



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Verantwoordelijkheid en organisatie: Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid

Jong, H.M. de

Citation

Jong, H. M. de. (1991). Boekbespreking van: Verantwoordelijkheid en organisatie: Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid. *Acta Politica*, 26: 1991(1), 117-120. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449921>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449921>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Battle deaths in downs:

1496-1509: 24
 1530-1539: 94,5
 1560-1575: 104,9
 1596-1621: 271,1
 1651-1689: 916,3
 1721-1747: 443,6
 1763-1790: 96,1
 1815-1848: 77,9
 1873-1893: 0
 1918-1940: 4224,8

Battle deaths in ups:

1510-1529: 150,6
 1540-1559: 288,6
 1576-1595: 122,9
 1622-1650: 1943
 1690-1720: 2119,3
 1748-1762: 949,9
 1791-1814: 2453,7
 1849-1872: 451
 1894-1917: 6767,2
 1941-1968: 10666

het prijsniveau eveneens positief, maar zwakker, terwijl voor het segment 1495-1648 geen verband kan worden aangetoond. Door de lag-structuur te onderzoeken tussen de cycli in de tijdreeksen voor prijzen, produktie, innovatie en oorlogen, komt Goldstein ten slotte tot het opstellen van een geïdealiseerde klok voor het meten van systeemtijd. Hierop zijn de tijdsvertragingen afgezet tussen de onderzochte variabelen. Uitgaande van een prijsspiek als het uur 'nul', volgt na ongeveer 10 jaar een produktietrog, na ongeveer 15 jaar een investeringstrog, na ongeveer 20 jaar een innovatiepiek en na ongeveer 25 jaar een prijstrog. De prijsspiek wordt 1 tot 5 jaar voorafgegaan door een oorlogspiek en een innovatietrog, ongeveer 10 jaar door een investeringspiek en 15 jaar door een produktiepiek.

Inzake hegemoniale oorlogen (d.w.z. oorlogen waarin wisseling van hegemoniale macht tot stand komt) bestaat geen overeenstemming over een dateringschema, waardoor een 'base dating scheme' niet kan worden opgesteld. Waar en wanneer een als 'hegemoniaal' aangemerkte oorlog uitbreekt is dus met behulp van Goldsteins systeemtijd onvoorspelbaar. Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat het idee van hegemoniale opvolging, tijdens wereldoorlogen, in de statenorde resultaat is van een terugwaartse projectie van de ervaringen in de twintigste eeuw. Vermoedelijk kende de statenorden in de pre-Napoleontische periode slechts regionaal begrensde machtsverdelingen en ruimtelijk begrensde substelsels. De implicatie van deze suggestie is dat ruimte-tijddiffusie in het uitbreken van oorlog binnen een regio sterker zou moeten zijn dan die binnen de statenorde als geheel.

Dit brengt mij tot het laatste punt dat ik aan de orde wil stellen. Wanneer Goldsteins dataset grafisch wordt uitgezet, springen ogenblikkelijk twee trendlijnen in het oog: zeer sterk afnemend aantal jaren waarin grote mogendheden tegen elkaar vechten en sterke stijging van het absolute aantal slachtoffers onder het militaire personeel. Als de essentie van oorlog uit 'slachtofferproduktie' (of 'mensconsumptie') bestaat, dan luidt de conclusie dat oorlog en vrede elkaar versterken. Goldsteins analyse van lange-economische golven, noch het oorlog-hegemonie-debat geeft inzicht in het waarom of waardoor van deze transformatie.

H. W. Houweling

M.A.P. Bovens, **Verantwoordelijkheid en Organisatie, Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid**, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1990.

In het voorwoord van zijn boek *Verantwoordelijkheid en Organisatie* verhaalt Bovens over een beschouwing die hij, mede geïnspireerd door Van Gunsteren, zijn promotor, in het begin van de jaren tachtig op een Leids terras over verantwoordelijkheid in complexe organisaties heeft gehouden. De centrale lijnen uit zijn toenmalige betoog zijn volgens hem ook in zijn hier te bespreken dissertatie terug te vinden. Sinds het begin van de jaren tachtig is de schrijver zich dan ook voortdurend met het thema blijven bezighouden. Dit blijkt al uit het gegeven dat drie van de veertien hoofdstukken uit zijn boek eerder in de ene of andere vorm zijn gepubliceerd. Het kan echter ook worden opgemaakt uit het brede kader waarbinnen hij zijn probleem weet te plaatsen. Los van de te vaak met respect bejegende disciplinaire grenzen gebruikt Bovens kennis uit de rechtswetenschap, de rechts- en organisatiesociologie en allerlei deelgebieden van de politicologie, zoals de politieke theorie en de empirische politicologie. Dit alleen al maakt het boek boeiend om te lezen. De brede aanpak levert echter tevens problemen op.

Laat ik, alvorens op deze problemen in te gaan, eerst zijn betoog globaal samenvatten. Bovens stelt in zijn studie de vraag in hoeverre gangbare, maar ook sommige nieuwe, modellen en opvattingen van verantwoordelijkheid soelaas kunnen bieden bij de betuigeling van 'het probleem van de vele handen': doordat in complexe organisaties vele functionarissen, op allerlei niveaus en in verschillende mate, bijdragen aan de beslissingen, is het vaak moeilijk vast te stellen wie er voor het optreden van de organisatie verantwoordelijk is (p. 4). Bij het beantwoorden van de vraag streeft hij geen dwingende conclusies na, maar een beter inzicht in en begrip van het onderwerp van zijn studie.

In tegenstelling tot veel literatuur op het terrein van verantwoordelijkheid in organisaties kiest de schrijver niet het perspectief van de door bureaucratische organisaties bedreigde autonomie van het individu. Hij wil nagaan hoe de mogelijkheden om het gedrag van organisaties te sturen kunnen worden vergroot. Het sturingsvraagstuk ziet hij vervolgens mede als een moreel, juridisch en organisatievraagstuk.

Het betoog van Bovens spitst zich toe op passieve en actieve vormen van verantwoordelijkheid. Passieve verantwoordelijkheid betreft het achteraf aansprakelijk stellen van natuurlijke of rechtspersonen. Deze vormen van verantwoordelijkheid noemt hij het meest wezenlijk voor de sturing van complexe organisaties. Aansprakelijkheid is echter niet goed denkbaar zonder een bepaalde opvatting over verantwoordelijk handelen of deugd. In dit verband gebruikt de schrijver de term actieve verantwoordelijkheid.

Passieve verantwoordelijkheid kan de vorm van corporatieve en persoonlijke aansprakelijkheid aannemen. *Corporatieve* aansprakelijkheid, de aansprakelijkheid van de organisatie, biedt in de sturingsoptiek van Bovens geen (zelfstandige) op-

lossing. Als gevolg van de geringe impact van financieel-economische sancties en de organisatorische differentiatie en discontinuïteit stuit men al snel op het leerprobleem van complexe organisaties. Los van de praktische problemen constateert de schrijver bovendien dat de corporatieve aansprakelijkheid niet past bij het westers individualisme. In het recht en de moraal speelt deze vorm van aansprakelijkheid dan ook vrijwel geen rol.

Het laatste geldt *mutatis mutandis* ook voor twee vormen van *persoonlijke* aansprakelijkheid, namelijk de hiërarchische en collectieve aansprakelijkheid. De hiërarchische aansprakelijkheid betreft de persoonlijke aansprakelijkheid van de top van een complexe organisatie. Collectieve aansprakelijkheid betreft de aansprakelijkheid van alle leden van een complexe organisatie, ongeacht de betrokkenheid bij bepaalde handelingen.

In het recht en de moraal is vooral de individuele persoonlijke aansprakelijkheid terug te vinden. Het betreft de aansprakelijkheid van alle bij een handeling betrokken leden van een complexe organisatie. Vanuit de sturingsoptiek geldt echter ook voor deze laatste vorm van aansprakelijkheid dat ze bepaalde tekortkomingen kent en daarom slechts onder specifieke omstandigheden bruikbaar is. De tekortkomingen hangen in het bijzonder samen met de gebrekkige mogelijkheden collectief gedrag tot individuele handelingen te herleiden.

Om de individuele aansprakelijkheid de centrale rol te laten houden die ze historisch in de westerse cultuur heeft verworven, is het volgens Bovens nodig enig reparatiewerk te verrichten. Alvorens aan dit werk te kunnen beginnen is volgens hem een andere opvatting over *actieve verantwoordelijkheid* noodzakelijk. De schrijver introduceert in dit verband de notie van het *institutioneel burgerschap*. Een verantwoordelijke functionaris behoort volgens Bovens 'bij zijn optreden oog te hebben voor het in stand houden van de politieke gemeenschap en voor de bescherming van een aantal publieke belangen'. Bij dit laatste moet ten minste gedacht worden aan het in stand houden of bevorderen van het sturend en controlerend vermogen van democratische organen, de handhaving van de rechtsstaat en (voor zover dit niet in strijd komt met de vorige belangen) de bevordering van een efficiënte bedrijfs- en bestuursvorm.

Met het begrip institutioneel burgerschap gaat Bovens aan de slag om de keerzijde van de individuele aansprakelijkheid vorm te geven. Centraal staat daarbij de vraag: hoe kan men organisaties zo inrichten dat loyaliteit verantwoordelijkheid produceert? Verschillende voorstellen om de bestaande situatie te verbeteren worden in het boek behandeld. De door de schrijver geformuleerde antwoorden zijn er in het bijzonder op gericht om via de creatie van alternatieve communicatiekanalen in complexe organisaties, mechanismen als werkweigering (semi-exit) en openlijke kritiek (voice) beter vorm te geven en beter te benutten.

Bovens heeft een goed leesbaar, boeiend boek geschreven over een belangrijk thema. Zijn primaire doelstelling een probleemveld in kaart te brengen is tot op zekere hoogte geslaagd. Hier ligt dan ook vooral het belang van zijn werk. Het is hem gelukt een essentieel element uit ons politieke en constitutionele systeem handelen en voeten te geven. Dit neemt echter niet weg dat ik ook fundamentele kritiek op Bovens' werk heb.

In de eerste plaats mis ik een expliciete verantwoording van de manier waarop de schrijver de verschillende disciplinaire perspectieven met elkaar verbindt. Dit geldt in het bijzonder voor wat betreft de ethiek en het recht. Het in samenhang gebruiken van ethische en rechtsregels om bepaalde oordelen te funderen is gevaarlijk. De tijd waarin beide normenstelsels min of meer vanzelfsprekend samenvielen is al lang achter de rug en dit gegeven dwingt tot een overdenking van de onderlinge verhouding. Bovens laat op dit punt te veel over aan de common sense. Algemene uitspraken over de gelijksoortige (individualistische) uitgangspunten van het recht en de ethiek (p. 130) wekken tenminste de indruk van een onderlinge samenhang die in algemene zin maar moeilijk is vol te houden. Bovendien is het nog maar de vraag of individualistische uitgangspunten in het recht nog wel zo dominant zijn als Bovens beweert. In het bestuurs- en het economisch strafrecht hebben zich naar mijn idee de laatste decennia op dit punt wezenlijke veranderingen voorgedaan. Ik wijs in het bijzonder op de debatten rond art. 51 lid 2 sub 1 van het Wetboek van Strafrecht en de Wet Economische Delicten, waarin corporatistische vormen van aansprakelijkheid zijn geregeld. Bovens geeft er blijk van de regelgeving op dit punt te kennen, maar doet slechts een beroep op de tekst van de wet en dan nog alleen voor zover deze op hiërarchische aansprakelijkheid betrekking heeft (p. 98).

Dit brengt mij bij een tweede punt van kritiek. Het materiaal waarop Bovens zijn betoog doet steunen is te vaak te zwak. Zo is het veelvuldige beroep op onderzoek naar en regeling van de verantwoordelijkheid in andere constitutionele en politieke systemen op zijn minst twijfelachtig te noemen indien men de principieel andere verhoudingen binnen die systemen in ogenschouw neemt. Vooral waar de schrijver in zijn betoog over het institutionele burgerschap een beroep doet op in de Verenigde Staten van Amerika geldende regelgeving voor de bescherming van de vrije meningsuiting van ambtenaren ('whistleblowing provisions') is een betoog over de in verhouding met Nederland fundamenteel andere vormgeving van de politiek-ambtelijke betrekkingen aldaar opvallend afwezig (p. 274-296).

In de derde plaats is onvoldoende uitgewerkt hoe de verschillende vormen van passieve verantwoordelijkheid zich tot elkaar verhouden. Bovens noemt ieder van de vormen een 'zeef' (p. 113) en formuleert bruikbaarheidscriteria. Met de beeldspraak en de criteria roept de schrijver de verwachting op dat het verantwoordelijk stellen in een concreet geval in verschillende stadia verloopt. Via verschillende zeven belandt een gebeurtenis in de afval- of vergaarbak. Welke procedure moet worden doorlopen en wat er moet gebeuren met de restsituaties, die gelet op de aard van de gehanteerde criteria noodzakelijk moeten voorkomen, blijkt echter niet uit het betoog.

Een laatste punt van kritiek betreft de aanbevelingen die Bovens in zijn boek heeft opgenomen (p. 301-312). Deze blijven in grote vaagheid steken. Dat is ook begrijpelijk, want voor een belangrijk deel staan de voorstellen los van een min of meer concrete context waarbinnen ze beoordeeld kunnen worden. Dit betekent echter wel dat enerzijds het realiteitsgehalte van de voorstellen moeilijk is in te schatten en anderzijds de gekozen formuleringen al snel op het niveau van de ook

door Bovens zelf als zinloos afgewezen roep om mentaliteitsverandering (p. 301) blijven steken.

De vier genoemde (hoofd)punten van kritiek hebben een gelijke achtergrond. Het boek van Bovens is aan de oppervlakte van het probleem blijven steken. Er is geen sprake van systematische theorievorming, waardoor aan de ontwikkelde concepten een plaats wordt gegeven in een breder kader van samenhangende en controleerbare uitspraken. Bovens heeft dan ook een studie het licht doen zien die vragen oproept en voor de beantwoording hiervan mogelijke richtingen schetst, die – ook op theoretisch niveau – nog nader moeten worden uitgewerkt.

H.M. de Jong

J.Q.Th. Rood en J.G. Siccama, **Verzwakking van de Sterkste; Oorzaken en gevolgen van Amerikaans machtsverval**. Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', 's-Gravenhage.

De omwentelingen in Oost-Europa vormen de meest in het oog springende veranderingen in de internationale verhoudingen op politiek en economisch gebied. Bij dit alles mag echter niet worden vergeten dat zich ook elders verschuivingen in de internationale verhoudingen aftekenen die weliswaar meer geleidelijk van aard, maar voor de positie van West-Europa evenzeer van fundamenteel belang zijn. In het veertiende Clingendael Cahier gaan Rood en Siccama in op een van deze geleidelijke veranderingen, namelijk de wijzigingen in de positie van de Verenigde Staten op het wereldtoneel. Zij vragen zich af of er sprake is van machtsverval van de Verenigde Staten en zo ja, welke gevolgen dit zal hebben voor het internationale stelsel. Op heldere en beknopte wijze gaan de auteurs op deze vragen in.

Er is inmiddels een uitgebreide literatuur over de vraag in welke mate de macht van de Verenigde Staten is geërodeerd en welke consequenties dit heeft voor de leidersrol van dat land en voor de internationale verhoudingen. Het bekendste recente werk is het boek van Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (1987), waarin wordt betoogd dat elke grote mogendheid ten slotte ten onder gaat aan te grote verplichtingen op politiek-militair gebied ten opzichte van het economische vermogen (de zogenaamde 'imperial overstretch'). Kissinger schreef al in 1969 over het machtsverval van de Verenigde Staten. Rood en Siccama geven aan dat er ook gekeken kan worden naar de macht en de invloed die de Verenigde Staten nog steeds *wel* hebben; op grond van een dergelijke analyse concludeert Susan Strange dat het machtsverval van de Verenigde Staten een mythe is. Voor de oorzaken van het vermeende machtsverval hebben de auteurs overigens maar weinig ruimte, omdat zij vooral de omvang en de gevolgen hiervan willen onderzoeken.

De auteurs proberen in de discussie over het machtsverval van de Verenigde Staten enige duidelijkheid te scheppen door de machtspositie van de grote mogendheden te meten. Hierbij doen zich vele problemen voor, waarvan de onder-

linge verhouding van de machtsbases en de verandering van deze verhouding in de loop van de tijd de belangrijkste zijn. Zo worden traditioneel energieverbruik en ijzer- en staalproductie als indicatoren van economische macht gezien. In de huidige tijd is oorlogvoering echter veel minder van deze zaken afhankelijk en kan een grote ijzer- en staalproductie en een hoog energieverbruik eveneens wijzen op een inefficiënte en stagnerende economie. Behalve machtsbronnen vereist een effectieve machtsuitoefening ook organisatie en inzet; factoren die zeer moeilijk meetbaar zijn. Met deze *caveats* in het achterhoofd zijn de meetresultaten van de auteurs interessant, maar niet schokkend. Zij bevestigen het geleidelijke machtsverval van de Verenigde Staten en tonen tevens dat de machtsgroei van de Sovjetunie in het midden van de jaren zeventig tot stilstand is gekomen. In de jaren tachtig houden de beide supermogendheden elkaar ongeveer in evenwicht. Rood en Siccama doen vervolgens een lofwaardige poging het begrip 'imperial overstretch' van Kennedy (de oorzaak van de ondergang van de grote mogendheid) te kwantificeren. Zij stellen voor dit begrip te definiëren als de verhouding tussen het aandeel van een land in de militaire machtsmiddelen en het aandeel in de economische machtsmiddelen. Bij een quotiënt groter dan één zou er van 'overstretch' sprake zijn. Aldus gedefinieerd zouden de Verenigde Staten tussen 1980 en 1985 in een situatie van 'overstretch' zijn terechtgekomen. Dat het aldus gedefinieerde begrip als aanduiding van een universeel mechanisme problematisch is, blijkt uit de gegevens die over de Sovjetunie worden gepresenteerd. Dit land kende tot na 1975 een relatief zeer grote 'imperial overstretch' maar vergrootte in dezelfde periode zijn machtspositie in de wereld. De voorspellende waarde van het begrip is blijkbaar gering. Dat is in elk geval te wijten aan de gekozen definiëring: in de verklarende variabele (de 'overstretch') is de te verklaren variabele (de machtspositie) gedeeltelijk opgenomen. De politiek-militaire inspanningen zouden beter geplaatst kunnen worden in de context van de andere bestedingscategorieën in de nationale economie. Indien de defensie-inspanningen de investeringen in onderzoek en ontwikkeling en in kapitaalgoederen verdringen, wordt het innovatievermogen van de supermacht aangetast. Dat de Sovjetunie gedurende een lange periode in staat was zowel haar machtspositie te verbeteren als zich zeer zware defensie-inspanningen te getroosten kan alleen verklaard worden uit de zeer lage particuliere consumptie-quote in dat land. Het politieke systeem dat de combinatie van hoge defensie-uitgaven en hoge investeringen (en dus lage particuliere consumptie) mogelijk maakte, leidde uiteindelijk tot stagnatie van de economische ontwikkeling omdat het systeem alle productief-creatieve krachten smoorde. De ondergang van alle grote mogendheden terug te voeren op één complex van oorzaken zoals Kennedy doet, kan geen recht doen aan de verschillen in historische omstandigheden waarin grote mogendheden ontstaan en weer verdwijnen.

Rood en Siccama plaatsen het machtsverval van de Verenigde Staten vervolgens in de context van de opkomst van nieuwe economische machten (Japan, Europese Gemeenschap) en van de concurrentiestrijd om de wereldmarkten voor technologisch geavanceerde industriële produkten. Zij menen dat 'het gewicht van de Amerikaanse economie sterk is afgenomen en dat zij bovendien vanaf de ja-