



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Kanttekeningen bij het rapport 'Openbaarheid en Openheid

Jong, L. de; Pijpers, A.

Citation

Jong, L. de, & Pijpers, A. (1971). Kanttekeningen bij het rapport 'Openbaarheid en Openheid. *Acta Politica*, 6: 1971(2), 212-222. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451295>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451295>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

**Kanttekeningen bij het rapport 'Openbaarheid-Openheid'¹
door L. de Jong en A. Pijpers²**

Inleiding

In het besluit tot instelling van de commissie herorientatie overheidsvoorlichting werd als taak gesteld de regering van advies te dienen over (a) de maatschappelijke functie van de voorlichting van het rijk en (b) de openheid van de bestuursdienst, waarbij een standpunt van de regering over een wettelijk omschreven recht op informatie ware voor te bereiden.

Ter gelegenheid van de installatie van de commissie werd door de minister-president als kernvraagstuk opgeworpen: 'hoe betrekken wij de burgers bij de beleidsvoering en op welke informatie heeft hij recht en welke informaties zijn adequaat'.

Ondanks de grote hoeveelheid verstrekte informatie komt geen werkelijke communicatie tot stand, aldus de minister-president. Bij diezelfde gelegenheid stelde de heer Biesheuvel – in zijn antwoord – als centrale vraag: wat heeft de burger nodig om het beleid waarvan hij het object is, te begrijpen?

Later, in het eindrapport, zegt de commissie dat haar aandacht vooral is gericht op beantwoording van de vraag: 'in welke mate en op welke wijze kan en moet de informatie, waarover de regering beschikt, aan burgers ter beschikking komen?' Waaraan wordt toegevoegd dat op een enkel punt de commissie iets verder is gegaan door aan te geven hoe deze informatie kan worden benut voor inspraak in het bestuur.

Het zwaartepunt van de voorstellen ligt 'bij het openen van nieuwe bronnen van informatie voor de burger'. In het door de commissie opgestelde ontwerp van wet, houdende regelen betreffende het functioneren in openbaarheid van de centrale overheid (Wet openbaarheid van bestuur) wordt een algemene regeling voorgesteld voor de openbaarheid van het door de centrale overheid gevoerde bestuur.

De vraag rijst uiteraard welk verband er bestaat tussen de voorstellen van de commissie Biesheuvel en het betrekken van de burgers bij de beleidsvoering. Anders gezegd, in hoeverre bieden de voorstellen van de commissie Biesheuvel een oplossing voor het door de minister-president opgeworpen 'kernvraagstuk'. Zonder dit expliciet aan te geven is de commissie zich bewust geweest van de

¹ *Openbaarheid-Openheid*, rapport van de commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting (commissie Biesheuvel) Staatsuitgeverij, Den Haag, 1970.

² Dit artikel is tot stand gekomen na een doktoraal werkcollege 'Voorlichting en Participatie' van de afdelingen Bestuurskunde en Communicatiemedia van de Subfaculteit der Sociaal-Culturele Wetenschappen aan de Vrije Universiteit. In het tweede semester van de cursus 1969–1970 werd dit college onder meer toegespitst op onderwerpen die óók de commissie Biesheuvel behandeld heeft. De reactie van de regering op het rapport van de commissie (nota 'Openheid en Openbaarheid van bestuur', zitting 1970–1971–10946) hebben wij niet meer in deze kanttekeningen kunnen betrekken.

beperkte reikwijdte van haar voorstellen voor het verbeteren van 'de communicatiewegen, die leiden van de basis naar de top en omgekeerd van de top naar de basis'.

Zij heeft er terecht op gewezen dat de factoren die het welslagen van de communicatie tussen bestuur en burger bepalen voor een deel liggen buiten het bereik van de voorlichting, namelijk voor zover het hoedanigheden van de ontvangers betreft.

Openbaarheid van het door de overheid gevoerde bestuur *kan* de politieke apathie van de burger doorbreken doordat de mogelijkheden worden geschapen om inzicht te krijgen in het overheidshandelen en overheidsbeleid, en daarop controle uit te oefenen. Openbaarheid *kan* van de kant van de overheid leiden tot een grotere zorgvuldigheid in haar handelen. Wantrouwen, vervreemding en onbetrokkenheid van de burger bij het politieke proces *kunnen* door openbaarheid worden veranderd in een sfeer van meer vertrouwen in het handelen van overheidsorganen. Openbaarheid is derhalve een noodzakelijke voorwaarde voor zinvolle participatie, omdat het aan de burger relevante informatie verschaft om te kunnen participeren. Dat wil evenwel niet zeggen dat openbaarheid een voldoende voorwaarde is om te komen tot een hoger participatieniveau van de burger.

Ook wil het nog niet zeggen dat openbaarheid de belangrijkste voorwaarde is voor een hogere participatiegraad van de doorsnee Nederlander. Daarvoor is meer nodig dan het via openbaarheid doen toenemen van informatie over het overheidshandelen. Door middel van effectuering van het openbaarheidsbeginsel met betrekking tot het functioneren van de overheid wordt slechts de voorwaarde geschapen voor een op meer democratische leest geschoeide relatie tussen overheid en bevolking. In zoverre heeft de commissie Biesheuvel goed werk verricht, maar wanneer haar voorstellen niet worden gevolgd door maatregelen die gebruikmaking van de nieuw verworven openbaarheid effectueren, is met veel gedruis een lege huls afgeschoten.

Actieve en passieve openbaarmaking

Als kern van haar rapport beschouwt de commissie 'het met grote zorgvuldigheid opgestelde ontwerp van Wet openbaarheid van bestuur'.

Volgens art. 2 van dit wetsvoorstel draagt de minister zorg voor het openbaar maken, zonodig en mogelijk met verklaring en toelichting, van:

a – door hem of onder zijn verantwoordelijkheid genomen besluiten, houdende algemeen verbindende regels, zodra deze zijn genomen;

b – het overige door hem of onder zijn verantwoordelijkheid gevoerde bestuur, zomede bestuursvoornemens, hetzij in afgeronde, hetzij in voorlopige vorm, zodra met het oog op een democratische bestuursvoering opinievorming daartoe omtrent van belang is;

c – adviezen, ter voorbereiding van het bestuur door niet-ambtelijke adviesinstanties uitgebracht, zodra deze zijn ontvangen.

In art. 4 van het wetsontwerp worden zes criteria genoemd, op grond waarvan afwijking van het openbaarheidsbeginsel mogelijk is.

De zg. passieve openbaarmaking is geregeld in art. 5 van de wet. Behalve op grond van de in art. 4 genoemde uitzonderingen kan op een verzoek om informatie afwijzend worden beslist, wanneer het verzoek betrekking heeft op een aangelegenheid ten aanzien waarvan de voorbereiding van de besluitvorming nog niet is afgerond en op dat moment opinievorming over die aangelegenheid niet van belang is voor een goede en democratische bestuursvoering (art. 5 lid 2).

Wij vragen ons af, wat de reden is, dat in art. 5 lid 2 wordt herhaald, zij het in spiegelbeeld, dat informatie kan worden geweigerd, wanneer op dat moment opinievorming over die aangelegenheid niet van belang is voor een goede en democratische bestuursvoering. In art. 2b staat toch al, dat een minister zorg draagt voor openbaarmaking 'zodra met het oog op een goede en democratische bestuursvoering opinievorming daaromtrent van belang is'. Dat wil zeggen, dat hij van de verplichting tot openbaarmaking is ontheven, wanneer met het oog op een goede en democratische bestuursvoering opinievorming daaromtrent niet van belang is. Is het dan vervolgens nog nodig om vast te stellen, dat niet in alle gevallen de minister een verzoek om informatie zal afwijzen, wanneer hij overeenkomstig art. 2 lid b daartoe niet verplicht is? Het niet verplicht zijn tot openbaarmaking in bepaalde gevallen wil toch niet zeggen, dat openbaarmaking in die gevallen verboden is? Kortom, art. 5 lid 2 kan zonder enig bezwaar worden geschrapt.

In de tweede plaats vragen wij ons af of het actieve en passieve openbaarheidsbeginsel, zoals dat in de artn. 2 lid b en 5 lid 2 is geregeld, de burger wel voldoende waarborgen en het bestuur wel voldoende houvast biedt. De vaagheid van criterium volgens welke de minister tot openbaarmaking van bestuursvoornemens is verplicht – het belang van opinievorming voor een goede en democratische bestuursvoering – maakt de kans op 'misverstanden' over rechten en plichten betrekkelijk groot.

In geval van verschil van mening tussen bestuur en burger over de openbaarheid van bestuursvoornemens is beroep mogelijk op de Kroon, overeenkomstig de bepalingen van de Wet beroep administratieve beschikkingen. Bovendien kan te allen tijde het parlement de minister ter verantwoording roepen terzake van zijn plicht tot openbaarmaking. Op het eerste gezicht lijkt het recht op informatie hiermede voldoende beveiligd. Ons bezwaar is evenwel, dat ook hier de in Nederland zo gangbare correctie achteraf als 'zekering' wordt inge-

bouwd.

Hoewel de betekenis van een rechtsgang in geval van conflict tussen bestuur en burger niet mag worden onderschat, is het veel beter mogelijke conflicten, voortvloeiend uit misverstanden over rechten en plichten, te voorkomen. Daartoe moeten deze rechten en plichten zo nauwkeurig mogelijk worden omschreven en zoveel mogelijk wettelijk worden geregeld.

Wij haken daarmee in op de in juristenkringen levendige discussie over de voor Nederland meest effectieve vorm van rechtsbescherming: repressief of preventief door middel van formalisering van de bestuurlijke besluitvormingsprocedure.

Dit laatste wordt o.a. door Van Poelje afgewezen, omdat het de bewegingsvrijheid en slagvaardigheid van het bestuur in de weg zou staan.

Crince le Roy⁴ stelt daartegenover, dat juist de toegenomen bewegingsvrijheid van het bestuur ertoe noopt de positie van de burger met de nodige waarborgen te omkleden door middel van formalisering en uniformering van het administratieve proces van besluitvorming.

Met Van Poelje is Van Maarsseveen⁵ van mening, dat 'increasing and thus formalizing preventive quarantees will inevitable complicate and slowdown the complex of government and will notably hamper the progress of automation'. Bovendien, 'if a country has a high level of administrative ethics and if it has been found, that the number of unfair and unlawful decisions is relatively small, the tendency will be prefer an increase in repressive quarantees'. Evenwel is het aantal malen, dat de rechter het overheidsoptreden als 'unfair and unlawful' kwalificeert, slechts één van de mogelijke indicaties van een gebrekkige bestuursmoraal.

Bij wijze van hypothese kan worden gesteld, dat de meeste 'conflicten' tussen overheid en burger niet door middel van een rechterlijke of administratieve uitspraak tot een oplossing worden gebracht, maar veeleer onmerkbaar voortwoekeren in de houding van de burger tegenover de overheid. Zoals gezegd, het is veel beter mogelijke conflicten te voorkomen, i.c. conflicten over rechten en plichten terzake van de openbaarheid van bestuursvoornemens.

Een mogelijkheid hiervoor biedt het zo nauwkeurig mogelijk wettelijk regelen van de openbaarheid van de besluitvorming bij afzonderlijke overheidstaken. Het parlement kan bovendien aldus vóóraf te kennen geven, op welke wijze zij de openbaarheid van de besluitvorming bij afzonderlijke overheidstaken geregeld wil zien.

³ Vgl. H. A. Brasz, 'Zonder vorm van proces', VUGA-boekerij, 1964.

⁴ L. Crince le Roy, 'De vierde macht', VUGA-boekerij, 1969.

⁵ XIV-th International congress of administrative sciences, Dublin - sept. 1968: Report of the Netherlands, rapporteur Prof. H. Th. G. F. van Maarsseveen.

Aan het ontwerpen van deze wettelijke voorschriften zal een kritische evaluatie van het bestaande recht ter zake van openbaarheid moeten voorafgaan. Kocken vraagt zich in dit verband af of het stelsel der openbaarheid, zoals dit in tal van administratieve wetten gestalte heeft gekregen, heden ten dage nog wel voldoet.⁶

Illustratief is de uitkomst van Kockens analyse van de openbare bezwarenzitting volgens art. 2 van de Hinderwet⁷. Van de 309 gehouden bezwarenzittingen (in Rotterdam) waren er 56, waarop bezwaren werden ingediend. In 44 van deze gevallen was er sprake van 'bezwaren zonder grond'. Slechts in 12 van de 309 gevallen had de op de openbare kennisgeving volgende openbare bezwarenzitting dus zin.

Uiteraard kan hieruit niet worden afgeleid, dat openbare kennisgeving en bezwarenzitting overeenkomstig de Hinderwet zinloos zijn. Maar wèl kan worden getwijfeld aan de effectiviteit van deze communicatietechnieken.

Openbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid

De analyse die de commissie geeft van de verschuivende en verschoven machtsverhoudingen tussen de diverse staatsorganen lijkt ons in de kern juist, hoewel het jammer blijft dat deze analyse niet kan steunen op empirisch onderzoek. Er vindt een verminderde parlementaire controle plaats op de executieve. De invloed, macht en zelfstandigheid van deze laatste nemen toe, en dat weer ten koste van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarbij komt, dat het huidige staats- en administratieve recht de ontwikkelingen niet heeft bijgebeend. Nadat de idee van de welvaartsstaat en de daarmee samenhangende uitbreiding van de overheidstaak algemeen werd aanvaard, is, in hoog tempo het recht gecreëerd dat moest dienen als juridische basis voor het toenemende overheidsingrijpen in de privé-sfeer van de burger. Het administratieve recht draagt in twee opzichten de kenmerken van de haast waarmee het tot stand is gekomen. In de eerste plaats is het een nogal verbrokkeld geheel,⁸ en in de tweede plaats werd de noodzaak van toenemende overheidsbemoeiing zó vanzelfsprekend geacht en zózeer in het algemeen belang, dat te weinig aandacht werd besteed aan de positie van de burgers tegenover het openbaar bestuur. De wetgever zag geen kans het geheel nieuwe stuk wetgeving tot in bijzonderheden te regelen, en was gedwongen veel over te laten aan het eigen goeddunken van de administratie.⁹

Dit behoefde niet als zorgwekkend te worden beschouwd omdat, volgens de

⁶ E. H. A. Kocken, *Het vergunningenstelsel in de Hinderwet en Woningwet*, N. Samson N.V., Alphen aan de Rijn, 1966, pag. 181.

⁷ t.a.p. pag. 47

⁸ Vgl. o.a. van Angeren (1921), Kocken (1966) en Crince le Roy (1969).

⁹ Prof. Mr. H. D. van Wijk, *Voortgaande terugred*, Alphen aan de Rijn, 1959.

klassieke fictie, de minister immers verantwoordelijk bleef tegenover het parlement voor al zijn bestuursdaden. Controle bleef zodoende dan ook mogelijk.

De commissie nu is van mening dat deze verantwoordelijkheid van de minister 'voor alle bestuursdaden die op het terrein van het door hem beheerde departement worden verricht of nagelaten, (...) tegenover de in het openbaar functionerende volksvertegenwoordiging' meer en meer uitgehold wordt. Als oplossing ziet ze: openbaarheid in het ambtelijk bestuur. Haar standpunt is, 'dat waar de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid jegens het parlement ontoereikend blijkt om de openbaarheid van het ambtelijk bedrijf in voldoende mate te garanderen, rechtstreekse openbaarheid van het ambtelijk bestuur zélf het ontbrekende kan helpen aanvullen'.

Deze oplossing ziet er verleidelijk uit. De commissie vangt maar liefst drie vliegen in één klap: invoering van het openbaarheidsbeginsel beknot de macht van het bestuursapparaat omdat de parlementaire controlemogelijkheden toenemen, waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid weer meer werkelijkheidswaarde krijgt. Het gaat er nu om of met invoering van het openbaarheidsbeginsel, inderdaad 'een belangrijke correctie kan worden verkregen op gebleken tekorten in de effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid'. Als we de argumenten van de commissie bezien zeggen we: theoretisch wel. Dat die correctie belangrijk zou zijn betwijfelen we echter ten zeerste. De commissie stelt: 'Formeel blijft die verantwoordelijkheid onverminderd bestaan, maar materieel laat ze zich in de huidige omstandigheden steeds moeilijker realiseren, omdat tal van gedelegeerde bestuursdaden buiten 's ministers waarneming vallen'. Ze suggereert nu dat de kloof tussen de formele en materiële verantwoordelijk (o.i. de essentie van de gewraakte staatsrechtelijke fictie) door openbaarheid versmald wordt, omdat 'deze openbaarheid de minister meer dan tot dusver in staat zal stellen kennis te nemen van wat zich binnen zijn bestuursapparaat afspeelt'. Alsof een minister daar openbaarheid voor nodig heeft en alsof hij überhaupt behoefte heeft om kennis te nemen van zijn gedelegeerde bestuursdaden. We hebben de indruk dat de commissie hier de oorzaken van het delegatie-proces (kortweg samen te vatten onder de noemer uitbreiding van de staatszorg) een beetje uit het oog heeft verloren. Dit geldt ook voor de delegatie van het parlement aan de kroon. Het is maar zeer de vraag of het parlement ('het forum waar de ministeriële verantwoordelijkheid tot gelding komt') zijn controlefunctie beter zal kunnen uitoefenen na invoering van openbaarheid, omdat het nú al overbelast¹⁰ is. In de praktijk zal, wat ons betreft, de via openbaarheid te verkrijgen correctie dan ook moeilijk te realiseren zijn.

¹⁰ Vgl. A. Hoogerwerf, *De geachte afgevaardigde. Over de vertegenwoordigende rol van het parlementslid*, Meppel, 1968, p. 29.

Nu viel het ontwerpen van drastischer maatregelen buiten de competentie en opdracht van de commissie. Maar afgezien hiervan wilde ze zelf ook nadrukkelijk haar voorstellen 'passen in de in ons land bestaande constitutionele verhoudingen'. En: 'Zij gaat dan ook uit van het beginsel van de hier geldende ministeriële verantwoordelijkheid voor alle ambtelijk doen en laten'. Dit conformisme is hier nogal misplaatst. De commissie doet het voorkomen of openbaarheid hét panacee is voor de zieltogende ministeriële verantwoordelijkheid en weigert daarbij zich af te vragen of de staatsrechtelijke regeling van die verantwoordelijkheid zélf niet de ziektekiemen bevat. Ze komt hierdoor niet toe aan wat we op grond van haar analyse van de verschoven machtsverhoudingen hadden mogen verwachten. Waar de commissie het bestuur nl. wel degelijk als een 'factor' beschouwt die de 'politieke beleidsvorming medebepaalt' is zij niet zo consequent om voor dat bestuursapparaat dan ook een reëlere plaats in het recht te bepleiten. Pikant wordt het vervolgens als zij in haar betoog argumenten citeert van een auteur die op grond van diezelfde argumenten wel zo consequent is, nl. Brasz.¹¹ Deze vindt dat het bestuur als belangrijke staatsinstelling onthuld moet worden en stelt, naast invoering van openbaarheid, voor, het ministerambt te splitsen in een normatieve keuze-functie en een managerfunctie.

En Steenbeek¹² trekt de conclusie dat openbaarmaking van ambtelijke adviezen en rapporten onvermijdelijk leidt tot enerzijds een zelfstandige verantwoordelijkheid van de ambtenaar naar buiten, anderzijds tot meer afstand van zijn minister. We willen ons verder niet verdiepen in de merites van deze voorstellen. Ze dienen alleen ter adstructie van onze slotsom dat de commissie Biesheuvel met dit hoofdstuk bepaald geen bijdrage heeft geleverd tot eliminatie van de staatsrechtelijke fictie. Integendeel – juist door onverkort vast te houden aan de ministeriële verantwoordelijkheid, vergroot de commissie, wanneer zij openbaarheid bepleit, de kloof tussen de werkelijke situatie en de staatsrechtelijke regeling van deze ministeriële verantwoordelijkheid.

Openbaarheid van de kabinetsformatie

De voorstellen, die de commissie doet tot openbaarheid van de kabinetsformatie, zijn gebaseerd op het zogenaamde maximum-Cals, dat de commissie als minimum wenst te beschouwen. Zij wil de voorlichtingspraktijk, die sinds de formatie-Cals gevolgd is, consolideren en op enkele essentiële punten corrigeren. Haar adviezen luiden kort samengevat: openbaarmaking van adviezen aan het staatshoofd (in elk geval die van fractievoorzitters); openbaarmaking

¹¹ H. A. Brasz, *Openbaar bestuur in een democratie*. In: *Democratie anno 1967*, Meppel 1967, p. 97 e.v.

¹² J. G. Steenbeek, *Openbaarheid van adviezen en rapporten van ambtenaren*. In: *Hoe openbaar wordt ons bestuur?* Den Haag, 1969, p. 173.

van eind- en tussenrapporten en andere voor de formatie van belang zijnde stukken; meer bewegingsvrijheid voor de publiciteitsmedia; modernisering van formuleringen van (in)formatie-opdrachten.

De commissie heeft als uitgangspunt de bestaande formatieprocedure genomen met als motief: 'Men kan (...) niet louter uit een oogpunt van voorlichting een andere, meer openbaarheid garanderende formatieprocedure aanbevelen zonder zich tegelijk ook uit te spreken over de staatkundige en constitutionele implicaties daarvan. De commissie rekende dat echter niet tot haar taak.' Blijven over de mogelijkheden tot openbaarheid binnen de huidige procedure, voorzover die tenminste tevens in het bestaande constitutionele kader gevoegd kunnen worden. De commissie stelt daarom: 'Openbaarheid langs de weg van openbare verantwoording aan het parlement is tijdens de formatie uitgesloten. Daar ministeriële verantwoordelijkheid ontbreekt, kan de optredende formateur niet door de volksvertegenwoordiging voor zijn doen en laten ter verantwoording worden geroepen (...).'

Na deze afbakening van haar arbeidsterrein ziet de commissie geen andere mogelijkheid tot openbaarheid van de kabinetsformatie dan openbaarheid door voorlichting, maar, zo meent ze, 'ook daaraan zijn (feitelijke en potentiële) grenzen gesteld'. De (in)formateur is immers niet tot openbaarheid verplicht en wanneer hij dan mededelingen doet, is de inhoud ervan afhankelijk van zijn subjectieve inzicht. Van garanties kan kortom niet worden gesproken. De commissie stelt nu, dat een wettelijke verplichting tot rechtstreekse openbaarmaking ontbreekt en ook niet opgesloten ligt in het door de commissie voorgestelde wetsontwerp openbaarheid van bestuur, 'aangezien informatiewerkzaamheid van de centrale overheid is'.

Deze redenering is op zich natuurlijk juist, maar in zijn context erg bevreemdend. Om dit toe te lichten keren we even terug naar de inleiding van het rapport. Daar staat, dat de commissie zich bij het formuleren van haar aanbevelingen in het algemeen beperkt tot de organen van de centrale overheid. De eerste regel van het onderhavige hoofdstuk luidt: 'Voorlichting tijdens kabinetsformaties is geen overheidsvoorlichting zoals overigens in dit rapport behandeld'. En even later: 'De vraag kan dan ook rijzen of een beschouwing over voorlichting tijdens kabinetsformaties thuishoort in een rapport over de heroriëntatie van de overheidsvoorlichting en de openheid van de bestuursdienst'. Deze vraag wordt vervolgens bevestigend beantwoord en de commissie laat het subject van haar aanbevelingen, de centrale overheid, dus even los.

Juist omdat de commissie nu dus buiten haar opdracht opereert, had men kunnen verwachten, dat ze haar gedachten zou laten gaan over de wenselijkheid van een aparte Wet openbaarheid (in)formatieprocedure. Het tegendeel is waar. Uit het vervolg van haar betoog blijkt, dat de commissie de constatering, dat 'informatie-arbeid geen werkzaamheid van de centrale overheid is', kennelijk

heeft aangegrepen om weer in de schulp van haar oorspronkelijke opdracht terug te kruipen. Kennelijk, want er wordt geen enkele andere reden genoemd op grond waarvan een *wettelijke* regeling van de openbaarheid bij de (in)formatieprocedure ongewenst, onhaalbaar, etc. zou zijn.

Afgezien van het feit, dat er hier sprake is van een tamelijke omslachtige wijze van rapporteren, is de slotsom waartoe een en ander leidt weinig bevredigend: 'Volledige openbaarheid moge dan, althans in de huidige procedure, moeilijk bereikbaar zijn, aan het verkrijgen van een zo groot mogelijke openbaarheid van de kabinetsvorming staan de hierboven aangeduide beperkingen allerminst in de weg, mits de toekomstige (in)formateurs en alle andere bij de formatie betrokken personen en groeperingen openbaarheid aanvaarden als een democratische plicht, die nagekomen dient te worden als gold het een wettelijke verplichting.' Dit lijkt, dachten wij, op het zo vermaledijde 'gunstbetoon', dat de commissie op een van de eerste bladzijden van haar rapport als 'juridisch niet hecht doortimmerd' aan de kaak stelde. Hoe dit ook zij, de aanbevelingen, die de commissie in dit hoofdstuk doet (zie boven), zijn prijzenswaard, maar moeten o.i. in het licht van dit gunstbetoon bezien worden.

Voorlichting over het kabinetsbeleid

De commissie is van mening dat een betere coördinatie van het overheidsvoorlichtingbeleid met als doel het algemeen regeringsbeleid beter uit de verf te doen komen, geboden is.

Met betrekking tot de institutionalisering van de voorlichting over het regeringsbeleid verschilt de commissie onderling van mening over de wijze waarop dit zou moeten gebeuren: door de minister-president of door een bij de minister-president behorende staatssecretaris. De leden van de commissie die bezwaar hebben tegen de benoeming van een staatssecretaris, wijzen op het gevaar dat een speciale verantwoordelijkheid voor de voorlichting over het algemeen regeringsbeleid zich gaat losmaken van de algemene verantwoordelijkheid. Die voorlichting zou dan kunnen verworden tot een propagandistisch instrument ten dienste van bepaalde stromingen binnen het kabinet en daar buiten.

In het algemeen stelt de commissie dat de voorlichting over het kabinetsbeleid aan de eis van optimale objectiviteit moet voldoen. De nieuwe formule hiervoor luidt: openbaarmaking, verklaring en toelichting.

Dekker¹³ achtte het vorig jaar nog onwaarschijnlijk dat wij op korte termijn zouden groeien naar de situatie met een minister, c.q. staatssecretaris van voorlichting. De traditie van non-politieke voorlichting is volgens Dekker zo stevig verankerd dat alleen al daarom een verandering van het systeem geruime tijd zou vergen. Bij gelegenheid van de installatie van de commissie Biesheuvel

¹³ E. Dekker, *Overheidsvoorlichting in de verzorgingsmaatschappij*. Drukkerij Bronder-Offset N.V., Rotterdam 1969, p. 204.

heeft de minister-president het non-politieke karakter van de overheidsvoorlichting benadrukt door propaganda af te wijzen en de klassieke formule ('verklaring en toelichting') te onderstrepen.

Geheel in overeenstemming hiermee is de eis van de commissie Biesheuvel dat de voorlichting over het kabinetsbeleid moet voldoen aan de eis van optimale objectiviteit.

In dit verband kan de vraag worden gesteld of dit standpunt van de commissie wel realistisch is. Elders erkent de commissie – hoofdstuk 'Geen primeurrecht van het parlement' – dat aan de presentatie van bijvoorbeeld wetsontwerpen . . . een zeker element van beïnvloeding van de publieke opinie inherent kan zijn.

En in het hoofdstuk over de praktijk van de overheidsvoorlichting wordt niet uitgesloten geacht dat de overheid haar beleid – onder bepaalde voorwaarden – bij de burgers aanprijst.

Ook Dekker heeft aangetoond dat in de overheidsvoorlichting van vandaag op bepaalde gebieden duidelijke beïnvloedende elementen zitten, die hij als functioneel waardeert.¹⁴ Dekker is van mening dat het een functioneel is d.w.z. een voorwaarde om beleidsdoeleinden te bereiken, dat de voorlichter het beleid met de hem ter beschikking staande instrumenten verdedigt en ondersteunt.

De erkenning van de aan deze soort voorlichting (= voorlichting als beleidsmiddel) inherente beïnvloeding, is voor Dekker aanleiding controlemogelijkheden van buitenaf, in casu een kamercommissie voor de overheidsvoorlichting en normering, te bepleiten.¹⁵

Het – empirisch ondersteunde – standpunt van Dekker lijkt ons realistischer dan dat van de commissie Biesheuvel. Wij vragen ons af waarom de voorlichting over het kabinetsbeleid zich zou (moeten) beperken tot de klassieke functie van de overheidsvoorlichting 'verklaring en toelichting', waaraan weliswaar wordt toegevoegd 'openbaarheid'. In het verleden is immers de praktijk (beïnvloeding) ook zoveel sterker dan de leer (verklaring en toelichting) gebleken. Om deze reden bepleiten wij erkenning van de mogelijkheid van beïnvloedende tendensen in de voorlichting over het kabinetsbeleid. Er is dan immers meer aanleiding deze voorlichting in het Parlement en elders ter discussie te stellen. Tegen de benoeming van een staatssecretaris voor de overheidsvoorlichting over het kabinetsbeleid hebben wij dan geen bezwaar.

Public relations

In het lijvige hoofdstuk over de praktijk van de overheidsvoorlichting is een paragraaf gewijd aan het onderwerp 'overheidsvoorlichting en public relations'. Over de wenselijkheid van het bedrijven van public relations door de overheid verschilt de commissie onderling van mening. Een deel van de commissie is

¹⁴ t.a.p. pag. 194.

¹⁵ t.a.p. pag. 195.

van oordeel dat voor de uitvoering van goed en democratisch bestuur de aanwezigheid van p.r.-deskundigheid binnen de overheid in feite vereist mag worden genoemd. Een ander deel van de commissie stelt dat het streven naar goede verhoudingen in geen geval in dienst van de beleidsverwezenlijking mag worden gesteld, indien dit gevaar oplevert voor de rechtsbescherming van de burger en een waarlijk democratische besluitvorming. Dit stelt grenzen aan het bedrijven van public relations.

Zoals meestal het geval is sluiten de standpunten elkaar niet geheel uit. Voor beide standpunten functioneert de begripsmatige relatie tussen public relations en propaganda als referentiekader. Onder public relations wordt overeenkomstig de omschrijving van het Nederlands Genootschap voor Public Relations verstaan: 'het in hoofdzaak door voorlichting stelselmatig bevorderen van goede verhoudingen met groepen van mensen van wier oordeel men als organisatie afhankelijk is', waaraan dikwijls nog wordt toegevoegd 'voor een optimale verwezenlijking van het beleid'.

Ons inziens heeft de commissie er onverstandig aan gedaan een discussie over het begrip public relations aan te gaan. In de eerste plaats achten wij het begrip onbruikbaar omdat onvoldoende is gespecificeerd wat onder 'goede betrekkingen' wordt verstaan. In de tweede plaats is het begrip historisch belast in verband waarmee het eerder verwarring zaait dan helderheid oogst. Wanneer een deel van de commissie van mening is dat in het hanteren van p.r.-technieken door de overheid ligt besloten, dat de burgers bewust gelegenheid wordt geboden zich kritisch over het gevolgde of nog te volgen beleid uit te laten, wordt een dimensie aan het begrip toegevoegd die niet zonder meer voor de hand ligt. Begrippen als 'openheid' en 'openbaarheid' sluiten dan veel beter bij de bedoelingen van de commissie aan.

Tenslotte heeft deze begripsverwarring bedenkelijke kanten. Identificatie van public relations met propaganda¹⁶ is afhankelijk van de opvatting over de controversialiteit van een bepaalde overheidsactiviteit. Wanneer nu ten aanzien van een bepaalde overheidsactiviteit public relations wordt bedreven zal het van de opvatting over de controversialiteit van de desbetreffende overheidsactiviteit afhangen of deze public relations al dan niet met propaganda worden geïdentificeerd. Dat dit door een deel van de commissie zou worden betreurd heeft daar dan weinig mee te maken.

Om te voorkomen dat onder het mom van public relations-activiteiten beïnvloeding plaats vindt, is het beter dit begrip te vervangen door een ander. Wanneer de overheid beïnvloeding van de publieke opinie nastreeft – wat wij, noch de Commissie Biesheuvel uitgesloten achten – moet daaromtrent geen twijfel bestaan.

¹⁶ Vgl. de definitie van Dekker a.w., pag. 194: het voortdurend en initiërend bedrijven van beïnvloedende voorlichting ten aanzien van controversiële zaken.

William Mitchells analyse van het politiek systeem door J. Slomp

Van William Mitchell, politicoloog en verbonden aan de University of Oregon, is dit jaar een derde boek verschenen en dat is een goede reden om de ontwikkeling in zijn drie boeken eens te volgen.

Dit laatste boek heet '*Political Analysis and Public Policy, An Introduction to Political Science*'. Het is door Mitchell samen met zijn vrouw geschreven.¹ Het boek is bedoeld als 'textbook' en Mitchell legt erin de nadruk op het overheidsbeleid. Daarbij gebruikt hij een model dat sterk doet denken aan een economische analyse.

Mitchell had dat model al grotendeels ontwikkeld toen hij schreef: '*Sociological Analysis and Politics: The Theories of Talcott Parsons*', waarin hij Parsons theorieën en zijn eigen model uiteenzet. P. Nijhoff, die het boek in *Acta Politica* besprak, schreef toen: 'De bovenstaande weergave van Parsons' model is sterk economisch getint – dat sluit aan bij Parson's eigen weergave en zeker bij die van Mitchell, die de uitwerking zoveel mogelijk zoekt in een doorgetrokken analogie (niet: identifikatie) met de economie. Deze aanpak is al ver verwijderd van Parson's functionele herkomst.'²

Daarvóór had Mitchell al in 1962 geschreven: '*The American Polity, A Social and Cultural Interpretation*'.³ In dat 'interpretative essay on American politics', zoals hij het zelf noemt,⁴ gebruikt hij een begrippenkader dat hij nog grotendeels ontleent aan Parsons: een structureel-functionele benadering.

The American Polity

In zijn eerste boek noemt Mitchell de vier belangrijkste problemen, waarmee een sociaal systeem geconfronteerd wordt: aanpassing aan de omgeving, mobilisatie van hulpbronnen, integratie van de leden, handhaven van het waardensysteem en het wegwerken van spanning.⁵ Deze vier basisproblemen worden aangepakt door vier subsystemen van het sociale systeem; dat zijn resp. het economische, het politieke subsysteem, het sociale controlesysteem en het socialisatiesysteem. Het onderscheid in deze vier subsystemen wordt gemaakt volgens de vier basisproblemen: 'these four problems tend to be handled by (en niet: in) different subsystems.'⁶

¹ Joyce M. Mitchell en William C. Mitchell: *Political Analysis and Public Policy: An Introduction to Political Science*, Chicago, 1970.

² P. Nijhoff: Parsons en het Politiek Systeem in *Acta Politica* 1967/68, pag. 360.

³ William C. Mitchell: *The American Polity, A Social and Cultural Interpretation*, New York 1962.

⁴ id. pag. vii

⁵ id. pag. 5

⁶ id. pag. 5