

# H.H.M. Scholtes, *Transparantie, icoon van een dolende overheid*

*Diss. Tilburg, promotoren  
prof. dr. P.H.A. Frissen  
en prof. dr. P.L. Meurs,  
Den Haag: Boom|Lemma  
2012, 346 p., ISBN  
978-90-5931-826-7.*

## 1. Communicatie

Zestig procent van de geschillen die aan mediation worden onderworpen, kunnen met deze methode worden opgelost. Conflicten kunnen we dus vaak beslechten door te zorgen dat de conflictpartijen beter met elkaar communiceren. Is de communicatie tussen de voormalige conflictpartijen genormaliseerd, dan zijn de verhoudingen 'transparant'. De voormalige conflictpartijen weten dan van elkaar hoe ze erin staan. Deze kennis vereenvoudigt hun contact.

Raadpleging van de krantenbank LexisNexis leert dat de schrijvende pers in 2009 vier keer zo vaak de term transparant gebruikt als in 1995. Kamerleden en bewindslieden gebruiken in 2010 vijf keer zo vaak de term transparant als in 1995. Meer transparantie is bijna altijd gewenst. Journalisten, bestuurders en politici willen dat in relaties tussen instanties de informatie-uitwisseling transparanter wordt. Dit intrigeert organisatieadviseur Erna Scholtes. Vooral omdat er voor dit applausbegrip nog steeds een algemeen aanvaarde definitie ontbreekt.

In haar dagelijkse werk adviseert Scholtes, als consultant bij Twynstra Gudde, onder meer aan organisaties in het onderwijs en de gezondheidszorg. Meer en meer moeten scholen en ziekenhuizen over hun activiteiten en prestaties verantwoording afleggen. Soms is het doel van deze openheid dat patiënten en studenten beter geïnformeerd uit het beschikbare aanbod kunnen kiezen. Soms is het doel van de gewenste openheid dat het overheidstoezicht op het management van de instellingen effectiever wordt. Door meer openheid neemt de kans af dat de mana-

gers onverantwoorde risico's nemen. Scholtes stelt vast dat vergroting van transparantie een middel is dat voor uiteenlopende doelen wordt ingezet.

Haar verwondering en uitgebreide advieservaring hebben geresulteerd in een goed leesbaar en fraai vormgegeven proefschrift. Centraal staat een beschrijvende vraag. In welke verschillende betekenissen gebruiken bestuurskundigen, bestuurders en politici de term transparantie? Na het digitaal doorzoeken van 10 000 Kamerdocumenten uit de periode 1995-2010 concludeert Scholtes dat er van transparantie zeven verschillende definities in omloop zijn. Hiermee wordt meteen de eerste conclusie onderbouwd: transparantie is een multi-interpretabel begrip.

## 2. Informatierecht

Aan de zeven definities kent Scholtes originele labels toe, zoals: *tomtom*, *open kaart*, *alles onder controle*, *empowerment*, *het schavot*, *werk aan de markt*, en *het hart van de democratie*. Een nadeel van zo'n frivole labeling is dat de aansluiting met de gebruikelijke begripsvorming in het informatierecht wordt gemist. Waar de beoefenaar van het informatierecht vooral geïnteresseerd zal zijn in het rechtsgevolg wanneer bijvoorbeeld de minister de vragen van de Kamer niet bevredigend kan beantwoorden (moet deze nu aftreden?). Is de bestuurskundige Scholtes vooral geïnteresseerd in de vraag met welk doel de politici en bestuurders de nadruk leggen op openbaarheid, verantwoording, actieve informatieplicht of het nakomen van informatieplichten. De gekozen bestuurskundige benadering die zich richt op de achterliggende beleidstheorie (het motief) betekent een aanvulling op de juridische benadering die zich

– behalve op een meer precieze en algemeen geaccepteerde begripsvorming – vooral richt op de (mogelijke) rechtsgevolgen van een gebrek aan transparantie. De combinatie van beide benaderingen stelt de waarnemer in staat om contraproductieve informatieplichten op het spoor te komen. Zo zal de journalist die door de overheid gedwongen wordt om de geraadpleegde vertrouwelijke bronnen bekend te maken (rechtsgevolg), de volgende keer een minder diepgravend stuk kunnen schrijven, omdat potentiële bronnen weigeren medewerking te verlenen (dus strijdig met het doel van persvrijheid).

Om de relevantie voor juristen van het bestuurskundige onderzoek van Scholtes voor het voetlicht te brengen, zal ik de zeven onderscheiden definities kort in verband brengen met de relevante juridische begrippen en met de beoogde functie. Daarbij richt ik mij vooral op de argumenten waarom Tweede Kamerleden en bewindspersonen zoveel nadruk leggen op vergroting van de transparantie in de betreffende rechtsbetrekkingen.

## 3. 'Hart van de democratie'

Scholtes constateert dat Tweede Kamerleden en bewindspersonen het begrip transparantie het meest gebruiken in een klassiek staatsrechtelijke context. Een transparant overheidsoptreden draagt bij aan het beeld van een betrouwbare en responsieve overheid. Met het oog op de rechtszekerheid van de burger moet het volstrekt duidelijk zijn welke (nieuwe) normen er gelden (bekendmaking). Om als volksvertegenwoordiging het uitvoerende bestuur goed te kunnen controleren moet wel duidelijk zijn welke besluiten het bestuur heeft genomen (actie-

ve verantwoordingsplicht). Om zijn taak als kiesgerechtigd staatsburger goed te kunnen uitoefenen moet de burger wel geïnformeerd zijn over de inhoud van belangrijke overheidsdocumenten (openbaarheid). Indien op deze punten transparantie wordt betracht, kan (zal) dat leiden tot het beeld van een responsieve en betrouwbare overheid (legitimiteit).

#### 4. 'Empowerment'

Scholtes onderscheidt nog een tweede context waarin politici en bewindspersonen het begrip transparantie gebruiken. Het is een privaatrechtelijke context en het draait om consumentenbescherming. De consument, meestal de zwakke partij, moet dankzij informatieplichten die rusten op de aanbieders van diensten in staat worden gesteld om een meer onderbouwde keuze te maken. Als de consumenten meer informatie krijgen, kunnen ze meer optimale keuzen maken; en zal er minder vaak sprake zijn van machtsmisbruik en misleiding door de sterkere marktpartijen zoals de aanbieders van goederen en diensten.

#### 5. 'Alles onder controle'

Steeds meer overheidstaken zijn buiten de departementale, ambtelijke dienst gebracht, op afstand geplaatst, in ZBO's, RWT's of PPS-constructies ondergebracht. Om zicht te houden op de conforme en sobere vervulling van de hun opgedragen overheidstaak is het wel zaak dat de uitvoering door deze agentschappen transparant is. De toezichthouders moeten goed geïnformeerd zijn. In de wetten waarbij taken aan ZBO's worden overgedragen vinden we dan ook informatie- en verantwoordingsverplichtingen. Maar treffen we ook de regeling van toezichtrelaties. Als de toezichthouder het allemaal goed kan monitoren, is de zaak onder controle, althans dat is de veronderstelling (de beleidstheorie).

#### 6. 'Op het (ere)schavot'

Een van de manieren waarop de overheid instellingen met een sanctie kan treffen, is door hun gebrekkige normnaleving algemeen bekend te maken: naming-and-shaming. Maar omgekeerd is het ook mogelijk om een instelling een extra stimulans te geven. Dat kan door te stellen dat deze instelling 'best practices' heeft

geleverd. Het bekendmaken van inspectiegegevens kan ertoe leiden dat sommige scholen worden gebrandmerkt als 'zwakke school', terwijl andere onderwijsinstellingen (de Universiteit Utrecht) openlijk worden geprezen om hun hoge positie op de internationale ranglijsten.

#### 7. 'Regie over markten'

De vijfde betekenis is die van Europees recht, het mededingingsrecht. Er moet natuurlijk wel sprake zijn van een 'level playing field'. In Kamerdebatten over de voormalige openbare nutsvoorzieningen en de aanbesteding van overheidsopdrachten struikelen we over het begrip transparantie. Ook nieuwkomers en buitenlandse bedrijven moeten faire kansen krijgen. Monopolies moeten worden doorbroken. Zo wordt met het informatierecht de doelmatigheid – en daarmee de welvaart – bevordert, althans dat is de onderliggende bedoeling.

#### 8. 'Open kaart'

De zesde betekenis van het woord transparantie in de context van het Kamerdebat is: hoe moet je vertrouwenwekkend omgaan met de media en de relevante omgeving? Als er problemen zijn, is het misschien goed om die maar meteen te melden. 'Er is niets te verbergen.' De beoordeelde instanties moeten hun blazoen schoonhouden door te doen wat ze prediken, door integriteit boven alles te plaatsen. Te denken valt aan soft law in de vorm van Handvesten Publieke Verantwoording.

#### 9. 'Tomtom'

In de zevende en laatste betekenis van transparantie gaat het erom dat je als burger makkelijk de herkomst van besluiten en diensten kan achterhalen. De overheid moet er wel voor zorgen dat de burger weet waar die moet zijn. Informatie moet makkelijk toegankelijk zijn. Deze uitleg van transparantie zou wel eens ten grondslag gelegen kunnen hebben aan de een-loket-gedachte, de geïntegreerde omgevingsvergunning (Wabo), of de gedachte dat waar mogelijk overheidsinformatie en overheidsdiensten digitaal beschikbaar moeten zijn.

#### 10. Besluit

Met deze opsomming van de zeven definities van transparantie hoop ik de lezer ervan te hebben overtuigd dat het besproken proefschrift juist ook voor het informatierecht relevantie heeft. Het laat namelijk zien welke bedoelingen de wetgever – de Kamerleden en de bewindslieden – hebben wanneer ze het argument transparantie in stelling brengen.

Ten slotte nog een laatste kritische kanttekening. Scholtes geeft haar proefschrift als ondertitel mee: 'icoon van een dolende overheid'. Deze ondertitel komt mijns inziens uit de lucht vallen. Dat bewindslieden en politici in het kader van de voortgaande modernisering over geslaagde communicatie spreken in termen van transparantie is slim. Het verwijst naar een cultuur waarin we eerst willen zien (in plaats van lezen) voor we iets aannemen. Bovendien past het begrip in een moderne cultuur waarin internet de dominante vorm van informatieuitwisseling geworden is.

*Michiel Herweijer*<sup>1</sup>

*Nijmegen, september 2012*

1. Prof. dr. M. Herweijer is directeur Noordelijke Rekenkamer en hoogleraar bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen.