

# Openbaarheid, verantwoordelijkheid, vertrouwen: een ménage à trois

Joop van den Berg en Luc Verhey

## Een relatiepatroon met taaie wortels

Zoolang wij in ons gemeentewezen publiciteit missen, zal de groote weg tot verbetering zijn gesloten. Zonder publiciteit geene hervorming. Hervorming heeft de onverzettelijksten aller vijanden, de gewoonte, tegen zich. Gewoonte is vooroordeelziek, dewijl zij zonder onderzoek haren gang gaat: en vooroordeel ruimt voor geene macht, dan voor publiek onderzoek, het veld.

Met deze eikenhouten zinnen sloot Johan Rudolf Thorbecke zijn brochure *Over plaatselijke begrooting* uit 1847 af.<sup>1</sup> Thorbecke was op dat moment, naast hoogleraar, gemeenteraadslid in Leiden en ergerde zich mateloos aan het gebrek aan openbaarheid van het werk in de raad. Het mag in dit geval gaan over het bestuur van de gemeente, het citaat had in veel opzichten ook kunnen gelden voor het landsbestuur, al waren in 1847 de vergaderingen van de Tweede Kamer al enige decennia openbaar.

Thorbecke stapte met deze zinnen in een traditie, door de Patriotten een eeuw daarvoor gevestigd tijdens de oude Republiek: het verlangen naar openbaarheid van bestuur en daarmee de controleerbaarheid ervan. In Thorbeckes zinnen klinkt door wat wij hier zullen bespreken als een vaste driehoeksrelatie. Als grondslag daarvan dient de openbaarheid van bestuur, die gepaard dient te gaan met vrijheid van drukpers (nu: media) om effectief te zijn. Zij scheidt de voorwaarden voor publieke controle van het bestuur, in het bijzonder van begroting en belastingen. Deze controle diende halverwege de negentiende eeuw de vorm aan te nemen van politieke verantwoording ten overstaan van de volksvertegenwoordiging. Werd openbaarheid aanvankelijk beschouwd als voldoende grondslag voor vertrouwen, in de loop van de negentiende eeuw werd zij als kern van het parlementair stelsel tot een zelfstandige waarde naast openbaarheid en verantwoording.

In ons betoog zullen wij laten zien dat in die driehoeksrelatie de drie nauw met elkaar samenhangende waarden – openbaarheid, verantwoordelijkheid en vertrouwen – niet telkens evenveel betekenis hebben gehad en dat het zwaartepunt door de jaren heen kon wisselen, al naar gelang de ontwikkeling van politieke machtsverhoudingen en de taken en ambities van de overheid. Dat neemt niet weg dat de drie het nooit helemaal zonder elkaar hebben kunnen stellen, ook als een ervan de meeste aandacht opeiste.

Wij zullen die verschuivende aandacht voor elk van de drie waarden beschrijven in een viertal historische perioden: die van Patriotten en Bataafse Republiek (1770–1806);

het Koninkrijk van de Restauratieperiode op weg naar constitutionele modernisering (1814-1880), waarin 1848 als scharnier fungeert; het tijdperk van partijvorming en partijpolitieke heerschappij (1880-2002); en ten slotte de eerste decennia van de eenentwintigste eeuw, waarin het verlangen naar openbaarheid nieuwe impulsen krijgt. Hoewel naar de laatste periode, die van onze eeuw, relatief veel aandacht zal uitgaan, is het niettemin van groot belang de telkens verschuivende zwaartepunten uit het verleden in de analyse te betrekken. Daaraan is af te lezen dat het gaat om een ingewikkelde dynamiek in een relatie met oude en tegelijk taaie wortels.

## Het begin: verlangen naar openbaarheid

De centrale aandacht voor openbaarheid van bestuur en tegelijk persvrijheid is niet pas bij Thorbecke begonnen. Al in Patriotse geschriften vanaf halverwege de achttiende eeuw is de aandring te vinden tot openbaarmaking van privileges en regels voor de organisatie van gilden.<sup>2</sup> Vooral naarmate het met de Republiek slechter ging, nam daarnaast de vraag toe naar openbaarmaking van uitgaven en belastingen. Dit verlangen naar ‘publiciteit’, zoals Thorbecke het later noemde, kreeg belangrijke impulsen dankzij de beroemde brochure van Johan Derk van der Capellen tot den Pol, *Aan het volk van Nederland*,<sup>3</sup> door hem anoniem gepubliceerd in 1781. In het slotstuk van zijn anti-orangistische pamflet – het ging hem er immers vooral om de kwalen van het Oranjeregime aan de kaak te stellen – volgde een hartstochtelijk pleidooi voor openbaarheid en bijbehorende vrijheid van drukpers.<sup>4</sup>

Toen kort na Van der Capellens dood vertegenwoordigers van gewapende burgerwachten in 1785 in Leiden bijeenkwamen, pleitten ook zij in het zogenoemde *Leidsch Ontwerp*<sup>5</sup> vooral voor openbaarheid, in het bijzonder waar het ging om inkomsten en uitgaven van het stedelijk bestuur. Die gerichtheid op begroting en belastingen duidde op het verlangen naar wat later een essentiële hoeksteen van parlementair bestuur zou worden: het budgetrecht.

Toen de Patriotse rebellie van de jaren tachtig was neergeslagen en de stadhouder het weer voor het zeggen had gekregen, was er van openbaarheid noch verantwoording sprake, laat staan van vertrouwen. Geweld en repressie kwamen ervoor in de plaats totdat Franse troepen, voorafgegaan door een Nederlands detachement onder leiding van Herman Daendels, in de winter van 1794-1795 niet alleen Oranje verjoegen maar ook de nieuwe Bataafse Republiek mogelijk maakten.<sup>6</sup>

Die had het nogal moeilijk met de formulering van haar nieuwe constitutie; zij moest een eenheidsstaat worden en zichzelf tegelijk transformeren tot Nederlands eerste democratie. Ze werd gevormd naar ten dele Amerikaans, ten dele Frans voorbeeld. Daarin stond openbaarheid van handelen door het Wetgevend Lichaam voorop en tegelijk een openbaar jaarbudget, door dit Lichaam (bestaande uit twee Kamers) vast te stellen. Van ministeriële verantwoording zoals wij die begrijpen, was geen sprake. Nieuwe wetten werden formeel door een of meer leden van het Wetgevend Lichaam

voorgedragen. Het Uitvoerend Bewind bestond uit vijf leden en had doorgaans door middel van daaronder ressorterende ‘agenten’ wetgeving voorbereid. Agenten noch bewindvoerders waren echter bevoegd met leden van het Wetgevend Lichaam mondeling in contact te treden; zij dienden zich te beperken tot schriftelijke communicatie.<sup>7</sup> De openbaarheid bestond op papier.

Erg overzichtelijk functioneerde het allemaal niet. Het nieuwe bestel bleek vooral voor bewindvoerders en agenten nauwelijks uitvoerbaar, ook omdat de twee Kamers elk zo hun eigen opvattingen hadden en elkaar en het bewind het leven onevenredig moeilijk maakten. De oude Republiek heeft geen onderscheid tussen wetgeving en bestuur gekend; de Bataafse Republiek kon er niet mee uit de voeten. De eerste democratie werd daarom al spoedig een mislukking.

## **Modernisering, met de Koning als sta-in-de-weg**

Aan het begin van de negentiende eeuw, in 1806, vestigde Napoleon onverhoeds het koningschap in ons land, dat, even afgezien van de drie jaren van annexatie door Frankrijk tussen 1810 en 1813, niet meer zou verdwijnen. Maar, hoe dit koningschap in te passen in een min of meer modern constitutioneel bestel? In twee fasen, in 1814 en 1815, werd daar onder leiding van Gijsbert Karel van Hogendorp aan gewerkt, de tweede keer in het kader van het kortstondige Verenigd Koninkrijk der Nederlanden. Naar de vorm was er veel ‘Restauratie’ in te vinden, als het ging om eerherstel van de oude standen, het onderscheid tussen stad en dorp en vooral de terugkeer van oude namen als de Staten-Generaal en de Raad van State. Tegelijk echter bleef de eenheidsstaat behouden; hij werd zelfs nog wat verder gecentraliseerd. De Staten-Generaal werden vanaf 1815 een uit twee Kamers bestaand parlement, en de Tweede Kamer vergaderde zowaar in het openbaar. Het kwam zelfs tot formele vastlegging van de drukpersvrijheid, al zou de praktijk tegenvallen.<sup>8</sup>

De koning regeerde zelf, zoals ook Lodewijk Napoleon al deed. Die laatste had echter een vast orgaan van adviserende ministers in een ‘Staatsraad’ om zich heen. Koning Willem I beschikte weliswaar over een daartoe ingestelde Raad van State, maar een echt kabinet werd dit niet en dus werd vicepresident Van Hogendorp ook niet de premier die hij dacht te worden. Dat gold evenmin voor de aan de napoleontische periode overgehouden ‘Secretaris van Staat’; de koning achtte zichzelf de meest competente premier. Voor de organisatie van het bestel was na 1815 meer gekeken naar het Engelse voorbeeld, dat immers ook werd geleid door het koningschap. Dat had dus de introductie moeten betekenen van een ministeriële verantwoordingsplicht tegenover de Staten-Generaal, maar daaraan stond de koning in de weg. Daardoor kreeg ook vertrouwen als beginsel van omgang tussen ministers en Staten-Generaal geen kans.<sup>9</sup>

Zo bleef alleen openbaarheid, althans van wetgeving, als publieke waarde over. Daaraan wist Willem I echter in diverse fasen eveneens een eind te maken, waardoor zijn bewind steeds autocratischer werd. Dat deed hij in 1818 met behulp van de ‘Blan-

quetwet', waarmee de medewetgever werd uitgeschakeld; met het 'Conflictenbesluit' (1822), ten koste van rechterlijke correctie; ten slotte met het 'amortisatiesyndicaat', waarmee het budgetrecht werd uitgehold. Bestuur voltrok zich voortaan buiten de openbaarheid.<sup>10</sup>

Geen wonder dat Thorbecke, die daaraan zo zeer hechtte, zich geleidelijk losmaakte van zijn aanvankelijke loyaliteit aan het koningschap en evenals Van Hogendorp steeds kritischer werd over het bestel van de Restauratie. Nadat de Belgische Opstand van 1830 een einde had gemaakt aan het Verenigd Koninkrijk en de aanvankelijke solidariteit van 'het noorden' met de koning was opgedroogd, barstte in 1839 de bom: de Tweede Kamer weigerde de tienjaarlijkse begroting goed te keuren en de belastingmaatregelen te accepteren die de schuld moesten lenigen. De Kamer eiste haar budgetrecht op en maakte aan het gerommel met het amortisatiesyndicaat een einde. Zij liet twee ministers vertrekken en zette aldus voor het eerst de vertrouwensvraag in, al zou het nog jaren duren voordat die echt ingeburgerd raakte. Ten slotte vestigde zij formeel de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>11</sup>

De Grondwet werd vanaf 1840 op punten aangepast: de tienjaarlijkse begroting werd een tweejaarlijkse en de ministeriële verantwoordelijkheid kreeg concreet gestalte door invoering van het contraseign. De Koning zou geen enkel besluit meer kunnen tekenen zonder de instemming van een minister. Hoezeer wij ook geneigd zijn naar 1848 te kijken als het gaat om de grote constitutionele hervormingen van de negentiende eeuw, de onomkeerbare stappen van 1840 op de weg naar de constitutionele 'driehoeksrelatie' zoals wij die kennen, waren van groot zelfstandig belang.<sup>12</sup> Alleen de vertrouwensvraag zou nog geruime tijd onderwerp van pittig debat blijven, niet alleen tussen Koning en ministers enerzijds en Tweede Kamer anderzijds, maar ook tussen leden van de Tweede Kamer onderling.

Natuurlijk staat in de Grondwetsgeschiedenis de herziening van 1848 centraal, al was het maar door de invoering van het rechtstreekse kiesrecht en daarnaast door de uitbreiding van bevoegdheden van het parlement, zoals het interpellatierecht en het recht van enquête naast de mogelijkheid tot amendering van wetsvoorstellen en de van dan af jaarlijkse begroting. In de laatste jaren voor 1848 was eigenlijk alleen het rechtstreekse kiesrecht nog omstrede gebleven; vrijwel alle andere hervormingen waren al onderdeel van parlementaire consensus geworden.<sup>13</sup> Er was dus ook een meerderheid voor de politieke ministeriële verantwoordelijkheid, maar wat betekende die nu precies?

Om te beginnen hield deze de verplichting in de beide Kamers te voorzien van antwoord op de daar gestelde vragen, zowel bij begrotingsdebatten als bij interpellaties. Let wel, die verplichting bestond alleen als *de Kamer* daarom vroeg; het was niet voldoende dat één Kamerlid of een minderheid aan leden de vraag stelde. Pas in 1987, meer dan honderd jaar later, zou de inlichtingenplicht worden 'geïndividualiseerd'. Zo kon het voorkomen dat ministers in de jaren vijftig van de negentiende eeuw doodleuk inlichtingen weigerden te geven, erop speculerend dat de meerderheid de vragensteller niet zou steunen.<sup>14</sup>

Had een minister of kabinet ook het vertrouwen nodig van de beide Kamers? Ja en nee: dat vertrouwen werd verondersteld. Mocht het ontbreken, zo legde H.G. Lagemans in navolging van Thorbecke in zijn dissertatie uit 1855 uit,<sup>15</sup> dan kon de Kamer zich slechts tot de Koning richten met een ‘eerbiedig verzoek’ dan wel een ‘ernstig verzoeg’. De Kamer begreep al spoedig dat het stelselmatig afwijzen van wetsvoorstellen – Thorbecke ontwikkelde er al aanstonds na 1848 een grote bedrevenheid in – een patent middel was om ministers tot wanhoop en dus tot aftreden te dwingen. Hij deed het niettemin voorkomen alsof het hem slechts om de kwaliteit van de wet te doen was en niet om de minister; ook Thorbecke was immers niet vrij van hypocrisie.<sup>16</sup>

De politieke verantwoordelijkheid werd door Thorbecke maar ook door Van Hall en andere prominente Kamerleden meer juridisch dan politiek verstaan, en daarmee week de uitleg ervan nogal af van het Britse voorbeeld. Dat liet immers ruimte voor juridische én politieke sancties. Desondanks waren er al spoedig Kamerleden als de Zeeuwse liberaal Daniël van Eck<sup>17</sup> die meenden dat, als de Kamer geen vertrouwen had in de bekwaamheid van ministers, de mogelijkheid moest bestaan het vertrouwen in zulke ministers op te zeggen, bijvoorbeeld door afwijzing van hun begroting. De interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid ontwikkelde zich dan ook betrekkelijk snel in politieke richting, zoals zou blijken in de jaren 1866-1868.

In die jaren vocht de Tweede Kamer met het kabinet, niet het minst ook met een onwillige koning Willem III, de strijd uit om evenwicht of overwicht van het parlement.<sup>18</sup> De Tweede Kamer won de strijd: duidelijk werd dat geen kabinet of minister kan aanblijven die het vertrouwen van een van beide Kamers heeft verloren; voorts dat in een conflict tussen parlement en regering de laatste eenmaal kan interveniëren met een besluit tot ontbinding van de Kamer (of beide Kamers), maar dat de regering (lees: de Koning) haar verlies heeft te nemen als de politieke verhoudingen na de verkiezingen blijven zoals die waren.<sup>19</sup>

## **Het vertrouwen centraal: de eeuw van de politieke partij**

De macht van de Staten-Generaal werd in het laatste kwart van de negentiende eeuw geleidelijk steeds groter, maar het waren in die periode vooral de politieke partijen die aan invloed wonnen. Coalities van partijen brachten een hechte verbinding tot stand tussen de regering en de parlementaire meerderheid.<sup>20</sup> In het verkeer tussen regering en parlement, maar tegelijk tussen politieke organen en het groeiende electoraat – vanaf 1918 onder algemeen kiesrecht – ging het vertrouwen de beide andere waarden van democratisch bestuur overheersen.

Dat de kracht van de ministeriële verantwoordelijkheid verminderde, wordt geïllustreerd door het in onbruik geraakte enquêterecht. Tussen 1886, het jaar van de arbeidsenquête, en 1984, het jaar van de rsv-enquête, heerste er stilte op dit front. De uitzondering vormt de parlementaire enquête naar het regeringsbeleid in Londen tussen 1940 en 1945, een poging om de ontbrekende controle van de bezettingsjaren

enigszins te compenseren.<sup>21</sup> Als er al om onderzoek werd gevraagd, zoals door Pieter Jelles Troelstra naar een te royaal met lintjes strooiende Abraham Kuyper in 1907, dan hield de regerende meerderheid dat tegen. Hetzelfde gebeurde in 1939, toen gevraagd werd om een enquête naar het optreden van de marechaussee in Oss, waar de criminaliteitsbestrijding nogal uit de hand was gelopen.<sup>22</sup>

Wel is de interpellatie in 1906 aangevuld met een schriftelijkevragenrecht, wat aan individuele Kamerleden-backbenchers gelegenheid biedt zich te manifesteren. Slechts zelden leidt dat echter tot politieke wrijving tussen de Kamer en het kabinet. Tot grote openbaringen leidt het evenmin; daar is het in zijn werking ook te traag voor. Het zijn omgekeerd eerder onthullingen in de media die het gebruik van het vragenrecht stimuleren.<sup>23</sup>

De ministeriële verantwoordelijkheid manifesteert zich in de politieke debatten intussen het meest bij wetsvoorstellen of beleidsvoornemens tussen coalitie en oppositie. Daarbij is de verantwoordelijkheid van de individuele minister verschoven naar het kabinet. Ministers die in moeilijkheden komen, kunnen zich veelal verschuilen achter kabinetsbesluiten. Persoonlijke bekwaamheid wordt vervangen door collectieve beheersing. Daarmee verdwijnt de verantwoording niet, maar ze verandert van karakter en ze beschermt tegelijk de individuele bewindspersoon tegen kritiek vanuit de Tweede of Eerste Kamer. Conflicten worden zodoende conflicten tussen regering en oppositie of tussen regeringspartijen onderling.

Daarmee ontstaat ook een zekere beperking van de openbaarheid. Die is door maatschappelijke ontwikkelingen oneindig veel groter geworden in de loop van de negentiende en twintigste eeuw, vooral als het gaat om het binnenlands beleid op sociaal, cultureel en economisch terrein. Dat neemt niet weg dat wat zou moeten gelden als een alom gedeeld beginsel van democratisch handelen, zowel door ministers als door Kamerleden opportunistisch wordt gehanteerd.<sup>24</sup> Terreinen als die van de buitenlandse politiek, de defensie en de koloniale politiek (met inbegrip van de dekolonisatie na 1945) blijven tot ver in de twintigste eeuw moeilijk controleerbaar voor de Kamer, die daar vaker dan elders botst tegen ‘het belang van de staat’. Hetzelfde geldt bijna a fortiori voor al wat te maken heeft met het Koninklijk Huis. Het duurt tot de tijd van het kabinet-De Jong (1967-1971) voordat er een begin van orde komt in de publiciteit over het Koninklijk Huis, de verantwoordelijkheid bij de premier wordt gelegd en de Rijksvoorlichtingsdienst de centrale rol krijgt bij de informatie.<sup>25</sup>

De parlementaire democratie kent natuurlijk crises, soms zelfs heftige crises, maar die treffen hele kabinetten en in hun sequeel hele partijen. Toch waren individuele ministers niet helemaal veilig, waarbij niet-politieke oorzaken dikwijls van doorslaggevend belang waren.<sup>26</sup> Voor ons is het aftreden van staatssecretaris Ferdinand Kranenburg in 1958 misschien wel het interessantst: hij was immers de eerste die slachtoffer werd van incompetentie in de uitvoering. Snel stijgende defensie-uitgaven werden niet voldoende doordacht besteed, zodat de krijgsmacht met ondeugdelijk materieel werd opgescheept.<sup>27</sup> In steeds gecompliceerder omstandigheden werd ambtelijke uitvoering geleidelijk een steeds belangrijker risico voor het overleven van elke politieke leidsman of -vrouw.<sup>28</sup>

Het is daarom opvallend dat, naast het vragenrecht aan het begin van de twintigste eeuw, halverwege diezelfde eeuw de Tweede Kamer besloot de meeste van de commissievergaderingen voortaan in het openbaar te houden. Alleen procedurevergaderingen bleven vertrouwelijk. Nu moet worden gezegd dat commissies in Nederland niet onbelangrijk zijn, maar wel vormen ze de zwakste schakel in de parlementaire keten.<sup>29</sup> Buiten de plenaire vergadering zijn de fracties in de loop van de twintigste eeuw veruit de belangrijkste gremia geworden in beide Kamers.<sup>30</sup> Daar gebeurt het, en in de wandelgangen, maar die kan men moeilijk een toonbeeld van openbaarheid noemen.

Bekend is dat bijna alle voorstellen tot staatkundige vernieuwing die vanaf 1945 zijn gedaan bij wijze van spreken al gestrand waren voordat ze goed en wel waren ingediend. Wat desondanks slaagde, was het initiatief van een commissie onder voorzitterschap van oud-premier Barend Biesheuvel in 1971 om de openbaarheid van het bestuurshandelen zelf aanzienlijk te vergroten door die onder te brengen in een Wet openbaarheid van bestuur (Wob).<sup>31</sup>

Als het gaat om organisatie van verantwoording is vooruitgang geboekt door de instelling van de Nationale Ombudsman. Zowel de Wob als de Ombudsman richten zich rechtstreeks op burgers, die in de loop van de jaren zeventig meer aandacht kregen dan in tientallen decennia daaraan voorafgaand. Daarmee zijn kritische instanties opgezet, niet alleen tegenover de regering maar ook tegenover het parlement.

Daarnaast is er, in de jaren tachtig, de terugkeer van de parlementaire enquête.<sup>32</sup> Die herstelt als het ware de rol van het parlement als echt controlerende, want onderzoekende instelling. Dat blijkt van groot belang voor de mate waarin het parlement geïnformeerd is, al maakt het van de resultaten van enquêtes en andere onderzoeken vaak opmerkelijk weinig gebruik.<sup>33</sup>

Dat laat zien dat de greep van de politieke partij op het parlementaire bestel intussen in kracht begint af te nemen ten faveure van de Tweede Kamer als geheel. Vertrouwen neemt parallel daaraan in belang af ten opzichte van de andere twee waarden in de driehoek, de openbaarheid in het bijzonder. Dat vertrouwen en openbaarheid met elkaar op gespannen voet kunnen staan, is niet beter te illustreren dan met de opmerking van de hoogste Britse ambtenaar in de roemruchte tv-serie *Yes Minister*: 'Arnold pointed out, with great clarity, that Open Government is a contradiction in terms. You can be open – or you can have government.'<sup>34</sup>

## Verdwenen vertrouwen in de nieuwe eeuw

Zo ver was het nog lang niet toen in de tweede helft van de jaren zestig, onder invloed van gematigde polarisatie, de Tweede Kamer een stuk actiever begon te worden: meer interpellaties, meer schriftelijke vragen, meer amendementen en meer moties.<sup>35</sup> Dit ging gepaard met een zwaarder accent op openbaarheid in het parlementaire handelen. Wij attendeerden al op de invoering van openbare commissievergaderingen



*Minister-president Jan Peter Balkenende omringd door journalisten na afloop van het Voorjaars-overleg, 23 april 2008. [ANP - GERARD TIL]*

en op de herleving van de parlementaire enquête. Zoals wel in de wandeling wordt gezegd: vertrouwen is goed, controle is beter.

Het was vooral een groei in politiek zelfvertrouwen die de kritiek op ministers en regeringsbeleid stimuleerde. In de balans tussen vertrouwen, verantwoording en openbaarheid kwam zo meer evenwicht ten gunste van kritisch verantwoording vragen en de bijbehorende vraag naar openbaarheid. Het zwaardere accent op openbaarheid had voorts veel te maken met het verlangen naar democratisering in de samenleving, alsmede naar grotere participatie in de politieke besluitvorming.<sup>36</sup> Bij de drie besproken waarden ging het niet alleen meer om de relatie tussen regering en parlement, maar ook tussen het politieke bedrijf als geheel en de geïnteresseerde bevolking. In dat kader moet de daadwerkelijke totstandkoming worden gezien van de eerder genoemde Wob,<sup>37</sup> die in 1978 werd aangenomen en per 1 mei 2022 is vervangen door de Wet open overheid (Woo). Die had het oogmerk het bestuur opener te maken voor invloed vanuit de bevolking en deze daartoe beter en ruimer in te lichten. In 1983 werd een volgende stap gezet door openbaarheid van bestuur tot een



constitutioneel beginsel te verklaren en, met een opdracht aan de wetgever, op te nemen in de Grondwet (art. 110).

Vanuit de bevolking is het beroep op de Wob beperkt gebleven; gemeentebesturen kregen er meer mee te maken dan de nationale overheid. De ijverigste gebruikers van de Wob werden de journalisten: zij deden er niet alleen veelvuldig een beroep op, maar als zij een weigering tot openbaarmaking kregen, stelden zij beroep in bij de rechter, en soms met succes. Parlementariërs die meer wilden weten, deden een beroep op artikel 68 van de Grondwet, dat de inlichtingenplicht formuleert. In het kader van de algehele grondwetsherziening van 1983 werd, zij het met vier jaar vertraging, in 1987 de inlichtingenplicht 'geïndividualiseerd': bewindslieden moesten nu elk individueel lid van de Kamer van de gevraagde inlichtingen voorzien, tenzij die in het belang van de staat geheim dienden te blijven<sup>38</sup> – een verschuiving naar openbaarheid, maar niet per se naar gebrekkig vertrouwen. Meer informatie kwam eerder tegemoet aan de behoefte van het parlement tot 'mederegering', vooral op terreinen waar niet de wet maar de beleidsnota en de begrotingspost domineerden. Controleren was eigenlijk meer 'bijsturen' dan echt controle uitoefenen.<sup>39</sup>

Wel kwam door het gegroeide gebruik de vraag op naar een meer precieze definitie en reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>40</sup> Was de minister alleen verantwoordelijk als hij zelf van de zaken wist, of was hij ook tot verantwoording verplicht als buiten zijn medeweten om ambtenaren beslissingen of maatregelen hadden genomen? Steeds meer besluitvorming werd immers gedelegeerd of overgelaten aan uitvoerende ambtenaren. Daar kwam nog bij dat een aantal bevoegdheden vanaf de jaren tachtig meer en meer 'op afstand werd geplaatst': in zelfstandige bestuursorganen<sup>41</sup> (tegenwoordig vaak 'autoriteiten' genoemd) of zelfs, buiten de overheid, bij private instellingen. Waarop was de minister precies aanspreekbaar en, in verband daarmee, wat viel de minister dan wel of niet aan te rekenen? Het rapport *Steekhoudend ministerschap* uit 1993 schiep enige helderheid.<sup>42</sup> Als het ging om de met de verantwoording samenhangende inlichtingenplicht van artikel 68 van de Grondwet,<sup>43</sup> bood de notitie van minister Klaas de Vries van 2002 soelaas.<sup>44</sup> Hoewel de discussie op onderdelen doorging, leek er voorlopig voldoende staatsrechtelijke duidelijkheid te bestaan.

Toch voorzag de notitie van De Vries al een probleem dat later sterk aan betekenis zou winnen, juist omdat het de relatie tussen openbaarheid en verantwoording enerzijds en vertrouwen anderzijds onder grote spanning zou zetten. Want wie of wat had er nu voorrang als het om inlichtingen ging: de Kamer en haar leden (art. 68 Grondwet) of de onderzoekende journalistiek (Wob)? Het was al niet bijzonder meer als de Kamer achter problemen en fiasco's kwam dankzij journalistiek spreekwerk en niet doordat zij zelf zo volledig was ingelicht. Dat was nog tot daaraan toe: journalisten kunnen zich, mits zij er de middelen voor krijgen, exclusief richten op een bepaalde kwestie. Kamerleden kunnen dat veel minder, zij dienen hun aandacht over allerlei thema's te spreiden. Verstandige parlementariërs maken van journalistieke informatie dankbaar gebruik; daar dient die immers voor.

Maar, zoals de kabinetsnotitie van 2002 al constateerde, het kon nog pijnlijker.<sup>45</sup> Kamerleden vroegen naar specifieke informatie, maar deze werd al dan niet met een beroep op ‘het belang van de staat’ geweigerd of in elk geval niet verstrekt. Het kon dan ook gaan om informatie die in het intern beraad van de minister met zijn ambtenaren was gewisseld. Daaruit zou tevens kunnen blijken dat de minister en zijn adviseurs dan wel de adviseurs onderling het niet eens waren. Vervolgens gingen journalisten daarnaar op zoek en die kregen op grond van de Wob (nu: de Woo) en de geleidelijk ruimer geworden rechtspraak, diezelfde informatie soms wel. Daarop reageert een Kamer niet ten onrechte nogal gebeten.

Toch is zulk een pijnlijke samenloop van omstandigheden niet per se aan ministeriële kwaadwilligheid te wijten. Hij kan bijvoorbeeld overtuigd zijn geweest juist te handelen ter bescherming van de vrije interne gedachtewisseling op zijn ministerie. Het is immers ook in zijn belang (en last but not least in het algemeen belang) dat ambtenaren vrijuit durven communiceren en adviseren. Journalisten krijgen van de minister door een gerichtere vraagstelling de informatie soms wel of gaan in geval van weigering in beroep bij de rechter. En ja, nu en dan met succes.<sup>46</sup> Zo lijkt het erop alsof een beroep op artikel 68 van de Grondwet minder gewicht heeft dan een beroep op de Wob (of nu: Woo) en journalisten meer rechten hebben dan Kamerleden. Dat is weliswaar onjuist, maar het verbetert het humeur van de Kamer desondanks niet.<sup>47</sup>

Het zijn dit soort situaties die het wantrouwen van Kamerleden hoe dan ook voeden. Het voedt ook staatsrechtelijk populisme: wat de Kamermeerderheid wil, moet worden geleverd; sterker nog, wat elk Kamerlid wil, moet worden geleverd en wel onmiddellijk. Uitblijven van de gevraagde informatie wordt al snel gekwalificeerd als blijk van aperte onwil. Van lieverlede wil de Kamer alle relevante documenten in handen krijgen, hoewel zij tegelijkertijd vreest dan een ‘vrachtwagen’ aan ongesorteerde informatie over zich uitgestort te krijgen.<sup>48</sup> Zo werkt openbaarheid en het gemanipuleer daarmee een steeds verder verdwijnend vertrouwen in de hand. In de verwarring die er het gevolg van is, wordt ook de ordelijke verantwoording steeds moeilijker.<sup>49</sup>

De Kamer mag te weinig vertrouwen hebben om de ministeriële verantwoording goed te laten functioneren, het probleem ligt, zoals hierna nog zal worden betoogd, niet alleen bij haar. Maar de Kamer heeft wel een probleem met ten minste een belangrijke minderheid in haar kring die van wantrouwen in ‘de regerende elite’ en ‘het samenzwerend kartel’ haar hoofdbezigheid heeft gemaakt en niet bereid is te geloven in gebrekkig bestuur en gebrekkige verantwoording die niettemin te goeder trouw is geleverd. Populisme sluit vertrouwen naar zijn aard uit en dat kan de sfeer in de parlementaire democratie lelijk bederven.<sup>50</sup> Daartegen vechten met ‘totale openbaarheid’ is de verkeerde strategie. Die vergroot het vertrouwen immers ook niet. Het beeld zal, met alle in documenten weggelakte gegevens, al snel blijven hangen dat er nog steeds informatie wordt achtergehouden. Het bewijs dat dat niet zo is, kan dan moeilijk worden geleverd. Daarom sprak Kees van der Staaij wijze woorden toen hij zich tijdens het ‘sms-debat’ op 19 mei 2022 met de premier afvroeg: ‘Wan-

neer is er sprake van gezond wantrouwen, wat bij de rol van de Kamer hoort, en wanneer gaat dat over in een giftig wantrouwen, wat naar zijn aard destructief is?<sup>51</sup>

Tegelijkertijd heeft de regering het wantrouwen van de Kamer in niet onbelangrijke mate aan zichzelf te wijten. Veel verkeerde en onvolledige inlichtingen aan de Kamer hebben van doen met een gebrekkige informatiehuishouding van de ministeries; archivering is niet sexy en dus is er onbekommerd op bezuinigd. Dan wordt het adequaat beantwoorden van vragen uit de Kamer en uit de journalistiek onevenredig moeilijk, blijven briefjes ('bonnetjes') ergens hangen waar niemand ze meer kan terugvinden. Compensatie door een sterk ontwikkeld geheugen van ambtenaren is er ook te weinig, omdat juist de hoogste ambtenaren te vaak en te snel van functie wisselen. Ten slotte schort er het nodige aan de ambtelijke cultuur; er bestaat te zeer de neiging om de minister 'uit de wind te houden', waardoor de ruimte voor ambtelijke tegenspraak beperkt is. In dat klimaat, bevorderd door de heersende afrekencultuur, bestaat de angst om fouten te maken en wordt onwelkome informatie die op tekortkomingen zouden kunnen wijzen niet gehoord dan wel gebagatelliseerd.<sup>52</sup> Als de Kamer daar lucht van krijgt, laten de gevolgen zich raden.

Dat alles zorgt ervoor dat een minister tegenwoordig vaker reden heeft zich bij zijn naaste ambtelijke medewerkers inhoudelijk niet erg veilig te voelen. Omgekeerd: als hij kiest voor totale openbaarheid hebben zijn ambtenaren reden zich bij hem onveilig te gaan voelen.<sup>53</sup> Daarmee is niet alleen het vertrouwen van de Kamer in de minister in het geding, maar ook dat in de verhouding tussen de minister en zijn ambtenaren. Zo houden Kamer, ministers en ambtenaren elkaar in de greep.

## Zonder vertrouwen gaat het niet

Niet toevallig spreken wij gewoonlijk over het 'openbaar bestuur', als wij het over het geheel van politieke en ambtelijke beslissingen hebben. Alleen waar dat onvermijdelijk is, gaat de deur van de besluitvormers dicht. Voor het overige moeten wij erop kunnen rekenen dat burgers behoorlijk, volledig en naar waarheid worden ingelicht. Dat geldt a fortiori voor de volksvertegenwoordiging. Daarbij past 'gezond wantrouwen', zoals ons meest ervaren Tweede Kamerlid Kees van der Staaij heeft opgemerkt. Dit staat een basale grondslag van vertrouwen niet in de weg dat nodig is om openbaarmaking effectief te houden en daardoor het proces van verantwoording zijn werk te laten doen.

Zulke openbaarmaking bestaat in een gestructureerd betoog dat een helder overzicht biedt van opties, conclusies, motieven en argumenten. Daarbij passen geen 'ambtelijke beslisnota's' die sinds 2021 met wetsvoorstellen worden meegestuurd en waarvan de relatie met het wetsvoorstel en de toelichting daarop onduidelijk blijft. Natuurlijk is het goed en zelfs plicht om de Tweede Kamer in te lichten omtrent mogelijke alternatieven voor de voorstellen waaraan de minister (of het kabinet) de voorkeur geeft en de argumenten daarvoor. Maar daar is geen staatsrechtelijk

onduidelijke ‘beslisnota’ voor nodig,<sup>54</sup> maar een inhoudelijk volledige memorie van toelichting waarin de gemaakte afwegingen integraal en volledig worden toegelicht.

Dat is misschien een hulpmiddel voor de oppositie; de minister stelt zich immers kwetsbaar op. Maar een memorie van toelichting of een beleidsbrief behoort geen pleitnota te zijn; het gaat in de eerste plaats om een eerlijk en openhartig beeld van de mogelijkheden en de politieke weging daarvan. Afhankelijk van de politieke overtuiging van waaruit de minister opereert, zal hij duidelijk moeten kunnen maken waarom het aan de Kamer voorgelegde alternatief de voorkeur verdient (dan moet hij natuurlijk wel een overtuiging hebben). Als ook binnen het eigen politieke denk kader meer alternatieven denkbaar zijn, is er alle reden om het over die alternatieven te hebben (dan moeten die natuurlijk wel bekend zijn en voldoende onderzocht). Op al deze punten bestaat nog veel ruimte voor verbetering. Terecht maakt de Kamer daar een punt van.

Dat neemt echter niet weg dat er momenten zijn waarop vertrouwelijk beraad nodig is dat ook vertrouwelijk moet blijven. Dat geldt voor de onderhandelingen die moeten leiden tot een houdbaar regeerakkoord. Dat geldt als vanouds voor het beraad in de ministerraad. Maar het geldt ook voor het beraad van de bewindspersoon met ambtelijke adviseurs. Trouwens, ook Kamerfracties hebben dit soort vertrouwelijk overleg nodig om tot breed gedragen conclusies te komen. Er moet, zoals nu soms lijkt, geen taboe gaan heersen op vertrouwelijkheid. Die is soms nodig om tot kwalitatief goede en breed gedragen besluitvorming te komen.

Het past dus niet om, onder druk, de Tweede Kamer – zoals op 1 en 2 april 2021 – openbaarmaking van stukken toe te zeggen die naar hun aard geheim zijn, zoals notulen van de ministerraad of interne verslagen van de informateur. Het levert fundamentele onveiligheid en vergiftiging op in de onderlinge verhoudingen. Die atmosfeer gaat niet alleen ten koste van de kwaliteit van de politieke besluitvorming (broodnodig in een tijd waarin de problemen zich blijven opstapelen), maar gaat er uiteindelijk ook niet aan bijdragen dat de Kamer beter wordt geïnformeerd. Dat is niet alleen een politieke maar ook een grondwettelijke kwestie; het verstoort het noodzakelijke en tegelijk delicate evenwicht in de historische driehoeksrelatie tussen verantwoordelijkheid, openbaarheid en vertrouwen, tegelijk de kern van de vertegenwoordigende democratie.