

NIET BIJ AFTREDEN ALLEEN

Over verkeerd begrepen politieke verantwoordelijkheid

Pieter Fokkink¹

Voorwoord

Niet bij aftreden alleen. Over verkeerd begrepen politieke verantwoordelijkheid. Dit artikel was gebaseerd is hoofdzakelijk van begripsmatige aard, mede omdat in de media "het nemen van verantwoordelijkheid" gereduceerd wordt tot aftreden of ontslag nemen. Het is het uitgangspunt geworden voor verantwoordelijkheidsethiek.

Samenvatting

In onderstaand stuk zal worden betoogd dat politieke verantwoordelijkheid niet 'bij aftreden alleen' kan worden gerealiseerd. Sterker, dat er door een onterechte vermenging van verantwoordelijkheid met het vertrouwensbeginsel afbreuk wordt gedaan aan het afleggen van verantwoording. Voorts zal worden betoogd dat door politieke verantwoordelijkheid in hoofdzaak te beperken tot 'ministeriële' verantwoordelijkheid er niet op een behoorlijke wijze wordt nagedacht over de politieke verantwoordelijkheid van de overige bestuurders en vertegenwoordigers. Het gebruikelijke argument dat eens in de vier of vijf jaar, dan wel bij tussentijdse crisis, er verantwoording aan de kiezer wordt afgelegd, wordt door de werking van het partijpolitieke stelsel in feite ongedaan gemaakt. Waar voor de bestuurlijke verantwoordelijkheid een duidelijk forum aanwezig is, is dat voor de vertegenwoordigende verantwoordelijkheid veel minder, dan wel afwezig. Binnen de verzuilde politiek waren er heldere verantwoordingsfora in het kader van de belangendemocratie. In het ontzuilde politieke bestel dient opnieuw te worden nagedacht over welke fora er dienen te zijn en met welke frequentie er verantwoording dient te worden afgelegd, wil men althans een begin met de kiezersdemocratie maken.

Inleiding

Verantwoordelijkheid is een van de meest gebruikte, maar evenzeer misbruikte, woorden in het politieke vocabulaire. Men neemt verantwoordelijkheid, men draagt verantwoordelijkheid, men is verantwoordelijk en zo meer.² Wat dat nu concreet inhoudt is niet altijd even duidelijk. Laten we eens beginnen met het onderzoeken van de termen binnen de context, waarin ze worden gebruikt, en zien of we daar iets wijzer van worden.³

Wat is nou... politieke verantwoordelijkheid?

Het voornamelijk door z'n vormgeving opvallend Tv-programma "*wat is nou. ?*" besteedt een aflevering aan de vraag naar de politieke verantwoordelijkheid. Afgetreden politici, een afgetreden vennootschapsbestuurder en een parlementair journalist worden ondervraagd inzake hun opvatting over 'verantwoordelijkheid'. De camera-interviewers vertrekken vanuit de stellingname dat er 'tegenwoordig' niet zo veel verantwoordelijkheid wordt genomen, omdat er weinig tot geen bewindslieden aftreden.

Waarom nam niemand de politieke verantwoordelijkheid voor Sebrenica? Waarom niet voor de conflicten bij en met het Openbaar Ministerie? Waarom niet in de Securitel-affaire? Waarom niet bij de geannuleerde arrestatie van Bouterse? Waarom niet bij de als onjuist geziene ambtsberichten in het kader van de asielprocedures? En nog wat vragen meer, maar altijd in de context van 'waarom trad niemand af'?

De onvermijdelijke ontideologisering van de politiek duikt op als één van de verklaringsgronden, zonder dat echter duidelijk wordt wat daardoor verklaard wordt in relatie tot verantwoordelijkheid. Het normverval komt ter sprake als verklaringgrond, echter wederom zonder gelegd verband met de aan de orde zijnde problematiek. De toenemende gedeelde verantwoordelijkheid wordt aangevoerd als grond voor het wegvallen van individuele verantwoordelijkheid en het schuilgaan achter het collectief. In de met nostalgische verheerlijking gememoreerde tijden leidde een eenduidige verantwoordelijkheidsstelling er toe dat ministers sneller naar huis werden gestuurd. Daar moet je met de huidige 'gespreide' verantwoordelijkheid niet meer om komen. Hoe meer mensen verantwoordelijk, des te minder gaan

heen. Lopende het programma wordt duidelijk dat niet 'verantwoordelijkheid' wordt onderzocht, maar 'het aftreden'.

Robin Linschoten zegt te zijn afgetreden omdat openlijk aan zijn waarachtigheid werd getwijfeld in een rapport vanuit de Tweede Kamer; voor hem was het of het kamerrapport van tafel of het beëindigen van zijn bewindspositie.

Elske ter Veld trad af omdat de presentatie van haar beleid niet goed viel bij haar fractie en het mogelijke conflict over de inhoud van het beleid veel schade voor haar partij kon opleveren.

Arie van der Zwan beëindigde zijn positie in het Vendexconcern omdat het door hem voorgestane beleid niet op voldoende steun kon rekenen.

Op zich allemaal heel legitieme redenen om op te stappen. Maar gaat het hier eigenlijk wel over 'politieke verantwoordelijkheid'?

Het Tv-programma *Het Lagerhuis* schenkt aandacht aan het verschijnsel dat bewindspersonen gemaakte fouten toegeven en gewoon aanblijven. In het Tv-programma wordt ingegaan op het feit dat de staatssecretarissen van Buitenlandse Zaken en Justitie de kamer niet hebben geïnformeerd over iets dat ze wisten, respectievelijk 'hadden kunnen weten'. De staatssecretarissen hebben daarover in de kamer excuus aangeboden. De excuuscultuur wordt als ontbrekend verantwoordelijkheidsbesef geëtaleerd, omdat betrokkenen niet zijn afgetreden.

Politieke verantwoordelijkheid en aftreden blijken vrijwel altijd in een soort noodzakelijke samenhang te worden gezien. Dat laten nog enkele 'sprekende' voorbeelden zien.

Als gevolg van de IRT-affaire waren de posities van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie onhoudbaar geworden.

Na het openbaar worden van het LIRO-archief blijken ambtenaren van het departement van financiën de geregistreerde kleinoden onderhands te hebben gekocht. Dat geschiedde tijdens het bewind van Minister Witteveen. Een radio-1-journalist belt de voormalig minister en vraagt: "voelt u zich verantwoordelijk voor wat er destijds is geschied?". Het antwoord is onthutsend: "natuurlijk niet, ik kan toch niet meer aftreden". De journalist toont begrip.

Na het optreden, of liever het gebrek daaraan, van de Nederlandse VN-militairen in Sebrenica en het daaropvolgende 'zoekraken' van bewijsmateriaal, klonk van alle kanten de roep om 'het nemen' van de verantwoordelijkheid als minister van defensie, later zelfs het gehele kabinet.

Vrijwel onmiddellijk na de ontsnapping van Dutroux treden de twee direct betrokken ministers af, hetgeen wordt gekwalificeerd als genomen verantwoordelijkheid.

De burgemeester van Groningen neemt zijn verantwoordelijkheid bij het ontbreken van voldoende politieke steun voor zijn optreden tijdens de Oosterparkwijkrellen.

Tussenbalans

Niet alleen voormalig ministers hebben last van wat we maar 'een verkeerd begrepen politieke verantwoordelijkheid' noemen. Ook in de media en in het bijzonder de parlementaire journalistiek heerst het hardnekkige misverstand dat de enige vorm van politieke verantwoordelijkheid 'het aftreden' is. Dat hier eerder sprake is van beeldvorming dan van werkelijkheid blijkt uit de feiten.⁴ Bij welk politiek probleempje ook, de eerste vraag van een journalist aan een bewindspersoon is: "neemt u uw verantwoordelijkheid, treedt u af?". Het Italiaanse politieke bestel met z'n voortdurende recycling van aan- en uit-, op- en aftredende kabinetsleden vertegenwoordigt in die opvatting het walhalla der verantwoordelijkheid. Wat veel erger is voor de samenleving is de onvermijdelijke conclusie dat iemand die niet kan aftreden nergens 'politiek' verantwoordelijk voor zou kunnen zijn. Er bestaat kennelijk een zeer beperkt 'spreken' over verantwoordelijkheid, in het bijzonder in een politieke context. De essentie van 'verantwoordelijkheid', te weten het verantwoorden van het handelen op grond van een daartoe gedaan appèl [zelf of van derden], alsmede het stellen van de vertrouwenskwesitie na afloop van de verantwoording, gaat op die manier verloren. Het meest in het oog springend wordt de connectie van verantwoordelijkheid en aftreden gebruikt bij allerlei vormen van 'wangedrag' in het overheidsapparaat. Daarbij zijn twee varianten in het spreken te onderscheiden: de institutionele en de bureaucratische verantwoordelijkheidsopvatting.

Institutionele verantwoordelijkheid

Een minister 'symboliseert' het moreel gezag van de overheid en wanneer dat vanwege ambtelijk optreden ter discussie komt, dan dient er gehandeld te worden in het perspectief van

publieke boetedoening. Het morele gezag moet worden hersteld. In zo'n geval geeft de minister aan dat het overheidsoptreden dient te worden afgekeurd en hij dat optreden niet wenst te verantwoorden. Een goed voorbeeld daarvan zou het politieoptreden tijdens de Eurotop zijn geweest, vanwege het in diskrediet brengen van de rechtsstaat. De minister wenst het gedrag van een overheidsorgaan/persoon niet voor zijn rekening te nemen. De minister stelt, al dan niet onder druk van de publieke opinie, een publieke daad en treedt af. Juist die politieke verantwoordelijkheid gaat over de geloofwaardigheid van de overheid als instituut. Dit kan daarom het beste met *institutionele* opvatting inzake politieke verantwoordelijkheid worden aangeduid. Het aftreden geschiedt zonder enige vorm van verantwoording! Nú dient de afkeuring te worden getoond. Het heeft een ceremoniële en institutionele betekenis. Het is daarom niet verwonderlijk dat deze politieke verantwoordelijkheid slechts 'in uiterste noodzaak' moet worden genomen. Criterium daartoe kan slechts een onherstelbare aantasting van het morele gezag van de overheid zijn.⁵ In alle andere gevallen dient een andere vorm van politieke verantwoordelijkheid te worden gekozen. Het is bij uitstek aan bestuurders om te bepalen of het morele gezag van de overheid in het geding is of niet en of verantwoordelijkheid dan genomen moet worden. Wanneer bijvoorbeeld tijdens het onderzoek naar de IRT-achtergronden een prominent drugshandelaar uit 'bewaring' zou ontsnappen, dan is het morele gezag van de overheid méér in het geding, dan thans. Een aftreden als daad van afkeuring zou toen op z'n plaats geweest zijn. Het herstel van het morele gezag vereist een andere verantwoordelijke.

Verantwoordelijkheid behoort bij macht. Niet voor niets zeggen we dat 'Europa' als 'machtig' economisch blok z'n politieke verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld de conflicten op de Balkan en in het Midden-Oosten niet waarmaakt. En ondanks het feit dat er van alles fout gaat in het Europese apparaat, voelt niemand zich geroepen daar de 'verantwoordelijkheid' voor te nemen. Het is een met allen gedeelde verantwoordelijkheid, waar je niemand in de institutionele zin op kan aanspreken. Kennelijk heeft Europa wel macht, maar géén moreel gezag, waaraan afbreuk kan worden gedaan. Er is géén zinvolle institutionele invulling van politieke verantwoordelijkheid mogelijk! Je zou argumenten kunnen aanvoeren dat institutionele opvatting van politieke verantwoordelijkheid gerelateerd is aan de soevereiniteit. Ondanks verlies van soevereiniteit aan supranationale organen, zoals EU of NATO, blijkt er geen verantwoordelijkheidsoverdracht mogelijk, zoals uit het falend optreden in Bosnië is gebleken.

Bureaucratische verantwoordelijkheid

Een minister 'draagt', net als overigens alle andere bestuurders, verantwoordelijkheid voor handelingen die door anderen binnen zijn werkingssfeer zijn gedaan. In wat we de *bureaucratische* opvatting van politieke verantwoordelijkheid noemen 'staat' de bestuurder voor het hem toegewezen ambtelijk apparaat en verdedigt dit apparaat tegen kritiek van buiten. In de bureaucratische opvatting behoren bewindspersonen of bestuurders in het openbaar géén kritiek op het eigen ambtelijk apparaat te uiten. Bestuurders, die te maken krijgen met een falend ambtelijk apparaat - in welke zin dan ook - dienen in zo'n situatie hun functie ter beschikking te stellen. Ook al had de minister part noch deel aan een gesignaleerd probleem, door af te treden wordt hij geacht de weg te effenen voor een opvolger om schoon schip te maken, voor zover dat mogelijk is. Het is dan niet relevant of juist deze minister beleid van welke aard ook in ontwikkeling heeft of reeds ingezet die het gedrag in de toekomst beoogt te voorkomen, de minister 'neemt' een duidelijke verantwoordelijkheid voor het gebeurde. Het ingezette of nog in te zetten beleid zal door een opvolger worden voortgezet. Dat deed zich voor in de Belgische situatie waar twee ministers aftreden, vrijwel onmiddellijk na de ontsnapping van Marc Dutroux. Het waren bij uitstek deze ministers, die zich te weer hadden gesteld tegen kritiek op 'hun' politieonderdelen, die weinig tot niets hadden gedaan aan reorganisaties, etc. Los van de persoon van beide ministers en hun kwaliteiten of voornemens diende de politieke verantwoordelijkheid in de vorm van 'aftreden' te worden genomen.

Functionele verantwoordelijkheid

Geheel anders ligt het bij de politieke verantwoordelijkheid van een minister met betrekking tot het politieke handelen en het gevoerde beleid. Bijvoorbeeld, wanneer hij willens en wetens de kamer onjuist heeft voorgelicht, dan wel informatie heeft achtergehouden, of anderszins 'fouten' heeft gemaakt. Deze verantwoordelijkheidsopvatting zou *functioneel* kunnen

worden genoemd. Dan dient het verantwoord en inzet te zijn van de vraag of het vertrouwen in de minister nog wel kan worden gehandhaafd. Uiteindelijk kan een bestuurder dan alsnog aftreden, maar dan als gevolg van het vertrouwensbeginsel. De verantwoording dient aan de vertrouwensvraag vooraf te gaan! De ontsnapping van twee TBS-criminelen in Nederland tastte het morele gezag van de overheid geenszins aan en daardoor was er ruimte voor het afleggen van politieke verantwoording en dus evenzeer een 'open' eind voor wat de vertrouwenskwesitie betreft. Waar het in België ging om een bureaucratische opvatting van politieke verantwoordelijkheid en derhalve het aftreden direct aan de orde was, ging het in Nederland om een functionele invulling. De uitkomst had mogelijk dezelfde kunnen zijn, doch hier als gevolg van de vertrouwenskwesitie. Hier raken we de kern van de politieke verantwoordelijkheid.

Verantwoording en vertrouwen

Verantwoordelijkheid wordt in zo veel verschillende contexten gebruikt dat de betekenis van het woord slechts uit die context kan worden afgeleid. En zelfs binnen één context, zoals de politieke, is er geen eenduidigheid. "*Dat behoort tot mijn verantwoordelijkheid*" kan betekenen dat ik 'het moet doen', dan wel 'bevoegd ben tot beslissen'; of dat ik zelfs een soort 'exclusief recht op handelen kan claimen'. In de politiek zijn de 'domeinclaims' overheersend en veelal inzet van bestuurlijke of ambtelijke conflicten. "*Ik neem de verantwoordelijkheid*" kan betekenen dat ik mij aansprakelijk acht voor de gevolgen van een handeling. Politiek krachtige bestuurders weten soms tégen het algemene gevoelen in door hen noodzakelijk geachte handelingen door te zetten. Onverwachte gevolgen kunnen zich dan tegen hen keren. De enorme diversiteit en onduidelijkheid in het gebruik van het begrip vormen de aanleiding om *verantwoording* en *verantwoordingsproces* te gebruiken als kernen voor het verantwoordelijkheidsbegrip.

Verantwoording heeft iets te maken met de wijze waarop wij onze relatie als individu met onze medemensen invullen. Zijn we bereid, maar evenzeer in staat te antwoorden op de *waarom*-vraag naar ons handelen? *Verantwoordingsbesef* verwijst naar een houding, een staat van gereedheid, een mentaliteit om zich te verantwoorden.

Verantwoorden geschiedt in taal. Daarom is het verstandig eerst te bezien welke betekenis de woorden hebben die we als centrale woorden gebruiken. In etymologische zin - woordafleiding - betekent *antwoorden* het uitspreken van een *tegenwoord* tegen een 'aantijging' [net als Antwerpen een *tegenwerpende* dam tegen het water is]. Bij 'verantwoording' gaat er om dat je al *bij voorbaat* woorden dient te hebben die als overtuigend en afdoend ingebracht kunnen worden. Die woorden moet je wel zelf hebben. In tegenstelling tot andere institutionele contexten kun je in de politiek 'derden' [pleiters] niet het antwoorden laten overnemen.

Verantwoording wordt altijd ten overstaan van het voor de handeling relevante forum afgelegd. In politieke zin zijn twee werkelijkheidsfora cruciaal: *het kiezerscorps* en *de vertegenwoordigers*. Politici dienen het besef te ontwikkelen, dat zij zich voortdurend moeten kunnen verantwoorden.

Niet al het verantwoord en hoeft dezelfde vorm te hebben. Sommige verantwoordingen zijn *beschrijvend*: men verklaart de handeling in termen van *wat er gebeurd is*. Andere verantwoordingen zijn *rechtvaardigend*: men verklaart de handeling in termen die *voor het forum bevredigend zijn*. Verantwoorden gaat echter altijd over een handeling. Dat kan iets zijn wat gedaan is, of wat nagelaten/verzuimd is. Dat kan een wijze van reageren op een verzoek zijn, het doen van een uitspraak of een demonstreren van een houding. Wat mensen ten diepste beweegt, blijft - wellicht ook voor betrokkene zelf - veelal ontoegankelijk. Een racist kan nauwelijks op zijn racist-zijn worden aangesproken; slechts wanneer het zich uit in racistisch handelen kan er verantwoording worden gevraagd. Racistisch gemotiveerde redenen zullen dan niet overtuigen en de handeling [bijvoorbeeld de geuite kreet bij een demonstratie: 'Vlaanderen voor de Vlamingen'] zal worden veroordeeld [is voor het maatschappelijk forum niet te rechtvaardigen].

Recapitulerend kun je dus zeggen dat je je beschrijvend of rechtvaardigend verantwoordt, over een gedane of nagelaten handeling, terwijl dat ten overstaan van een werkelijk forum geschiedt. Het werkelijke forum echter bepaalt of de verantwoording bevredigend is of niet. Indien er een vertrouwensrelatie tussen dit forum en diegene, die zich verantwoordt bestaat, kan slechts het forum beslissen of het vertrouwen nog bestaat. Het afleggen van *verantwoording* kan vertrouwenwekkend of vertrouwenherstellend zijn, anders heeft het verant-

woorden weinig betekenis meer. De vertrouwenskwesitie stellen zonder een daaraan voorafgaand verantwoordingsproces is altijd strijdig met deugdelijk handelen. Elk forum dient de gelegenheid tot verantwoorden te bieden en te vragen, ongeacht of het stellen van de vertrouwenskwesitie mogelijk is. Dat gaat op voor zowel arbeidsrelaties, dan wel bestuurlijke of politieke verhoudingen. Wanneer een voormalig minister, daartoe gevraagd zegt *"ik ben niet verantwoordelijk, want ik kan niet meer aftreden"*, dan miskent betrokkene de essentie van wat politiek verantwoorden is. Datzelfde gaat op voor personen, die een functie beëindigen vóór dat het tot verantwoorden ten overstaan van een forum gekomen is. Soms wordt dat gekwalificeerd als *"de eer aan jezelf houden"*, maar in feite ontwijk je daardoor je verantwoordingsplicht en ontnem je het forum ten overstaan waarvan je je moet verantwoorden het recht het vertrouwensoordeel uit te spreken. Aan deze vlucht voor of ontwijken van verantwoording is niet zo veel 'eer' toe te kennen!

Verantwoordelijkheid en moraal

Zeker in openbaar bestuur en politiek is er sprake van een zekere tegenstrijdigheid. Veelvuldig wordt gesproken over 'normvervaging' en 'normverval'. Tegelijkertijd zeggen we echter ook dat we niet met de normen van deze tijd naar handelen uit het verleden moeten kijken. Dat we ons nu druk maken over het afslachten van mensen in de koloniale periode geeft te denken omtrent welke normen er nu precies in verval zijn geraakt. Of misschien is normverval niets meer dan een politiek statement? Zijn de normen met betrekking tot het politiek verantwoorden echt in 'verval' geraakt? Welke normen zijn er precies in het geding? Indien beleidsconflicten worden vermeden of opgelost, kan er geen sprake van normvervaging zijn. Indien bewindslieden minder in persoonlijke opspraak komen evenmin. Kennelijk is de belangrijkste vraag of het forum wel goed functioneert, indien het om het afleggen van politieke verantwoording gaat. Het meest boeiende van de huidige discussie over waarden en normen is de locatie waar het probleem speelt. Dus niet waar het over gaat, maar wie het er over heeft. Er zijn drie institutionele contexten, waarbinnen het debat in alle hevigheid wordt gevoerd, te weten de media, het openbaar bestuur en de politiek. Eigenlijk is dat niet zo verwonderlijk, omdat het de drie institutionele contexten zijn waar aan het eind van de 20^e eeuw zich de meest radicale veranderingen voordoen.

Verantwoordelijkheid van de media: boodschappenbrenger of boodschappenmaker?

Zo hebben de media, tijdens de verzuiling de boodschappendienst van de eigen zuilelite, zich nog steeds niet uit het tegen-afhankelijkheidsperspectief bevrijd. Journalisten gedragen zich als 'politici-zonder-partij', onlangs 'journalitici' genaamd, waardoor ze eerder opiniemakers dan informatiebrengers zijn geworden. De geschreven media hebben een lange traditie, waarin ze begonnen als informatie- en nieuwsbron en tijdens de 19^e eeuw de vrijheid van meningsuiting volledig gingen gebruiken. Het scheiden en onderscheiden van deze twee elementen is redelijk verankerd. De opkomst van de onderzoeksjournalistiek vormt in die zin een aantasting van de positie van de media, dat de media veel nadrukkelijker 'partij' naast het publieke debat worden. De pretentie in de onderzoeksjournalistiek om een 'controle-rende' functie in het publieke domein uit te oefenen kan nimmer worden waargemaakt, omdat de kwaliteits- en betrouwbaarheidsgarantie ontbreekt.⁶ Bij de audiovisuele media ontbreekt de oorspronkelijke traditie geheel, waardoor de gewonnen vrijheid in de ontzuiling tot een voortdurend diffuus ageren in de politiek leidt. Er kan niets op tegen zijn wanneer de media zich primair als publieke opinie-beïnvloeders gedragen. Vrijheid van meningsuiting is een belangrijk goed. Maar je kunt niet tegelijkertijd politieke invloed willen uitoefenen en een zo getrouw mogelijk beeld van het politieke proces geven. Een wat autoritaire gevoeligheid voor kritiek op die situatie is de media niet vreemd. En dat is merkwaardig voor een boodschapper, die géén verantwoording wenst af te leggen voor de veelal zelf gemaakte boodschap. Er is zeker sprake van normverval in de media, wanneer men uit is op het beschadigen van mensen via de zogenaamde onthullingjournalistiek. In vrijwel geen enkel geval bleken de aantijgingen in rechte houdbaar, doch de schade was wel aangericht.

Verantwoordelijkheid in het openbaar bestuur: machtsgebruik of machtsbederf?

Het openbaar bestuur is al sedert de zestiger jaren zoekende naar de meest adequate structuur en het bij de ontzuiling passende functioneren. Het overheidsgezag is in vele opzichten tanende. Het antwoord op de gezagscrisis van de zestiger jaren is een geleidelijke machtsontwikkeling geweest. De sterk toegenomen geweldstoepassing heeft tot een verschuiving van gezagshandhaving naar machtsuitoefening geleid. Door het openbare gedrag van met

name politie en justitie neemt het vertrouwen in het overheidsgezag af. Op enkele plaatsen en momenten kan er reeds worden gesproken van teweerstelling tegen overheidsop treden, zo niet actief verzet. Ook in het openbaar bestuur is sprake van ernstig normverval. Wijlen minister Dales bond de kat voor het eerst de bel aan met haar statement over 'machtsbederf'. De incontinentie van het openbaar bestuur, lekkende ambtenaren, is sedertdien eerder toedan afgenomen. Het omgaan met macht en bevoegdheden is in het openbaar bestuur nog nauwelijks ingekaderd in een beroepsmoraal. Gedurende recente decennia is de ambtelijke macht in politieke zin gegroeid. Uit onderzoeken en analyses blijkt dat we reeds langs afscheid hebben genomen van de traditionele, loyale en politiekneutrale ambtenaar. De recentelijk zo gewraakte 'excuuscultuur' kan worden gezien als het politieke antwoord op de politisering van het ambtelijk apparaat.

Verantwoordelijkheid van de politiek: partijstrijd of politieke integriteit?

De politiek is slechts moeizaam in staat zich om te vormen van het verzuilde partijstelsel naar een bij de ontzuiling passende kiezersdemocratie. En ook hier is er sprake van normverval en verdwijning van de politieke moraal. Dat gaat dan niet over het al dan niet hoogstaande karakter van politici persoonlijk. Goede bedoelingen ten spijt, moraal blijkt slechts in het handelen zelf. In plaats van uitgelekte informatie 'besmet' te verklaren en dus juist niet te gebruiken, wordt dit soort gedrag bij uitstek beloont in het partijpolitieke krachten spel. In de scoringsdrift van politici gaat de politieke moraal ten onder. Het zijn de politici zelf, die de politieke verantwoording uithollen. Indien politici zich wat minder zouden laten sturen door het papegaaiencircuit van de media en door lekkende ambtenaren, dan zou niet alleen de politieke moraal duidelijker zichtbaarder worden, doch ook de politieke verantwoordelijkheid een betere context krijgen.

Verantwoordelijkheidsvervaging in de media, het openbaar bestuur en de politiek

De houdgreep van media, openbaar bestuur en politieke partijen onderling, verlammen een goede verantwoordelijkheidsontwikkeling in het huidige politieke bestel. Politieke partijen zijn verambtelijkt en de ambtenarij is verpolitiekt, in beide gevallen met de media als intermediair. En met al die radicale veranderingen in de media, het openbaar bestuur en de politiek gaat gebruikelijk enige desoriëntatie gepaard en derhalve de roep om zekerheid, waarden en normen dus. Die zekerheid wordt in eerste aanleg buiten het politieke bestel gezocht. Dat is mede een vraag van politieke moraal. Niet van het morele gehalte van politici, maar van de moraal van het politieke verantwoorden. Dat heeft gevolgen voor het omgaan met verantwoordelijkheid.

Het 'spreken' over verantwoordelijkheid geëvalueerd

Verantwoordelijkheid is 'in'. Zo dat mogelijk was zou je van *een morele hype* kunnen spreken. Verantwoordelijkheid behoort bij deze tijd. Met *politieke* verantwoordelijkheid is iets merkwaardigs aan de hand. Overal waar verantwoordelijkheid in het geding is, wordt vrijwel direct de koppeling met *vrijheid* gelegd. Immers, je kunt slechts voor iets de verantwoordelijkheid nemen, indien je 'vrij' bent geweest de handeling te doen of na te laten.⁷ De 'vrijheid' een handeling te doen of na te laten wordt mede beïnvloed door de te voorziene gevolgen en af te leggen verantwoording. Komen die gevolgen geheel voor eigen rekening en risico, dan wordt de vrijheid tot handelen geheel bepaald door het materiële en immateriële draagvlak van betrokken bestuurder. Vrijheid vergt daarom solidariteit, hetgeen wil zeggen dat de collectiviteit van de bestuurders voor tenminste een aantal gevolgen van individuele bestuurskeuzen op bepaalde terreinen 'garant' staat. Politiek gaat over keuzen in een gegeven machtssituatie en bestuurders dienen zich derhalve te verantwoorden over gedane keuzen in termen van 'verantwoordelijkheid'.⁸ Vandaar de politieke verantwoordelijkheid. Het is voorbarig om bij elk conflict onmiddellijk naar 'aftreden' te verwijzen. Dat miskent de verantwoording als procesvereiste voor verantwoordelijkheid. 'Verantwoordelijkheid' wordt in zeer verschillende politieke contexten gebruikt.

De institutionele opvatting van politieke verantwoordelijkheid richt zich uitsluitend op de morele dimensie van het overheidsop treden. Deze vorm van politieke verantwoordelijkheid blijkt géén aanleiding te zijn geweest voor het aftreden van bewindslieden. De kwestie 'Sebrenica' komt dicht in de buurt. Niet zozeer wat de feitelijke situatie in Bosnië betreft, omdat daar de internationale context maatgevend was en 'aftreden' de ontorechte 'schuld' voor falend militair optreden zou vestigen. De verwerking echter binnen de nationale context roept nog immer vragen op en is in vele opzichten 'onbevredigend' gebleven.

De bureaucratische opvatting van politieke verantwoordelijkheid engageert de bestuurder zodanig met het overheidsapparaat, dat falen van dat apparaat de bestuurder rechtstreeks te verwijten zijn als nalatigheid. Zowel de Herculesramp op Welschap, als de EL Al-ramp in de Bijlmer hadden aanleiding kunnen geven tot aftreden. In beide gevallen was er sprake van overheidsorganen die door bewindspersonen in bescherming zijn genomen, terwijl het voor vrijwel ieder ander duidelijk was, dat er ernstig gefaald is. Met name de systematisch onjuiste verslaggeving van de Rijksluchvaartdienst over de Bijlmerramp had, nog afgezien van het toegestane gebruik van Schiphol voor geheime Amerikaanse wapenleveranties aan Israël, aanleiding tot het nemen van politieke verantwoordelijkheid kunnen zijn. Echter, er zijn evenmin bewindslieden afgetreden omdat zij onterecht een falend overheidsonderdeel 'in bescherming' van hun bestuurlijk gezag hebben genomen.

Bij de bureaucratische opvatting van politieke verantwoordelijkheid heeft het er overigens alle schijn van dat hier een soort extrapolatie geschiedt van de koninklijke onschendbaarheid: *de ambtenaar is onschendbaar, de minister is verantwoordelijk*. Deze invulling van politieke verantwoordelijkheid versterkt de ambtelijke machtspositie en beloont het gebrek aan ambtelijke loyaliteit. Dat daar dankbaar van gebruik wordt gemaakt om van een lastig of ongewenst bewindspersoon af te komen, doet er even minder toe. De recentelijk ingetreden excuuscultuur geeft de ambivalentie met betrekking tot de bureaucratische opvatting weer. Enerzijds wil de bestuurder het apparaat niet echt 'afvallen', anderzijds laat de bestuurder zich evenmin door het apparaat in diskrediet brengen. Dat is buitengewoon vervelend voor de media, want de politieke macht van de media ligt natuurlijk geheel bij het kunnen beschadigen van het imago van politici. Maar indien niemand zich daar iets van aantrekt is het met de 'journalitici' gedaan. Je kunt niet gelijktijdig 'boodschapper' en 'executeur' zijn. Dat zal in eerste aanleg de trend voor het toekomstige bestuur worden, omdat de bij de bureaucratische opvatting behorende traditionele, loyale en politiekneutrale ambtenaar reeds lang is uitgestorven. Ambtenaren beschouwen zichzelf als de noodzakelijke continuïteit in het openbaar bestuur, dragen in de media hun politieke opvattingen uit en vertonen, met een term van Mark Bovens, 'institutioneel burgerschap'.⁹ Het is de ambtelijke rechtspositie, die in recente tijden in een ambtelijke machtspositie is verkeerd. Een bestuurder wordt echter met een politieke boodschap belast, die met behulp van het ambtelijk apparaat dient te worden gerealiseerd. Bestuurders, die zich als 'woordvoerders' van het ambtelijk apparaat opstellen, hebben weliswaar een langer politiek leven, doch voldoen niet aan het democratisch vereiste, waarin zij zijn verkozen. In het dilemma van politieke wenselijkheid en politieke werkelijkheid, zijn de consequenties van de politieke werkelijkheid voor rekening van de bestuurder. Daartegenover ontwikkelt zich een nieuw type bestuurder, die zich met het ambtelijk apparaat confronteren, de vrijheden daarbinnen erkennen, doch evenzeer het politieke karakter van het ambtelijk handelen onderkennen. Het institutioneel burgerschap van Mark Bovens zou wel eens de aanzet kunnen zijn voor een ontwikkeling, waarbij een groot deel van de ambtelijke top komt en gaat met de 'verantwoordelijke' bestuurder. Die ontwikkeling zou beter zijn, dan het aantasten van de ambtelijke rechtspositie, omdat die toch nog enige bescherming aan gewone ambtenaren bieden tegen de willekeur van de leiding.

Bij de functionele opvatting van politieke verantwoordelijkheid krijgt voortijdig aftreden het karakter van weglopen voor een verkeerd begrepen verantwoordelijkheid. De verreweg omvangrijkste politieke verantwoording wordt afgelegd over het beleid van bestuurders. In het politieke proces wordt voortdurend verantwoording afgelegd in het verkeer tussen vertegenwoordigende en besturende colleges op alle niveaus van het openbaar bestuur. Dat voltrekt zich via debatten, vragen, interpellaties, uitspraken, kortom via al die instrumenten die ter beschikking staan om de *waaromvraag* van het handelen boven tafel te krijgen. Het beleid wordt verantwoord en er wordt informatie verschaft. Dat is minder spectaculair en slechts in zeer geringe mate een bron voor aftredende bestuurders. Politieke verantwoordelijkheid manifesteert zich voortdurend in het verantwoorden en de acceptatie daarvan door het vertegenwoordigende forum. In het verantwoorden kunnen gemaakte fouten worden erkend en rechtvaardigingen aangevoerd.

De politieke verantwoordelijkheid op parlementair niveau is echter beter geïnstitutionaliseerd dan in de overige besturende overheidsorganen. Parlementariërs zijn zich kennelijk meer bewust van de vertrouwensrelatie tussen bestuur en vertegenwoordiging, dan de vertegenwoordigende organen bij de decentrale overheden. Alhoewel de 'vertrouwenskwesitie' niet voortdurend gesteld wordt, hangt deze wel voortdurend als schaduw over het verant-

woordingsproces. Het nemen van verantwoordelijkheid gaat daarom gepaard met het in stand houden van het vertrouwen. Het is de specifieke politieke bestuursstructuur bij de decentrale overheden, die het stellen van de vertrouwenskwestie tot een incidentele aangelegenheid maakt. Het feit dat politieke verantwoording bij decentrale overheden moet worden afgelegd in een forum, waarvan degene, die zich moet verantwoorden, zelf deel uitmaakt, bevordert het stellen van de vertrouwenskwestie niet. Politieke verantwoordelijkheid bij decentrale besturen is een complexe aangelegenheid, omdat er in het openbaar bestuur zogenaamd 'collegiaal' wordt bestuurd met gedeelde of gespreide bevoegdheden. Slechts indien in de sector van het overheidsapparaat waarvoor de betreffende bestuurder specifiek 'verantwoordelijk' is, er zich grove onregelmatigheden voordoen, dan bestaat de kans dat de betrokken bestuurder de dagelijkse bestuursfunctie moet inruilen voor een algemene bestuurs-, i.c. vertegenwoordigende functie.¹⁰ Beleidsverantwoordelijkheid is telkens 'collectief' en beleidsconflicten binnen colleges zijn dan ook de voornaamste oorzaak van het incidenteel 'opstappen' van bestuurders. Het feit dat er in zeer geringe mate posities worden vrijgemaakt, doet niets af aan het voortdurende proces van politieke verantwoording. Het lijkt verstandig politieke verantwoordelijkheid te lokaliseren in de relatie tussen politici onderling [bestuurders en vertegenwoordigers] en tussen politici en kiezers.

De meeste aandacht in het 'spreken' krijgt de 'ministeriële' verantwoordelijkheid. Staatsrechtjuristen reduceren de politieke verantwoordelijkheid al snel tot 'ministeriële' verantwoordelijkheid.¹¹ Dat is onterecht. Politieke verantwoordelijkheid behoort tot het wezen van elke vertegenwoordigende functie bij en bestuurlijke functie in het openbaar bestuur. Gemeenteraadsleden, leden van provinciale staten, kamerleden en europarlementariërs, net als burgemeesters, wethouders, commissarissen des koning, gedeputeerden en bewindslieden, allen die de macht uitoefenen, dan wel die macht controleren dragen politieke verantwoordelijkheid. Dat wil zeggen dat zij zich over hun politieke handelen dienen te verantwoorden. Verantwoording is essentieel voor een democratie, de machtsuitoefening daarbinnen en de controle op die machtsuitoefening.

Politieke verantwoordelijkheid van vertegenwoordigers is feitelijk geheel verloren gegaan. In de periode van de verzuiling hadden de onderscheiden belangengroepen in de samenleving toch min of meer hun eigen vertegenwoordigers in de diverse fracties en werden die vertegenwoordigers voor een zichtbare achterban ter verantwoording geroepen. In de ontzuiling is dat mechanisme teloor gegaan en ontbreekt voor een vertegenwoordiger een concreet forum waar tegenover hij zich dient te verantwoorden. De politieke partijen versterken dat gebrek aan verantwoorden nog eens door de persoonlijke vertegenwoordiging zo onzichtbaar mogelijk te maken. In theorie wordt bij verkiezingen verantwoording afgelegd en vertrouwen voor de toekomst gevraagd. Het forum van de kiezers wordt echter vanuit de collectiviteit van partijen benaderd. Bovendien gaan verkiezingen in toenemende mate om de machtsvraag en het leiderschap binnen en tussen partijen. De voor politieke verantwoording noodzakelijke individualisering van het verkiezingsproces ontbreekt. Politici hebben geen herkenbare achterban waaraan verantwoording kan worden afgelegd. Al naar gelang de interne structuur van politieke partijen leggen politici verantwoording af binnen die politieke partijen, al dan niet via functioneringsgesprekken of kandidaatstellingsprocedures. In feite weet de kiezer niet voor welke politieke inhoud een politieke kandidaat staat. Dat gaat ten onder in partijverband en wellicht weten de partijleden dat ook niet van hun kandidaten. Omdat politieke partijen in het politieke proces zelf nauwelijks een rol spelen, kunnen partijen géén verantwoordelijkheid nemen. Partijen zijn geen intermediair tussen kiezers en vertegenwoordigers. Talloze pogingen om greep te krijgen op het gedrag van politici zijn in het verleden gestrand op de individualistische structuur van ons vertegenwoordigend stelsel. Het verantwoordingsproces is echter niet individualiserend en dat geeft in hoge mate een verklaring voor het ontwijken van politieke verantwoordelijkheid, juist in de kern van wat wij onze democratie noemen. Er is een collectiviteit die wordt aangesproken op het verrichte politieke handelen en om vertrouwen voor de toekomst vraagt. Het forum heeft géén gelegenheid zich inzake de echte vertrouwensvraag uit te spreken. Een duidelijk traceerbare, bijvoorbeeld territoriale, achterban voor elke vertegenwoordiger in raden, staten of parlementen zou een eerste aanzet kunnen zijn voor het herstel van het kiezersforum als context van politieke verantwoordelijkheid voor vertegenwoordigers. Dat verstevigt niet slechts de positie van elke vertegenwoordiger in het openbaar bestuur, maar maakt het vertegenwoordigend orgaan meer een forum van verantwoording afleggen. Het kiezerscorps als forum van verantwoording kan

bij een frequenter gebruik dan eens per vier of vijf jaar, ook de politieke verantwoordelijkheid sterker maken.

Conclusie

In vorenstaand betoog is een onderscheid gemaakt tussen de politieke verantwoordelijkheid voor het morele gezag van de overheid en voor het functioneren van het overheidsapparaat, alsmede politieke verantwoordelijkheid voor het beleid en het eigen politieke handelen. Alhoewel het morele gezag van de overheid als zodanig tanende is, kunnen bestuurders hun afkeuring tonen voor gedrag van overheidspersonen of organen door bij wijze van politieke verantwoordelijkheid hun functie ter beschikking te stellen. Men getuigt dan op symbolische wijze niet te kunnen 'verantwoorden' wat er is geschied. Het vertrouwen in de bestuurder is dan niet in het geding en het forum, dat vertrouwen dient uit te spreken, spreekt zich niet uit. Een dergelijk 'nemen' van verantwoordelijkheid zal niet te vaak dienen te geschieden, omdat anders de geloofwaardigheid van democratische rechtsstaat in het geding is. Immers, indien de democratisch gekozen bestuurders zich al niet met het overheidsgedrag kunnen verenigen, welk vertrouwen resteert de samenleving dan nog. Ook zonder dat het morele gezag van de overheid in het geding is, kan politieke verantwoordelijkheid worden genomen in de vorm van aftreden. Niet bij wijze van afkeuring, doch omdat het overheidsapparaat - kennelijk onterecht - door betrokkene 'in bescherming' is genomen en dat niet langer te handhaven is. Politieke verantwoordelijkheid voor het beleid en het eigen handelen krijgt op een aanmerkelijk ruimere schaal vorm, dan bij aftreden alleen. De voortdurend in de media uitgedragen vorm van politieke verantwoordelijkheid als 'aftreden', blijkt in Nederland niet of nauwelijks relevant.

Het aftreden van politiek verantwoordelijken kan niet als de hoogste vorm van verantwoordelijkheid worden gezien. Er moet eerst een verantwoordingsproces worden doorlopen. Welke verantwoording en ten overstaan van wie is aan het aftreden vooraf gegaan? Daar schuilt de echte verwarring! In het optreden tot verantwoording toont zich de moraal en niet in het aftreden. Immers het forum ten overstaan waarvan de verantwoording geschiedt, bepaalt vervolgens of die verantwoording bevredigend is of niet. Indien die verantwoording bevredigend is, blijft het vertrouwen gehandhaafd. Indien niet, dan is er een vertrouwensbreuk en dan pas is het aftreden aan de orde. Het zou al te aanmatigend zijn om zowel de verantwoording als het oordeel van het relevante forum in één hand te leggen. Daarom is 'aftreden' of 'aanblijven' een kwestie van politiek vertrouwen en de effectivering van het vertrouwensbeginsel. Het nemen van politieke verantwoordelijkheid betekent derhalve het inzetten van een verantwoordingsproces en niet het aftreden. Bewindslieden en andere bestuurders dienen af te treden wanneer zij een overheidsonderdeel 'in bescherming' hebben genomen en dat onterecht blijkt. Vervolgens 'kunnen' zij aftreden indien zij zich niet met enig overheids-optreden kunnen verenigen. Verreweg het belangrijkste als politieke verantwoordelijkheid is echter het afleggen van verantwoording en indien zij het vertrouwen van het verantwoordingsforum in een expliciete uitspraak hebben verloren dient er te worden afgetreden.

De in een democratie essentiële verantwoording voor het forum van de kiezers is in de vormgeving van het politieke bestel teloor gegaan. Politieke verantwoording wordt slechts voor het forum van de vertegenwoordigers afgelegd. Echter het stellen van de vertrouwenskwestie ten aanzien van de vertegenwoordigers zelf blijkt een onderontwikkelde zaak te zijn.

Bijlage [zie Parlement en Kiezer, uitgave van Wolters-Noordhoff].

Op 15/11-'46 trad J.A.Ringers af in verband met het beleid ten opzichte van Indonesië.

Op 25/11-'47 volgde J.J.A.Schagen van Leeuwen het voorbeeld van Ringers.

Op 16/10-'50 trad W.F.Schokking af wegens ontbreken van vertrouwen in zijn beleid in de Tweede Kamer.

Op 01/06-'58 trad staatssecretaris F.J.Kranenburg af wegens gebrek aan vertrouwen in de Eerste Kamer inzake zijn beleid in de zogenaamde 'Helmenaffaire'.

Op 01/08-'59 trad S.J.van den Bergh af om 'persoonlijke redenen' [huwelijksproblemen].

Op 03/07-'61 trad Ch.J.M.A.van Rooy af in verband met de parlementaire behandeling van het wetsontwerp algemene kinderbijslagverzekering.

Op 31/08-'66 trad J.Smallenbroek af om 'persoonlijke redenen' [dronkenschap].

Op 07/01-'70 trad L.de Block af wegens onenigheid met de ministerraad over de CAO-grootmetaal en de daarin neergelegde loonontwikkeling.

Op 15/09-'72 trad staatssecretaris A.van Es af wegens meningsverschil met zijn minister.

Over verkeerd begrepen politieke verantwoordelijkheid

Op 27/05-'75 trad staatssecretaris J.F.Glastra van Loon af wegens opzeggen van het vertrouwen door zijn minister [Van Agt], mede als gevolg van geuite kritiek op ambtenaren [met name op de Secretaris-Generaal Mulder, die daarop het aftreden van de Staatssecretaris eiste].

Op 03/03-'78 trad R.J.H.Kruisinga af wegens onenigheid met de ministerraad over de neutronenbom.

Op 22/02-'80 traden F.H.J.J.Andriessen en staatssecretaris A.Nooteboom af wegens onenigheid met de ministerraad over het te voeren financieel-economisch beleid.

Op 23/10-'86 trad staatssecretaris G.Ph.Brocx af wegens opzeggen van vertrouwen door de geestverwante fractie, als gevolg van mogelijk onjuist gebruik van woningbouwsubsidies.

Op 06/09-'88 trad W.F.van Eekelen af in verband met discussies in de Tweede Kamer als gevolg van de paspoortaffaire, waar hij in een vorige functie bij betrokken was.

Op 09/09-'88 trad staatssecretaris P.R.H.M.van der Linden af wegens opzeggen van vertrouwen door de geestverwante fractie, als gevolg van de paspoortaffaire.

Op 29/06-'89 trad staatssecretaris A.J.Evenhuis af om 'persoonlijke redenen' [fraude].

Op 19/09-'90 trad G.J.M.Braks af wegens onvoldoende vertrouwen van de niet-geestverwante regeringsfractie in zijn visserijbeleid.

Op 04/06-'93 trad staatssecretaris E.ter Veld af wegens onvoldoende vertrouwen van de geestverwante fractie in haar politieke functioneren.

Op 27/05-'94 traden E.M.H.Hirsch Ballin en E.van Thijn af in een demissionaire status als gevolg van een kameruitspraak over hun onderlinge onenigheid inzake de IRT-affaire.

Op 28/06-'96 trad staatssecretaris R.L.O.Linschoten af als gevolg van de bevindingen van de kamercommissie inzake de crisis bij de CTSV.

De reeds bij hun benoeming in opspraak geraakte staatssecretarissen CH.Swietert [11/11-'82] en R.J.in 't Veld [18/06-'93] kunnen buiten beschouwing blijven.

¹ Noten:

Pieter Fokkink studeerde politieke en sociale filosofie, economie, geschiedenis en rechten, was ruim tien jaar werkzaam als consultant, vervolgens wetenschappelijk hoofdmedewerker in de Economische Faculteit te Rotterdam en daarna bij Wijsbegeerte en Geschiedenis in Twente. Dit artikel is geschreven in de bundel *Gelegenheidsfilosofie*, opstellen over techniek en verantwoordelijkheid, bij het afscheid van collega Paul van Dijk op 25 juni 1998.

² Mark Bovens spreekt van een 'containerbegrip'. Voor de vele betekenissen van het woord 'verantwoordelijkheid' verwijs ik naar hem. Zie *De Veelvormigheid van Verantwoordelijkheid* in Bovens/Schuylt/Witteveen [red.]: *Verantwoordelijkheid: Retoriek en Realiteit; Verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij*. Tjeenk Willink 1989 pag. 17 e.v.

³ Annemarie Mol noemt in haar oratie 'wat is kiezen?' de methode van het onderzoeken hoe de termen in de praktijk worden gebruikt "de empirisch-filosofische benadering". Er is géén definitie vooraf, doch er wordt gekeken naar de interpretaties, die aan een term worden gegeven.

⁴ Sedert de tweede wereldoorlog zijn in Nederland 22 ministers afgetreden. Verreweg de meeste bewindslieden zijn afgetreden als gevolg van beleidsonenigheid binnen het kabinet [8], met de eigen minister [2] of met de kamer [1]. Bij 5 aftredens was de vertrouwenskwestie geheel of gedeeltelijk aan de orde en bij 3 aftredens achtte de bewindspersoon zelf het doorfunctioneren onmogelijk. Bij 3 aftredens is er sprake van 'persoonlijke' consequenties vanwege het 'in opspraak' geraakt zijn. Zie gespecificeerde Bijlage.

⁵ Nadrukkelijk moet worden gesteld dat de minister zelf niet de handelende persoon moet zijn geweest, omdat hij in dat geval zijn verantwoording zou ontlopen. De gewraakte handeling dient echter wel tot het domein van de minister of bestuurder te behoren, omdat anders het 'institutionele' karakter verloren gaat in collegiale kritiek. Voorts dient de minister of bestuurder niet de schijn te wekken 'van het momentum' gebruik te willen maken om vanwege een toch al ter discussie staand functioneren 'een goed heenkomen' te zoeken.

⁶ Journalisten zijn niet gekwalificeerd voor 'waarheidsvinding', zoals herhaaldelijk blijkt. Desondanks menen de media al dan niet vermeende misstanden aan de kaak te moeten stellen, ook al zijn de daar toe gebezigde middelen ontoereikend. Er ontbreekt een echt verantwoordingsforum voor journalisten, waardoor het eigen verantwoordingsbesef niet sterk ontwikkeld is.

⁷ Eigen verantwoordelijkheid - in de politieke context gebruikt - kan betekenen dat je diegenen die het aangaat zelf laat beslissen om al dan niet te handelen, maar evenzeer om de gevolgen van dat handelen geheel voor eigen rekening en risico te nemen. Dat heet als regel 'vrij' en 'verantwoordelijk'. Maar dat gaat over een andersoortige vrijheid dan bij politieke verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheid 'geven' wordt als remedie beschouwd tegen het gepercipieerde verval van waarden en normen, zoals bestrijding van het geweld in de openbare ruimte, de morele opvoeding in het onderwijs, of de zondagsrust.

⁸ Een scherp onderscheid tussen 'politieke' verantwoordelijkheid als de verantwoordingsstructuur van

politici enerzijds en 'publieke' verantwoordelijkheid als de invulling van de beleidsinhoud voor het overheidshandelen anderzijds is noodzakelijk om al te grote spraakverwarring te vermijden. Waar dat niet geschiedt ontstaat onduidelijkheid, zoals bij J.Douma *Politieke Verantwoordelijkheid* [Ethische Bezinning, deel 13, Van den Berg - Kampen 1987], bij K.Groenveld & P.G.C.van Schie [red.] *Publieke Verantwoordelijkheid* [Van Gorcum 1998] en bij A.J.M.van Weers *Publieke Verantwoording* [Eburon 1990].

⁹ Zie M.A.P.Bovens *Verantwoordelijkheid en organisatie; beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid* - Tjeenk Willink 1990.

¹⁰ Waarbij zich overigens wel de vraag voordoet of er juist bij dat type bestuurlijk falen afstand kan worden gedaan van een uitvoerende bestuurlijke functie ten gunste van het lidmaatschap van het hoogste bestuurlijke college bij decentrale overheden. Zeker in die gevallen waarin het aftreden 'als daad' is gesteld, vereist de integriteit dat bij het terugtreden uit het dagelijks bestuur tevens het terugtreden uit het algemeen bestuur wordt gerealiseerd.

¹¹ Zie D.Elzinga met *Politieke verantwoordelijkheid; over verval en vooruitgang in de politieke democratie* in Bovens/Schuyt/Witteveen [red.] O.c. pag. 63-79.