



**Toespraak vice-president van de Raad van State tijdens de Montesquieu zomerconferentie op dinsdag 3 september 2013**

Het doet mij plezier u hier allen vandaag te mogen ontvangen en welkom te heten in wat met recht een van de achterkamers van de Raad van State mag heten. Gelet op het thema leek het een goede gedachte om de achterkamer van de Raad voor u open te stellen. Ziet u gelijk dat er weinig te verbergen valt, behalve een bijzonder mooie ruimte. De Gothische zaal; Koning Willem II liet hem aanleggen om zijn schilderijen voor het publiek open te kunnen stellen. De zaal is er nog, de schilderijen zijn helaas vrijwel alle verdwenen in de Hermitage. Maar goed, u was niet gekomen voor rondleiding van het paleis. Het onderstreept wel dat de aanduiding: achterkamer, betrekkelijk is.

Thema van de zomerconferentie is openbaarheid: *Weg met achterkamertjes? Alles openbaar? Transparantie: kansen en risico's!* Het thema vormt een waardige afsluiting van een zomer die in het teken heeft gestaan van openbaarheid en het belang daarvan. Het begon met de onthulling over het afluisterproject van de NSA. Mijnheer (of mevrouw) Manning, de aanstichter van Wikileaks, werd in de VS veroordeeld. Nationaal was er een levendige discussie over misbruik van de WOB. En de behoefte aan openheid bleek nergens sterker dan in de discussie over de ware toedracht bij de gifgasaanval in Damascus.

Het programma biedt twee weken van lezingen waarin transparantie van alle kanten wordt belicht; openbaarheid, integriteit, toezicht, transparante rechtspraak. Het zijn aspecten van eenzelfde thema. Ze worden zelfs vaak met elkaar verward. Vraag is echter of het ook *facetten* zijn van dezelfde briljant: een betrouwbare overheid. Want openheid, openbaarheid, transparantie, zijn wezenlijk verschillende zaken. Ze kunnen zelfs aan elkaar tegengesteld zijn. Wikileaks laat dat zien. Het lekken van honderdduizenden documenten biedt openheid. Maar openheid is nog geen openbaarheid; dat is het alleen als men er vanuit mag gaan dat de informatie een betrouwbaar beeld biedt. En openbaarheid van bestuur en het transparantie zijn nog weer wat anders. Niemand heeft al die documenten gelezen. De beelden en conclusies die we krijgen zijn bewerkingen van een selectie. Volledige openheid is vaak de beste camouflage van wat men vertrouwelijk wil houden.

We moeten ons wel bewust zijn dat gebruik van termen als openbaarheid, achterkamertjes, transparantie, van de discussie daarover een *petitio principii* maken; wat bewezen moet worden, wordt verondersteld.

De term achterkamer heeft in de loop van de tijd een merkwaardige transformatie doorgemaakt. Vroeger was de achterkamer bestemd voor het dagelijks leven en de voorkamer voor de zondag en het bezoek. In de achterkamer zei men elkaar de waarheid, in de voorkamer deed men zich beter voor dan de werkelijkheid. In de jaren tachtig duikt opeens de term achterkamertjespolitiek op als aanduiding voor politieke besluitvorming buiten de geëigende, openbare kanalen. De term doet het in de politiek geweldig, met name bij partijen die niet in de achterkamer aanwezig zijn. Maar het zegt niets. Gebruik



van de term veronderstelt het onderscheid tussen wat in de openbaarheid besproken moeten worden en wat niet. Dat politieke fracties in beslotenheid hun standpunt vaststellen, om dit vervolgens uit te dragen, heet geen achterkamertjespolitiek; dat is normaal. Dat een regeerakkoord in beslotenheid wordt onderhandeld en eerst aan de fracties voorgelegd voordat men er mee naar buiten komt, heet geen achterkamertjespolitiek maar informeren en formeren. Daarom: achterkamertjes weg, alles openbaar, zegt niet meer dan: openbaar wat openbaar moet. Dat is vanzelfsprekend. Kwatta is kwatta omdat er kwatta op staat.

Plaatsen waar overleg plaatsvindt dat besloten moet blijven, noemen we geen achterkamer, maar bestuurs- of fractiekamer, de Trêveszaal, Catshuisberaad, het geheim van het Paleis, enzovoort. Openbaren wat daar besproken wordt, is, zo al niet strafbaar, dan toch in ieder geval onbehoorlijk en een schending van het vertrouwen.

De relatie tussen vertrouwen en openbaarheid is daarom ook niet eenduidig. Heimelijk doen wat openbaar moet, schendt het vertrouwen, maar openbaren wat vertrouwelijk is, niet minder. Vertrouwen is niet een kwestie van openbaarheid of niet, maar van wat men verwacht of verwachten mag.

Daarom moeten we ook oppassen met de term transparant toe te passen op de overheid. Het suggereert dat de overheid transparant kan zijn; dat is onhaalbaar. Transparant is een absoluut begrip, net als zwanger; iets is transparant of niet. Bovendien, zwangerschap laat zich nog vaststellen, maar transparantie is een subjectief oordeel. Transparantie is daarom onhaalbaar. Wat de een transparant vindt, noemt de ander ondoorzichtig. Streven naar transparantie impliceert de erkenning dat men het niet is. En is men eenmaal transparant, dan kan het alleen maar minder worden; transparanter, dan transparant kan niet. Daarom transparantie naar voren schuiven als voorwaarde voor vertrouwen in de overheid, is een bron van wantrouwen inbouwen.

Het debat over openbaarheid moet gevoerd worden maar daarbij moeten we ons bewust zijn hoezeer het gebruik van de termen en de vraagstelling de uitkomst van de discussie dreigen te beïnvloeden.

Het zou slecht zijn indien het debat op die wijze vertekend zou worden, want het is een belangrijk debat. Toegankelijkheid en openbaarheid van bestuur zijn in de loop van de afgelopen decennia steeds meer geworden tot wezenlijke elementen van de democratie zoals wij die kennen. Zonder openbaarheid en transparantie zijn publiek debat, verantwoording en controle minder goed denkbaar. *'Transparantie is goed en openbaarheid moet'* zijn dogma's van hedendaagse democratisch geloof. In zijn *La contre-démocratie*, analyseert Rosanvallon de verschillende elementen die weliswaar geen direct onderdeel vormen van de democratische besluitvorming, maar die institutioneel wezenlijk zijn voor de moderne democratie. Daar rekent hij ook de openbaarheid toe, die wezenlijk is om maatschappelijke tegenkrachten te laten functioneren.

Is het daarmee een machtsfactor, zoals het thema van vanmiddag suggereert. Kennis is macht en openbaarheid maakt kennis mogelijk. Daarmee is openbaarheid niet zelf macht, maar een element dat de machtsverhoudingen reguleert. Daarmee is echter ook gegeven dat volledige openheid en openbaarheid net zo verwerpelijk zijn als de volledige



MONTESQUIEU INSTITUTE  
MONTESQUIEU INSTITUUT

afwezigheid daarvan. Openbaarheid is goed, maar daarmee is niet gezegd dat meer openbaarheid beter is. Meer is niet per definitie beter.

De vraag blijft derhalve onverkort wat dient openbaar te zijn en wat besloten, en wat is de maatstaf waar dat aan moet worden afgemeten. Natuurlijk, openbaarheid kan bijdragen aan een levendig openbaar debat, maar het kan evenzeer tot verlamming van de publieke besluitvorming leiden. Een democratie is gebaat bij debat, maar het gaat uiteindelijk om de beslissingen die in het algemeen belang genomen worden. Een keerzijde van de openbaarheid kwam, ook deze zomer, onbedoeld tot uitdrukking in de berichten over de Rijksvertegenwoordiger op de BES. In de berichtgeving werd vermeld dat een adviseur die op verzoek van de minister de bestuurlijke verwickelingen op Bonaire had onderzocht, zijn verslag mondeling aan de minister had uitgebracht opdat het verslag niet onder de WOB openbaar zou worden.

Wat dient openbaar te zijn en wat moet besloten zijn, en aan welke maatstaf moet dat worden afgemeten is de vraagstelling zoals die zich ook vanmiddag presenteert. Het is een wezenlijk debat voor de kwaliteit van de moderne democratie. Het is verheugend dat het onderwerp vanmiddag wordt belicht door de heer Brenninkmeijer die vanuit zijn positie als Nationaal ombudsman een eigen blik heeft op het functioneren van de overheid en de betekenis daarbij van openbaarheid.

Daarom laat ik het onderwerp nu snel over aan zijn goede zorgen. Ik hoop dat het onder zijn goede zorgen een vruchtbare middag wordt.