

**Frank Ankersmit:**

## **‘Schrap de ministeriële verantwoordelijkheid uit de Grondwet’**

“Dat hele idee van Ulrich Beck van de risicosamenleving heeft me nooit zoveel gezegd. Zou het probleem nu werkelijk zijn dat we niet goed weten aan wie we de verantwoordelijkheid voor nieuwe, door technologie gegenereerde risico’s moeten toekennen? Zeker, er is een groot maatschappelijk probleem rond het toekennen van verantwoordelijkheden, maar de oorzaak daarvan zie ik in de mankementen van ons politiek systeem – niet in ons onvermogen om wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen bij te benen. Een samenleving kan heel wat complexiteit aan, mits regering en volk elkaar vertrouwen. Als dat vertrouwen er is, kunnen gespecialiseerde bestuurders zich over complexe onzekerheden buigen en durft het volk ervan uit te gaan dat die bestuurders hun verantwoordelijkheid wel nemen. In Nederland ontbreekt dat vertrouwen echter ten enenmale. En dát maakt onzekere situaties lastig te besturen. Een goede omgang met onzekerheden vereist dus dat we ons politieke systeem hervormen.

Ons politieke systeem functioneert zo beroerd doordat wij twee soorten verantwoordelijkheid door elkaar laten lopen. De Engelse taal maakt een onderscheid tussen *responsibility* en *accountability*, waarbij *responsibility* verwijst naar morele, juridische, politieke verantwoordelijkheid en *accountability* naar rekenschap kunnen afleggen over feiten. De Nederlandse Grondwet gebruikt die interpretaties door elkaar heen. Artikel 68 regelt dat ministers en staatssecretarissen het parlement de inlichtingen geven die het wenst – het betreft hier *accountability*; bewindslieden moeten de feiten op een rijtje hebben en daar op elk gewenst moment inzicht in geven. Het beroemde artikel 42 van onze Grondwet spreekt over de ministeriële verantwoordelijkheid. Hier betreft het *responsibility*: ministers zijn politiek en moreel verantwoordelijk voor het handelen van de leden van het Koninklijk Huis én voor de gang van zaken op hun departement.

Dat inconsistente gebruik van het begrip ‘verantwoordelijkheid’ in de Grondwet leidt tot gedonder in onze parlementaire praktijk. Want wat gebeurt er? Een kwestie die eigenlijk draait rond *accountability* kan zich voordoen als een geval van *responsibility* – dus als een zaak waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid in het geding komt. Zo’n kwestie krijgt daarmee ten onrechte een politieke lading. Ministers raken benauwd. Ze gaan niet alleen heel omzichtig opereren, maar houden de Tweede Kamer het liefste buiten hun zaakjes. Of ze

liegen ronduit. Dat kunnen ze vrij gemakkelijk doen, want sinds de verordening van de toenmalige premier Wim Kok uit 1995 dat parlementariërs de ambtelijke diensten niet mogen horen, zijn ministeriële rapportages feitelijk moeilijk te controleren. Het gevolg is dat het parlement verzwakt, waardoor politieke partijen verzwakken – en uiteindelijk de democratie verzwakt.

Een recent voorbeeld van die vermenging van accountability en responsibility is de affaire rond Hirsi Ali. Minister Verdonk stelde dat ze van haar departement te horen had gekregen dat het staatsburgerschap voor Hirsi Ali juridisch onhoudbaar was en argumenteerde: ‘Als ik verkeerd ben voorgelicht, kan ik daar niets aan doen.’ Ze wist ook wel dat ze hierdoor haar ministeriële verantwoordelijkheid in stelling bracht, met alle politieke zwaarte van dien. Dat heeft ze uitgebuit; ze gokte erop dat politiek belanghebbenden haar vervolgens uit de wind zouden houden. Dus door een politieke lading te geven aan een in principe feitelijke kwestie, kon ze de discussie afbuigen. De Kamer had gewoon de gelegenheid moeten hebben om hoge ambtenaren van haar departement te vragen: ‘Wat hebben jullie nu precies geadviseerd en waarom?’

Dat begrip ‘ministeriële verantwoordelijkheid’ is in 1848 vooral gelanceerd om ervoor te zorgen dat de koning geen invloed had op het landsbestuur; departementen waren toen nog piepklein. Door de minister via het ongeschreven staatsrecht ook *responsible* te maken voor de inmiddels enorm uitgedijde departementen, worden al die ambtenaren in de praktijk onschendbaar. Ze nemen als het ware de positie van de koning in! Departementen worden zo een bastion waar de minister zich ingraaft.

In de politieke praktijk is er allang een oplossing voor dit probleem. Sinds enkele voorvallen in de jaren 1866 en 1868 is de ‘vertrouwensregel’ een ongeschreven regel in ons staatsrecht. De vertrouwensregel behelst dat een minister of het kabinet het vertrouwen van de Staten-Generaal moet hebben. Is dat vertrouwen er niet, dan moet minister of kabinet opstappen. Die regel is veel beter. Dus: wég met de ministeriële verantwoordelijkheid, daar komt alleen maar rotzooi van. En neem de vertrouwensregel in de Grondwet op.

Sinds de jaren zeventig is het parlement de regering in gezogen. Het parlement wil het werk van de regering schaduwen en overdoen – en doet dat veel minder goed natuurlijk. Het staat volslagen hulpeloos tegenover de regering, die kan beschikken over al die expertise van de ambtenaren. Beleid maken zou het parlement ook helemaal niet als zijn hoofdtaak moeten

zien. Het parlement moet eerst en vooral de regering controleren. Maar de Tweede Kamer is met geen stok aan het controleren te krijgen; de rapporten van de Algemene Rekenkamer of andere controlerende instanties gaan vrijwel ongelezen de la in. Terwijl er flink wat geld zoekraakt of ineffectief wordt besteed hoor! Parlementariërs maken er geen werk van. Ze willen wél allemaal meepraten over beleid. Gevolg is dat dit veelal politiek wordt voorgekookt. Veel parlementariërs hadden zich bijvoorbeeld allang verbonden aan de Betuwelijn en konden achteraf niet zeggen: daar is iets niet goed gegaan. Je kunt niet jezelf controleren.

Kortom: het parlement kan én wil niet goed controleren. Dat is heel ernstig, want daardoor kalft het maatschappelijk vertrouwen in de overheid af, terwijl vertrouwen absoluut cruciaal is in een samenleving. De Duitse socioloog Niklas Luhmann stelde al in 1968 dat vertrouwen zorgt voor een reductie van complexiteit. Juist in een complexe samenleving kun je niet steeds op elk terrein zelf het wiel uitvinden – je moet erop kunnen vertrouwen dat de piloot je veilig vervoert, dat journalisten doorgaans een juiste weergave van de feiten geven. Vertrouwen maakt het leven overzichtelijk.

Dat het maatschappelijk vertrouwen onder druk staat, is zeker ook op het conto te schrijven van dat vervloekte neoliberalisme. Overheidsdiensten worden in rap tempo vermarkt en geprivatiseerd. Dat maakt het leven van de burger een stuk gecompliceerder. Burgers willen zich niet hoeven verdiepen in het werk van een dienstverlener, ze vertrouwen graag op een goede uitkomst. Dat kunnen ze zich ook permitteren, zolang ze de loodgieter die slecht werk heeft geleverd achteraf maar ter verantwoording kunnen roepen. De overheid dwingt burgers nu echter om zich *bij voorbaat* over allerlei werkwijzen en processen van dienstverleners te buigen. Zo'n stelselherziening van de gezondheidszorg bijvoorbeeld houdt in dat burgers polissen moeten gaan bestuderen.

Dat privatiseren in het wilde weg leidt tot steeds meer zelfstandige bestuursorganen, zoals het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers, het Commissariaat voor de Media, Staatsbosbeheer, Regionale Opleidingencentra, noem maar op – inmiddels is zestig procent van de staat al op een of andere wijze geprivatiseerd. En waarom wordt er zo naarstig geprivatiseerd? Professor bestuursrecht Michiel Scheltema stelde in zijn oratie uit 1974 al heel duidelijk: ministers zien zbo's als een oplossing voor het probleem van hun ministeriële verantwoordelijkheid. Maak je diensten zelfstandig en jij kunt niet meer op hun functioneren worden aangesproken. De Algemene Rekenkamer sprak in haar rapport uit 1995 zelfs over een wildgroei van zbo's die

publieke taken uitvoeren waarover de minister geen financiële verantwoording hoeft af te leggen.

Ook juridisch is het slecht geregeld; individuele zbo's vallen op willekeurige en onoverzichtelijke wijze onder het publieks- dan wel staatsrecht. Het is een warboel, een verrommeling van de staat. Ik ben als liberaal vóór een staat die terugtreedt – maar dan niet op zo'n ondoordachte wijze. De zbo's van nu kunnen zelfs een soort belasting heffen, denk aan het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, denk aan zorgverzekeraars. Daarmee zijn we terug bij de achttiende-eeuwse belastingpachters van het ancien régime!

De kern van de Franse Revolutie bestond eruit om het publieke en private uit elkaar te trekken; privépersonen mogen geen belasting innen, publieke diensten moeten verantwoording afleggen aan het volk. Dat is ook het uitgangspunt van het liberalisme. Zo bezien is het zéér onliberaal van de neoliberalen om al die hybride organisaties in het leven te roepen.

Willen wij het maatschappelijk vertrouwen herstellen, dan is het dringend nodig om de ministeriële verantwoordelijkheid als bron van veel ellende af te schaffen, en de verhouding tussen het private en het publieke opnieuw helder te definiëren. Want nu verlegt de politiek haar eigen controlerende taken naar de burger, die erop voorbereid moet zijn allerlei semi-overheidsdiensten persoonlijk *accountable* te houden in plaats van er gewoon op te kunnen vertrouwen dat de zaakjes goed geregeld zijn. En de verantwoordelijkheid van zbo's in *morele* zin valt helemaal buiten beeld. Als je daar de baas bent, kun je in principe doen wat je wilt en jezelf verrijken.”

*Prof.dr. Frank Ankersmit is hoogleraar Intellectuele en theoretische geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij was een van de veertien leden van de Nationale Conventie, die in oktober 2006 rapport uitbracht over het functioneren van het nationale politieke bestel. Ankersmit heeft zitting in het Curatorium van de Teldersstichting, het wetenschappelijk bureau van de VVD, en is mede-auteur van het Liberaal Manifest dat de VVD in 2005 uitbracht.*