

Openbaarheid als legitimatie

Hoe openbaarheid en overheidsvoorlichting tussen 1963 en 1980 betekenis gaven aan het behoud van legitimiteit van de Nederlandse democratie

Naam: Wouter v.d. Pijl
Studentennummer: 4140893
Docent: Drs. A.C. Hoetink
Datum: 15-03-2016

Inhoudsopgave

Inleiding	3-8
Hoofdstuk 1: <i>'Crisis van de democratie'</i>	9-14
Hoofdstuk 2: <i>Openbaarheid openheid</i>	15-20
Hoofdstuk 3: <i>De botsing tussen regering en commissie</i>	21-27
Hoofdstuk 4: <i>De Wob als compromis</i>	28-31
Conclusie	32-34
Literatuur	35-37
Bijlage: <i>Analysekader</i>	38

Inleiding

In de jaren zestig begonnen de twee grootste partijen in Nederland van dat moment, de PvdA en de KVP, zich af te vragen of de Nederlandse democratie nog wel goed functioneerde in de moderne tijd. In deze discussie ging het over vertrouwen van burgers in de politiek, dat vanaf de jaren zestig steeds minder werd. Een eerste reden voor de discussie over het functioneren van de democratie kan gevonden worden in de ontzuiling van de maatschappij die steeds meer op gang kwam.¹ Het was niet langer vanzelfsprekend dat burgers op de partij stemden die binnen hun zuil paste. Om die reden brokkelde de traditionele achterban van partijen af, waardoor die niet langer verzekerd waren van een minimumaantal stemmen bij verkiezingen. Een tweede belangrijke reden voor de discussie over het functioneren van de Nederlandse democratie was naast de ontzuiling ook de burgers en media die kritischer en mondiger werden.²

Met name in de jaren zestig waren er steeds meer geluiden te horen vanuit de politiek, media, burgers en wetenschap over een transparantere overheid.³ De discussie over transparantie werd in de Nederlandse politiek in de jaren zestig voornamelijk gevoerd over overheidsvoorlichting. Aan het einde van de jaren zestig en begin zeventig ging het naast overheidsvoorlichting steeds meer over openbaarheid van bestuur. Met overheidsvoorlichting werd het informeren van de burger door de overheid bedoeld en met openbaarheid van bestuur het recht van burgers om informatie bij de overheid op te vragen. De discussie over openbaarheid in Nederland kwam mede op gang doordat een soortgelijke discussie al een aantal jaren gevoerd werd in het buitenland. Het resultaat van die discussie in het buitenland leidde in de jaren zestig in de Verenigde Staten, Denemarken en Noorwegen tot wetten die hun burgers het recht gaven om overheidsinformatie op te vragen.⁴

Door de discussies rondom openbaarheid in zowel buiten- als binnenland begon de Nederlandse regering zich steeds meer af te vragen hoe er in Nederland omgegaan moest worden met deze roep om meer openheid bij de overheid. Om een antwoord te krijgen op deze vragen stelde toenmalig premier Piet de Jong in 1968 de Commissie-Heroriëntatie in, onder leiding van Barend Biesheuvel. Het rapport *Openbaarheid openheid*⁵, waar de commissie in 1970 mee kwam, werd met gemengde gevoelens door de regering ontvangen. De commissie kwam met veel verdergaande adviezen, waaronder een wetsontwerp voor een Wet openbaarheid van bestuur (Wob), dan de regering verwacht had. Premier De Jong reageerde afwijzend. De journalistiek en wetenschap daarentegen reageerden enthousiast op het rapport van de Commissie-Biesheuvel en zagen het als een mogelijk grote stap voorwaarts voor de Nederlandse democratie.⁶ Na de publicatie van het rapport *Openbaarheid openheid* verschoof de discussie in de politiek over openbaarheid naar het creëren van de Wob. Het wetsontwerp van de Wob bleek een lastig punt voor de regeringen in de jaren zeventig: de wet werd pas in 1980 ingevoerd. Biesheuvel, die zelf premier was aan het begin van de jaren zeventig en een grote voorstander was van de Wob, kreeg het niet voor elkaar om de wet in te voeren. Volgens Biesheuvel kwam dit door de grote tegenstand onder de ambtenaren, waardoor de invoering van de Wob steeds weer vertraging opliep.⁷

¹ W. de Jong, *Van wie is de burger?* (Nijmegen 2014) 145.

² De Jong, 'De burger?'

³ Ibidem.

⁴ J.M. de Meij, *De openbaarheidswetgeving in Nederland* (Den Haag 1983) 11.

⁵ Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, *Openbaarheid openheid* (Den Haag 1970).

⁶ M. Wagenaar, *De Rijksvoorlichtingsdienst* (Leiden 1997) 266.

⁷ Wagenaar, 'Rijksvoorlichtingsdienst', 295.

Vanuit het werk van de politicologen Hans Daalder en Arend Lijphart kan deze weerstand onder ambtenaren verklaard worden. Zowel Daalder als Lijphart zien een verband tussen de gesloten Nederlandse politiek en de weerstand onder ambtenaren voor meer openbaarheid van bestuur. Het boek *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*⁸ van Lijphart is een toonaangevend onderzoek over het dalende aanzien van de politiek. Lijphart komt in zijn boek tot de conclusie dat dit vooral te maken heeft met het ondoorzichtige politieke overleg dat tussen politieke partijen plaatsvond ten tijde van de pacificatiepolitiek in 1917.⁹ Het boek van Lijphart is van groot belang geweest voor het onderzoek naar de verzuiling in de Nederlandse politiek, omdat het laat zien hoe het komt dat de Nederlandse politiek tussen 1917 en 1968 een stabiele situatie is geweest ondanks de scherpe religieuze en ideologische tegenstellingen in de samenleving. Deze stabiliteit was te danken aan de afstemming die bestond op het hoogste politieke niveau tussen de verschillende partijen. Voor dit onderzoek is het boek van Lijphart van belang omdat in zijn onderzoek ook de geheimhouding in de politiek en het functioneren van de democratie een grote rol speelt. De politicoloog Hans Daalder gaat in zijn boek *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*¹⁰ verder terug in de tijd dan Lijphart en suggereert dat de geheimhoudingscultuur in Nederland al voor 1917 bestond. Daalder legt een link tussen de regententradities uit de zeventiende eeuw en de geslotenheid van de Nederlandse politiek in de moderne tijd. Daalder laat daarmee zien dat geheimhouding niet alleen uit de negentiende- en twintigste eeuw afkomstig is.¹¹

In de jaren zestig gingen steeds meer jongeren zich verzetten tegen het gezag van de overheid. Verklaringen voor de veranderende houding ten opzichte van gezag kunnen volgens de historicus Duco Hellema gevonden worden in de grotere welvaart die gedurende de jaren zestig ontstond.¹² De ontwikkelingen hadden volgens Hellema grote sociale, culturele en politieke gevolgen. Door het uitbouwen van de verzorgingsstaat en hogere lonen kwam er meer zekerheid en welvaart in Nederland. Veel jongeren die na de Tweede Wereldoorlog waren geboren hadden de wederopbouw en armoede niet bewust meegemaakt. De kloof tussen ouderen en jongeren zorgden voor een generatieconflict.¹³ Met de opkomst van jongerengroeperingen en een veranderende houding van partijen en burgers ten aanzien van de maatschappij en politiek, kwam er meer belangstelling bij politieke partijen voor kritiek op het functioneren van de democratie. De gevestigde politieke orde zag haar macht verminderen. Dit laatste was vooral zichtbaar bij de PvdA en KVP die leden en stemmen begonnen te verliezen. Door dit verlies ging de gevestigde politieke orde op zoek naar een oplossing om het tij te keren en werd het debat over het eigen functioneren op gang gebracht. Zowel van boven- als onderaf werd de discussie over het functioneren van de democratie binnen partijen gevoerd.¹⁴

Essentially contested concepts

De gesloten Nederlandse politieke cultuur als verklaring voor de gesloten overheid biedt nog onvoldoende houvast om de discussie over openbaarheid in de politiek volledig te kunnen begrijpen. Een goede theorie om te begrijpen waarom het thema openbaarheid tot grote

⁸ A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Haarlem 1990).

⁹ Lijphart, 'Verzuiling', 100-109.

¹⁰ H. Daalder, *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek* (1974).

¹¹ Daalder, 'Politisering en lijdelijkheid', 34.

¹² D. Hellema, *Nederland en de jaren zeventig* (Utrecht 2012) 24.

¹³ Hellema, 'De jaren zeventig', 25.

¹⁴ De Jong, 'De burger?', 155, 170-171.

discussies leidde is de theorie van *Essentially contested concepts* van de filosoof Walter Gallie. *Essentially contested concepts* zijn volgens Gallie begrippen die geen eenduidige definitie hebben en vrijwel altijd ter discussie staan. Historici gebruiken deze theorie om begrippen als legitimiteit, democratie en openbaarheid duiding te geven in de tijd. Voor dit onderzoek zijn de begrippen democratie, openbaarheid en legitimiteit als *essentially contested concepts* belangrijk. Door er van uit te gaan dat deze begrippen geen eenduidige definitie kennen, maar in iedere tijd opnieuw gedefinieerd worden, vinden we een verklaring voor de verschillende opvattingen die er waren in de jaren zestig en zeventig over het functioneren van de democratie en de verschillende manieren waarop naar openbaarheid gekeken werd door de politiek, media en wetenschap.

Democratie is een *essentially contested concept*, omdat het begrip aan verschillende concepten gekoppeld kan worden zoals vrijheid van meningsuiting, gelijkheid, maar ook openbaarheid. Daarnaast is democratie een *essentially contested concept*, omdat er altijd een discussie bestaat over de betekenis en omdat democratie door de tijd heen op verschillende wijzen is toegepast in de praktijk.¹⁵ Het meest recente onderzoek over de democratie als *essentially contested concept* is dat van Wim de Jong. In *Van wie is de burger?*¹⁶ onderzoekt De Jong democratie als omstreden begrip. De Jong geeft in zijn onderzoek een goed beeld van de botsing tussen het oude en nieuwe denken over democratie in Nederland tussen 1945 en 1985. Deze botsing tussen oud en nieuw noemt De Jong het libertaire- en disciplineringsrepertoire. Aanhangers van het libertair repertoire waren voor verruiming van burgerlijke vrijheden, vrijheid van meningsuiting, openbaarheid en het afschaffen van de opkomstplicht bij verkiezingen. Het disciplineringsrepertoire zag democratie vooral als een competitie tussen elites binnen het representatieve systeem. Politiek moest volgens dit repertoire plaatsvinden tussen volksvertegenwoordigers en niet op straat.¹⁷ Voor dit onderzoek is de botsing tussen het libertaire- en disciplineringsrepertoire interessant: het geeft onder andere een verklaring voor het ontstaan van de discussie over het functioneren van de democratie.

Behalve ‘democratie’ is ook ‘openbaarheid’ een *essentially contested concept*. Naar openbaarheid als *essentially contested concept* is als zodanig weinig onderzoek gedaan. Wel is er veel onderzoek verricht naar het verloop van het debat over openbaarheid. Uit deze onderzoeken valt op te maken hoezeer de visies op openbaarheid tussen journalisten, politici en wetenschappers verschilden. De bestuurskundige L.E.M. Klinkers was de eerste wetenschapper die een eenduidige definitie gaf van openbaarheid en vervolgens ook een duidelijk onderscheid maakte tussen de verschillende vormen van openbaarheid. Daarmee deed Klinkers een poging om orde te scheppen in het debat over openbaarheid. Volgens Klinkers kan de ene definitie van openbaarheid uitgaan van een situatie waarin de uitvoerende macht, wetgevende macht en adviesorganen van de overheid allen openbaar zijn terwijl een andere definitie het alleen heeft over de openbaarheid van de uitvoerende macht. Net als openbaarheid kan ook overheidsvoorlichting van definitie verschillen. Bij overheidsvoorlichting gaat het vooral over de vraag hoe ver de overheid moet gaan in het voorlichten van haar burgers en op welk moment voorlichting propaganda wordt in plaats van verduidelijking van beleid.¹⁸

¹⁵ W.B. Gallie, ‘Essentially Contested Concepts’ in: *Proceedings of the Aristotelian Society* 56 (1956) 184.

¹⁶ De Jong, ‘De burger’.

¹⁷ *Ibidem*, 167.

¹⁸ L.E.M. Klinkers, *Openbaarheid van bestuur* (Utrecht 1974) 19-20.

Naar de discussie over overheidsvoorlichting is door de politicologe Marja Wagenaar uitgebreid onderzoek gedaan. Ze doet daarvan verslag in haar proefschrift *De Rijksvoorlichtingsdienst*¹⁹. Wagenaar beschrijft de ontwikkeling van de Rijksvoorlichtingsdienst sinds het begin van de twintigste eeuw. Overheidsvoorlichting heeft, aldus Wagenaar, als doel burgers te informeren over besluiten die door de overheid genomen zijn. De wijze waarop en hoe ver de overheid daarin moet gaan is gedurende de tijd veranderd. Vóór 1970 werd openbaarheid vooral als een rechtsbeginsel gezien waarbij de overheid alleen communiceert wat de wet voorschrijft. Sinds 1970 heeft openbaarheid ook een legitimatiefunctie gekregen. Bij openbaarheid als legitimatie proberen politici steeds hun bestaansrecht te verdedigen door de openbaarheid op te zoeken.²⁰

Wagenaar wijst erop dat legitimiteit in een breder kader gezien moet worden. De wijze waarop de politiek zich legitimeert is van groot belang omdat legitimatie in belangrijke mate het vertrouwen van burgers in de politiek bepaalt. Als de wensen ten aanzien van de politiek op het gebied van legitimiteit, of als de wijze waarop er invulling gegeven wordt aan het begrip legitimiteit gedurende de tijd in de samenleving verandert, kan het idee ontstaan dat de democratie niet functioneert of zelfs in verval is. De historicus Pierre Rosanvallon heeft een andere theorie dan Wagenaar in zijn boek *Democratic Legitimacy*.²¹ Rosanvallon is van mening dat het geven van een andere invulling aan legitimiteit nog niet betekent dat het einde van de Westerse democratie in zicht is. De verandering van legitimiteit van de Westerse democratie heeft, volgens Rosanvallon, vooral te maken met een verschuiving van het lange tijd algemeen geaccepteerde beeld dat de meerderheid regeert naar het idee dat de samenleving uit verschillende groepen van minderheden bestaan die allemaal een gelijkwaardige stem in de samenleving moeten hebben.²²

Rosanvallon gaat met zijn theorie verder dan Jürgen Habermas die geldt als de grondlegger van de theorie over openbaarheid. Habermas gaat uit van een homogene massa die vooral de vrijheid moet hebben om te denken en zeggen wat zij wil zonder dat de politiek zich daarmee bemoeit. Deze vrijheid, die hij *öffentlichkeit* noemt, is volgens Habermas van groot belang om de moderne Westerse liberale democratie te laten bestaan.²³ De praktijk in de jaren zestig laat een ander beeld zien: de discussie over democratie, die zich op dat moment steeds verder begon te ontwikkelen, gaat niet alleen over de vrijheid van meningsuiting, maar ook over de wijze waarop de overheid met de burger communiceert. De politicoloog en filosoof Nancy Fraser is één van de leidende denkers op het gebied van de publieke sfeer en benadert de theorie van Habermas op een realistischere wijze. Fraser gaat niet uit van een strikte scheiding tussen de overheid en de burger zoals Habermas dat doet. In de praktijk laten politici hun mening gedeeltelijk vormen door het maatschappelijk middenveld en besluiten die genomen worden zijn daardoor niet alleen een aangelegenheid van de staat. Een strikte scheiding tussen het maatschappelijk middenveld en de staat is volgens Fraser onwenselijk, omdat de staat dan de nodige kennis over de samenleving mist en dat leidt er toe dat er minder politieke verantwoordelijkheid ontstaat.²⁴

¹⁹ Wagenaar, 'Rijksvoorlichtingsdienst'.

²⁰ Ibidem, 455.

²¹ P. Rosanvallon, *Democratic Legitimacy* (Princeton 2011).

²² Rosanvallon, 'Democratic Legitimacy', 4.

²³ J. Habermas, *The Structural Transformation of the Public* (Darmstadt 1962) 29-30.

²⁴ N. Fraser, 'Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy' in: *Social Text* 25/26 (1990) 76.

Zoals al eerder gezegd veranderde de samenleving in de jaren zestig snel en daarmee ook de verwachtingen die burgers van de overheid hadden. In Nederland uitte deze verandering zich in de ontzuiling waardoor mensen niet langer automatisch bij een bepaalde homogene groep hoorde. De politicoloog Bernard Manin voegt in zijn onderzoek over representatieve democratieën in de tweede helft van de twintigste eeuw daaraan toe dat de toegang tot overheidsinformatie essentieel is om een goed afgewogen oordeel te kunnen vellen als burger over de besluiten die de politiek maakt.²⁵

De werkwijze en opbouw van het onderzoek

Dit onderzoek zal focussen op de wijze waarop de begrippen openbaarheid en overheidsvoorlichting in de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw ingevuld werden binnen de politiek, in het licht van de zoektocht naar het behoud van legitimiteit van de democratie. Het onderzoek richt zich op de discussie die aan het begin van de jaren zestig ontstond over overheidsvoorlichting en openbaarheid en hoe deze twee begrippen door de politiek, media en wetenschap gebruikt werden om de democratie in de jaren zestig en zeventig te definiëren. Aan de hand van een analysekader zijn bronnen onderzocht uit de toenmalig grootste en belangrijkste partijen, de PvdA, KVP, ARP en CHU. Hierbij gaat het om politieke wetenschappelijke tijdschriften, rapporten van partijcommissies en verkiezingsprogramma's. Daarnaast zijn er artikelen uit kranten, *Handelingen*, rapporten van overheidscommissies en literatuur onderzocht om zo een antwoord op deze onderzoeksvragen te krijgen. De vragen die bij de bronnen zijn gesteld waren: Wie zegt het? Wat was zijn of haar functie? Hoe belangrijk is deze persoon geweest voor het debat en welke invloed heeft hij of zij gehad op de discussie? Voor wie was deze bron bedoeld? Over welke vormen van openbaarheid wordt gesproken? Welke opvattingen over openbaarheid ontbreken? Wordt openbaarheid gepolitiseerd? Welke begrippen worden er genoemd en op welk moment vindt een uitspraak plaats?

De belangrijkste literatuur voor dit onderzoek is het proefschrift *De Rijksvoorlichtingsdienst* van Wagenaar waarin zij tot nu toe het meest complete en gedetailleerde onderzoek gedaan heeft over overheidsvoorlichting na de Tweede Wereldoorlog. Daarnaast geeft het recente proefschrift *Van wie is de burger?* van De Jong een goed beeld van democratie als *essentially contested concept* in Nederland en is daarmee een goed overzichtswerk. Het proefschrift *De glazenwassers van het bestuur*²⁶ van de historicus Luuk Hajema geeft een gedetailleerd overzicht van de veranderende houdingen binnen en tussen politieke partijen alsmede de veranderende manier van communiceren door de overheid.

Het onderzoek is opgebouwd uit vier hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk gaat over het begin van de discussie over het functioneren van de democratie aan het begin van de jaren zestig en hoe de discussie over overheidsvoorlichting tot stand kwam. Vooral de rol van de KVP en de PvdA in de discussie over overheidsvoorlichting staat hierin centraal. In het tweede hoofdstuk staat het begrip overheidsvoorlichting als *essentially contested concept* centraal. Het hoofdstuk richt zich op het werk van de commissie-Biesheuvel en welke rol zij uiteindelijk gespeeld heeft in het verdere verloop van het debat over overheidsvoorlichting en openbaarheid. Het derde hoofdstuk gaat over de reacties vanuit de wetenschap, media en achterban van politieke partijen die er kwamen op het verschijnen van het rapport van de commissie-Biesheuvel. Het vierde en laatste hoofdstuk richt zich op de verandering van het

²⁵ Fraser, 'The Public Sphere', 167.

²⁶ L. Hajema, *De glazenwassers van het bestuur* (Groningen 2001).

debat over openbaarheid vanaf 1970. In het debat ging het niet langer alleen over overheidsvoorlichting, maar werd openbaarheid van bestuur net zo belangrijk. Dit kwam vooral tot uiting in het wetsontwerp van de Wob waarin voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis het recht op informatie werd vastgelegd.

Hoofdstuk 1

‘Crisis van de democratie’

In de jaren zestig en zeventig stond de politiek in het licht van de zoektocht naar het behoud van legitimiteit van de democratie. Om een antwoord te kunnen geven op de vraag hoe de begrippen openbaarheid en overheidsvoorlichting ingevuld werden in die tijd kijken we eerst naar de reden voor het ontstaan van het debat. Daarvoor is het nodig dat we goed kijken naar de politieke situatie in Nederland aan het begin van de jaren zestig. Een belangrijk begrip hierbij is de verzuiling die in Nederland gezorgd had voor een stabiele maar ook vrijwel onbeweeglijke politiek. Iedere politieke partij kon rekenen op ongeveer hetzelfde aantal stemmen als in voorgaande verkiezingen en politieke partijen hadden relatief veel leden.²⁷ Aan het begin van de jaren zestig begon het electoraat te veranderen en zette de ontzuiling in. Daardoor waren politieke partijen steeds minder zeker van het aantal stemmen dat ze zouden krijgen.

Tot aan het begin van de ontzuiling was de communicatie tussen kiezers en politiek vrij eenzijdig geweest. De grote partijen communiceerden het overheidsbeleid doormiddel van sympathiserende kranten en omroepen waarmee ze toegang hadden tot hun achterban. De kiezers daarentegen hadden een minimale inbreng in het beleid dat gevoerd werd door de overheid. Omdat relatief veel Nederlanders lid waren van een politieke partij en onderdeel uitmaakten van een bepaalde zuil hadden politieke partijen een directe band met hun achterban. Om die reden voelde de overheid zich niet genoodzaakt om daarnaast ook op een andere wijze te communiceren met burgers.²⁸ Tot aan de ontzuiling had deze eenzijdige communicatie en participatie tussen burgers en de politiek niet tot grote problemen geleid. Maar doordat de achterban van partijen de gezamenlijke levensbeschouwing en ideologie steeds minder deelde werd de traditionele achterban steeds kleiner. Hierdoor kwam het vertrouwen in de politiek steeds meer onder druk te staan. Daarnaast werd het vertrouwen van burgers steeds meer geschaad door de zeer geringe openheid van de regering.²⁹ Met name de journalistiek en de publieke omroepen begonnen zich steeds meer af te zetten tegenover hun eigen partijen.³⁰

Door de media werd de discussie over het functioneren van de democratie al snel de ‘crisis van de democratie’ genoemd.³¹ Toen eenmaal het functioneren van de democratie door zowel de media als vanuit de politieke partijen bekritiseerd werd kwam al snel het onderwerp overheidsvoorlichting ter sprake bij de regering. De discussie binnen de regering ging aan het begin van de jaren zestig voornamelijk over overheidsvoorlichting. Aan het einde van de jaren zestig ging het steeds meer over openbaarheid van bestuur. De definitie die de regering begin jaren zestig gebruikte voor overheidsvoorlichting was afkomstig uit het rapport *Overheidsvoorlichting*³² van de Commissie-Van Heuven Goedhart. Zij had in 1946 onderzoek gedaan naar de mate waarin en wijze waarop de overheid aan overheidsvoorlichting moest doen.³³ De commissie was van mening dat overheidsvoorlichting over verduidelijking en

²⁷ L. Hajema, ‘De glazenwassers’, 45.

²⁸ Ibidem, 37.

²⁹ De Jong, ‘De Burger’, 151.

³⁰ Hajema, ‘De glazenwassers’, 51-52.

³¹ *Leeuwarder Courant*, 15 februari 1963; *De Tijd-Maasbode*, 24 april 1963; A. Vermeer, *Het vrije volk*, 14 augustus 1964.

³² Adviescommissie overheidsbeleid, *Overheidsvoorlichting* (Den Haag 1946).

³³ H. Schelhaas, *De informatieplicht van de overheid*, (Zwolle 1979) 20.

toelichting van het beleid moest gaan. Volgens de commissie was het belangrijk dat overheidsvoorlichting meteen als zodanig herkenbaar was zodat het duidelijk was voor burgers hoe ze de gegeven informatie moesten duiden. Ook moest voorlichting zo open mogelijk en de geleverde informatie zo volledig mogelijk zijn. Daarnaast was de commissie van mening dat het beter was als informatie door pers en burgers opgevraagd werd dan wanneer de overheid uit eigen beweging pers en burgers ging informeren. Hier werd met name de pers bedoeld. Uit de visie op overheidsvoorlichting valt op te maken dat de commissie iedere vorm van propaganda wilde voorkomen. De Tweede Wereldoorlog lag nog vers in het geheugen en de commissie was van mening dat alles wat leek op propaganda als zeer negatief zou worden ervaren door de Nederlandse bevolking. Overheidsvoorlichting was om die reden een beladen begrip en daarom probeerde de commissie haar definitie van voorlichting zo bescheiden en sober mogelijk op te stellen.³⁴ In 1963 bleek dat de gehanteerde definitie van de commissie, die door de regering was overgenomen, niet langer door iedereen werd geaccepteerd. Het rapport van de commissie was verouderd en voldeed niet meer aan de wensen van de tijd. Een tweetal gebeurtenissen in 1963 zorgden ervoor dat in politiek en media overheidsvoorlichting een discussiepunt werd voor zowel politici als journalisten.

Allereerst kwam een door de regering ingestelde commissie van juristen met een rapport over de vraag of de overheid informatie mocht onthouden aan journalisten wanneer zij diezelfde informatie wel aan anderen had gegeven. Deze commissie was door de regering ingesteld nadat in 1958 de Miljoenennota was gelekt aan de pers en gepubliceerd werd door journalist Henri Faas van De Volkskrant. Aanvankelijk werd Faas door de regering een jaar lang uitgesloten van contacten met regeringsinstanties, maar dit werd weer opgeheven na een door De Volkskrant, de Federatie van Nederlandse Journalisten (FNJ) en KVP opgezette actie. De regering vroeg vervolgens de Persraad om advies waarna de raad in 1960 met een rapport kwam waarin stond dat Faas niet te ver was gegaan. Het kabinet en de Voorlichtingsraad waren het niet eens met dit advies en stelden toen een commissie van juristen in die in 1963 met een rapport kwam waarin stond dat de overheid het recht had om overheidsinformatie achter te houden. De regering voelde zich blijkbaar voldoende gesteund in haar visie door het rapport van de commissie en besloot het advies van zowel de Persraad als van de juristencommissie tot 1968 geheim te houden.³⁵ De gebeurtenissen rond Faas laten een regering en Voorlichtingsraad zien die zeer terughoudend zijn met het naar buiten brengen van informatie. Bij deze gebeurtenis leek het niet belangrijk te zijn of Faas juist of onjuist behandeld werd door de regering, maar dat de regering het advies van zowel de Persraad en de Voorlichtingsraad achter hield. Daarnaast laat het de groeiende kloof tussen de pers en de overheid zien. De Persraad en de Voorlichtingsraad hadden ieder een ander beeld van wat overheidsvoorlichting zou moeten zijn. De Persraad vond de journalistieke vrijheid belangrijker dan geheimhouding. De Voorlichtingsraad en regering vonden dat het niet aan de journalistiek was om te bepalen welke informatie naar buiten gebracht zou worden. De Persraad vond dit echter een beperking van de journalistieke vrijheid.

Een tweede gebeurtenis die bij heeft gedragen aan de discussie over openbaarheid was de affaire-Bidault. In 1963 zorgde dit voor veel frictie tussen de KRO en de KVP, die lange tijd een nauwe samenwerking hadden gehad. De KRO begon zich in de jaren zestig steeds onafhankelijker te gedragen ten opzichte van de KVP. Deze onafhankelijke houding van de KRO kwam vooral tot uiting in het actualiteitenprogramma *Brandpunt*. In een uitzending van *Brandpunt* zou een dag voor de komst van de Franse president de Gaulle de gevluchte Franse

³⁴ Adviescommissie overheidsbeleid, 'Overheidsvoorlichting', 38.

³⁵ Hajema, 'De glazenwassers', 43.

oppositieleider Bidault geïnterviewd worden.³⁶ De Nederlandse regering wilde niet dat het interview uitgezonden werd en KVP-minister Joseph Luns zette de KRO zodanig onder druk dat de uitzending niet doorging. Als gevolg hiervan liet de voorzitter van de KRO, Harry van Doorn, op televisie weten dat het interview door het ingrijpen van de regering niet door kon gaan. Het gevolg was dat de affaire-Bidault tot veel discussie in de media en Tweede Kamer leidde. Vrijheid van meningsuiting was in de Grondwet tot dan toe geregeld voor de pers maar het was niet duidelijk of de omroepen onder dezelfde wet vielen. Dit veranderde met de affaire-Bidault doordat de Tweede Kamer in meerderheid het optreden van de Nederlandse regering afkeurde en omroepen gelijkstelde met de pers.³⁷ Lange tijd hadden de media de politiek gevolgd zonder lastige vragen te stellen en waren verschillende kranten en omroepen onderdeel van een bepaalde politieke stroming. In de jaren zestig veranderden de media sterk door de opkomst van de televisie. In een snel tempo verdrong de televisie de radio en kranten als belangrijkste medium en veranderde ook de houding van omroepen ten opzichte van hun politiek kleur. Politieke partijen konden niet langer rekenen op de automatische steun van 'hun' publieke omroepen omdat de journalistieke erecode door journalisten steeds vaker als belangrijker gezien werd dan loyaliteit aan hun partij. Na de affaire-Bidault werd het voor politieke partijen steeds duidelijker dat de media hen niet langer blindelings volgden.³⁸ Door de veranderende houding van de media veranderde de verwachtingen bij bevolking en journalisten ten aanzien van overheidsvoorlichting. De overheid kwam aan deze verwachtingen niet tegemoet doordat zij vast wilden houden aan het rapport van de Commissie-Van Heuven Goedhart uit 1946.

Aan het begin van de jaren zestig waren de KVP en de PvdA de grootste partijen van Nederland. Samen waren deze partijen verantwoordelijk geweest voor het starten van het debat over het functioneren van de democratie en daarmee ook het debat over overheidsvoorlichting. De reden voor de KVP om het debat over het functioneren van de democratie aan te gaan kan gevonden worden in het steeds groter wordende verlies aan leden. Ondanks de succesvolle verkiezingsuitslagen voor de KVP gleed de partij steeds meer in een identiteitscrisis. Het voornaamste doel van de partij was altijd de emancipatie van de katholieke bevolking geweest maar dit was aan het begin van de jaren zestig zo goed als volbracht.³⁹ Om die reden begon de KVP zich steeds meer te richten op het functioneren van de democratie en minder op het laten horen van het katholieke geluid. Het ledenaantal van de KVP ging in een paar jaar snel achteruit: van 1960 tot 1963 van 385.000 naar 312.000 leden. Daarnaast werd De Volkskrant steeds minder een katholieke krant en begon de KVP grip te verliezen op de traditionele media. Kortom: de katholieke zuil begon op allerlei punten af te brokkelen waardoor de KVP-ideologie steeds onduidelijker werd voor de kiezer. De KVP moest zichzelf heruitvinden en deed dit door het functioneren van de democratie in Nederland prominent op de agenda te zetten.⁴⁰

Ook bij de PvdA werd de Nederlandse democratie steeds meer bekritiseerd. In 1963 verscheen het verkiezingsmanifest *Om de kwaliteit van het bestaan*⁴¹ van PvdA-partijsecretaris E. Meester. Meester schreef dit verkiezingsmanifest naar aanleiding van de discussie die ondertussen ontstaan was over de onbenaderbaarheid en saaiheid van de politiek.

³⁶ Hajema, 'De glazenwassers', 51.

³⁷ Ibidem, 52.

³⁸ Wagenaar, 'Rijksvoorlichtingsdienst', 231.

³⁹ J. Kennedy, *Building New Babylon: Cultural Change In The Netherlands During The 1960s* (Iowa 1995), 357-358.

⁴⁰ Hajema, 'De glazenwassers', 45.

⁴¹ E. Meester, *Om de kwaliteit van het bestaan. Verkiezingsmanifest 1963 van de Partij van de Arbeid* (Amsterdam 1963).

Deze discussie binnen de PvdA maakte onderdeel uit van een veel groter debat over het functioneren van de Nederlandse democratie. Dit debat werd aangewakkerd toen in Frankrijk het parlementaire bestel in 1958 werd ingeperkt.⁴² Niet alleen de gebeurtenissen in Frankrijk maar ook de dalende belangstelling van burgers in de politiek en slechte verkiezingsuitslagen werden door de PvdA als zorgelijk gezien. Net als de KVP zat ook de PvdA in een steeds groter wordende identiteitscrisis. Dit kwam doordat er in het begin van de jaren zestig steeds meer pragmatische links-liberale politici aan de macht kwamen binnen de PvdA. Zij lieten een minder sterk ideologisch geluid horen. Dit uitte zich in 1962 met de aanstelling van de links-liberale Anne Vondeling als fractievoorzitter van de PvdA in de Tweede Kamer. Hij was na een lange campagne, met hulp van *Het Parool*, aan de macht gekomen.⁴³

Een ander probleem voor de PvdA was dat de partij niet langer deel uitmaakte van de regering. Doordat de PvdA en KVP sinds 1946 een samenwerkingsverband hadden gehad ontstond er twijfel over de manier waarop de partij zich moest opstellen tegenover de regering. Een gematigde toon kon de indruk wekken dat de PvdA geen alternatief had voor het regeringsbeleid en een te harde toon zou toekomstige regeringsdeelnames in gevaar brengen. De PvdA koos voor een defensieve houding waardoor de partij weinig overtuigend op de kiezer overkwam.⁴⁴ Het verkiezingsmanifest van Meester was hierop een reactie en richtte zich vooral op meer verduidelijking van de politiek voor de kiezer.⁴⁵ Het manifest riep op tot verduidelijking van overheidsbeleid en het verbeteren van de communicatie tussen burger en overheid om de kloof tussen beide te dichten. Daarmee was het manifest van Meester een oproep tot meer participatie en invloed van burgers in het politieke proces.

In 1965 werd het kabinet-Cals geformeerd dat bestond uit de PvdA, KVP en ARP. De openheid tijdens het formatieproces van het kabinet-Cals was op meerdere manieren nieuw te noemen. Het kende meer openheid richting de pers dan dat er tot dan toe tijdens kabinetsformaties was geweest. Marijnen was in 1963 begonnen met het geven van persconferenties. Cals ging een stuk verder door de media niet alleen te informeren maar hen ook te gebruiken om beoogde coalitiepartners onder druk te zetten. De CHU werd door Cals in de media onder druk gezet door duidelijk te maken dat hij de coalitiegesprekken met de CHU zou stopzetten wanneer er tegenstellingen met hen zouden ontstaan. De gesprekken met de CHU liepen daarna al snel vast en werden stopgezet. Cals was ook tijdens zijn premierschap meer open naar de media dan zijn voorgangers. Het werd bijvoorbeeld al snel de gewoonte dat journalisten hem na afloop van de ministerraad belde. Cals was ook de eerste premier die speelde met de gedachte om na de ministerraad een persbericht uit te geven. Dit idee haalde het niet, waarschijnlijk omdat er te veel verzet bestond binnen het kabinet en de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD). Het kabinet was geen lang leven beschoren. Het viel anderhalf jaar na de formatie nadat Norbert Schmelzer (KVP) een kritische motie over het economische beleid had ingediend tijdens de Algemene Beschouwingen. Het kabinet vatte de motie op als een motie van wantrouwen en stapte op.⁴⁶

Op 14 oktober 1966 werd D'66 opgericht onder leiding van Hans van Mierlo. Bij D'66 werden burgerlijke vrijheden en participatie gezien als een essentieel onderdeel van de democratie. De partij zette zich af tegen het oude establishment en wilde de democratie

⁴² De Jong, 'De burger', 151.

⁴³ D. Bosscher, 'De jaren 1946-1970' in: M. Brinkman, M. de Keizer & M. van Rossem (ed) *Honderd jaar sociaal-democratie in Nederland 1894-1994* (Amsterdam 1994) 205.

⁴⁴ Bosscher, 'De jaren 1946-1970'.

⁴⁵ Ibidem, 208.

⁴⁶ Wagenaar, 'Rijksvoorlichtingsdienst', 229-231.

vernieuwen. Daarmee probeerde D'66 een antwoord te geven op de discussie over het functioneren van de democratie. Door de ontzuiling in de jaren zestig werd het individu in de samenleving steeds belangrijker en niet de saamhorigheid die door de gevestigde partijen veelal gepredikt werd. In 1967 was D'66 de eerste partij die openbaarheid van bestuur bepleitte in haar verkiezingsprogramma.⁴⁷

De val van het kabinet-Cals en de daarop volgende verkiezingen van 1967 zorgden voor een politieke aardverschuiving. De KVP verloor acht zetels. Dat was voor die tijd een fors verlies. Dit verlies van de KVP was vooral te wijten aan de interne verdeeldheid binnen de partij die steeds duidelijker aan het licht was gekomen toen er voor gekozen werd om in het kabinet-Cals met de PvdA samen te werken. Na de val van het kabinet-Cals werd de verdeeldheid binnen de KVP alleen maar groter en ontstond er steeds meer onvrede onder verschillende stromingen binnen de partij. Deze onvrede leidde in 1968 tot de oprichting van de Politieke Partij Radicalen (PPR) die opgericht werd door progressieve KVP-leden. Binnen de PvdA was een stroming ontstaan die streed voor meer openheid in de politiek. Net als de KVP verloor ook de PvdA in de verkiezingen van 1967 en een jaar eerder was er binnen de partij een nieuwe groepering ontstaan onder de naam Nieuw Links. Deze groepering stond voor openheid en polarisatie in de politiek. Nieuw Links vond dat er meer openbaarheid in het parlement moest komen en dat volksvertegenwoordigers een openbare verantwoordingsplicht moesten krijgen. Daarnaast nam de PvdA op initiatief van Nieuw Links een anti-KVP houding aan waarmee de lang bestaande samenwerking tussen de PvdA en KVP sterk onder druk kwam te staan.⁴⁸

In 1967 werd door de ARP, KVP en CHU de Commissie-Duidelijkheid ingesteld. Dat was ook het jaar waarin de drie confessionele partijen meer gingen samenwerken. De samenwerking tussen de confessionelen zou in 1980 tot de vorming van het Christen Democratisch Appèl (CDA) leiden. De Commissie-Duidelijkheid bestond uit leden van alle drie de partijen en had de taak te onderzoeken hoe de kiezers het beste geïnformeerd kon worden over het beleid zodat zij een goed afgewogen keuze kunnen maken wanneer zij naar de stembus zouden gaan. De aanleiding voor het instellen van deze commissie was onder andere het grote verlies dat de KVP tijdens de verkiezingen van 1967 had geleden.⁴⁹ De commissie pleitte voor een zo groot mogelijke eenvoud en doelmatigheid van het bestuur zodat het beleid duidelijker zou worden voor de burger. Daarnaast was de commissie van mening dat overheidsdocumenten openbaar zouden moeten zijn zolang ze het algemeen belang niet schaden.⁵⁰ Met deze commissie waren de confessionele partijen al een stap verder dan de regering die een jaar later de Commissie-Biesheuvel zou aanstellen.

Conclusie

De Commissie-Duidelijkheid gaf een voorschot op de latere discussie over openbaarheid die zou ontstaan door de Commissie-Biesheuvel. Doordat de Commissie-Duidelijkheid pleitte voor de openbaarheid van overheidsdocumenten was zij een stap verder gegaan binnen de discussie over openbaarheid. In de periode 1963-1967 had de discussie zich voornamelijk tot overheidsvoorlichting beperkt. Het doel van de Commissie-Duidelijkheid was vooral om helderheid te geven over openbaarheid voor de confessionele partijen zodat zij een beter

⁴⁷ De Jong, 'De burger', 167.

⁴⁸ Hajema, 'De glazenwassers', 57.

⁴⁹ Commissie Duidelijkheid, *De functionering van de overheid en het overheidsgezag in de moderne samenleving*, 1.

⁵⁰ Commissie Duidelijkheid, 'Overheidsgezag in de moderne samenleving'.

gedefinieerd standpunt konden innemen in het debat over openbaarheid. Daarmee verschilden de reikwijdte van de Commissie-Duidelijkheid met die van de Commissie-Van Heuven Goedhart en de later ingestelde Commissie-Biesheuvel, die moesten zorgen voor een heldere definitie over openbaarheid voor de regering.

De rol die openbaarheid en overheidsvoorlichting in het debat over het behoud van de legitimiteit van de democratie zou moeten spelen werd benoemd door de KVP en de PvdA. Beide partijen waren aan het begin van de jaren zestig in een interne ideologische crisis beland. Naast de interne verdeeldheid binnen de grootste partijen zorgde ook de opkomst van de televisie en de ontzuiling voor steeds meer discussie over overheidsvoorlichting en begon de journalistiek zich steeds onafhankelijker te gedragen. Deze onafhankelijke houding van de media had als gevolg dat er een steeds grotere roep kwam om informatie van de kant van de overheid. De journalistiek begon zich meer te zien als een controleur dan een verlengstuk van de politiek. De televisie was hierbij een belangrijk nieuw medium dat de traditionele pers en radio verdrong.

Binnen de regering en politieke partijen veranderde in de jaren zestig de houding ten opzichte van voorlichting langzaam. De grootste veranderingen zijn waarneembaar in het formatieproces dat meer toegankelijk werd voor de media en bij informatieverstrekking over de gesprekken die gevoerd werden in de ministerraad. Een debat over vergaande openbaarheid van bestuur, waarbij de overheid verplicht werd om burgers te informeren over haar beleid of waar burgers informatie zouden kunnen opvragen bij de overheid, was er aan het begin van de jaren zestig nog niet. De KVP en de PvdA probeerden destijds vooral hun eigen rol in de democratie te legitimeren en een antwoord te vinden op de vraag welke toegevoegde waarde zij nog in de politiek hadden.

De discussie die ontstond tussen de journalistiek en de politiek in de eerste helft van de jaren zestig laat zien dat overheidsvoorlichting door beide groepen verschillend gezien werd. De regering had veel moeite met overheidsvoorlichting, omdat zij bang was dat het snel als propaganda opgevat kon worden. Net als voor de Commissie-Van Heuven Goedhart in 1946 was de propagandamachine tijdens de Tweede Wereldoorlog voor veel politici aan het begin van de jaren zestig nog altijd een schrikbeeld. De Nederlandse regering stelde zich om die reden dan ook behoudend op. De journalistiek daarentegen wilde vooral beter geïnformeerd worden en vond journalistieke vrijheid steeds belangrijker. Om die reden wilde de journalistiek meer openheid van overheidsdocumenten. Daarom kan overheidsvoorlichting in de jaren zestig met recht een omstreden begrip genoemd worden. In 1968 werd de commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting door de regering ingesteld om een nieuwe definitie van overheidsvoorlichting te geven, omdat de definitie van de Commissie-Van Heuven Goedhart door de maatschappelijke en politieke veranderingen niet langer voldeed.

Hoofdstuk 2

Openbaarheid openheid

Met het aantreden van het kabinet-De Jong in 1967 brak een belangrijke periode aan in het debat over openbaarheid in Nederland. In 1968 werd de commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting (commissie-Biesheuvel) aangesteld door De Jong met de taak om overheidsvoorlichting een modernere definitie te geven dan die van de commissie-Van Heuven Goedhart uit 1946. Om een goed antwoord te krijgen op de vraag hoe het kabinet-De Jong en de commissie-Biesheuvel het begrip openbaarheid definieerden is het belangrijk om eerst te kijken naar de factoren die geleid hebben tot het ontstaan van de commissie en welke invloed zij hebben gehad op het uiteindelijke rapport *Openbaarheid openheid*.⁵¹ In het eerste hoofdstuk is geconcludeerd dat het debat over openbaarheid gedurende de jaren zestig voornamelijk over overheidsvoorlichting ging en dat actievere vormen van openbaarheid, zoals het recht om als burger informatie op te vragen bij de overheid, pas aan het einde van de jaren zestig breed bediscussieerd werden. Vanaf 1966 begon het debat langzaam te veranderen naar meer discussie over actievere vormen van openbaarheid door een belangrijke publicatie van de socioloog Abram de Swaan die in zijn artikel *Geheimhouding van de openbare zaak*⁵² pleitte voor een grotere vorm van openbaarheid.

Volgens De Swaan waren democratie en openbaarheid onlosmakelijk met elkaar verbonden: *'Zonder opening van zaken geen toezicht op de bestuurders, zonder volledige informatie geen toereikende meningsvorming. De parlementaire openbaarheid geeft nu nauwelijks nog een inzicht in wat aan de orde is binnen het parlement.'*⁵³ De Swaan had daarnaast kritiek op de houding van de overheid jegens de bevolking, omdat de overheid geen openheid van zaken gaf. Voor de Swaan was dat het bewijs dat de overheid geen vertrouwen had in het Nederlandse volk.⁵⁴ Het artikel van de Swaan werd na zijn publicatie al snel opgepikt door andere wetenschappers die zich met het vraagstuk over openbaarheid bezighielden. In 1968 sprak de rector magnificus van de Katholieke Universiteit Nijmegen, S.F.L. Baron van Wijnbergen, tijdens zijn diesrede *Openbaarheid van overheidsdocumenten* zich positief uit over het artikel van De Swaan.⁵⁵

Van Wijnbergen begon zijn diesrede vanuit het perspectief van de wetenschap waarbij hij zei dat het voor bestuurswetenschappers die een studie wilden maken over het openbaar bestuur bijzonder lastig was om aan de benodigde rapporten te komen en een goed inzicht te krijgen van de werkwijze van dat openbaar bestuur. Daarnaast was er volgens Van Wijnbergen nog maar weinig onderzoek gedaan naar openbaarheid. Zowel De Swaan als Van Wijnbergen vinden dat iedere burger het recht zou moeten hebben om informatie op te kunnen vragen bij de overheid. Van Wijnbergen maakt een vergelijking tussen Zweden, de Verenigde Staten en Nederland. Zweden kende in 1766 al een wet die burgers het recht gaf op overheidsinformatie en in de Verenigde Staten bestond een dergelijke wet sinds 1966. De wetten in Zweden en de Verenigde Staten gaan uit van de redenering dat overheidsdocumenten in principe openbaar zijn en in uitzonderlijke gevallen geheim. Deze uitzonderlijke gevallen gaan over de

⁵¹ Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, *'Openbaarheid'*.

⁵² A. De Swaan, 'Geheimhouding van de openbare zaak', In: *De Gids* 129, 6 (1966).

⁵³ De Swaan, 'Geheimhouding', 17.

⁵⁴ *Ibidem*, 12.

⁵⁵ S.F.L. Baron van Wijnbergen, *Openbaarheid van overheidsdocumenten*, (Nijmegen 1968), 5.

staatsveiligheid en over de bescherming van privacy van personen. In Nederland was het volgens Van Wijnbergen en De Swaan precies andersom. Alle overheidsdocumenten zijn geheim tenzij de overheid er voor kiest ze openbaar te maken.

Volgens zowel Van Wijnbergen als De Swaan ondermijnde de Nederlandse geheimhouding de democratie, omdat de overheid haar legitimiteit dankte aan het idee dat zij in dienst stond van de burger. De burger had volgens Van Wijnbergen en de Swaan het recht op politieke gelijkheid en gelijke gelegenheid. Daarmee werd bedoeld dat burgers de kans moesten krijgen om op een gelijkwaardige manier aan het politieke leven deel te kunnen nemen.⁵⁶ De oorzaak van de geheimhouding bij de Nederlandse overheid kon volgens de politicoloog Daalder gezocht worden in de ‘regentenmentaliteit’. Volgens Daalder heerst er bij de Nederlandse regering de gedachte dat het hebben van gezag voldoende legitimiteit was.⁵⁷ Van Wijnbergen was het daar niet mee eens en vond dat het beleid van de Nederlandse overheid uitgelegd diende te worden. Het laten weten aan de burger dat het beleid bestond was volgens Van Wijnbergen niet afdoende om in de samenleving begrip te kweken voor het overheidsbeleid.⁵⁸

De artikelen van De Swaan en Van Wijnbergen leidden al snel tot meer discussies over overheidsvoorlichting. Op het moment dat het kabinet De Jong aantrad was er nog geen antwoord op de vraag hoe ver de overheid moest gaan in overheidsvoorlichting. De discussie leidde tot een richtingenstrijd tussen de zogenaamde ‘rekkelijken’ en ‘preciezen’. De preciezen ondersteunden de definitie van overheidsvoorlichting van de commissie-Van Heuven Goedhart en vonden dat voorlichting alleen als middel gebruikt mocht worden om beleid te verklaren en toe te lichten. De rekkelijken waren juist voorstanders van een actieve vorm van voorlichting.⁵⁹ Binnen het kabinet van De Jong waren er een aantal ministers die hadden voorgesteld om een ‘staatssecretaris voor de voorlichting’ aan te stellen. De Jong zag daar niets in en wederom leek de Tweede Wereldoorlog nog vers in het geheugen te liggen toen de premier een dergelijke staatssecretaris vergeleek met de Nazi-propagandist Joseph Goebbels.⁶⁰

De publicaties van De Swaan en Van Wijnbergen en de discussies die naar aanleiding daarvan werden gevoerd zorgden aan het einde van de jaren zestig voor een andere kijk op openbaarheid maar waren niet de directe reden voor de regering om de commissie-Biesheuvel in te stellen. Dat werd de affaire-Korsten in 1967. Ben Korsten was public-relations adviseur die uit de school had geklapt in De Volkskrant en De Haagse Post over de invloed die hij had in de hoogste politieke kringen. Zo zou hij onder andere invloed hebben gehad op De Jong terwijl hij zwaar verslaafd was aan morfine. In de media werd Korsten een ‘mannelijksmaker’ genoemd en al snel moest De Jong zich verantwoorden in de Tweede Kamer. Door de affaire kwam de voorlichting op departementen in een kwaad daglicht te staan. Sndere belangrijke redenen voor het instellen van de commissie-Biesheuvel waren vragen over het uitgeven van communiqués na de ministerraad, de verhouding tussen overheid en pers, de adviezen van de Persraad, de vraag op welk moment de notulen van de ministerraad ter inzage beschikbaar moesten zijn en hoe overheidsvoorlichting via de radio en televisie vorm zou moeten krijgen.⁶¹ In 1968 stelde premier De Jong de commissie-Biesheuvel in die een antwoord moest geven op de vraag hoe de overheid moest omgaan met overheidsvoorlichting.

⁵⁶ Van Wijnbergen, ‘Overheidsdocumenten’, 11-12.

⁵⁷ H. Daalder, *Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek* (Assen 1964), 10.

⁵⁸ Van Wijnbergen, ‘Overheidsdocumenten’, 10.

⁵⁹ Hajema, ‘Glazenwassers’, 39.

⁶⁰ J. W. Brouwer & J. van Merriënboer, *Van buitengaats naar Binnenhof* (Den Haag 2001), 142.

⁶¹ Wagenaar, ‘Rijksvoorlichtingsdienst’, 247-248.

De aanstelling van de commissie-Biesheuvel was een mijlpaal in het debat over overheidsinformatie, omdat het rapport van de commissie er voor zorgde dat de politiek niet langer alleen maar over voorlichting maar ook over openbaarheid ging discussiëren. Aanvankelijk installeerde De Jong de commissie met het idee dat die duidelijkheid zou geven over de mate van overheidsvoorlichting die nodig zou zijn voor een goede democratische bestuursvoering. De commissie vatte haar taak echter breder op en ging een paar stappen verder. De onderzoeksvraag van de commissie luidde als volgt: *'In welke mate en op welke wijze kan en moet de informatie, waarover de regering beschikt, aan burgers ter beschikking komen?'*⁶² Door het stellen van deze vraag maakte de commissie haar taak breder, want de vraag was niet alleen hoe de regering het beste informatie aan de burger kon geven maar ook hoe de burger zelf aan de informatie van de overheid kon komen.

Behalve met een visie op overheidsinformatie en openbaarheid kwam de commissie ook met een wetsvoorstel dat het recht op informatie wettelijk zou vastleggen. Daarnaast hield de commissie zich bezig met zowel passieve als actieve openbaarheid van bestuur. Passieve openbaarheid betekende dat de overheid informatie vrijgaf aan de burger en actieve openbaarheid betekende dat burgers het recht hadden om informatie op te vragen bij de overheid. De commissie zag het vraagstuk over openbaarheid als een probleem van politieke democratisering. Politieke democratisering werd door de commissie als volgt uitgelegd: *'Met het voortschrijden van de democratisering veranderde geleidelijk de betekenis van het begrip overheidsgezag. In een eeuwenlang proces transformeerden overheden zich van heersende tot dienende lichamen, onder de druk van de groeiende zeggenschap van anderen. Democratisering is in feite steeds veranderingen geweest in het proces van besluitvorming. Zij hebben plaats gevonden onder de meest uiteenlopende ideologieën, leuzen en beginselen. Wat ze echter gemeen hebben is de erkenning van nieuwe machtsposities in het proces van besluitvorming.'*⁶³ De commissie zag in dat de tijden veranderd waren en daarmee ook de wijze waarop mensen keken naar de werking van de democratie. Openbaarheid was volgens de commissie een essentieel onderdeel van een moderne democratie zoals die in Nederland bestond.

Nadat de commissie met zijn werkzaamheden was begonnen ontstond binnen haar gelederen al snel een discussie over de wijze waarop de overheid haar burger diende te informeren: de discussie tussen de eerder genoemde rekkelijken en preciezen werd nu ook in de commissie gevoerd. Het ging vooral over de inzet van *public relations*, die door de affaire-Korsten hoog op de agenda stond. De meeste commissieleden vonden *public relations* schadelijk voor de democratie. Hun voornaamste argument was dat *public relations* ook gebruikt kon worden door de regering om meer draagvlak te krijgen voor beleid dat onder burgers of organisaties niet populair was. Het gevaar bestond dat *public relations* te veel op propaganda ging lijken. Een kleine groep commissieleden vond *public relations* juist wel gewenst omdat het volgens hen de interactie tussen burgers en overheid zou bevorderen.⁶⁴

Behalve onenigheid over *public relations* was er binnen de commissie onenigheid over vrijwel ieder ander onderwerp. Zelfs over de naam van het rapport moesten meerdere stemmingen plaatsvinden om uiteindelijk akkoord te gaan met de titel *Openbaarheid openheid*.⁶⁵ De titel *Openbaarheid openheid* is een goed voorbeeld van de verschillende visies

⁶² Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, *'Openbaarheid'* 2.

⁶³ Ibidem, 3.

⁶⁴ W. Scholten, *Mooie Barend* (Amsterdam 2012) 316.

⁶⁵ Scholten, *'Barend'*, 264.

die er over openbaarheid binnen de commissie bestonden. Openbaarheid en openheid zijn twee begrippen met een verschillende betekenis. Om die reden is *Openbaarheid openheid* een vreemde titel voor een rapport dat duidelijkheid moest geven over de wijze waarop er invulling gegeven zou moeten worden door de overheid aan voorlichting en openbaarheid. De titel lijkt vooral een compromis te zijn tussen de commissieleden die voor een vergaande vorm van openbaarheid waren en de leden die niet veel verder wilden gaan dan overheidsvoorlichting.

Een belangrijk verschil met het politieke debat tot dan toe was dat de commissie zich leek te scharen achter de ideeën van De Swaan en Van Wijnbergen over openbaarheid als recht. Niet langer ging de vraag over de mate waarop de overheid documenten geheim mocht houden, maar hoever de overheid moest gaan in het openbaar maken van overheidsinformatie. Daarnaast was de commissie van mening dat meer openbaarheid zou leiden tot een versterking van de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister zou niet alleen verantwoording afleggen aan het parlement, maar ook aan de burger. Burgers zouden op die manier een beter idee krijgen van het gevoerde beleid van de overheid wat dan weer tot meer vertrouwen in de overheid zou moeten leiden.⁶⁶

Niet alleen overheidsdocumenten moesten volgens de commissie openbaar worden, maar ook niet-ambtelijke adviezen die aan de regering waren uitgebracht door de Raad van State moesten volgens de commissie openbaar gemaakt worden. Volgens de commissie was de Raad van State een belangrijke bron van informatie, omdat zij een beter inzicht kon geven over wetsontwerpen en besluiten die door de regering genomen werden. Om die reden vond de commissie het noodzakelijk dat de adviezen van de Raad van State aan de regering openbaar zouden worden. De commissie zag wel een aantal negatieve kanten aan het openbaar maken van de adviezen van de Raad van State. De leden van de Raad van State zouden een onderwerp van discussie kunnen worden, omdat niet alleen de adviezen maar ook de mensen die de adviezen maken onder de loep worden genomen. De Raad van State zou in dat geval beschuldigd kunnen worden van het hebben van een politieke kleur. Daarnaast zou er het gevaar kunnen zijn dat de regering niet langer in alle vrijheid haar standpunt zou kunnen bepalen wanneer de adviezen van de Raad van State in handen van de media of burgers zouden komen. Volgens de commissie wogen de voordelen van het openbaar maken van de adviezen op tegen de nadelen.⁶⁷ De Raad van State was het niet eens met de commissie, omdat ze bang was dat het beleidsproces zodanig vertraagd zou worden dat er niet langer op een juiste wijze bestuurd kon worden. Daarnaast betwijfelde de Raad van State of de ministeriële verantwoordelijkheid er wel op vooruit zou gaan wanneer er meer openbaarheid zou komen van haar adviezen. Het zou volgens de raad kunnen leiden tot een scheiding tussen minister en ambtenaar.⁶⁸

Daarnaast was de commissie van mening dat vanuit een democratisch oogpunt de kabinetsformaties zoveel mogelijk open moesten zijn. Kabinetsformaties behoren volgens de commissie niet tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Het gaat om een publieke zaak gaat die essentieel is voor de democratie en daarom behoort het formatieproces zo open mogelijk te zijn. Zo horen de adviezen van fractieleiders aan de koningin over het aanwijzen van de informateur en formateur, tussentijdse- en eindrapporten van de formateur en informateur en informatie die het zittende kabinet heeft aangaande de formatie volgens de commissie openbaar te zijn. Daarnaast moeten de formateur en informateur persoonlijk mededelingen

⁶⁶ Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, 'Openbaarheid', 22.

⁶⁷ Ibidem, 83-85.

⁶⁸ Wagenaar, 'Rijksvoorlichtingsdienst', 261.

doen over het formatieproces aan de media en moeten in principe alle journalisten tot de persconferenties toegelaten worden. Dit alles om een zo open mogelijk formatieproces te krijgen.⁶⁹

Een laatste punt in het rapport ging over het wel of niet aanstellen van een aparte staatssecretaris voor voorlichting. Een aantal leden van de commissie twijfelde namelijk of de minister-president wel de juiste persoon was om de pers te woord te staan na de ministerraad. Er werd gedacht aan een staatssecretaris voor voorlichting zoals die in West-Duitsland bestond. Wederom bestond er een meningsverschil in de commissie. Biesheuvel was geen voorstander van een dergelijke staatssecretaris, omdat die naar zijn mening nooit een premier kon vervangen. Daarnaast was Biesheuvel van mening dat een staatssecretaris van voorlichting een vreemde positie zou innemen binnen de coalitie.⁷⁰

Conclusie

De mate waarop de overheid aan voorlichting moest doen stond zowel in de commissie-Biesheuvel als in het kabinet De Jong ter discussie. Een staatssecretaris voor voorlichting ging voor een meerderheid binnen zowel de commissie als het kabinet te ver omdat ze alle schijn van propaganda wilden vermijden. Daarmee kreeg overheidsvoorlichting een duidelijke grens. Voorlichting was belangrijk maar moest niet te ver gaan. In dat opzicht verschilde de commissie-Biesheuvel niet veel met de commissie-Van Heuven Goedhart. Voor beide commissies was de gedachte aan de propaganda uit de Tweede Wereldoorlog van groot belang. Beide commissies wilden te allen tijden voorkomen dat voorlichting op propaganda ging lijken.

De commissie-Biesheuvel zorgde er voor dat de discussie binnen de politiek over openbaarheid verder ging dan voorlichting. Openbaarheid werd al snel in verband gebracht met het functioneren van de democratie dat goed paste in het debat, dat door de media 'de crisis van de democratie' werd genoemd. De wetenschap begon zich vanaf 1966 al bezig te houden met verdergaande openbaarheid dan overheidsvoorlichting. De Swaan was hierin de eerste geweest en Van Wijnbergen sloot zich daar twee jaar later bij aan. Door de onderzoeken van De Swaan en Van Wijnbergen werd de wijze waarop de politiek haar macht legitimeerde tegen het licht gehouden en kwam er meer kritiek op de geheimhouding bij de overheid en regering. Door het rapport van de commissie-Biesheuvel kreeg de discussie over openbaarheid meer aandacht bij de regering, politieke partijen, media en wetenschap. Wanneer het ging om overheidsvoorlichting had de regering altijd teruggesproken op het rapport van de commissie Van Heuven Goedhart.

Met het verschijnen van het rapport *Openbaarheid openheid* werd een poging gedaan om niet alleen een antwoord te krijgen op de vraag wat voorlichting hoort te zijn, maar ook op wat openbaarheid moet zijn en de invloed die dit heeft op het functioneren van de democratie. Deze bredere taakopvatting van de commissie-Biesheuvel werd niet met open armen ontvangen door premier De Jong. Voor De Jong ging de discussie over openbaarheid te ver. Hij wilde vooral focussen op overheidsvoorlichting. De Jong definieerde openbaarheid als de manier waarop de regering of overheid informatie vrijgaven aan de pers en burgers. De commissie-Biesheuvel vatte openbaarheid op als een recht van iedere burger waarbij iedereen te allen tijde informatie moest kunnen opvragen bij de overheid. Deze verschillende

⁶⁹ Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, 'Openbaarheid', 44-45.

⁷⁰ Wagenaar, 'Rijksvoorlichtingsdienst', 261.

opvattingen over openbaarheid zorgden ervoor dat de discussie over openbaarheid in de regering, journalistiek en wetenschap aan het begin van de jaren zeventig hevig werd gevoerd.

Hoofdstuk 3

De botsing tussen regering en commissie

Toen op 9 juni 1970 het rapport *Openbaarheid openheid* van de commissie-Biesheuvel aan premier De Jong was overhandigd, werd al snel duidelijk dat de regering en de commissie niet dezelfde visie hadden over openbaarheid. De Jong ontving het rapport om die reden met weinig enthousiasme. Om duidelijkheid te krijgen over de manier waarop de regering en de commissie van mening verschilden moet er gekeken worden naar het doel dat de regering had met het instellen van de commissie-Biesheuvel en wat het doel was van de commissie zelf. Het doel en de definitie die de commissie-Biesheuvel gaf aan openbaarheid is in het vorige hoofdstuk aan bod gekomen. In dit hoofdstuk zal vooral gefocust worden op het doel en de visie van de regering ten aanzien van openbaarheid bij het instellen van de commissie-Biesheuvel. Daarnaast zal er gekeken worden naar de reacties vanuit de journalistiek op het rapport van de commissie-Biesheuvel om zo een beter beeld te krijgen over de wijze waarop openbaarheid door hen gedefinieerd werd en in welke mate dit verschilde met de definitie van de regering en de commissie.

De lauwe ontvangst van het rapport *Openbaarheid openheid* door De Jong stond in schril contrast met de toespraak die De Jong had gegeven toen de commissie in 1968 werd geïnstalleerd. Tijdens zijn toespraak in 1968 zei De Jong het volgende: *'Er is in onze tijd een communicatieprobleem eigenlijk in alle sectoren van de maatschappij, maar wij zouden ons vergissen indien wij dachten, dat alléén maar communicatieproblemen zijn. Sociologisch gezien is de communicatie slechts middel tot het doel: het betrekken van de burger bij het beleidsproces en het maatschappelijk gebeuren.'*⁷¹ De Jong leek in zijn toespraak dezelfde kant te kiezen als De Swaan een paar jaar eerder. De democratie zou er bij gebaat zijn wanneer burgers meer bij het beleid betrokken werden en meer openheid zou daarvoor kunnen zorgen.

In 1970 leek De Jong geheel omgedraaid te zijn in zijn opvattingen over openbaarheid toen hij het rapport van de commissie-Biesheuvel in ontvangst nam. De Jong had vooral problemen met het wetsvoorstel van de Wob en wees tijdens het in ontvangst nemen van het rapport van de commissie-Biesheuvel op de extra kosten die het met zich mee zou brengen en de langere duur van besluitvorming. Ook was de Jong van mening dat zaken zoals defensie, monetaire vraagstukken, fiscale en justitiële dossiers het beste zoveel mogelijk geheim konden blijven.⁷² Behalve de regering was ook de Raad van State alles behalve blij met het rapport van de commissie. De Raad van State was bang dat burgers voor een bestuurlijke chaos zouden zorgen wanneer zij bij ieder ministerie zomaar informatie konden opvragen.⁷³

De onvrede bij de regering en Raad van State over de keuzes in het rapport *Openbaarheid openheid* bleek uit de nota *Openheid en openbaarheid van bestuur* die door De Jong op 8 oktober 1970 naar de Tweede Kamer werd gestuurd. Uit de nota bleek dat de regering zich niet kon vinden in het idee dat in principe alle overheidsinformatie openbaar hoort te zijn, zoals de commissie-Biesheuvel voorstelde. De Jong zei namens de regering het volgende: *'Bij de begrenzing van het openbaarheidsbegrip, dat zij voorstaat, heeft voorop gestaan de*

⁷¹ Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, 'Openbaarheid', 226.

⁷² P. Jongeling, 'Commissie-Biesheuvel adviseert regering: Openbaarheid worde regel, geheimhouding uitzondering'. *Nederlands Dagblad*, 10 juni 1970.

⁷³ Raad van State, *Openheid en openbaarheid van bestuur* (Den Haag 1970).

*gedachte dat de openbaarheid moet worden gezien als een middel tot betere communicatie tussen overheid en burger en niet als doel op zichzelf. Het informatiemateriaal, dat een functie vervult in dit communicatieproces, behoort dus in beginsel openbaar te zijn, het overige niet.*⁷⁴ De regering wilde vooral een antwoord op de vraag hoe het contact en de communicatie tussen de regering en de burger over het overheidsbeleid verbeterd kon worden. Dit betekende voor de regering niet dat zij de macht over haar informatie wilde verliezen, maar dat zij vooral zocht naar een werkwijze die het te voeren of gevoerde beleid kon uitleggen aan de burger. Hieruit kan afgeleid worden dat openbaarheid voor de regering vooral overheidsvoorlichting betekende en niet de actieve vorm van openbaarheid waar de commissie-Biesheuvel op doelde.

Daarnaast had De Jong een ander idee van actieve en passieve openbaarheid dan de commissie-Biesheuvel. De Jong vond het idee om alle informatie actief openbaar te maken te ver gaan, omdat het dan zijn doel voorbij zou schieten. Het aantal jaarlijkse overheidsbesluiten was volgens De Jong zo groot dat het onoverzichtelijk zou worden voor de burger: *'De jaarlijkse aantallen overheidsbesluiten en in behandeling zijnde vraagstukken zijn, vooral in de laatste decennia, immers wel bijzonder groot geworden. De overheid zal dus niet steeds over alle aspecten van het bestuur de gehele bevolking dienen te informeren.'*⁷⁵ Om die reden pleitte De Jong voor een meer gerichte wijze van openbaar maken: door informatie openbaar te maken voor de groepen of het individu voor wie het bedoeld is. De commissie-Biesheuvel was van mening dat alle overheidsinformatie per definitie openbaar behoorde te zijn voor iedereen. De Jong pleitte voor een selectieve vorm van openbaarheid waarbij de regering en overheid bepaalden welke informatie wel en niet met het publiek gedeeld zou worden. Ook wanneer het ging om passieve openbaarmaking was De Jong van mening dat informatie maar selectief openbaar mocht zijn. Wederom moest het volgens De Jong alleen gaan om informatie die diende om de communicatie tussen bestuur en burger te verbeteren. Hiermee bedoelde De Jong burgers die direct belanghebbende waren of om indirecte redenen belang hadden bij het verkrijgen van bepaalde informatie.⁷⁶

In dezelfde nota is ook een antwoord op het rapport *Openbaarheid openheid* van de Raad van State te vinden. De Raad van State bekeek het rapport van de commissie-Biesheuvel vanuit een andere invalshoek en vatte de vraag van de regering over openbaarheid op als het vinden van een antwoord op de gezagskwestie. De Raad merkte op dat de laatste jaren het gezag van de overheid steeds meer onder druk was komen te staan en dat de regering naar een betere manier van communiceren met de burger zocht.⁷⁷ Volgens de Raad zou het gezag van de overheid ondermijnd kunnen worden op het moment dat de overheid verplicht zou worden ieder verzoek tot informatie in te willigen, zelfs wanneer de verzoeker van informatie geen belang had bij het verkrijgen van de gevraagde informatie. De wijze waarop overheidsgezag schade zou ondervinden maakte de Raad niet geheel duidelijk, maar er zou misbruik gemaakt kunnen worden van bepaalde informatie die schadelijk kon zijn voor zowel de overheid als de burger. Daarnaast zou het ambtenarenapparaat overstroomd kunnen raken met verzoeken om informatie.⁷⁸

Behalve de verschillende opvattingen over actieve en passieve openbaarheid kan er een verklaring voor de onvrede van De Jong en de Raad van State gevonden worden in het

⁷⁴ P. de Jong, *Openheid en openbaarheid van bestuur* (Den Haag 1970) 4.

⁷⁵ De Jong, 'Openbaarheid van bestuur', 5.

⁷⁶ Ibidem. 7.

⁷⁷ Ibidem. 12.

⁷⁸ Ibidem. 19.

onduidelijke onderscheid dat de commissie-Biesheuvel maakte tussen overheidsvoorlichting en openbaarheid.⁷⁹ Bij de installatierede van de commissie-Biesheuvel gebruikte De Jong het woord openbaarheid niet één keer. In de installatierede was te lezen dat de regering wilde weten hoe de overheid om moest gaan met overheidsvoorlichting en of er een wet zou moeten komen die het recht op informatie zou regelen. De taak van de commissie luidde als volgt: *'De maatschappelijke functie van de voorlichting van het rijk en overheid. De openheid van de bestuursdienst, waarbij een standpunt van de regering over een wettelijk omschreven recht op informatie ware voor te bereiden.'*⁸⁰ Met het woord openheid werd niet openbaarheid bedoeld, maar de wijze waarop de overheid informatie moest verschaffen. De commissie-Biesheuvel daarentegen vatte haar taak anders op en zag voorlichting en openbaarheid als twee identieke begrippen. Voorlichting betekende in dit geval dat de overheid informatie verstrekt over het beleid en openbaarheid betekende dat overheidsdocumenten openbaar moesten zijn. Deze verwarring tussen begrippen komt vooral tot uiting in het wetsontwerp van de Wob dat daardoor veel verder ging dan de regering beoogd had. Daar waar de regering een voorlichtingswetsvoorstel had gewild, kwam de commissie-Biesheuvel met een wetsvoorstel voor openbaarheid van bestuur.

Hoewel De Jong kritiek had op onderdelen van het rapport van de commissie-Biesheuvel was hij het niet met alles oneens. Vooral het voorstel voor een wekelijkse persconferentie van de premier na afloop van de ministerraad werd als een goed idee gezien en werd zelfs al een half jaar voor het verschijnen van het rapport in de praktijk gebracht. De reden hiervoor was dat het kabinet het gevoel had dat het beleid van de regering op een steeds negatievere wijze in het nieuws kwam. Om de negatieve berichtgeving te doorbreken koos De Jong er voor om aan het einde van de week na de ministerraad de pers te woord te staan. Op deze manier probeerde De Jong meer duidelijkheid te geven over het beleid dat zijn kabinet voerde. De persconferenties werden zowel in Nieuwspoort als op televisie en de radio gehouden.⁸¹ Met de wekelijkse persconferenties was ook meteen het primeurrecht van de Tweede Kamer verdwenen. Daarvoor was het gebruikelijk dat de Tweede Kamer eerst de besluiten van de regering kreeg voordat zij openbaar gemaakt werden.⁸²

Vanuit voornamelijk de christelijke politieke partijen was er veel aandacht voor het rapport van de commissie-Biesheuvel.⁸³ Oud-directeur van de Rijksvoorlichtingsdienst en ARP lid, Gerrit Lammers sloot zich aan bij het rapport van de commissie en was van mening dat de opdracht die de regering aan de commissie gegeven had na anderhalf jaar al verouderd was. Dit lag volgens Lammers aan de eenzijdige manier waarop de regering dacht te moeten communiceren met de burger. Gezien de tijdsgeest was Lammers van mening dat het goed was dat de commissie haar taak breder had opgevat en ook onderzoek had gedaan naar openbaarheid en openheid. Redenen voor de discussie over openbaarheid zijn volgens Lammers niet alleen de toenemende macht van zowel de burger als de overheid maar ook het hogere opleidingsniveau van burgers en nieuwe rechten waarmee burgers hun invloed kunnen

⁷⁹ J.M. de Meij, *De openbaarheidswetgeving in Nederland* (Den Haag 1983) 18.

⁸⁰ Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, 'Openbaarheid', 223.

⁸¹ Wagenaar, 'Rijksvoorlichtingsdienst', 270.

⁸² Idem, 273.

⁸³ G. J. Lammers, 'Enkele kanttekeningen bij het rapport van de commissie-Biesheuvel' *Acta Politica* (1970) 379-392; L. Jong, & A. Pijpers, 'Kanttekeningen bij het rapport 'Openbaarheid-Openheid' *Acta Politica* 6 (1971) 213-222; B. Woelderink, 'Openbaarheid van overheidsdocumenten' *Christelijk Historisch tijdschrift* 15, 3 (1970); B. Woelderink, 'Openbaarheid – Openheid' *Christelijk Historisch tijdschrift* 15, 7 (1970)

laten gelden. De opvatting over de oorsprong en inhoud van het overheidsgezag was volgens Lammers veranderd. Dit kwam omdat de rechtsverhouding tussen overheid en burger naar de achtergrond was gegaan omdat de overheid haar macht iedere dag moest legitimeren. Lammers zei hier het volgende over: *‘De verhouding overheid en onderdaan is in de laatste decennia fundamenteel gewijzigd. Als gevolg daarvan zijn ook op de rechtsverhoudingen gebaseerde instituten, verankerd in de Grondwet en wet, in betekenis gedaald, omdat hun legitieme machtsmiddelen door de politieke ontwikkelingen niet meer effectief zijn. Ik denk hier aan de verhouding tussen regering en volksvertegenwoordiging, waarin de laatste haar machtsmiddelen niet kan gebruiken, omdat een alternatief voor een aftredend kabinet ontbreekt.’*⁸⁴ Lammers zag dus niet alleen problemen in de relatie tussen burger en overheid, maar ook tussen regering en volksvertegenwoordiging. Om de volksvertegenwoordiging meer macht en legitimiteit te geven was volgens Lammers rechtstreekse openbaarheid van het ambtelijk bestuur nodig.⁸⁵

Naast positieve geluiden van voorstanders van het rapport *Openbaarheid openheid* waren er ook kritische geluiden te horen. De kritiek ging vooral over ambtelijke openbaarheid en het wetsvoorstel van de Wob. Binnen de CHU waren met name positieve reacties op het advies van de commissie-Biesheuvel, maar oud Eerste Kamerlid Marien Geuze en historicus Bernard Woelderink plaatsten een aantal kritische vragen bij het rapport in een artikel dat ze schreven voor het *Christelijk Historisch tijdschrift*. Woelderink vroeg zich af of het wel zo slim was van de commissie om een wetsvoorstel voor openbaarheid van bestuur in het rapport op te nemen. Volgens Woelderink was te invoering van de Wob te snel voor ambtenaren om aan de nieuwe, meer open situatie te kunnen wennen. Daarnaast zou er onderzocht moeten worden of het recht op informatie in de Grondwet opgenomen zou moeten worden. Wat betreft ambtelijke openbaarheid zou het volgens Woelderink alleen moeten gaan om beleidsadviezen die al afgerond waren zonder aantekeningen en correspondentie.⁸⁶ Woelderink was daarmee voor een andere vorm van openbaarheid dan de commissie-Biesheuvel die vond dat alle documenten van de overheid openbaar moesten zijn.

Zowel in de tijdschriften van de ARP als die van de CHU werd aandacht besteed aan het rapport van de commissie-Biesheuvel. Opmerkelijk genoeg was dit niet het geval bij de KVP en de PvdA. In de periode 1966-1967 was er bij de KVP aandacht voor het onderwerp in een aantal publicaties over overheidsvoorlichting, maar daarna niet meer. Dit wil niet zeggen dat het onderwerp niet meer leefde binnen de partij, want de KVP was immers één van de partijen geweest die het functioneren van de democratie aan het begin van de jaren zestig op de politieke agenda hadden gezet. Gezien het geringe aantal publicaties kunnen we vaststellen dat de KVP zich in het daaruit voortvloeiende debat over overheidsvoorlichting en openbaarheid voorzichtig opstelde. Een reden hiervoor kan gevonden worden in de deelname aan alle kabinetten gedurende de jaren zestig door de KVP. Doordat de KVP altijd onderdeel uitmaakte van de regering liet vooral de top van de partij zich niet op een uitgesproken manier uit over overheidsvoorlichting. Over openbaarheid werd pas echt gesproken na het verschijnen van het rapport van de commissie-Biesheuvel. De Tweede Kamerfractie van de KVP schaarde zich niet achter het advies van de commissie.⁸⁷

⁸⁴ G.J. Lammers, ‘Enkele kanttekeningen bij het rapport van de commissie-Biesheuvel’ in: *Antirevolutionaire Staatkunde* (1970), 384.

⁸⁵ Lammers, ‘Enkele kanttekeningen’, 385.

⁸⁶ B. Woelderink, ‘Openbaarheid – Openheid’ in: *Christelijk Historisch tijdschrift* 15, 7 (1970), 15-16.

⁸⁷ *Handelingen Tweede Kamer* (HTK) 1970-1971, 253.

Bij de PvdA waren er geen publicaties over het rapport *Openbaarheid openheid* of andere artikelen met betrekking tot openbaarheid. De Tweede Kamerfractie van de PvdA hield zich echter wel bezig met het vraagstuk van openbaarheid onder leiding van fractievoorzitter Joop den Uyl. Den Uyl werkte in de Tweede Kamer op het punt van openbaarheid samen met Biesheuvel die naast voorzitter van de commissie Heroriëntatie overheidsvoorlichting ook fractievoorzitter van de ARP was.⁸⁸ Niet iedereen binnen de PvdA zat echter te wachten op meer openbaarheid. De burgemeester van Amsterdam, Ivo Samkalden, vond dat het bestuur van zowel de regering als andere overheden steeds ingewikkelder werd. Samkalden was om die reden bang dat er minder slagvaardig bestuurd kon worden.⁸⁹

De Tweede Kamer stelde in 1970 een werkgroep in, onder leiding van de antirevolutionair Wim Aantjes, die onderzoek moest doen naar het belang van het rapport *Openbaarheid openheid* voor het functioneren van het parlement. De werkgroep ging in grote mate mee in de adviezen die de commissie deed betreffende de openbaarheid van het parlement. Dit was niet vreemd, omdat het belangrijkste punt al voor het verschijnen van het rapport ingevoerd was. Het ging hierbij om het primeurrecht van de Tweede kamer betreffende voorstellen, verrichtingen en voornemens van de regering. Al deze documenten moesten zowel voor de bevolking als voor het parlement gelijktijdig beschikbaar zijn. Het primeurrecht was ondertussen al achterhaald door de ingevoerde wekelijkse persconferentie met de premier. Daarnaast was de werkgroep van mening dat de Tweede Kamer niet onder de Wob zou kunnen vallen. Zij had immers haar eigen werkwijze. Het zou, volgens de werkgroep, wel goed zijn als het reglement van orde onder de loep genomen zou worden en aan de hand van het rapport van de commissie-Biesheuvel getoetst zou worden. De werkgroep had kritiek op een aantal adviezen van de commissie maar deze waren vooral van organisatorische aard, zoals de kosten voor het openbaar maken van verschillende versies van de handelingen.⁹⁰

In de kranten kreeg het rapport van de commissie-Biesheuvel voornamelijk positieve aandacht. In de sociaaldemocratische krant *Het Vrije Volk* werd er positief over geschreven: *'De meeste aanbevelingen van Biesheuvel en de zijnen kunnen gewoon, zodra de departementen eraan gewend zijn, dat iedereen rustig naar binnen mag kijken. Openheid is de voorwaarde om openbaarheid zin te geven. De overheid moet achter haar loketten vandaan komen. Met het rapport Biesheuvel in de hand kunnen de politieke partijen althans op dit punt meehelpen de kloof te overbruggen.'*⁹¹ Niet alleen de sociaaldemocratische pers was enthousiast, ook in het *Nieuwsblad van het Noorden* en het katholieke *De Tijd* waren geen negatieve geluiden te horen.⁹² In de communistische krant *De Waarheid* werd er over het rapport van de commissie-Biesheuvel minder positief gesproken. Er was angst bij hen dat voorlichters door het rapport nog meer macht zouden krijgen waardoor het beleid ondoorzichtiger zou worden. Voorlichting werd door de redactie van *De Waarheid* opgevat als propaganda van de regering.⁹³ In *De Telegraaf* werd een kritisch artikel van de staatsrechtgeleerde en actief KVP-lid Frans Duynstee gepubliceerd waarin hij bang was voor meer openbaarheid in de ministerraad. Het probleem volgens Duynstee was dat er te weinig discussie zou kunnen plaatsvinden over besluiten wanneer ministers wisten dat alles openbaar zou worden.⁹⁴

⁸⁸ Ibidem. 358-360.

⁸⁹ *Het vrije volk*, 13 november 1970.

⁹⁰ Werkgroep Openbaarheid Openheid Tweede Kamer, *Verslag Werkgroep Openbaarheid Openheid Tweede Kamer* (1970) 1.

⁹¹ *Het vrije volk*, 9 juni 1970.

⁹² *Nieuwsblad van het Noorden*, 10 juni 1970; *De Tijd*, 9 juni 1970.

⁹³ *De waarheid*, 9 juni 1970

⁹⁴ *De Telegraaf*, 9 juli 1970

Doordat De Jong namens de regering het rapport van de commissie-Biesheuvel had afgewezen kwam hij in conflict met Biesheuvel. De Jong kwam een week na het in ontvangst nemen van het rapport met een officiële verklaring en had daarvoor nog geprobeerd een gesprek met Biesheuvel te hebben over het standpunt van de regering. Biesheuvel had geen zin in een gesprek, omdat het regeringsstandpunt al voor het gesprek vast stond. Biesheuvel zocht echter wel de pers op om zijn onvrede over de houding van de regering te uiten. In het *Nieuwsblad van het Noorden* zei Biesheuvel het volgende: *'In haar streven naar grotere openbaarheid is de regering halverwege blijven steken. Het lijkt mij dat een vage angst om nieuwe wegen te bewandelen haar parten heeft gespeeld.'*⁹⁵ Biesheuvel constateerde ook een verschil in het doel dat de commissie en de regering hadden. De commissie zag het debat over openbaarheid als een zaak van politieke democratisering. Bij de regering ging het vooral om het bewerkstelligen van een betere communicatie tussen overheid en burger en een betere legitimering van het kabinetsbeleid richting de burgers. Het was, vanuit dat standpunt bezien, dan ook niet vreemd dat De Jong geen heil zag in het rapport van de commissie. Wanneer burgers de vrijheid zouden krijgen om de meeste overheidsdocumenten in te zien dan zou dat volgens het kabinet averechts kunnen werken. Zowel gevoelige als niet gevoelige informatie zou dan openbaar worden voor het grote publiek. Waarschijnlijk vreesde De Jong dat de overheid de controle zou verliezen op het beeld dat zij naar buiten bracht. Dat zou dan door de media en de burger bepaald kunnen worden.⁹⁶

In *De Telegraaf* was te lezen dat Biesheuvel betwijfelde dat de regering het rapport in alle opzichten grondig bestudeerd had. Biesheuvel leidde dit af uit de passages van de nota *Openheid en openbaarheid van bestuur*⁹⁷ waarmee De Jong was gekomen naar aanleiding van het rapport van de commissie-Biesheuvel. Vooral de positie van ambtenaren en de 'eerbiediging van de privésfeer van de burger' zoals die in de nota beschreven stonden waren volgens Biesheuvel zorgelijk.⁹⁸ De nota ging minder ver dan het advies van de commissie-Biesheuvel. Actieve openbaarmaking mocht alleen plaatsvinden wanneer de regering het belangrijk vond voor de opinievorming en daarmee de democratische bestuursvorming. Passieve openbaarmaking zou alleen plaatsvinden wanneer de regering vond dat het de burger een beter inzicht in het beleid zou geven. De commissie-Biesheuvel was er vanuit gegaan dat alle bestuurlijke documenten per definitie openbaar horen te zijn. De regering ging er vanuit dat deze documenten geheim waren en informatie alleen vrijgegeven zou worden aan het grote publiek wanneer de regering dat nodig vond.⁹⁹

Conclusie

Met het verschijnen van het rapport *Openbaarheid openheid* kwamen de verschillende definities van openbaarheid bloot te liggen. Aan de ene kant stond de regering die merkte dat het steeds lastiger werd om haar beleid uit te leggen en te verantwoorden aan de bevolking. Het ging hierbij om het vraagstuk hoe de regering haar eigen macht kon blijven legitimeren. Door de veranderende samenleving kwam de traditionele vorm van regeren, waarbij het beleid achter gesloten deuren werd gemaakt, onder druk te staan. De Jong was van mening dat overheidsvoorlichting een goede manier zou zijn om het contact tussen de overheid en de burger te verbeteren. Openbaarheid was daar niet voor nodig, omdat het volgens De Jong,

⁹⁵ *Nieuwsblad van het Noorden*, 9 oktober 1970.

⁹⁶ Wagenaar, 'Rijksvoorlichtingsdienst', 269-270.

⁹⁷ P. de Jong, *Openheid en openbaarheid van bestuur* (Den Haag 1970).

⁹⁸ *De Telegraaf*, 9 oktober 1970.

⁹⁹ *Handelingen Tweede Kamer (HTK) 1970-1971*, 10 946 nr. 2.

maar ook volgens de Raad van State, tot een onwerkbaar situatie zou leiden wanneer iedereen de mogelijkheid zou krijgen om informatie bij de overheid op te vragen. Daarnaast zou de overheid het gevaar lopen dat er documenten vrijgegeven zouden worden die het gezag van de regering konden ondermijnen. Dit zou kunnen gaan om documenten waarin discussies zouden staan tussen ambtenaren of bestuurders over het te maken beleid. Hierdoor zou het beeld in de media kunnen ontstaan dat er geen eenheid binnen de regering bestond.

Aan de andere kant stonden de commissie-Biesheuvel, wetenschappers, Kamerleden en journalisten. Zij probeerden de discussie over overheidsinformatie een paar stappen verder te brengen door ook het element van openbaarheid van bestuur toe te voegen. Dit werd al eerder vanuit de wetenschap voorgesteld door De Swaan en Van Wijnbergen, maar het kwam pas echt ter discussie in de politiek toen de commissie-Biesheuvel met aanbevelingen kwam omtrent openbaarheid. Omdat het advies over openbaarheid van een door de regering ingestelde commissie kwam moest de regering er iets mee doen en kwam het debat in de Tweede Kamer terecht. Openbaarheid werd door de commissie als een belangrijk onderdeel gezien van de politieke democratisering in Nederland. Doordat de betekenis van het begrip overheidsgezag door de tijd heen veranderd was moest de overheid zich aanpassen, volgens de commissie. Een meer openbare overheid zou voor meer vertrouwen en begrip zorgen onder burgers. De verschillende opvattingen over openbaarheid zouden uiteindelijk deels met de Wet van openbaarbestuur (Wob) als compromis opgelost worden.

Hoofdstuk 4

De Wob als compromis

Aan het begin van de jaren zeventig kwam de discussie over openbaarheid terecht in een nieuwe fase. De aandacht werd daarbij voor een groot deel verschoven van overheidsvoorlichting naar het wettelijk vastleggen van het recht op informatie. Deze verandering had voor een groot deel te maken met de adviezen uit het rapport *Openbaarheid openheid* van de commissie-Biesheuvel die onder andere had geadviseerd om een Wet van openbaarbestuur in te voeren. Zoals in hoofdstuk 3 al besproken is, was er weerstand vanuit de regering en Raad van State tegen het idee dat iedereen, dus ook niet belang hebbenden, informatie konden opvragen. De regering was niet per definitie tegen het invoeren van de Wob, maar wilde wel de controle houden over welke informatie wel of niet vrijgegeven zou worden.¹⁰⁰ De discussie over het invoeren van de Wob leidde binnen de regering tot de nodige discussie. Het verzet tegen de Wob was het meest zichtbaar bij Dries van Agt die namens de KVP als minister onder Den Uyl en later als premier een uitgesproken tegenstander was van vergaande vormen van openbaarheid.¹⁰¹ In dit hoofdstuk zal gekeken worden naar de manier waarop het begrip openbaarheid in de jaren zeventig ingevuld werd door de regering en de politieke partijen en welke invloed tegenstanders van meer openbaarheid hebben gehad op het debat en de uiteindelijke totstandkoming van de Wob.

Na het uitkomen van het rapport van de commissie-Biesheuvel had De Jong beloofd met een wetsvoorstel te komen voor openbaarheid van bestuur. Er werd een stuurgroep op het wetsontwerp gezet en deze kwam in 1971 met een eerste ontwerp. Het kabinet was echter al demissionair en omdat openbaarheid politiek gevoelig lag wilde De Jong het wetsontwerp niet naar de Tweede Kamer sturen. Met het aantreden van het kabinet-Biesheuvel (KVP, VVD, ARP, CHU en DS'70) was Biesheuvel van plan om nog in zijn regeerperiode de Wob een realiteit te maken. Het wetsontwerp dat tijdens het vorige kabinet onder leiding van De Jong tot stand was gekomen ging Biesheuvel niet ver genoeg en hij zette er opnieuw een ambtelijke werkgroep op. Het werd Biesheuvel echter al snel duidelijk dat het ontwerp van de Wob zeer lastig zou zijn omdat er veel weerstand in de ambtelijke kring bestond.¹⁰²

Van Agt was tegen de invoering van de Wob, want de wet zou naar zijn mening tot bestuurlijke chaos leiden. Een ander kritisch geluid binnen het kabinet kwam van DS'70 minister Wim Drees jr. die ook een andere kijk op overheidsvoorlichting had dan Biesheuvel. Drees wilde graag terug naar de oude situatie toen er nog geen wekelijkse persconferenties plaatsvonden met de premier. Om die reden stelde Drees voor om de wekelijkse persconferenties af te schaffen. Hij vond dat de pers door de persconferenties niet werkelijk meer te weten kwam over het beleid en daarnaast schepte het onduidelijkheid over de individuele ministeriële verantwoordelijkheid, omdat de premier altijd het woord deed namens het gehele kabinet.¹⁰³ De tegenstanders van de Wob in het kabinet-Biesheuvel waren van mening dat een Wob niet alleen onwenselijk maar ook onnodig was. Openbaarheid was volgens hen meer een kwestie van mentaliteitsverandering dan iets dat door een wet geregeld kan worden. Daarnaast was een veel gehoord argument binnen het kabinet dat de

¹⁰⁰ *Handelingen Eerste Kamer* (HEK) 1970-1971, 97.

¹⁰¹ Wagenaar, 'Rijksvoorlichtingsdienst', 329-330.

¹⁰² *Ibidem*, 306.

¹⁰³ *Ibidem*, 302-303.

openbaarheid van bestuur al aanzienlijk verbeterd was aan het einde van de jaren zestig.¹⁰⁴ Uiteindelijk zou er onder Biesheuvel geen Wob ingevoerd worden, omdat het kabinet al na een jaar viel.¹⁰⁵

De onenigheid over de wijze waarop de regering om zou moeten gaan met openbaarheid en de invoering van de Wob bleef bestaan bij het aantreden van het kabinet-Den Uyl. Tegenstanders binnen het kabinet waren KVP-minister van justitie Van Agt, PvdA-minister van financiën Wim Duisenberg en KVP-minister van Verkeer en Waterstaat Tsjerk Westerterp. Duisenberg was tegen de Wob, omdat hij bang was dat de interne openheid, bijvoorbeeld tijdens discussies tussen ambtenaren en bestuurders, zou verdwijnen wanneer alles wat gezegd werd openbaar zou kunnen worden. De eenheid van bestuur zou daardoor onder druk komen te staan volgens Duisenberg. Ironisch genoeg lekte er uit het kabinet zoveel informatie dat het al snel duidelijk werd dat er weinig eenheid onder de ministers bestond.¹⁰⁶

Niet alleen binnen de regering maar ook binnen de politieke partijen werd er nagedacht over openbaarheid. De christelijke partijen leken daarin voorop te lopen. De reden hiervoor lag onder andere in het feit dat de ARP, KVP en CHU vanaf 1967 in gesprek waren om de drie partijen samen te voegen tot één partij. Vanaf die tijd werd er door de drie partijen samen nagedacht over belangrijke bestuurlijke vraagstukken. Een daarvan was hoe het toekomstige CDA zou aankijken tegen openbaarheid. Dit begon met de werkgroep ‘De functie van het overheidsgezag in de moderne samenleving’ in 1967. Het doel van deze werkgroep was een heldere visie te ontwikkelen op de functie van de overheid binnen de samenleving en op welke manier zij haar gezag zou moeten uitoefenen. De werkgroep was ingesteld door de ‘groep van achttien’, de grondleggers van het CDA. In het rapport pleitte de werkgroep voor ‘openbaarheid van overheidsstukken en –handelingen, voor zover het algemeen belang daardoor niet wordt geschaad’ en ‘stelselmatige voorlichting en erkenning van het recht op informatie’.¹⁰⁷ Het is interessant om te zien dat er in de aanloop naar de oprichting van het CDA gepleit werd voor het recht op informatie. Of de werkgroep bedoeld heeft dat dit recht ook wettelijk vastgelegd diende te worden is niet duidelijk, maar ze gaan hierin verder dan De Jong en de Raad van State in 1970, die over dit recht terughoudend waren en liever geen uitspraak deden.¹⁰⁸

Het recht op informatie, waar in 1967 binnen de confessionele partijen nog voor gepleit werd, was zowel in het *Ontwerpprogram Christen Democratisch Appèl* uit 1976, dat een ontwerp was voor het eerste program van het CDA, als in het uiteindelijke verkiezingsprogramma uit 1977 niet langer terug te vinden. In het verkiezingsprogramma was te lezen dat het voor de partij van groot belang was dat ‘openheid en openbaarheid van groot gewicht zijn’ en ‘de inrichting en werking van het bestuur voor de burgers doorzichtig en toegankelijk is’.¹⁰⁹ Wat er met openheid, openbaarheid en een doorzichtig en toegankelijk bestuur wordt bedoeld is niet geheel duidelijk maar blijkbaar was het voor het CDA belangrijk genoeg om het als één van de eerste punten te noemen bij het hoofdstuk over binnenlandse zaken. Het CDA leek vooral geen duidelijk antwoord te willen geven op wat openbaarheid voor hen betekende. Gezien de tegenstand bij CDA’ers als Van Agt was het logisch dat er in het

¹⁰⁴ Hajema, ‘Glazenwassers’, 68-69.

¹⁰⁵ Wagenaar, ‘Rijksvoorlichtingsdienst’, 306-307.

¹⁰⁶ Ibidem, 331-332.

¹⁰⁷ *De functionering van de overheid en het overheidsgezag in de moderne samenleving* (Den Haag 1967) 1.

¹⁰⁸ P. de Jong, *Openheid en openbaarheid van bestuur* (Den Haag 1970).

¹⁰⁹ *Ontwerpprogram Christen Democratisch Appèl* (Den Haag 1976) 121; *Christen Democratisch Appèl. Niet bij brood alleen. Verkiezingsprogram 1977-1981* (Den Haag 1977) 130.

verkiezingsprogramma niet gesproken werd over het recht op informatie. Op welke manier er openbaarheid moest zijn bleef bij het CDA vaag en er was sinds de werkgroep ‘De functie van het overheidsgezag in de moderne samenleving’ nog altijd geen duidelijk antwoord.

Wanneer het ging over het recht op informatie was de PvdA in haar verkiezingsprogramma in 1977 minder vaag dan het CDA. Zo stond er: *‘openbaarheid wordt regel op alle bestuurlijke niveaus’*.¹¹⁰ Omdat de Wob al door het kabinet-Den Uyl in de Tweede Kamer was ingediend en goedgekeurd, mogen we er van uitgaan dat men doelde op het wettelijk vastleggen van openbaarheid. We kunnen concluderen dat openbaarheid onderdeel was geworden van de legitimering van het bestuur bij de PvdA en het CDA. Openbaarheid werd in de verkiezingsprogramma’s immers benoemd als onderdeel van goed democratisch bestuur.¹¹¹

De Wob kan gezien worden als een compromis tussen voorstanders van het wettelijk vastleggen van het recht op informatie en tegenstanders die zich zorgen maakten over de toename van de ambtelijke werkdruk en de mogelijkheid dat meer openbaarheid zou kunnen leiden tot minder vertrouwen van burgers in de overheid of het misbruik van informatie. In 1978 werd het wetsvoorstel van de Wob in de Eerste Kamer behandeld. Dit gebeurde onder het kabinet-Van Agt I dat bestond uit het CDA en de VVD. Ondanks dat van Van Agt als minister in het kabinet-Den Uyl en het kabinet-Biesheuvel altijd tegen de Wob was geweest moest hij nu het wetsvoorstel van de Wob in de Eerste Kamer verdedigen. Van Agt kon, als hij dat al gewild had, het wetsvoorstel niet intrekken omdat de Wob onder Den Uyl in 1975 al was goedgekeurd door de Tweede Kamer.

Het debat over de Wob in de Eerste Kamer laat zien waarom de Wob een compromis was. Het PvdA Eerste Kamerlid Anne Vermeer maakte zich zorgen over de werking van de wet. Vooral de vaagheid van de wetsartikelen in de Wob vond hij zorgelijk, omdat ze volgens hem te weinig zouden aansporen tot het openbaar maken van informatie. Het ging hierbij vooral om de zin *‘zodra dit in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering’*¹¹² in artikel 2 lid 1 van de Wob. Hiermee werd bedoeld dat informatie alleen openbaar zou worden op het moment dat dit een goede en democratische bestuursvoering niet in de weg zou zitten. De wet geeft echter geen beschrijving van wat bedoeld wordt met een ‘goede democratische bestuursvoering’. Van Agt was van mening dat het artikel zowel een aansporing als een beperking was. Het was beperkend zodat de overheid niet een grote stroom aan informatie hoefde te publiceren en een aansporing, omdat de overheid informatie moet publiceren op het moment dat dit in het belang was van een goede en democratische bestuursvoering.¹¹³ Het compromis was dat het recht op informatie wettelijk vastgelegd werd maar met de nodige beperkingen zodat niet alle informatie openbaar hoefde te zijn.

Conclusie

Met de invoering van de Wob werd het recht op informatie wettelijk vastgelegd. De Wob is het concrete resultaat dat voortgekomen is uit het debat over openbaarheid in de jaren zestig en zeventig. Hoewel de wijze waarop er meer openbaarheid zou moeten komen niet altijd even duidelijk was en het bij sommige politieke kopstukken, zoals Van Agt, gevoelig lag, was openbaarheid bij de invoering van de Wob in 1980 gemeengoed geworden bij het CDA en de PvdA wanneer het ging om verantwoording en legitimering van het bestuur. Openbaarheid

¹¹⁰ *Partij van de Arbeid. Voorwaarts, en niet vergeten...* (Amsterdam 1977) 293.

¹¹¹ Wagenaar, ‘Rijksvoorlichtingsdienst’ 331-332.

¹¹² *Handelingen Eerste Kamer (HEK) 1978-1979*, 58.

¹¹³ *Ibidem*, 65.

betekende in het politieke debat vanaf het begin van de jaren zeventig vooral het wettelijk vastleggen van het recht op informatie. Andere vormen van openbaarheid zoals overheidsvoorlichting kregen minder aandacht.

De invoering van de Wob laat zien dat de definitie van openbaarheid door politieke compromissen kan veranderen. Het recht op informatie werd wettelijk vastgelegd maar met beperkingen. Op die manier kregen zowel de regering, die graag beperkingen op de openbaarheid van overheidsinformatie zag, als de voorstanders van het recht op informatie, zoals de commissie-Biesheuvel, de wetenschap en journalistiek, beiden deels hun zin. Met dit compromis kwam een einde aan de discussie over het wettelijk vastleggen van het recht op informatie.

Conclusie

Tot op heden was er nog geen onderzoek gedaan naar de discussie over openbaarheid in de Nederlandse politiek in de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw als *essentially contested concept*. Veel van het onderzoek dat tot nu toe met betrekking tot dit onderwerp is gedaan, focust op het verloop van het debat over openbaarheid, maar gaat niet over de invulling die gegeven werd aan het begrip openbaarheid in het licht van de zoektocht naar het behoud van legitimiteit van de democratie. De theorie van *essentially contested concepts* biedt zicht op de achterliggende reden voor het ontstaan van de discussie over herijking van de democratie in de jaren zestig. De theorie gaat er van uit dat democratie altijd een omstreden begrip is, omdat het geen eenduidige definitie heeft. De discussie over openbaarheid in de jaren zestig liet een veranderende definitie van democratie zien en liet ook zien dat de meningen van de regering, politieke partijen, wetenschap en journalistiek over de manier waarop deze ‘nieuwe’ democratie vormgegeven moest worden verschilden. Voor de regering was het geven van betere voorlichting aan de bevolking voldoende om op een meer democratische manier te besturen, maar voor een belangrijk deel van de journalistiek, wetenschap en de commissie-Biesheuvel ging voorlichting niet ver genoeg en moest de overheid voor haar burgers geheel transparant zijn. Zowel openbaarheid als overheidsvoorlichting werden door de politiek, wetenschap en media gebruikt om hun eigen definitie van democratie te versterken.

Aan het begin van de jaren zestig veranderden de ideeën over gezag, democratie en macht. Door de ontzuiling veranderde de relatie tussen burger en overheid zodanig dat er al snel gesproken werd over ‘de crisis van de democratie’. Behalve vrijheid van meningsuiting werd ook de manier waarop de overheid met de burger communiceerde belangrijk. Burgers en media wilden een duidelijker beeld krijgen over het functioneren van de overheid en hoe het beleid tot stand kwam. De definitie van democratie veranderde door de maatschappelijke veranderingen in zowel Nederland als het buitenland. In de Verenigde Staten, Noorwegen en Denemarken werden wetten ingevoerd die burgers het recht op overheidsinformatie gaven. De invoering van deze wetten in het buitenland werd een voorbeeld voor de voorstanders van meer openbaarheid in Nederland.

In de jaren zestig brokkelde de vanzelfsprekende aanhang van politieke partijen snel af. Dit was vooral zichtbaar door de slinkende ledenaantallen bij de grootste partijen en de verkiezingsuitslagen. Omdat de KVP en de PvdA hun aanhang zagen verkleinen begonnen de partijen zich af te vragen of ze nog wel goed functioneerden en of de apathie onder burgers verklaard kon worden door de wijze waarop de democratie functioneerde. Om die reden werd al snel de vraag gesteld of de communicatie tussen overheid en burgers niet beter moest zijn dan hij was. Het idee was dat de apathie onder burgers verklaard kon worden door het gebrek aan inzicht dat burgers hadden in het beleid van de overheid. Door dit gebrek aan kennis over overheidsbeleid zou het draagvlak onder de bevolking voor politieke besluiten slinken.

De nieuwe vragen over openbaarheid gingen voornamelijk over de manier waarop het politieke bestel, waar de partijen onderdeel van uitmaakten, zijn macht kon legitimeren. Zowel de KVP als de PvdA hadden hun belangrijkste doelen weten te bereiken. De emancipatie van de katholieke bevolking en de arbeiders was immers voor een belangrijk deel geslaagd. Het debat over meer openbaarheid kan dan ook gezien worden als een stap naar verdere volwassenwording van het democratische bestel. Dat leidde in eerste instantie tot meer open kabinetsformaties en een wekelijks persconferentie met de minister-president,

maar van verdergaande openbaarheid, zoals het recht op overheidsinformatie, was nog geen sprake.

Het debat over openbaarheid was tot aan het einde van de jaren zestig vooral een debat over overheidsvoorlichting. De begrippen openbaarheid en overheidsvoorlichting werden aan het einde van de jaren zestig door de regering en de journalistiek door elkaar gebruikt, maar beide begrippen betekenen iets anders. Overheidsvoorlichting is de manier waarop de overheid haar beleid verantwoordt aan de burger. Openbaarheid gaat verder dan overheidsvoorlichting en kan ook het recht op overheidsinformatie betekenen en de mogelijkheid voor burgers om zelf informatie op te vragen bij de overheid. De regering sprak in de jaren zestig voornamelijk over voorlichting. Zij wilde de kloof tussen burger en overheid dichten door beter te communiceren en stelde de commissie-Biesheuvel in die voorstellen moest doen voor een meer eigentijdse manier van voorlichten. Wat opvalt, als we terugkijken in de tijd, is dat de discussie over openbaarheid door de verschillende regeringen in de jaren zestig ook gevoerd werd om het eigen imago te verbeteren. Vooral bij het kabinet-De Jong was dit duidelijk aanwezig, doordat het grote moeite had om een positief beeld over haar beleid in de media uit te dragen.

Ondanks de inzet van de regering, was het debat over overheidsvoorlichting halverwege de jaren zestig aan het verschuiven naar een debat over openbaarheid. Dit kwam vooral door een aantal wetenschappelijke publicaties. De politicoloog De Swaan en bestuurskundige Van Wijnbergen behoorden tot de eerste wetenschappers die zich bezig hielden met het vraagstuk van openbaarheid. Met de oprichting van D'66 kwam er een partij bij die zich afzette tegen de bestaande politieke orde. D'66 stond voor meer individuele burgerlijke vrijheid en participatie. Openbaarheid hoorde volgens D'66 bij deze nieuwe vorm van democratie. Zij waren dan ook de eerste partij die openbaarheid in het verkiezingsprogramma zette. Ondanks de oprichting van D'66 en aandacht vanuit de wetenschap en journalistiek voor openbaarheid werd het onderwerp voor de regering pas echt belangrijk op het moment dat de commissie-Biesheuvel met haar rapport *Openbaarheid openheid* kwam.

Het rapport van de commissie-Biesheuvel legde de verschillende opvattingen bloot die bestonden over openbaarheid. De regering wilde vooral een betere manier om met de burger te kunnen communiceren en een belangrijk deel van de wetenschap en journalistiek wilden recht op informatie wettelijk vastgelegd zien worden. Voor De Jong was een vorm van openbaarheid waarbij alle informatie in principe openbaar was een brug te ver. Hij zocht vooral naar een betere manier om met de burger te communiceren omdat het draagvlak onder de bevolking voor het overheidsbeleid steeds kleiner werd. De wensen van de burger kwamen niet meer overeen met het beleid van de overheid. De commissie-Biesheuvel dacht verder dan overheidsvoorlichting en vond dat de discussie over het functioneren van de democratie niet alleen een communicatieprobleem was maar vooral een vertrouwenskwestie. Het vertrouwen van burgers in de overheid werd steeds kleiner, zo redeneerde de commissie-Biesheuvel, omdat het tot stand komen van het overheidsbeleid ondoorzichtig was en de politiek zich vaak achter gesloten deuren leek af te spelen. Openbaarheid was om die reden volgens de commissie de volgende stap in een reeks van democratische vernieuwingen die Nederland doorgemaakte sinds de negentiende eeuw.

De reden dat openbaarheid voor de regering een brug te ver was, had te maken met de angst onder ambtenaren en bestuurders voor bestuurlijke chaos. Gevoelige informatie zou door openbaarheid bij het grote publiek bekend kunnen worden waardoor zij niet langer op een open manier over het te maken beleid konden discussiëren. Een veel gehoord argument was

dat wanneer de meeste overheidsdocumenten openbaar zouden worden het beeld zou kunnen ontstaan dat er te veel gediscussieerd werd tussen ambtenaren en bestuurders. Dit zou kunnen leiden tot wantrouwen onder de burger wanneer zij, bijvoorbeeld via de media, zagen dat er geen eenheid bestond binnen de overheid. Zonder vertrouwen kan een democratie immers niet voldoende functioneren.

De discussie over openbaarheid in de jaren zestig en zeventig laat zien dat openbaarheid als *essentially contested concept* op verschillende wijzen werd opgevat. Openbaarheid werd door de regering gezien als een betere manier om met de burger te kunnen communiceren en haar eigen macht te legitimeren. Overheidsvoorlichting werd om die reden door de regering als de vorm van openbaarheid gezien die nodig was om de kloof tussen burger en overheid te verkleinen. Openbaarheid kon ook gezien worden als een essentieel onderdeel van de democratie in de moderne tijd. De commissie-Biesheuvel, De Swaan en Van Wijnbergen waren van mening dat het goed was om het recht op informatie wettelijk vast te leggen. Dit zou volgens hen het vertrouwen van burgers in de democratie vergroten. De jaren zestig laten voornamelijk een discussie zien over overheidsvoorlichting, maar doordat de verwachtingen van burgers, de wetenschap en journalistiek veranderden werd een wet als de Wob mogelijk gemaakt. Een vorm van openbaarheid waarbij burgers de mogelijkheid kregen om informatie op te vragen bij de overheid werd pas vanaf 1980 mogelijk en was aan het begin van de jaren zestig ondenkbaar geweest. Dit onderzoek laat ook zien dat de definitie van openbaarheid onderhevig is aan politieke compromissen, zoals bij de invoering van de Wob duidelijk werd. Het recht op informatie werd wettelijk vastgelegd, maar wel met beperkingen zodat niet alle informatie bij de overheid in de eerste plaats openbaar was.

Literatuur

Literatuur:

Baron van Wijnbergen, S.F.L. *Openbaarheid van overheidsdocumenten*, (Nijmegen 1968).

Bosscher, D. 'De jaren 1946-1970' in: M. Brinkman, M. de Keizer & M. van Rossem (ed) *Honderd jaar sociaal-democratie in Nederland 1894-1994* (Amsterdam 1994) 154-238.

Bosscher, D. 'Nederland en de jaren zestig: Een doolhofachtig cultuurlandschap' in: *Groniek* 30, 137 (1997) 457-472.

Brouwer, J.W. & Merriënboer van J. *Van buitengaats naar Binnenhof. P.J.S. de Jong* (Den Haag 2001).

Daalder, H. *Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek* (Assen 1964).

Daalder, H. *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek* (1974).

Fraser, N. 'Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy' in: *Social Text* 25/26 (1990) 56-80.

Gallie, W.B. 'Essentially Contested Concepts' in: *Proceedings of the Aristotelian Society* 56 (1956) 167-198.

Haan, de I & Velde, te H. 'Vormen van politiek. Veranderingen van de openbaarheid in Nederland 1848-1900' in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden* 2 (1996) 167-200.

Habermas, J. *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der Bürgerlichen Gesellschaft* (Darmstadt 1962)

Hajema, L. *De glazenwassers van het bestuur. Lokale overheid, massamedia, burgers en communicatie Groningen in landelijk perspectief 1945-2001* (Groningen 2001)

Hellema, D. *Nederland en de jaren zeventig* (Utrecht 2012)

Jong de, W. *Van wie is de burger? Omstreden democratie in Nederland, 1945-1985* (Nijmegen 2014)

Kennedy, J. *Building New Babylon: Cultural Change In The Netherlands During The 1960s* (Iowa 1995).

Lijphart, A. *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Haarlem 1990).

Manin, B. *The Principles of Representative Government* (Cambridge 1997)

Meij, de J.M. *De openbaarheidswetgeving in Nederland* (Den Haag 1983).

Rosanvallon, P. *Counter-Democracy* (Cambridge 2008)

Rosanvallon, P. *Democratic Legitimacy* (Princeton 2011)

Schelhaas, H. *De informatieplicht van de overheid* (Zwolle 1979)

Scholten, W.F. *Mooie Barend: biografie van B.W. Biesheuvel 1920-2001* (Amsterdam 2012)

Wagenaar, M. *De Rijksvoorlichtingsdienst* (Leiden 1997)

Bronnen:

Gedrukte bronnen:

Adviescommissie overheidsbeleid, *Overheidsvoorlichting, rapport der adviescommissie overheidsbeleid inzake voorlichting* (Den Haag 1946).

Christen Democratisch Appèl. Niet bij brood alleen. Verkiezingsprogram 1977-1981 (Den Haag 1977).

Jong, L. & Pijpers, A. 'Kanttekeningen bij het rapport 'Openbaarheid-Openheid' *Acta Politica* 6 (1971).

Jong, de J. *Openheid en openbaarheid van bestuur* (Den Haag 1970)

Lammers, G. J. 'Enkele kanttekeningen bij het rapport van de commissie-Biesheuvel' in: *Antirevolutionaire Staatskunde* (1970) 379-392.

Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, *Openbaarheid openheid* (Den Haag 1970)

De functionering van de overheid en het overheidsgezag in de moderne samenleving (Den Haag 1967)

Handelingen Tweede Kamer

Meester, E. *Om de kwaliteit van het bestaan. Verkiezingsmanifest 1963 van de Partij van de Arbeid* (Amsterdam 1963).

Ontwerpprogram Christen Democratisch Appèl (Den Haag 1976)

Partij van de Arbeid. Voorwaarts, en niet vergeten... (Amsterdam 1977)

Raad van State, *Openheid en openbaarheid van bestuur* (Den Haag 1970).

Swaan, de A. 'Geheimhouding van de openbare zaak', In: *De Gids* 129, 6 (1966).

Werkgroep Openbaarheid Openheid Tweede Kamer, *Verslag Werkgroep Openbaarheid Openheid Tweede Kamer* (1970).

Woelderink, B. 'Openbaarheid – Openheid' in: *Christelijk Historisch tijdschrift* 15, 7 (1970)

Woelderink, B. 'Openbaarheid van overheidsdocumenten' *Christelijk Historisch tijdschrift* 15, 3 (1970)

Geraadpleegde periodieken:

Dagblad van het Noorden

De Telegraaf

De Tijd

De Tijd-Maasbode

De Waarheid

Het vrije volk

Nederlands Dagblad

Bijlage

Analysekader

- Wie zegt het?
- Wat was zijn/haar functie?
- Hoe belangrijk is deze persoon geweest voor het debat en wat was zijn/haar invloed?
- Voor welk publiek is dit bedoeld?
- Over welke vorm van openbaarheid wordt gesproken?
- Welke opvattingen over openbaarheid ontbreken?
- Wordt openbaarheid gepolitiseerd?
- Zijn er kernwoorden/begrippen zichtbaar? (bijv. vertrouwen, draagvlak, etc.)
- Op welk moment vindt deze uitspraak plaats?