverlast zijn nadelig voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. In geval van een verantwoordingstekort zal het toevoegen van meer verantwoordingsplichten de kwaliteit van het bestuur aanvankelijk bevorderen. Er komt echter een moment waarop de nadelige effecten van nog meer verantwoording groter worden dan de positieve effecten. Waar dat omslagpunt precies ligt, is een kwestie van nauwkeurig empirisch onderzoek naar de effecten van (combinaties van) specifieke verantwoordingsarrangementen op de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Bij de opzet van zo’n onderzoek kunnen de drie perspectieven op verantwoording die in hoofdstuk 2 geschetst werden, behulpzaam zijn. Zij geven namelijk antwoord op de vraag wat je in dit verband onder beter bestuur zou moeten verstaan en wat de theoretische relatie tussen publieke verantwoording en goed bestuur is. Ter recapitulatie:

- In het democratisch perspectief draait publieke verantwoording om de vraag in welke mate de burger als de ultieme ‘principaal’ in het politieke bestel zich verzekerd weet van vertegenwoordigende en andere democratisch gelegitimeerde organen die het bestuur effectief controleren.
- In het rechtsstatelijk perspectief is publieke verantwoording gekoppeld aan het beginsel van de machtscheiding: worden machtsconcentraties in met name de

wetgevende en uitvoerende macht afdoende voorkomen door een geïnstitutionaliseerd web van (onafhankelijk) toezicht en controle binnen en tussen de verschillende staatsmachten?

- In het cybernetisch perspectief dienen verantwoordingsarrangementen bij te dragen aan sociaal leren. De vormgeving van publieke verantwoording moet ervoor zorgen dat er een kritisch, maar reflectief getoonzet gesprek tussen bestuur en forum tot stand komt, op grond waarvan intelligente aanpassingen of veranderingen van het gevoerde beleid tot stand komen.

Alle perspectieven zijn het er wel over eens dat goede publieke verantwoording een kwestie van maatvoering is. Je kunt te weinig, te beperkte, of in institutioneel opzicht te zwakke verantwoordingsarrangementen hebben. Het omgekeerde gevaar bestaat ook: te veel, te veelomvattende of te sterke verantwoording. De redenering dat meer verantwoording als vanzelf beter bestuur oplevert, wordt dus in geen van de perspectieven onderschreven, maar zij verschillen onderling in hun duiding van de kosten en baten van verantwoordingsarrangementen en –regimes.

We zullen de geschetste extremen – het verantwoordingstekort en de verantwoordingsoverlast – nader bekijken vanuit het gezichtspunt van elk van deze perspectieven.

4 Verantwoordingstekort: een tekort aan publieke verantwoording

Het verantwoordingstekort is de klassieke zorg van elke staatkundige denker. Het is een situatie waarin bestuurlijke organen te maken hebben met te weinig, te beperkte of te krachteloze verantwoordingsfora. Er zijn bijvoorbeeld geen verantwoordingsfora voorzien of ze hebben geen duidelijk omschreven *informatierechten* waardoor bestuurders min of meer naar believen kunnen spreken of zwijgen over het eigen functioneren. Of het *debat* over geleverde prestaties, gebleken problemen en mogelijk te trekken lessen, wordt bijvoorbeeld op weinig indringende wijze gevoerd. Het blijft bij vrijblijvende uitwisselingen van standpunten tussen orgaan en forum, want allebei weten ze dat er formeel of feitelijk weinig *sanctiemogelijkheden* zijn wanneer het forum ook na debat niet tevreden is met de door bestuurders verschafte uitleg. Of het forum wordt bij voorbaat gecoöpteerd en neemt genoeg met een vrijblijvend publiekelijk uitgesproken excuus.

Democratisch perspectief

Vanuit de democratische grondhouding is de primaire zorg dat er in het weefsel van het openbaar bestuur verantwoordingsgaten vallen: dat er publieke bevoegdheden worden uitgeoefend of publieke middelen worden ingezet die niet ‘gedekt’ zijn door democratische sturing en controle. In deze optiek is het een probleem wanneer de ‘agenten’ zijn losgeweekt van hun – denkbeeldige – principaal, de burger casu quo het electoraat, of, nog één stap verder in de keten, de volksvertegenwoordiging. In deze optiek is het bijvoorbeeld vanzelfsprekend dat de veel beleden verplaatsing van de politiek – van de nationale wetgever en zijn regeringscentrum naar ambtelijke uitvoeringsorganisaties, naar ‘Brussel’, naar private organisaties met een publieke taak –

op de voet moet worden gevolgd door verplaatsing en differentiatie van verantwoordingsarrangementen (Bovens 2000; Van der Meer en Ham 2001; Hilhorst 2001). Dat is lang nog niet altijd in voldoende mate het geval. De groei van het aantal en de werkingssfeer van de zelfstandige bestuursorganen in Nederland is velen bijvoorbeeld een doorn in het oog (Kalse 2004; Algemene Rekenkamer 1995, 1998, 2000, 2001; Havermans, 2002, 35-40). Zij stellen dat deze op afstand van de departementen geplaatste ZBO's zich op cruciale punten aan democratische sturing en controle onttrekken.

Op Europees niveau bestaan vanuit democratisch perspectief ook na de invoering van de nieuwe Europese grondwet nog de nodige verantwoordingsgaten binnen de Europese Unie. Het Europees Parlement heeft wel meer, maar nog steeds niet voldoende tanden (aanspreek- en sanctiemogelijkheden) toebedeeld gekregen om de Europese Commissie in al zijn taken en geledingen te controleren, zo luidt de redenering. De verantwoording over de besluitvorming door de vakraden en de Europese Raad verloopt nog steeds via de getrapte en in de praktijk nauwelijks daadwerkelijk bewandelde weg van de nationale parlementen. Volgens sommigen nemen het aantal en de omvang van de verantwoordingsgaten op Europees niveau eerder toe dan af (Curtin 2004). Onder de paraplu van de Commissie, maar ook in het Secretariaat van de Europese Raad, worden in rap tempo allerlei regulerende en executieve agentschappen opgericht, die naar voorbeeld van de Europese Centrale Bank doelbewust op afstand van de politiek worden geplaatst (denk aan Europol, Eurojust en Olaf, het fraudebestrijdingsagentschap van de EU). Voor deze diensten is vaak geen of een sterk getrappt en nogal schimmig democratisch verantwoordingsregime voorzien.

Rechtsstatelijk perspectief

Vanuit rechtsstatelijk perspectief telt eerst en vooral de kracht van verantwoordingsfora. Deze kracht is het product van hun institutionele positie (hoe onafhankelijker, hoe beter), hun informatiepositie (afdwingbare en controleerbare informatievoorziening), hun sanctiemiddelen (sancties die 'pijn doen' reduceren vrijblijvendheid) en hun publieke gezag. Voor verantwoordingsregimes als geheel geldt bovendien dat ze voldoende bereik moeten hebben, dat wil zeggen het geheel aan bevoegdheden en activiteiten van het te controleren bestuurlijke orgaan bestrijken en dat er sprake moet zijn van een goede complementariteit tussen de verschillende verantwoordingsarrangementen waaruit het regime is samengesteld.

Uit deze lijst van criteria zijn de kenmerken van verantwoordingstekorten gemakkelijk af te leiden. Vanuit rechtsstatelijk perspectief schieten de *checks and balances* van publieke verantwoording in tweeërlei opzicht tekort. Ten eerste wanneer delen van het bevoegdheidsdomein van bestuurlijke organen niet worden afgedekt door verantwoordingsverplichtingen. Hier geldt het oude adagium 'geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid; geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording'. Ten tweede voldoen verantwoordingsarrangementen vanuit rechtsstatelijk perspectief niet wanneer ze te vrijblijvend zijn, met name qua transparantie- en rapportage-eisen alsmede qua sanctiemogelijkheden. Dan kunnen onwillige bestuurders immers betrekkelijk risicoloos informatie achterhouden, zwijgen en draaien in het debat en geen conclusies verbinden aan de oordelen van verantwoordingsfora.

Volgens sommigen zijn veel van de nieuwe, horizontale verantwoordingsarrangementen vanuit rechtsstatelijk perspectief te zwak. Wanneer in het

onderwijs, de volkshuisvesting en de zorg de overheid terugtreedt en het Parlement op afstand komt te staan, krijgen instellingen meer armslag om zelf beslissingen te nemen. Het is zeer de vraag in hoeverre die nieuwe ruimte voldoende en voldoende krachtig wordt bestreken door fora als ouder-, bewoners- en patiëntenraden (Hilhorst 2001; Van der Meer en Ham 2001).

Cybernetisch perspectief

Karl Deutsch benoemde in zijn *The Nerves of Government* uit 1963 macht in termen van het ontbreken van prikkels om te leren. En zo is het: machtsconcentraties zijn niet alleen gevaarlijk in democratische of rechtstatelijke termen, ze zorgen er ook voor dat gezagsdragers doof en blind worden voor hun omgeving. Macht corrumpeert dus niet alleen, zoals het aloude gezegde van Lord Acton luidt, zij maakt de bezitters ook dom. In de cybernetische optiek kunnen verantwoordingsarrangementen een belangrijke bijdrage leveren aan het scherp en slim houden van bestuurlijke organen. Daarvoor is dan wel nodig dat bestuurders zich daadwerkelijk, niet-vrijblijvend bekeken en beoordeeld weten, en dat de opstelling van verantwoordingsfora er een is waarin bestuurders worden aangemoedigd om zich reflectief op te stellen. De bevraging moet deskundig zijn, de informatiebasis op grond waarvan het debat plaatsvindt moet rijk zijn, de sfeer moet veilig zijn en de nadruk moet dus niet liggen op de sancties waarover het forum beschikt, maar op een machtsvrije dialoog tussen controleur en gecontroleerde waarin laatstgenoemde wordt gestimuleerd om zelf zijn prestaties te verbeteren.

Vanuit cybernetisch perspectief is de feedbackstroom van bestuurlijk orgaan naar verantwoordingsforum vaak gebrekkig georganiseerd. De informatieverstrekking is vaak te smal en te simpel – bijvoorbeeld doordat de nadruk eenzijdig is komen te liggen op kwantitatieve prestatie-indicatoren waarin geen ruimte is voor de invloed van contextfactoren en andere subtiele, niet te standaardiseren processen. Dit is een veelgehoorde klacht van gemeenten en publieke uitvoeringsorganisaties over de ‘planning en control’ waarmee zij op tal van terreinen door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en andere kerndepartementen worden geconfronteerd.

Maar ook als ze wel rijke en omvattende informatie krijgen aangeleverd door het bestuurlijk orgaan, beschikken veel verantwoordingsfora eigenlijk niet over een adequate staf om deze informatie te verwerken en te vertalen in een basis voor een diepgaand verantwoordingsdebat. Dit probleem is regelmatig gesignaleerd voor wat betreft het functioneren van de Tweede Kamer, recentelijk nog door de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (Commissie Duivesteijn). Figuur 1 vat de kern van de drie perspectieven op verantwoordingstekorten samen in een checklist.

Figuur 1: Het verantwoordingstekort vanuit 3 perspectieven

Perspectieven: Fasen:	Democratisch perspectief	Rechtsstatelijk perspectief	Cybernetisch perspectief
<i>Informereren</i>	Onderdelen van het publieke domein zijn onttrokken aan het zicht van democratische organen (door ontbreken transparantie en rapportageverplichtingen)	Informatiemonopolie van of manipulatie door het te controleren bestuursorgaan (door ontbreken van eigen informatiebronnen bij verantwoordingsforum)	Verantwoordingsforum beschikt over onvoldoende deskundigheid om aangeleverde informatie kritisch te kunnen verwerken en te duiden

	bestuursorgaan respectievelijk geringe controlebevoegdheden verantwoordingsforum)		
<i>Debatteren</i>	`Monistische' arrogantie: het bestuur kan zich permitteren de vragen en opinies van haar democratische principalen te negeren of te bagatelliseren	Bestuurlijke ontwijking: bestuur kan gesprek met verantwoordingsfora uit de weg gaan of heel vrijblijvend houden	Bestuurlijk autisme: bestuur krijgt geen prikkels om tot een werkelijk en reflectief gesprek te komen
<i>Sanctioneren</i>	Sorry-democratie waarin het bestuur de sanctiedreiging van het forum bij voorbaat heeft geneutraliseerd (door coalitievorming of coöptatie)	Krachteloze controleurs die niet over reële sanctiemogelijkheden beschikken om bestuurlijke excessen tegen te gaan	Verantwoordingsforum kan zijn oordelen niet omzetten in krachtige lessen voor het bestuur

5 Verantwoordingsoverlast: een teveel aan verantwoording

Aan de andere kant van de u-curve is sprake van te veel, te alomtegenwoordige, dan wel te sterke verantwoordingsfora. Op het vlak van de *informatievoorziening* uit zich dit in een groot aantal, een breed bereik en een hoge mate van detaillering van de informatie-eisen die aan bestuurlijke organen worden gesteld. Voor bestuurlijke organen betekent het dat zowel de bestuurders als hun staven een groot deel van hun tijd bezig zijn met het informeren van verantwoordingsfora in plaats van met beleidsontwikkeling en primaire processen. Het *debat* tussen orgaan en forum krijgt in deze situatie een strijd karakter. Rapportenoorlogen waarin cijfers met cijfers bestreden worden, gehakketak over incidenten die al dan niet symptomatisch zouden zijn voor onderliggende problemen: ze zijn aan de orde van de dag, en drijven de open gedachteswisseling over kernpunten in het beleid naar de marge. Bij het *sanctioneren* geldt dat verantwoordingsfora over vergaande sanctiemogelijkheden beschikken en daar ook regelmatig gebruik van maken of mee dreigen. De kern van de verantwoordingsoverlast is wat in de literatuur doelverschuiving heet. In plaats van een middel voor een beter inzicht in prestaties en processen is de publieke verantwoording langzaam maar zeker een doel op zich geworden.

Democratisch perspectief

Wanneer we vanuit democratische optiek kijken naar verantwoordingsoverlast, dan valt op dat er geen recht evenredig verband bestaat tussen publieke verantwoording en democratische legitimiteit. Transparantie tegenover de volksvertegenwoordiging en de massamedia is nog geen garantie voor een goede pers. Elke onvolkomenheid, elke afwijking van de voorschriften, elke discutabele keuze kan immers genadeloos zichtbaar worden gemaakt. Bij elke affaire, na elke ramp, maar ook in elke routinesituatie zijn er altijd onzorgvuldigheden en nalatigheden te construeren. Juist omdat de overheid aan zoveel regels is gebonden, kunnen politiek gemotiveerde parlementaire enquêtecommissies altijd wel ergens normschendingen en regelovertradingen aan het

licht brengen. Wie dat wil, kan de totaal doorzichtige overheid telkens weer aan de schandpaal nagelen. In het Verenigd Koninkrijk geldt aldus Carol Harlow (2002,189) dat: “transparency has been taken to extreme lengths, and has become a weapon with which the media presses incursions into private life, howling for punitive action and seeking exaggerated redress for the simplest of errors.” Dezelfde zorgen zijn in de lage landen geuit door 't Hart (2001) en Elchardus (2002). Teveel transparantie kan leiden tot een drama- of inquisitiedemocratie waarin publieke verantwoording vervalst tot schandaalpolitiek en de legitimiteit van de overheid eerder afneemt dan toeneemt.

Ook voor de instelling van ad hoc parlementaire onderzoeken en waarheidscommissies geldt dat ze kunnen leiden tot het aanwijzen van zondebokken in plaats van verzoening en dat er een heksenjacht ontstaat waarbij ambtenaren, zoals de tragische David Kelly in het Verenigd Koninkrijk of Docters van Leeuwen in ons land, worden geofferd op het altaar van de publieke verantwoording (Ellis 1994; Sinclair 1996, 229; Bovens et al. 1999; Hood 2002).

Rechtsstatelijk perspectief

Het spel van macht en tegenmacht schiet door als publieke gezagsdragers worden overladen met verantwoordingsplichten. Veel publieke organisaties zuchten onder de druk van topzware verantwoordingsregimes, waarin het ene verantwoordingsarrangement na het andere hun aandacht opeist. Een bestuursorgaan heeft al gauw te maken met de algemene bestuursrechter of een gespecialiseerd rechterlijk college, een ombudsman, een rekenkamer, een volksvertegenwoordiging, een sectorministerie, een of meerdere sectorale toezichthouders, geïnstitutionaliseerde vormen van professionele controle (via benchmarking, of, harder, certificeringprocedures en accreditatieorganen), een medezeggenschapsraad, een cliëntenforum en, zeker niet in de laatste plaats, de massamedia. Soms komen daar ook de Europese Commissie en het Europese Hof nog bij. Deze verantwoordingsarrangementen zijn in theorie complementair: sommige van deze waakhonden toetsen vooral op rechtmatigheid en integriteit, andere op effectiviteit en efficiency, en weer andere op klantvriendelijkheid en responsiviteit. Maar in de praktijk kan dit heel anders uitpakken.

Zo klagen veel professionals in de sociale sector en op universiteiten dat verantwoording inmiddels zoveel administratieve lasten met zich mee brengt dat ze nauwelijks meer aan hun eigenlijke werk toekomen (Tonkens 2003). Iedere publieke manager in de zorg, het onderwijs en velerlei andere sectoren heeft het meebeleefd, de afgelopen jaren: meer dan drie maal per jaar voor drie verschillende verantwoordingsfora verslag doen van de werkzaamheden van de eigen organisatie, steeds tot in gekmakende details en steeds vergezeld van aparte bergen met formulieren die moeten worden ingevuld, inspectiebezoeken die moeten worden voorbereid en begeleid, conceptrapportages waarop moet worden gereageerd en ga zo maar door. Het kost zeeën van tijd, en de opbrengsten zijn, althans zo ervaren die managers dat, vaak uiterst beperkt. In veel gevallen is slechts op zijn best een latente dreiging – een negatief ‘rapportcijfer’, een strafkorting op het budget – afgewend. Gewonnen is er weinig.

Cybernetisch perspectief

Een te rigoureuze verantwoordingsregime ontmoedigt de risicobereidheid en het innovatievermogen van ambtenaren en bestuurders en doet publieke instellingen

veranderen in defensieve, formalistische, door regels en formulieren geobsedeerde bureaucratieën: “Rule-obsessed organizations turn the timid into cowards and the bold into outlaws” (Zegan, geciteerd in Behn 2001, 30). Publieke verantwoording komt dan maar al te vaak neer op het invullen van eindeloze formulieren en het publiceren van veel te dikke jaarverslagen. Van leren komt dan weinig meer terecht.

Een al te grote nadruk op integriteit en de preventie van corruptie leidt bovendien tot een overdreven aandacht voor procedures die een bedreiging vormt voor het streven naar effectiviteit en efficiency van publieke instellingen (Anechiarico & Jacobs 1996). Teveel nadruk op transparantie en verantwoording kan leiden tot sub-optimale en inefficiënte beslissingen (Adelberg & Batson 1978; McLaughlin & Riesman 1986; Jackall 1988, 77-82). Er bestaat een vrij uitgebreide sociaal-psychologische literatuur waarin verslag wordt gedaan van de effecten van verantwoording op de kwaliteit van individuele besluitvorming (Adelberg & Batson 1978; Tetlock 1983; Tetlock 1985; Tetlock, Skitka & Boettger 1989; Lerner and Tetlock 1999). Daaruit komt vrij consistent naar voren dat verantwoordingsrelaties alleen onder bepaalde omstandigheden leiden tot een open geest en kritisch denken:

Self-critical and effortful thinking is most likely to be activated when decision makers learn prior to forming any opinions that they will be accountable to an audience (a) whose views are unknown, (b) who is interested in accuracy, (c) who is interested in processes rather than specific outcomes, (d) who is reasonably well informed, and (e) who has a legitimate reason for inquiring into the reasons behind participants’ judgments (Lerner & Tetlock 1999, 259).

Het afleggen van verantwoording aan een forum dat eigenlijk alleen is geïnteresseerd in de uitkomst en niet in het proces, of dat sterk vooringenomen is – en welke bestuurder heeft tegenover media en Kamer hier niet mee te maken? - leidt veelal tot een sterke vermindering van de kwaliteit en de complexiteit van de besluitvorming. Wanneer verantwoording te hard wordt gespeeld, leren bestuurders en ambtenaren de verkeerde dingen: het mijden van risico’s, het indekken tegen fouten en kritiek en het afschuiven van verantwoordelijkheid (Behn 2001, 11). Figuur 2 vat de bovenstaande redeneringen samen.

Figuur 2: Verantwoordingsoverlast: drie perspectieven

Perspectieven: <i>Fasen:</i>	Democratisch perspectief	Rechtsstatelijk perspectief	Cybernetisch perspectief
--	---------------------------------	------------------------------------	---------------------------------

<i>Informeren</i>	Kakofonie van uiteenlopende en onderling tegenstrijdige en vaak defensief dan wel politiek gemotiveerde rapportages en analyses	Het bestuur zucht onder tal en last van frequente, uitgebreide, niet-gecoördineerde rapportageverplichtingen	Overproductie van informatie door bestuursorganen, afgedwongen door een omvangrijke verantwoordingsbureaucratie
<i>Debatteren</i>	Wederzijdse vechthouding: het debat tussen bestuur en forum gaat om politiek winnen of verliezen, niet om inhoudelijke beleidsbeoordeling	Bestuur moet zich verdedigen tegenover steeds weer andere fora die verschillende maatstaven hanteren, zonder dat van coördinatie tussen de fora sprake is	Incidenten- en cijferfetisjisme waarin aandacht voor context en 'big picture' verdwijnt uit het gesprek tussen actor en forum
<i>Sanctioneren</i>	Inquisitiedemocratie waarin volksvertegenwoordigingen bestuurders naar willekeur en door politieke in plaats van inhoudelijke overwegingen gedreven kunnen laten 'bungelen' en 'sneuvelen'	Middel is erger dan kwaal: het bestuur raakt verlamd onder de cumulatieve druk van politieke, juridische, financiële en andere sanctiemogelijkheden door de diverse fora	Structurele onveiligheid: bestuur wordt geprikkeld zich te verdedigen en risico's te mijden, niet om te leren

6 Zegen en vloek: Implicaties voor het ontwerp van publieke verantwoording

Publieke verantwoording kan zowel zegen als vloek zijn. Deze verkenning biedt weliswaar geen robuuste empirisch gefundeerde conclusies, maar leent zich wel voor enkele overwegingen omtrent het ontwerp van institutionele arrangementen voor publieke verantwoording. Wij geven ze puntsgewijs weer:

- Net als voor andere hoerabegrippen geldt ook voor 'verantwoording' dat men niet alleen te weinig maar ook te veel van een op zichzelf wenselijk sociaal goed kan hebben. Het probleem van het verantwoordingstekort is eeuwenoud. Het probleem van de verantwoordingsoverlast is een ongewenst bijproduct van de recente neiging tot uitbouw, differentiatie en versterking van verantwoordingsarrangementen. Hoewel recent, lijkt dit probleem niet minder reëel dan het klassieke probleem van de ongebreidelde 'machtsvorming der bewindvoerders.' Het ontwerpprobleem is daarmee dus niet 'hoe kunnen we zo veel en zo sterk mogelijk publieke verantwoordingsarrangementen bouwen', maar 'hoe vinden we een verdedigbaar evenwicht tussen "veel" en "weinig", en tussen "harde" en "zachte" arrangementen van publieke verantwoording'. Van Twist (1999) had wat dat betreft gelijk toen hij het ontwerp van verantwoordingsarrangementen beschreef in termen van dilemma's.

- Het is nuttig om bij het ontwerpen van verantwoordingsarrangementen te denken in termen van regimes, dat wil zeggen het samenstel van verantwoordingsarrangementen waarmee een bestuurlijk orgaan wordt geconfronteerd, of dat van kracht is in een beleidssector. Het totaal van de afzonderlijke verantwoordingsarrangementen kan immers meer zijn dan de som der delen, zowel in positieve als in negatieve zin. In combinatie en onderlinge wisselwerking kunnen verantwoordingsarrangementen die ieder voor zich een (te) beperkte reikwijdte en kracht hebben toch een dekkend en krachtig geheel van controlemogelijkheden bieden. Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij de combinatie van verticale en horizontale arrangementen rondom zelfstandige bestuursorganen (Schillemans & Bovens 2004). Maar het kan ook zo zijn dat als men in een bepaalde sector alle geldende verantwoordingsarrangementen op een rij zet, men tot de conclusie moet komen dat er sprake is van overlap, gebrekkige coördinatie en zelfs concurrentie tussen verantwoordingsfora. Een empirische vraag daarbij is ook of de mate van verantwoordingsoverlast nog verschilt naargelang het soort verantwoording. Geven politiek en juridische verantwoording bijvoorbeeld meer overlast dan professionele en maatschappelijke verantwoording?
- Er bestaat een groot gat in onze empirische kennis over de feitelijke werking en effecten van publieke verantwoordingsarrangementen. Daarom kon een beschouwing als deze niet anders dan een verkennend en primair deductief karakter hebben. Voor een werkelijk overtuigende beschouwing over verantwoordingstekorten en –overlastsituaties is een omvangrijke, vergelijkende onderzoeksinspanning vereist. Het bovenstaande betoog biedt ingrediënten voor een evaluatiekader dat bij dergelijk onderzoek kan worden gebruikt. Meer in het algemeen geldt dat het in de Nederlandse verhoudingen ontbreekt aan een plaats waar aan systematische kennisproductie en –verspreiding over publieke verantwoording wordt gedaan. Het zou wenselijk zijn als zo'n plaats er alsnog komt, bij voorkeur in de vorm van een gezaghebbend orgaan als de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), dat in staat moet worden geacht om behalve een kennis- ook een signalerings- en agenderingsfunctie te vervullen op het moment dat tekortkomingen van bestaande verantwoordingsregimes zichtbaar worden.
- Het bovenstaande betoog zou kunnen worden uitgelegd als een impliciet pleidooi voor minutieuze stroomlijning en coördinatie van verantwoordingsarrangementen. Aan die conclusie zijn deze auteurs echter op dit moment niet toe. Deze beschouwing heeft geleerd dat verantwoording vitaal – krachtig, relevant, niet-vrijblijvend - moet zijn, maar evenmin alomtegenwoordig en verstikkend. Het is voor ons een open vraag of dat gewenste evenwicht het best kan worden bereikt door expliciete pogingen tot 'design' nog los van de praktische vraag wie dat dan zouden moeten doen (want in het spel van het evenwicht tussen machten is iedere institutie in het openbaar bestuur partij). We moeten niet op voorhand de mogelijkheid uitsluiten dat een zekere mate van ongecoördineerde overlap en redundantie

tussen verantwoordingsfora de beste resultaten biedt (Chisholm 1989; Rosenthal 1988).

Noten

¹ Met dank aan Thomas Schillemans en Marieke Kleiboer voor hun commentaar op een eerdere versie.

Literatuur

- Adelberg, S. & C. D. Batson (1978) 'Accountability and Helping: When Needs Exceed Resources'. *Journal of Personality and Social Psychology*, 36, 343-350.
- Algemene Rekenkamer (1995) *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*. Tweede Kamer, Den Haag. Vergaderjaar 1994-1995, 24130, nr. 3.
- Algemene Rekenkamer (1998) *Toezicht op uitvoering publieke taken*. Tweede Kamer, Den Haag. Vergaderjaar 1997-1998, 25956, nrs. 1-2.
- Algemene Rekenkamer (2000) *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel I*. Tweede Kamer, Den Haag. Vergaderjaar 1999-2000, 26982, nrs. 1-2.
- Algemene Rekenkamer (2001) *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel II*. Tweede Kamer, Den Haag. Vergaderjaar 2000-2001, 27656, nrs. 1-2.
- Anechiarico, F. & J. B. Jacobs (1996) *The pursuit of absolute integrity: How corruption control makes government ineffective*. University of Chicago Press, Chicago.
- Behn, R. D. (2001) *Rethinking Democratic Accountability*. Brookings Institution Press, Washington D.C.
- Bovens, M.A.P. (2000) *De 'Vierde Macht' revisited*. Samsom HD Tjeenk Willink, Alphen.
- Bovens, M., P. 't Hart, S. Dekker & G. Verheuveel (1999) 'The Politics of Blame Avoidance: Defensive Tactics in a Dutch Crime-fighting Fiasco'. In: H.K. Anheier (red.), *When things go wrong: Organizational failures and breakdowns*. Sage, Thousand Oaks, 123-147.
- Bruin, J. de (2000) *Prestatiemeting in de publieke sector*. Lemma, Utrecht.
- Chisholm, D. (1989) *Coordination without hierarchy*. University of California Press, Berkeley.
- Commissie Van Kemenade (1999) *Bestuur in geding*. Den Haag.
- Curtin, D. (2004) Delegation to EU non-majoritarian agencies and emerging practices of public accountability. In: D.M. Curtin, R.A. Wessels (eds.), *Good governance and the European Union: Concept, implication and applications*. Intersentia, Antwerpen (te verschijnen).
- Deutsch, K.W. (1963) *The nerves of government*. Free Press, New York.
- Dubnick, M. J. (2003) 'Accountability and the Promise of Performance'. Paper presented at the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia.
- Elchardus, M. (2002) *De Dramademocratie*. Lannoo, Tielt.

- Ellis, R. J. (1994) *Presidential Lightning Rods*. University of Kansas Press, Lawrence.
- 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: De politisering van het verleden en de dreiging van de inquisitiedemocratie*. De Balie, Amsterdam.
- Havermans, A.J. E. (2002) *Zonder verantwoordelijkheid geen democratie*. Particuliere uitgave, Den Haag.
- Hilhorst, P. (2001) *De wraak van de publieke zaak*. 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.
- Kalse, E. (2004) 'Een quango is als een kind dat op kamers gaat'. *NRC Handelsblad*, 12 juli, 2.
- Lerner, J. S. & Ph. E. Tetlock (1999) 'Accounting for the Effects of Accountability'. *Psychological Bulletin*, 125, 255-275.
- McLaughlin, J. B. & D. Riesman (1986) 'The Shady Side of Sunshine'. *Teachers College Record*, 87, 471-494.
- Meer, J. van der, P. Ham (2001) *De verplaatsing van de democratie*. De Balie, Amsterdam.
- Meyer, K., en P. O'Shaughnessy (1993) Organisational design and the performance paradox. In: R. Swedberg (red.), *Explorations in economic sociology*. New York, 249-279.
- Noordegraaf, M. (2003) 'Kritiek van de Rekenkamer'. *De Helling*, 4, 2.
- Peters, B.G., J. Pierre (eds.) (2001) *Politicians, bureaucrats, and administrative reform: The changing balance*. Routledge, London.
- Pollit, C., G. Bouckaert (2000) *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, Oxford.
- Rosenthal, U. (1988) *Bureaupolitiek en bureaupolitisme*. Samsom, Alphen.
- Schillemans, Th. & 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.
- 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 & R. Boettger (1989) 'Social and Cognitive Strategies for Coping with Accountability: Conformity, Complexity, and Bolstering'. *Journal of Personality and Social Psychology*, 57, 632-640.

Thiel, S. van, en F. Leeuw (2003) 'De prestatieparadox in de publieke sector'. *Beleidswetenschap*, 17, 2, 99-122.

Tonkens, E. (2003) *Mondige burgers, getemde professionals: Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*. NIZW, Utrecht.

Twist, M.J.W. van (1999) 'Versterking van de verantwoording: redenen, risico's en dilemma's'. *Bestuurswetenschappen*, nr. 4, 285-306.
