

1. Openheid

Een paar jaar geleden logeerde een van ons in een provinciaal resort in Kwazulu-Natal, Zuid-Afrika, waar allerlei houten huisjes in het veld en tussen de bomen bij elkaar stonden. Het adres hadden we van een bevriende Zuid-Afrikaan gekregen, omdat we op doorreis een plek zochten. Van de beheerder mochten we ons daar in een huisje installeren.

Toen we ingeruimd waren en besloten de omgeving in een wandeltocht te gaan verkennen, misten we een sleutel om de deur af te sluiten. We liepen naar de beheerder en vroegen hem ernaar. Hij antwoordde dat niemand in het resort een sleutel kreeg. Dit was dan wel Zuid-Afrika, maar in zijn resort werd niet gestolen. Nooit. Het wederzijds vertrouwen tussen iedereen was er zo groot dat van diefstal gewoon geen sprake was. Dat hoefde hij niemand ook te zeggen: het was gewoon zo. Alle huisjes stonden altijd open en werden eenvoudigweg niet afgesloten. En ja, er kwamen ook wel witte mensen bij hem op verblijf en die kwamen dan altijd naar hem toe. En inderdaad, ja, altijd om de sleutel van hun huisje. Uiteindelijk begrepen de meesten het ook wel –zij het met enige huiver– als hij tegen hen vertelde dat ze die sleutel niet kregen. En als ze het niet begrepen zei hij altijd dat ze de deur aan de binnenkant wel af konden sluiten met touw of zo. In al die jaren, voegde hij er dan steeds aan toe, dat hij beheerder van deze plek was, was er nog nooit één diefstal geweest. Openheid was een kwestie van vertrouwen, zei hij, en als ook maar één persoon dat miste, kon niemand meer open zijn.

2. Openheid en openbaarheid

Als openheid inderdaad een kwestie van vertrouwen is, wat betekent dat dan voor de nieuwe bestuurscultuur, waarover de laatste tijd zo veel gesproken wordt in Nederland? Die is al jaren bepaald niet open geweest en dat komt in het huidige tijdsgewricht (weer eens) boven tafel. De vraag die nu boven de markt hangt is dan ook: wat met die cultuur te doen? De Tweede Kamer lijkt openheid van bestuur vooral te zien als een kwestie van *openbaarheid* – openbaarheid van overleg, van gesprekken, van stukken, van kortom alles wat in de partijpolitiek van pas kan komen om de eigen positie te versterken en de positie van de andere partij te ondermijnen. Anders dan vanuit een legitieme verantwoordingsrol wordt van bewindslieden openbaarheid geëist om hun handel en wandel te kunnen volgen, om hen op fouten te kunnen betrappen en om hun vervolgens de politieke rekening voor hun feilen te kunnen presenteren. Veel van de eindeloze Kamer-debatten hebben ook geen enkel ander doel dan dit: het uitspreken van gebrek aan vertrouwen in bewindspersonen en in elkaar. Dat is de focus: op elkaar en de burger om wie het feitelijk moet gaan verdwijnt meer en meer naar de achtergrond.

De media -in het bijzonder de schrijvende pers- spelen maar al te graag de rol van aangever in deze dramapolitiek. Het onthullen van schandalen en van misstanden in de politiek ziet de pers tenslotte - en niet helemaal onterecht- als een van haar wezenlijke opgaven, passend bij haar rol van wachter voor de openbaarheid. *Democracy dies in darkness*, luidt het motto van The Washington Post niet voor niets.

Openbaarheid van bestuur en openheid van bestuur zijn twee wel van elkaar te onderscheiden noties.

Openbaarheid in het bestuur is bedoeld om het bestuur te kunnen controleren, om de vinger aan de pols te houden, na te gaan of het bestuur zijn boekje niet te buiten gaat. Die openbare controle van

het bestuur is gebleken noodzakelijk te zijn en gaat in principe uit van een gezond wantrouwen. Openbaarheid is dan ook een nuttig instrument in een democratie, maar kan in gepolariseerde politieke verhoudingen al snel een politiek moordwapen worden in handen van politici die hun rivalen graag een kopje kleiner maken. Daar kan demissionair minister-president Rutte inmiddels over meepraten.

Een bestuur dat zijn burgers wantrouwt voorziet zich van wet- en regelgeving en van administratieve routines om de burger op alle mogelijke manieren te controleren en te disciplineren. De onderliggende aanname is dat de burger er vooral op uit is om zijn eigen belangen door te zetten ten koste van die van de gemeenschap, en daarbij de overheid waar hij kan te bedotten. Handhaving is hier het gouden woord, waarmee wordt gedoeld op de doorzettingsmacht van het overheidsbestuur jegens de burger. Het is tekenend, dat de belangrijkste ontwikkelingen in het bestuursrecht van de afgelopen tien jaar vooral hebben gelegen in de ontwikkeling van instrumenten die de overheid in haar handhavingsdrift een forse voorsprong op de burger geven. De burger die zich door het overheidsbestuur gewantrouwd voelt, zal op zijn beurt dat bestuur zijn vertrouwen niet geven, maar dat bestuur als een tegenmacht zien. En afhankelijk van de weerbaarheid van de burger vreest zij¹ de overheid of minacht zij haar – met alle gradaties daar tussenin.

Openheid van bestuur veronderstelt daarentegen *vertrouwen*, en wel van twee kanten: vertrouwen van de burger in het bestuur en in zijn bestuurders, en primair een duidelijk vertrouwen van het bestuur in haar burgers. Het éne kan niet zonder het andere.

Openheid van bestuur moet in de eerste plaats gericht zijn op een relatie tussen overheid en burger die wordt gekenmerkt door transparantie, eerlijkheid, goede trouw, fair play, respect, proportioneel overheidshandelen, behulpzaamheid, gunning aan de burger van haar gelijk, *accountability* en zelfreflectie aan de kant van het overheidsbestuur – daaronder begrepen het uitvoerende ambtelijk apparaat. Dit geldt voor alle overheidsbesturen – niet alleen voor de regering, maar ook voor gemeentebesturen, besturen van provincies en waterschappen, en besturen van alle overige (semi-)overheidsorganen. Openheid van bestuur is dus niet beperkt tot Haagse kringen, maar betreft alle overheidsoptreden in Nederland.

Openheid in de relatie tussen overheidsbesturen in enge zin en de controlerende democratisch gekozen vertegenwoordigende organen (parlement, gemeenteraad, provinciale staten) is een afgeleide van deze openheid in de relatie tussen overheid en burger. Dat betekent, dat er in deze relatie sprake moet zijn van dualisme, maar wel op basis van vertrouwen. De gekozen lichamen zijn in onze democratische rechtsstaat een afvaardiging van de burgers, en dienen dus ook met hetzelfde respect door de besturen te worden behandeld. Een complicerende factor hierbij is, dat de vertegenwoordigende lichamen zelf ook tot het overheidsbestuur in brede zin moeten worden gerekend. Van deze lichamen mag in die positie worden verwacht dat zij niet alleen het optreden van het bestuur in raadszaal of parlement toetsen, maar ook controleren of de wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan voldoen aan de eisen van open bestuur, in het bijzonder wanneer zijzelf in de totstandkoming daarvan de hand hebben gehad.

In een open bestuurscultuur staat de burger centraal. Haar belangen worden, juist ook in individuele gevallen, op faire wijze gewogen door een overheid die uit eigen beweging verantwoording over haar handelen aflegt. En bovendien wordt de burger gehoord wanneer haar belangen door een bestuurlijk belang worden geraakt, op het daarvoor aangewezen niveau. Er is geen sprake van dat de burger meebestuurde – daarvoor hebben we in onze vertegenwoordigende democratie de gekozen organen, die daarnaast ook de controle op en correctie van het overheidsbestuur voor hun rekening nemen. In een open bestuurscultuur zouden politici zich toch meer kwetsbaar op moeten kunnen stellen en daadwerkelijk in het belang van de burger kunnen denken en handelen in plaats van primair het politieke spel mee te spelen.

¹ of ook wel: 'hij'.

3. Meer openheid in de praktijk?

Het bestuurlijke debacle rond de Toeslagenaffaire, meer in het bijzonder het feit dat de regering het jarenlang voortslepende probleem niet heeft kunnen oplossen en dat het kabinet het ook nog als tactisch heeft geoordeeld de Tweede Kamer daarover mondjesmaat te informeren, heeft geleid tot een roep om meer openheid. Maar wat wordt daar –ook in het licht van het bovenstaande– mee bedoeld in de praktijk?

Op voorhand, niet het gebrek aan openheid is de oorzaak van het falend (uitvoerings)beleid in de toeslagenaffaire, maar een ondeugdelijke, opportunistische, op Kamerbreed wantrouwen gebaseerde wetgeving en een overheid – van Kabinet tot ambtenaren van de Belastingdienst – die onmachtig was in het vinden van oplossingen.

Wat nu houdt die zo gewenste openheid van bestuur in waarover tussen kabinet (Rutte) en Tweede Kamer wordt gepalaverd? En wat kunnen de directe gevolgen daarvan zijn, want al palaverend laten ze openheid en openbaarheid van bestuur simpelweg door elkaar lopen en gebruiken ze die termen vrijwel als synoniem. Daar gaat het dus al meteen mis. Het lijkt er immers op dat openheid hier ‘gooi alles maar open’ betekent en dat leidt tot de vraag of een dergelijke openheid tot meer transparantie en tot meer draagvlak, laat staan vertrouwen leidt.

Aan zo'n openheid kleven, naar wij weten, veel bezwaren. Het zal in ieder geval een toename betekenen van de (gelukkig elektronische) papierstroom. Nu al is het voor Kamerleden van kleinere partijen (minder dan 10 zetels) volslagen onmogelijk, zelfs na vergaande specialisatie, om de veelheid aan stukken die passeert te lezen, laat staan te doorgronden. Ook hier schaadt overdaad, meer informatie geeft minder inzicht. Daarbij ligt het gevaar op de loer – een stokpaardje - van de roep om meer ambtelijk-technische ondersteuning, zodat de Kamer zaken beter kan voorbereiden. Nog meer bureaucratiesing op kosten van de overigens overdreven vaak en bij alles met de haren erbij gesleepte Nederlandse belastingbetaler. Maar de uitbreiding kan natuurlijk ook worden gefinancierd door bovenmatige uitdunning van de departementen, ten gunste van de extra ondersteuning van de Tweede Kamer.

Het echte papier, niet elektronisch te traceren, zal terugkeren in de departementale organisatie. Ideeën tussen ambtenaren en/of fractie-ondersteuners, worden uitgewisseld via het klassieke A4-tje, e-mailverkeer wordt beperkt, post-Corona worden de vergaderruimtes meer en meer benut voor intern overleg etc. Er ontstaat een systeem van het niet (althans niet officieel) vastleggen van zaken. De wandelgangen zullen als vanouds floreren.

En daarbij, waarom zou de Tweede Kamer, waarom zouden wij geïnteresseerd moeten zijn in het gedachtengoed van de individuele beleidsambtenaar. Zijn deze gedachten niet pas van betekenis wanneer ze door de politiek worden omarmd. Is het daarom niet verstandig om, wat openheid en transparantie aangaat, een onderscheid te maken tussen beleidsvoorbereiding enerzijds, pas van betekenis wanneer er politiek mee wordt bedreven en de uitvoering anderzijds. Dit laatste betreft immers bezig het door Kamers vastgestelde beleid dat naar de praktijk wordt vertaald, waarbij het niet de bedoeling is aan dat beleid een geheel eigen draai te geven. Met het afschermen van het tot stand komen van departementale stukken wordt in ieder geval voorkomen dat een bewindspersoon in een Kamerdebat wordt gevraagd waarom zij heeft gekozen voor een andere weg dan door de (weggelakte) ambtenaar aangegeven.

Nee, zolang oplossingen voor de huidige impasse van de bestuurscultuur worden gezocht in het door elkaar halen van openheid tussen Kabinet en Kamer en, van openbaarheid van informatie en openheid van bestuursstijl, zolang zal dat een doodlopende weg zijn die funest is voor de bestuurspraktijk, meer van hetzelfde gaan opleveren en in de praktijk van alledag stranden, - juist in de politiek.

Openheid gaat over vertrouwen zo blijkt uit de ervaring in Kwazulu-Natal. Daar kan onze hoogst beschaafde samenleving nog van leren, want zolang dit vertrouwen –van de politiek (politici) in de burger en van de burger in de politiek (politici) en in elkaar– niet de volle focus heeft gekregen in de parlementaire discussies en slechts een mondelinge belijdenis blijft, zal er –zo is onze conclusie– geen vooruitgang worden geboekt in de bestuurscultuur van onze samenleving.

Westbroek, juni 2021

Mark Klein, Kees Pafort, Michiel Angenent
