

Nogmaals de ministeriële verantwoordelijkheid

Ministers schreven erover, ambtenaren spraken erover, de kamer zweeg erover. De ministeriële verantwoordelijkheid was even een onderwerp van formaat. Het blijkt een aantrekkelijk onderwerp, omdat er zoveel verschillende kanten aan zitten. Een persoonlijke en een partijpolitieke kant en dan is er nog de verhouding tussen parlement en regering en die tussen politiek en bureaucratie. De vraag wordt gesteld, hoe iemand verantwoording kan afleggen over zaken waaraan men feitelijk part noch deel heeft, waarvan men (eigenlijk) niets afweet. Maar zo gesteld, is de kwestie van de ministeriële verantwoordelijkheid eigenlijk niet goed bespreekbaar. De verpersoonlijking van de instantie die met deze verantwoordelijkheid is bekleed, levert een schimmenspel op. Hierin lopen persoon, functie en positie immers door elkaar.

Het onderwerp van de ministeriële verantwoordelijkheid is alleen bespreekbaar in zijn staatsrechtelijke context of als het bekeken wordt in het licht van veranderingen in de praktijk van het openbaar bestuur. En de vraag is nu of de veranderingen in de bestuurlijke praktijk aanleiding geven tot een andere interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Ik meen van niet, hooguit in één opzicht, namelijk de versterking ervan die nodig is, naar de geest en de praktijk. Want wat is er veranderd in het openbaar bestuur? Dat is de enorme toename van de omvang en het belang van de ambtelijke arbeid. Met de spectaculaire groei en professionalisering van het ambtelijk apparaat is er verandering gekomen in de werkingssfeer daarvan. Ambtenaren functioneren in toenemende mate in publiekprivate beleidsnetwerken. Dat is voor vrijwel alle beleidsterreinen gaan gelden en pregnante voorbeelden zijn er in de volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, volksgezondheid, onderwijs, de verkeersinfrastructuur en de regionale economie. Vergeten wordt nogal eens dat zich hiermee *in feite* een publieke verantwoordelijkheid installeert, die echter ook nog in formeel en openbaar opzicht gestalte dient te krijgen. Met andere woorden, de ambtenaar werkt weliswaar in naam van het publiek belang, maar daarmee is hij of zij daar nog niet mee identificeerbaar! Het is belangrijk in ons staatsrecht dat politiek en bureaucratie gescheiden zijn. En het komt dan ook neer op een denkfout als wordt beweerd dat dan maar aan de ambtenaar zelf zoiets als een formele publieke (politieke?) verantwoordelijkheid zou moeten worden toebedeeld. Het 'politieke' verbindt nu juist de bureaucratische arbeid met de publieke representatie, waarvan de politicus-bestuurder de drager is. De politicus geeft gestalte aan de publieke verantwoordelijkheid in de zin van een in openbaarheid te (er-)kennen en te beoordelen verantwoordelijkheid. De politicus heeft daarmee dan ook een voornamelijk symbolische functie: hij of zij staat voor de publieke verantwoordelijkheid die door duizenden ambtenaren in de praktijk gedragen wordt. Om deze redenering nog een stapje te vervolgen: in het verlengde van deze symbolische politieke functie ligt de symbolische politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid. Dat maakt het dan ook zo belangrijk dat een bestuurder vertrekt, als de volksvertegenwoordiging dat nodig vindt.

Deze distantie tussen bureaucratie en politiek is bovendien om nog minstens twee redenen van belang. In de eerste plaats moet de politiek aanspreekbaar zijn om het belangenconflict dat kan ontstaan uit de confrontatie tussen de behoeften van de civiele samenleving en de ordenende en uitvoerende overheid. In de tweede plaats is het heel goed voorstelbaar dat in de publiekprivate netwerken, waarin ambtenaren optreden, belangenverstrengelingen ontstaan. Ook daarop moet de politiek aanspreekbaar zijn. En dan valt er heel wat te leren van de toestanden in België, vooral omdat wij zelf ook niet van smetten vrij zijn, getuige bijvoorbeeld de IRT-enquête. Met de voortgaande vervlechting van de oude publieke, private en persoonlijke domeinen in een netwerkmaatschappij is het des te belangrijker de ministeriële verantwoordelijkheid in stand te houden en te revitaliseren, ook en vooral om de geloofwaardigheid van de politiek en van het parlementair-politieke systeem in stand te houden en te revitaliseren. Daar hoeft een discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld na de Bijlmer-enquête, niet strijdig mee te zijn. Tot het instituut behoort de discussie over het concrete geval.

Even belangrijk is de discussie over de positie van de ambtenaar, maar dat is een andere. Daarbij zal veel preciezer moeten worden nagegaan hoe de werkorganisaties kunnen voldoen aan de veranderende werkingssfeer van de instituties in staatsrechtelijke zin. Hoe verantwoordelijkheden worden uitgeoefend en gecontroleerd. Hoe zoiets als een eigen, geleefde, *publieke* verantwoordelijkheid voor de ambtenaar kan worden uitgewerkt en gestalte kan krijgen. En hoe in het verlengde van dit laatste de verhouding tussen politiek en bureaucratie in concreto kan worden herzien, bijvoorbeeld in termen van een informatieplicht en een verantwoordingsplicht ten opzichte van het parlement. Dan zal ook het parlement zijn eigen procedures moeten herzien, zich anders moeten opstellen - maar dat is een andere discussie. ♦

Christiaan de Vries