

# Verantwoordingsplicht en de publieke taakuitoefening

In het rapport 'Nieuwe wegen, vaste waarden' wordt gepleit voor een herbezinning op de taken van de overheid: De overheid zal her en der terugtreden tegenover de complexiteit van maatschappelijke veranderingen, waar zij overvraagd is en taken op afstand wil zetten, uitbesteden of privatiseren. Dan volgt een wezenlijke conditiebepaling: "Maar steeds moet voor haar de vraag voorop staan of zich dat verdraagt met de integriteit – de weerbaarheid tegenover corruptie – en de uitoefening van de publieke functie." De uitoefening van de publieke functies is enerzijds bepaald door de definitie van haar inhoud en reikwijdte (ambities) maar wordt tevens gedragen door de opvattingen verbonden met die taakuitoefening. In de afgelopen jaren hebben die rolopvattingen onvolledige aandacht gehad in de politieke discussie. Enerzijds wellicht vanuit een vanzelfsprekendheid die ertoe leidt dat ongemerkt belangrijke waarden uit het zicht raken, anderzijds doordat in de structurele vormgeving en in de culturele duiding van de publieke taakuitoefening elementen zijn opgenomen die 'wezensvreemd' kunnen worden genoemd. In de (post)moderne opvattingen voor openbaar bestuur wordt blijkbaar minder waarde gehecht aan die

waarden, of men wenst niet meer uitdrukkelijk te kiezen.

Zo heeft de overheid, naar aanleiding van debatten over de grenzen van de taken van de staat, in toenemende mate privaatrechtelijke organisatievormen ingevoerd voor de uitoefening van publieke taken en heeft zij taken overgedragen aan min of meer zelfstandige bestuursorganen, zowel extern (zoals zbo's) als intern (zoals agentschappen). Overigens dient in dat debat het principiële verschil tussen het zelfstandige bestuursorgaan en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (die wortelt in de gemeenschap) niet uit het oog te worden verloren. Een thema waarover de

heer Hirsch Ballin onlangs de minister van Binnenlandse Zaken onderhield in de senaat.

Er zijn tevens bedrijfsmatige formules geïntroduceerd zowel binnen de overheidsorganisatie als in de relatie tussen de centrale overheid, de op afstand geplaatste organen en private instellingen.

Deze ontwikkeling roept de vraag op in hoeverre de

'ethiek van het private handelen' zich verdraagt met de eisen te stellen aan de uitvoering van publieke taken.

'Bedrijfsmatigheid' impliceert dat in de besluitvorming aan de efficiëntie een dominante waarde wordt toegekend. Uit onderzoek van onder meer de




Prof. mr. M.L. Bemelmans-  
Videx

Algemene Rekenkamer blijkt overigens dat die doelmatigheid te vaak nog onvoldoende kan worden bewezen. Dat is moeilijk omdat bijvoorbeeld bij veel verzelfstandigingen een heldere, controleerbare doelstelling ontbreekt. Van belang voor dit betoog is vooral dat alhoewel er veelal nog sprake is van een overheidstaak, de verantwoordingsplicht aan de minister en uiteindelijk aan de Staten-Generaal onvoldoende is geregeld dan wel feitelijk onvoldoende wordt ingevuld. Met de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt ook de parlementaire controle op de overheidstaak in kwestie beperkt. Bovendien blijken de uiteindelijke gevolgen van de verzelfstandiging voor de rijksbegroting lang niet altijd duidelijk.

Verzelfstandiging en 'onderhandeld bestuur' worden goed geïllustreerd door de zogenaamde convenanten die de rijksoverheid in toenemende mate afsluit met bedrijven en instellingen voor het realiseren van beleid. Het begrip 'convenant' veronderstelt een 'horizontaliteit' in de gezagsverhouding die er uiteindelijk niet is. Het merendeel van de convenanten bevat moeilijk afdwingbare afspraken inzake weinig heldere doelstellingen en de in dat licht te leveren prestaties en biedt daarom onvoldoende mogelijkheid tot controle.

Al met al is er een hernieuwde reflectie geboden op de bijzondere aard en moraal van het overheidsbedrijf' opdat een weloverwogen keuze wordt gedaan voor die constructies die werkelijk de doelmatigheid vergroten zonder afbreuk te doen aan centrale waarden van het overheidshandelen als rechtmatigheid en democratische controle.

De besproken ontwikkelingen brengen immers een tendens in beeld die on-

derwerp van zorg dient te zijn: de verkwanseling van heldere gezagsverhoudingen, tussen overheden, tussen overheid en representanten van deelbelangen, tussen overheid en controlerende instanties. Zonder helderheid over de bevoegdheden en derhalve de verantwoordelijkheden, verdwijnt het zicht op de verantwoordingsplicht en derhalve de mogelijkheid tot democratische controle die de machtsuitoefening door de overheid legitimeert. Het moet duidelijk zijn wat de consequenties zijn van de verschuivende normen en toenemende hybride vormen van bestuur voor bevoegdheden en verantwoordingsplicht. Verantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht dienen helder te blijven wanneer men hecht aan een democratische rechtstaat. 

*Prof. mr. M.L. Bemelmans-Vidéc*

*In de column geven de leden van de redactie hun persoonlijke opvattingen weer. Zij hopen daarmee een aanzet te geven voor reflectie of debat.*