

# De politiek van **transparantie**

**Transparantie is een belangrijke democratische waarde voor overheidsorganisaties. Daarom wordt transparantie opgevat als een neutraal en statisch begrip. Maar transparantie is zowel een uitkomst als onderdeel van een politiek-strategisch beleidsproces.**

**T**ransparantie is een onmisbare kernwaarde voor een democratisch regime: zij beschermt mensen tegen de grote en machtige overheid.<sup>1</sup> Transparantie dwingt overheden verantwoording over hun daden af te leggen. Informatie staat aan de basis van verantwoordingsprocessen.<sup>2</sup> Daarnaast zou zij bijdragen aan meer vertrouwen, minder corruptie en betere prestaties.<sup>3</sup>

Het belang van transparantie wordt in het laatste decennium binnen het openbaar bestuur steeds meer onderkend. In 2001 al adviseerde de commissie-Wallage overheden opener met haar burgers te communiceren.<sup>4</sup> Dit jaar bekritiseerde de Nationale Ombudsman het gebrek aan transparantie bij de Nederlandse overheid.<sup>5</sup> Kortom, transparantie is een nastrevenswaardig principe waar niemand tegen zal zijn. Vaak wordt er op abstracte en normatieve wijze over transparantie gesproken en gedacht. Als norm is het iets goeds dat moet worden bevorderd, maar transparantie is geen absolute waarde. Zelfs de meest fervente voorstanders van een transparante overheid zullen moeten toegeven, dat er bepaalde uitzonderingsgronden noodzakelijk zijn.

Daarnaast is er binnen de algemene wettelijke kaders over openbaarheid van overheidsgegevens (Wet Openbaarheid van Bestuur) enige speelruimte voor ambtenaren om in zijn of haar dagelijkse

werkzaamheden invulling aan transparantie te geven. Moet aan een rapportage wel of geen aandacht worden gegeven? Welke aspecten moeten wel of niet worden meegenomen en hoe moeten gevoelige zaken zo worden verwoord dat het geen geweld aan de werkelijkheid doet, maar niet tot onrust of negatieve publiciteit zal leiden. Het zijn juist de dagelijkse beslissingen die bepalen hoe transparant overheidsorganisaties uiteindelijk zijn en niet de abstract vormgegeven regels. Over deze alledaagse vormgeving van transparantie door ambtenaren wordt weinig in de wetenschappelijke literatuur gepubliceerd.

## Definiëring

Hoewel de hype rondom transparantie recent is, bestaat het idee van transparantie al eeuwen. Al in het oude Athene was er een premoderne vorm van transparantie. Burgers - dat wil zeggen mannen die een uitrusting konden betalen - mochten bij belangrijke besluiten, bijvoorbeeld of de Atheners ten oorlog moesten gaan, meekijken en meebeslissen.

Na de uitvinding van de boekdrukkers in de vijftiende eeuw, werd het eenvoudiger informatie breed te verspreiden, dit veranderde het karakter van transparantie. De afstand tussen degene die observeert en degene die wordt geobserveerd werd groter en minder direct. In de loop van de twintigste eeuw zorgden enorme computers ervoor dat er grote hoeveelheden informatie opgeslagen konden worden.

Naarmate het rekenvermogen toenam, nam ook de mogelijkheid toe informatie op te slaan. De komst van internet, halverwege de jaren negentig, zorgde ervoor dat informatie ook gemakkelijk zonder grenzen van tijd en ruimte, ontsloten kon worden. Naast deze technologische verklaring voor de opkomst van transparantie, is er ook een bestuurlijke

1 Popper, K.R. (1945). *The Open Society and its Enemies*, London: Routledge; Birkinshaw, P.J. (2006). Transparency as a human right, in C. Hood, & D. Heald (eds.), *Transparency: The key to better governance?*, Oxford: Oxford University Press, p. 47-58.  
2 Bovens, M.A.P. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.  
3 Hood, C., (2006). Beyond Exchanging First Principles? Some Closing Comments, in C. Hood, & D. Heald (Eds.), *Transparency: The key to better governance?*, Oxford: Oxford University Press, p. 211-226.  
4 Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, (2001), *In dienst van de democratie*, Den Haag.  
5 Visie van de Nationale Ombudsman op een open overheid, Den Haag, 30 januari 2012.

verklaring voor de populariteit van het begrip. Vanaf de jaren tachtig zijn er verschillende bestuurlijke hervormingen gericht op het bedrijfsmatiger laten functioneren en managen van publieke organisaties (nieuw publiek management). Het transparant maken van beleidsresultaten en sectoren, zoals zorg en onderwijs, werd hierdoor steeds belangrijker, ook om het vertrouwen van burgers in de overheid te vergroten.<sup>6</sup> Het toegenomen belang van transparantie blijkt ook uit het politieke en mediadiscours, waarin het begrip transparantie de laatste jaren steeds vaker wordt gebezigd.<sup>7</sup>

Desondanks is er weinig overeenstemming over de definiëring van het begrip. Vaak wordt in metaforen over transparantie gesproken, vaak in termen van ‘ramen’ of ‘gordijnen’ die moeten worden geopend. De elementen daarvan bestaan uit het openbaar maken van informatie van een entiteit over besluitvormingsprocessen, procedures, functioneren of prestaties. Het kan gaan over zowel personen als organisaties.<sup>8</sup> Hoe transparanter een overheidsinstantie is, des te meer deze burgers toelaat om haar prestaties te laten waarnemen. Door het ontsluiten van informatie van of over een overheidsinstantie kunnen externe partijen de organisatie, het interne functioneren en haar prestaties kennen.

Het is van belang bij ‘informatieontsluiting’ het onderscheid tussen actieve en passieve openbaarmaking te noemen. Bij het eerste wordt informatie op verzoek van een persoon (journalisten, onderzoekers, burger) door de overheidsorganisatie openbaar gemaakt door middel van een Wob-verzoek. Bij actieve transparantie maakt de organisatie uit zichzelf de informatie openbaar zonder dat er direct om gevraagd is. Dit kan op verschillende wijzen worden gedaan, bijvoorbeeld door middel van campagnes, folders, massamedia, websites, sociale media.

### Context

Om te weten hoe transparantie in organisaties wordt vormgegeven, werden achttien ambtenaren in tien gemeenten geïnterviewd. Dertien hielden zich bezig met inhoudelijk beleid en zes hadden een communicatiefunctie. Het ging om transparantie in het luchtkwaliteitsbeleid. Dit beleid is onderhevig aan een re-

latief streng openbaarheidsregime. Zo is er niet alleen de Wet openbaarheid van bestuur, maar ook het Verdrag van Aarhus, dat een actieve openbaarheid over milieu-informatie voorschrijft.

Verder is luchtkwaliteit interessant, omdat het een politiek onderwerp is op nationaal maar vooral op lokaal niveau. Dit komt mede door de normen van de EU. Nederland moet in 2015 aan specifieke luchtkwaliteitseisen voldoen. Er mag bijvoorbeeld gemiddeld over een jaar niet meer dan veertig microgram per kubieke meter stikstofdioxide worden gemeten. Verkeer is een belangrijke veroorzaker van dit type vervuiling. Veel gemeenten zijn, om aan deze norm te kunnen voldoen, ver-

## Het transparant maken van beleidsresultaten vergroot het vertrouwen

plicht een actieplan op te stellen en jaarlijks over de voortgang in hun gemeente te rapporteren. Hoe wordt bij dit beleidsonderwerp in de praktijk vormgegeven aan transparantie?

### Transparantiebeslissingen

In eerste instantie wordt de keuze bepaald door de vraag of informatie wettelijk verplicht openbaar gemaakt moet worden. Milieu-informatie is aan een relatief streng openbaarheidsregime onderhevig. Veel metingen en rapporten moeten openbaar worden gemaakt, of dit de gemeente welgevallig is of niet. De richtlijn is dan ook belangrijk voor transparantie van informatie over luchtkwaliteit in de gemeente. Los van de verplichte rapportages die één keer per jaar moeten worden uitgebracht, houden veel gemeenten een website bij, waarop informatie over luchtkwaliteit staat. Hierin hebben gemeenten veel

- 
- 6 Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- 7 Scholtes 2012, E. (2012). *Transparantie als icoon voor een dolende overheid*, Den Haag: Lemma.
- 8 Welch, E.W., Hinnant, C.C. & Moon, M.J. (2005). Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 371-391; Curtin, D., & Meijer, A.J. (2006). Does transparency strengthen legitimacy? *Information polity*, 11(2), 109-123. Grimmelikhuijsen, S.G. (2012). *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government*, Utrecht: Universiteit Utrecht.

vrijheid: worden alle meest recente rapporten op de website geplaatst? Wordt er nog extra informatie gegeven, zoals het weergeven van de laatste metingen? Dit alles is niet wettelijk verplicht, maar veel gemeenten doen het, ofschoon dit sterk afhankelijk is van de kosten. Wanneer rapporten of plannen toch al geschreven zijn, is het een kleine moeite die *online* te zetten.

Aan de 'achterkant' van transparantie lijken kosten een grotere rol te spelen. Om gegevens over luchtkwaliteit te kunnen publiceren, is capaciteit nodig om ze te verzamelen. Ze moeten berekend en gemeten worden en er zijn veel parameters die hierbij een rol spelen (verkeer in de stad en omliggende wegen, weersomstandigheden, uitstoot industrieën). Het uitvoeren van goede en continue metingen kost veel tijd en geld.

Wat was reden om iets niet openbaar te maken of er voorzichtig mee om te gaan? Politieke gevoeligheid

## Politieke gevoeligheid was een belangrijk motief

was een belangrijk motief. Hoe groot is de kans op een rel? Wanneer duidelijk wordt, dat bepaalde luchtkwaliteitsnormen niet gehaald worden, weten ambtenaren dat politieke partijen in de gemeenteraad, bewonersverenigingen, actiegroepen en individuele bewoners hierop reageren en in actie kunnen komen. Toch is het vaak niet de vraag of informatie in dit soort gevallen openbaar wordt gemaakt, maar hoe dit wordt gedaan.

### Communicatiebeslissingen

Men houdt niet zozeer informatie achter, maar kijkt eerder naar de vraag hoe gevoelige informatie op een slimme manier naar buiten kan worden gebracht. In dit opzicht zijn transparantie en overheidscommunicatie met elkaar verweven. De volgende drie aspecten zijn van belang: formulering van onderwerpen, wie brengt informatie naar buiten en de mate van proactiviteit.

Zowel beleids- als communicatiemedewerkers besteden veel aandacht aan de vraag hoe de zaken moeten worden verwoord. Het politieke doel staat voorop, de wethouder moet niet in de problemen komen. Dit dilemma werd breed gedeeld. Transparantie is van belang en men heeft niets te verbergen. Informa-

tie wordt dan ook niet zozeer achtergehouden, de feiten worden op een strategische wijze gerepresenteerd. De ambtenaar heeft te maken met politiek-bestuurlijke verhoudingen en hierop wil de ambtenaar inspelen, dat is onderdeel van de ambtelijke professionaliteit.

De tweede keuze heeft betrekking op de vraag wie de informatie verzamelt en openbaar maakt. Sommige ambtenaren kiezen er bewust voor bepaalde informatie niet zelf te verzamelen of naar buiten te brengen, omdat burgers dit niet vertrouwen. Zo worden soms luchtkwaliteitsmetingen door de GGD van een andere gemeente uitgevoerd om de informatie een objectief karakter te geven.

Een andere afweging is de mate van proactiviteit. Moet informatie actief naar buiten worden gebracht en moet er de aandacht op worden gevestigd? Beleidsplannen en luchtkwaliteitsrapporten moeten openbaar worden gemaakt, maar er is een groot verschil tussen ter inzage leggen of prominent op de website zetten. Of er bewust aandacht aan wordt besteed, hangt af van de omgeving. Is er veel publieke en politieke interesse in luchtkwaliteit of niet? Vaak wordt bewust aandacht besteed aan rapporten, ook als ze niet positief uitpakken. In het geval van geringe interesse, zal informatie niet snel proactief naar buiten worden gebracht. Men wil dan geen slapende honden wakker maken of burgers onnodig ongerust maken.

### Politieke dynamiek

Beslissingen op individueel niveau komen tot stand in interactie met de organisatie- en omgevingsdynamiek. Transparantie op dit niveau wordt gevormd door een dynamisch spel tussen politiek, externe omgeving en interne capaciteit om informatie bij te houden.

Allereerst is politiek leiderschap van groot belang: hecht de bestuurder aan het beleidsonderwerp of aan transparantie? Maar ook de wethouder handelt niet geïsoleerd van de omgeving die uit verschillende actoren bestaat, zoals gemeenteraad, bewonersgroepen, milieugroepen en media. Vaak zorgt media-aandacht of strategisch gebruik van media door milieugroepen ervoor dat er ook vragen komen vanuit de raad.

Naarmate de druk van de omgeving toeneemt, zal een bestuurder eerder geneigd zijn meer drastische beslissingen te nemen.

Daarnaast hebben bestuurders de neiging weinig openheid te geven als er een groot afbreukrisico is.

De bestuurder kan er op worden afgerekend. Veel factoren die luchtkwaliteit beïnvloeden, liggen buiten de invloedssfeer van de gemeente (weersomstandigheden, verkeersintensiteit op rijkswegen). Zonder druk van buitenaf kan de politieke leiding voor minder in plaats van meer transparantie zorgen.

Individuele beslissingen van beleidsambtenaren en communicatieadviseurs spelen bij transparantie een rol, maar wel in een politiek-bestuurlijke context. In deze context speelt een combinatie van leiderschap en externe druk een cruciale rol in het creëren van meer transparantie. Alleen externe druk is niet genoeg: veel media-aandacht of kritische milieubewegingen kunnen ook voor een angstige cultuur zorgen, waarin juist minder informatie naar buiten komt. Alleen leiderschap is ook niet genoeg. Hij of zij heeft een momentum nodig om een verandering in transparantie te kunnen en willen forceren.

### Besluit

De praktische invulling van transparantie gaat over de vraag welke informatie naar buiten komt

en hoe dit gebeurt. Daarbij speelt de politiek-strategische representatie van feiten een belangrijke rol.<sup>9</sup> Ambtenaren ervaren transparantie vaak als een dilemma, want ze willen de waarheid geen ge-

## Ambtenaren ervaren transparantie vaak als een dilemma

weld aan doen. Maar door externe druk van gemeenteraad, burgers en media worden bestuurders gedwongen openheid te geven. Anderzijds is transparantie ook onderdeel van de politieke strijd om het beleid. Zowel gemeenten als externe actoren gebruiken het als wapen om het beleid in de gewenste richting te sturen. De democratische waarde transparantie is dan ook niet neutraal. ■

9 Stone, D. (2002). *Policy paradox: the art of political decision making*, New York City: WW Norton.

### Het werk van Max Weber



Max Weber (1864-1920)

Twee essays - *Politiek als beroep* en *Wetenschap als beroep* - zijn opnieuw uitgegeven door Vantilt. Ze bieden een beknopte en elegante kennismaking met de centrale thema's van het werk van Max Weber (1864-1920). De twee essays zijn op het einde van de Eerste Wereldoorlog verschenen. Het gaat om twee klassieke essays van een van de grondleggers van de sociologie en tevens een groot en veelzijdig geleerde. Beroep is de vertaling van het Duitse woord *Beruf*. Maar dat kan zowel beroep als roeping betekenen. En in die tweeledige betekenis wordt het hier ook gebruikt. In *Politiek als beroep* maakt hij het beroemde onderscheid tussen *Gesinnungsethik* (waarin ethische principes leidend zijn) en *Verantwortungsethik* (waarbij het gaat om de verantwoording van uitkomsten van politiek handelen). Dit dilemma is nog steeds uiterst actueel en wordt nergens zo scherp uiteengezet als in deze tekst. Hij is ook de theoreticus van de waardevrijheid in de wetenschapsbeoefening, dat wil zeggen de scheiding van de wereld van de feiten, wat het terrein van de wetenschap is, en de wereld van de waarden en beslissingen wat het terrein van de politiek is. Dit is bekend geworden als het decisionistische model, waarin rationaliteit van de midden hand in hand gaat met de irrationaliteit van waarden en doelen. Het staat tegenover het technocratische model. In dat model wordt uitgegaan van het primaat van de wetenschappelijk-technische intelligentia en wordt besturen van de samenleving gezien als een zaak van wetenschappelijk-technische deskundigheid. In het decisionistische model speelt de politicus daarentegen de eerste viool en wordt de rol van de wetenschapper beperkt tot het leveren van instrumentele kennis waarover de politicus naar eigen goeddunken kan beschikken. Beide essays, hier samengebracht in een vertaling van Hans Driessen, nemen in Webers oeuvre een bijzondere plaats in, omdat hij schrijft vanuit een grote persoonlijke betrokkenheid en in een directe en toegankelijke stijl.