

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

De schaduw van transparantie

Achter de Big Data-revolutie gaat het ideaal van een transparante wereld schuil: met de analyse van de grote hoeveelheid gegevens zou de samenleving beter beheersbaar zijn en overzichtelijker worden. Maar dat is grotendeels illusoir: aan transparantie doen betekent juist afstand doen van het idee van beheersbaarheid. Tot voor kort was transparantie voor de overheid een onomstreden waarde. Aan het klakkeloze gebruik van het begrip is in het politiek-bestuurlijke discours nog geen einde gekomen. Wel is het zo dat we ons nu meer bewust zijn van de schaduw van transparantie. Dat kan de broodnodige ontzuivering brengen.

door *Erna Scholtes*

De auteur is bestuursadviseur bij Twynstra Gudde, met als specialismen besturing, beleid en toezicht in de publieke sector. Zij promoveerde op het proefschrift *Transparantie. Icoon van een dolende overheid*.

WE HEBBEN ER EEN NIEUW MENSENRECHT BIJ. Het Hof van Justitie van de Europese Unie formuleerde onlangs ‘het recht om vergeten te worden’. Dat mag verrassend genoemd worden na een periode waarin de roep om transparantie alleen maar luider werd, social media stormenderhand terrein wonnen en privacy obsoleet leek te zijn. Wat is hier aan de hand?

DE WENS IS DE VADER VAN DE GEDACHTE

Het verlangen naar transparantie, naar kenbaarheid, is de voorbije decennia gegroeid. In het politiek-bestuurlijke discours is de roep om méér transparantie een refrein dat na vrijwel elk lied gezongen werd. Of het nu gaat om tanend vertrouwen in de overheid, het bevorderen van marktwer-

king, of de kwaliteit van publieke dienstverlening, steeds weer wordt aan transparantie de vanzelfsprekende kracht toegekend om uitkomst te bieden, of ten minste een bijdrage in de goede richting.¹

In 2009 typeerde Weinberg transparantie als ‘the new objectivity’.² Mij lijkt dat uit deze kwalificatie vooral de *hoop* spreekt dat dit waar is. Het klinkt als een verzuchting: wat zou die duidelijkheid helpen om ons staande te houden in die onoverzichtelijke samenleving van nu. Waarin maatschappelijke problemen zich niet houden aan de vertrouwde ordening van departementen, waarin globalisering ons het zicht ontnemt op de herkomst en de technologie met reuzensprongen almaar dichterbij ons gewone leven komt. Wat zou het dan een groot goed zijn als we door transparantie kunnen weten hoe het zit. Dan wordt de wereld kenbaar en dan weten we waar risico’s op de loer liggen. En hoe welkom is het dat de overheid daarin stellig en standvastig kan zijn, zodat het vertrouwen in gezagsdragers weer geruststellende vormen aanneemt.

Dit roept het beeld op van transparantie als hedendaagse deugd die alom toepasbaar is. Het past bij de houding en het handelen van een overheid. De klassieke bureaucratie zoals Weber die schetste, is bij uitstek gediend met transparantie. Eigenbelang van ambtsdragers speelt er geen rol. De voorspelbare en betrouwbare overheid handelt volgens vooraf kenbaar gemaakte wetten en regels: transparantie *ex ante* (van tevoren). De levensader van democratie is de controleerbaarheid van de overheid, die verantwoording aflegt over doen en laten: transparantie *ex post* (achteraf).

Het begrip transparantie heeft een positieve klank, als *valence issue*, een onomstreden waarde waar je niet tegen kunt zijn. Dat was lange tijd het dominante beeld van transparantie in het politiek-bestuurlijke

Transparantie leek de maatschappelijke multivitamine: het is overal goed voor en je hebt er niet gauw te veel van

discours. Mijn promotieonderzoek naar het gebruik van ‘transparantie’ in Kamerstukken uit de periode 1995-2010 bracht aan het licht hoe de populariteit van het begrip toenam.³ De diversiteit van de heilzame werking die eraan toegekend werd, heb ik beschreven in

zeven vertellingen, die elk een heel andere betekenis van transparantie behelzen (zie box 1). Transparantie leek de maatschappelijke multivitamine: het is overal goed voor en je hebt er niet gauw te veel van.

BOX I UITEENLOPENDE BETEKENISSEN VAN TRANSPARANTIE IN HET
POLITIEK-BESTUURLIJKE DISCOURS TUSSEN 1995 EN 2010

<i>hart van de democratie</i>	controle mogelijk maken, voorspelbaar zijn, legitimiteit vergroten
<i>empowerment</i>	toerusten en beschermen van burgers en consumenten
<i>alles onder controle</i>	disciplineren, rust en orde scheppen
<i>werk aan de markt</i>	bevorderen van marktwerking met reguleren van aanbieders
<i>het (ere)schavot</i>	normeren en verhogen van kwaliteit
<i>open kaart</i>	vertrouwen wekken, geloofwaardigheid vergroten
<i>tomtom</i>	efficiency bevorderen, gemak vergroten

In één opzicht komen de uiteenlopende betekenissen overeen: transparantie beoogt altijd het beïnvloeden van gedrag en/of opvattingen. Met inzet van transparantie, of met het bepleiten ervan, pleegt de overheid dus een interventie. Het is een toevoeging aan het arsenaal van sturingsinstrumenten dat de overheid ten dienste staat.

Waardoor is transparantie zo populair geworden? Die beweging is onder andere terug te voeren op de onrust over niet-weten. De verknoptheid van handelsstromen, de onbekende herkomst van producten, het verleggen van bevoegdheden naar supranationale organisaties, maar ook vervreemding als gevolg van schaalvergroting van publieke organisaties in eigen land: ze vormen bronnen van onbehagen. Waar kunnen we nog van op aan? De vraag is des te prangender voor een grotere groep beter opgeleide burgers, consumenten, patiënten, studenten. Wij willen weten! Het niet-weten deert. En dat vindt zijn beslag in de terugkerende roep om transparantie, om méér informatie dus. Drie heel pragmatische kenmerken van transparantie maken dat hieraan door politici ruimhartig gehoor gegeven wordt. Door ICT is het verstrekken van informatie aan velen goedkoop en gemakkelijk. Voorts is voor de overheid het opleggen van of het aansporen tot transparantie aan anderen een aantrekkelijk sturingsinstrument, omdat het niets kost. En ten derde zijn politici zich maar al te bewust van de retorische kwaliteiten van het begrip: een pleidooi voor transparantie getuigt van daadkrachtig en verantwoordelijk optreden door de volksvertegenwoordigers.

DE EERSTE VRAAGTEKENS

De ongebreidelde roep om meer transparantie en de vanzelfsprekendheid waarmee die gehonoreerd wordt, zetten de laatste twee decennia de toon.

Slechts sporadisch werden in het politiek-bestuurlijke discours bezwaren geopperd, en dan nog in voorzichtige bewoordingen.⁴ Maatschappelijke organisaties die zich verzetten tegen inbreuk op privacy werden vooral beschouwd als activisten die in de marge van mainstreamontwikkelingen van zich lieten horen. De omslag in het publieke debat kwam met ‘Cablegate’, eind 2010, toen klokkenluiderssite WikiLeaks van Julian Assange duizenden vertrouwelijke documenten openbaar maakte. De onthullingen door WikiLeaks boden niet alleen een inkijk in de werkwijze en het taalgebruik van diplomaten, ze gaven eveneens aanleiding tot discussies over de aanvaardbaarheid van openbaar maken (zie box 2). Dat waren discussies waarbij ook van overheidswege kanttekeningen werden geplaatst.

BOX 2 ARGUMENTEN PRO EN CONTRA TRANSPARANTIE IN HET PUBLIEKE DEBAT NAAR AANLEIDING VAN CABLEGATE

waardering	afkeuring
biedt podium voor klokkenluiders	levens van onschuldigen worden in gevaar gebracht
realiseert wat (onderzoeks)journalisten niet lukte	het vormt een inbreuk op privacy
biedt beeld van misstanden achter de schermen	precaire onderhandelingen over vredesbesprekingen worden doorkruist
anonieme bronnen worden bekend	niet meer vrijuit kunnen praten in vertrouwelijke sfeer
een opener debat wordt mogelijk	gevoelige informatie zal vaker mogelijk worden overgebracht
mensen beseffen hoeveel macht de overheid verloren heeft	er zal meer overlegd worden in achterkamertjes
wereldleiders worden te kijk gezet	WikiLeaks is zelf niet transparant: geen verantwoording over werkwijzen, over financiering
de burger spioneert terug	WikiLeaks legt embargo's op

De toon van het debat was toen nog tamelijk rustig; de aarzeling achter de protesten is voelbaar. Van die terughoudendheid was weinig over bij de kwesties die Edward Snowden onder de aandacht bracht. De verantwoordiging over de af luisterpraktijken van de NSA was en is groot, en niet alleen

bij de strijders voor privacy. Vooral gezagsdragers zijn ferm in hun afkeuring. De discussies worden feller, de stellingen extremer.

GRENZEN AAN TRANSPARANTIE

De alomtegenwoordigheid van het begrip wekt de indruk dat transparantie heden ten dage 'de norm' is. Wie echter verder kijkt, ziet veel situaties waarin we juist, en vaak al heel lang, waarde hechten aan non-transparantie. De grenzen aan transparantie zijn dus niet van vandaag of gisteren, de tijd van WikiLeaks of Snowden. In sommige situaties is een teveel aan transparantie onwenselijk. De politiek filosoof Jeremy Bentham identificeerde in 1790 drie categorieën van situaties waarin geheimhouding de voorkeur verdient boven wat toen 'publiciteit' heette: als het de vijand bevoordeelt, als er sprake is van schadelijke effecten op onschuldigen, en als het onnodig zware straf toebrengt aan de schuldigen.⁵ Deze traditionele uitzonderingen zijn te herkennen in wat ik noem 'erkende vormen van non-transparantie' in onze samenleving (zie box 3). Sommige voorbeelden vinden hun wortels in meer hedendaagse waarden, zoals inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

BOX 3 ERKENDE VORMEN VAN NON-TRANSPARANTIE, ENKELE VOORBEELDEN

aspect	voorbeelden
<i>juridisch</i>	zwijgrecht, verschoningsrecht, proces achter gesloten deuren, anonieme getuigen
<i>economisch</i>	bedrijfsgeheimen, concurrentiegevoeligheid, stille curator
<i>financieel</i>	bankgeheim, stroppenpot, sideletter, provisie
<i>staatkundig</i>	staatsveiligheid, notulen mr, inlichtingendienst, 'het geheim van paleis Noordeinde'
<i>bestuurlijk</i>	onderhandelingen, diplomatie, lobby, embargo, achterkamers, censuur
<i>psychologisch</i>	wat niet weet wat niet deert, de vuile was niet buiten hangen, een leugentje om bestwil
<i>sociologisch</i>	inkomens, beroepsgeheim, privacy, taboes, anonimiteit
<i>toezicht</i>	mysteryguest, FIOD, verrassingsbezoek, privédetective, bedrijfsrecherche

Een opsomming zoals in box 3 leidt tot herkenning, maar onmiddellijk daarna ook tot relativering. Want aan steeds meer van deze erkende vormen van non-transparantie wordt immers gemorreld. Zo wordt het bankgeheim waar een aantal West-Europese landen zuinig op was, stap voor stap ontmanteld. Rond Prinsjesdag kunnen we jaarlijks de discussie tegemoet zien over het embargo op de begrotingsstukken. De meldingsplicht bij vermoedens van kindermisbruik maakt inbreuk op het beroepsgeheim. Transparantie als norm is dus géén onomstotelijk gegeven. Vaak zijn er concurrerende waarden in het geding en door de tijd veranderen onze opvattingen over welke waarden de boventoon voeren. Transparantie is een dynamisch concept. Twee voorbeelden illustreren dat.

We zagen eerder dat aan transparantie als sturingsinstrument in handen van de overheid talloze ambities verbonden zijn die gericht zijn op beïnvloeding van gedrag en/of opvattingen van burgers en organisaties. Echter, als het doen en laten van de overheid zélf object van transparantie

De overheid gebruikt transparantie als sturingsinstrument, maar als het doen en laten van de overheid zélf object van transparantie blijkt te zijn, zijn de rapen gaar

blijkt te zijn, zijn de rapen gaar. Dan steken andere, defensieve mechanismen de kop op. Ik introduceer Namob, het narrige neefje van Nimby.⁶ Namob staat voor ‘not about my own business’. In de reacties op Cablegate was dit patroon al zichtbaar. Illustratief is ook de opstelling van minister Donner over de enorme vlucht die Wob-verzoeken blijken

te nemen en die een te groot beslag zouden leggen op de capaciteit van de ambtelijke dienst. De onthullingen over de NSA leidden tot de overtreffende trap van verontwaardiging en afkeuring – vooral overigens toen bleek dat niet alleen het elektronisch verkeer van burgers in de gaten gehouden werd, maar zelfs dat van de politieke leiders. Het hemd is nader dan de rok.

Het is de vraag of hier met twee maten gemeten wordt: een overheid die wel transparantie aan anderen oplegt, maar zichzelf eraan wil onttrekken. Dat is niet zonder meer het geval, althans niet voor zover het gaat om non-transparantie omwille van de nationale veiligheid. We hoeven de vijand immers niet te bevoorstellen. Maar bij de NSA is ook in het geding dat de Amerikaanse overheid dingen doet waarover op geen enkele manier verantwoording wordt afgelegd en waarop elke vorm van controle ontbreekt. Er is sprake van schade berokkenen aan onschuldigen, omdat lukraak (meta-)informatie over velen verzameld wordt. Wat voorts steekt is dat een bevriende natie spioneert.⁷

Privacy is misschien wel het beste voorbeeld van de wisselende waar-

dering voor transparantie. In de 5080 onderzochte Kamerstukken uit de periode 1995-2010 werd inbreuk op privacy slechts zesmaal geopperd als een onwenselijk gevolg van transparantie. Tot kortgeleden was het niet echt een issue.⁸ Maar met de onthullingen over af luisterpraktijken van de NSA kwam de geest uit de fles. Edward Snowden beschikte over een enorme berg licht ontvlambare informatie over onvermoede praktijken van de Amerikaanse overheid. De schaal waarop en de willekeur waarmee gedrag van burgers wordt gevolgd oogstte hevige verontwaardiging: een ontoelaatbare inbreuk op de persoonlijke levenssfeer! Dit is verontwaardiging die echter geuit wordt in een tijd waarin velen onverbloemd veel meer van zichzelf prijsgeven op internet, en aan een potentieel groter publiek.

TRANSPARANTIE BIEDT GEEN GARANTIE

Dat Snowden zoveel impact wist te bewerkstelligen is te danken aan zijn zorgvuldig uitgedachte strategie van transparant maken. Kenbaar maken op zich betekent nog niet dat het beoogde effect bereikt wordt. Naar mijn overtuiging is effectieve transparantie van de zijde van de 'zender' een kwestie van goed doseren, de juiste timing, een geloofwaardige bron en een goed gekozen medium. Dan nog staat niet vast dat het beoogde publiek bereikt wordt, laat staan of het zich iets gelegen laat liggen aan de poging tot beïnvloeding. Of en hoe informatie gesignaleerd, ontvangen, begrepen en voldoende serieus genomen wordt zodat gedrag en/of opvattingen wijzigen, is contextafhankelijk, situatiespecifiek en persoonsafhankelijk.⁹ Transparantie biedt dus geen garantie.

Anders dan de pogingen van de overheid om met transparantie verandering van gedrag of opvattingen te bereiken, getuigt de handelwijze van Snowden wél van het besef dat deze elementen ertoe doen. Hij schakelde Glenn Greenwald in, een onafhankelijk werkende journalist met een staat van dienst op het kritisch volgen, en losjes genoeg verbonden aan een dagblad met een solide reputatie waar het gaat om het kritisch volgen van autoriteiten. Snowden stond erop dat samenhangende brokken informatie de wereld in geholpen zouden worden, voorzien van context en van duiding. En dat de onthullingen elkaar zouden opvolgen en een reeks in de tijd zouden vormen.¹⁰ Daarmee verzekerde hij zich enerzijds van terugkerende belangstelling en maatschappelijke verontwaardiging, en anderzijds van aandacht en de ongemakkelijke vraag bij de autoriteiten: 'Wat hangt ons nog meer boven het hoofd?' Dreiging van transparantie werpt zijn schaduw vooruit.

HET RECHT OM VERGETEN TE WORDEN

Het geproclameerde recht om vergeten te worden is de nieuwste toevoeging aan de erkende vormen van non-transparantie. Google werd door het Hof van Justitie van de Europese Unie gesommeerd om de niet langer relevante maar wel schadelijke gegevens van de eiser te wissen.¹¹ Maar voordat het zover komt vraagt Google aanvragers het hemd van het lijf, om te kunnen beoordelen of het recht wel echt uitgeoefend mag worden. Anderen beslissen dus over waar jouw privacy eindigt. En dan nog wordt niet ruimhartig alles gewist. ‘Eens gegeven blijft gegeven’ blijft de defaultmodus van Google.

We kunnen dit nieuwste mensenrecht beschouwen als een wake-upcall. Het is een aansporing om minder klakkeloos zelf informatie te geven of aan anderen op te leggen dat te doen. We moeten ons realiseren dat ‘aan transparantie doen’ ten principale niets meer is dan het prijsgeven van een uiting aan een anoniem publiek. Eenmaal geuite informatie is openbaar geworden en onttrekt zich aan controle over de aandacht die deze krijgt. Inderdaad:

Eenmaal geuite informatie is openbaar geworden en onttrekt zich aan controle over de aandacht die deze krijgt

eens gegeven blijft gegeven. Er is dan geen controle meer over het bereik – wie, in welke context – en evenmin over de betekenis die eraan gegeven wordt. Dat is de schaduw van transparantie. ‘Laten weten’ laat dus onverlet dat de informatie door

onbedoelde derden voor ongewenste doeleinden wordt ingezet. Het is de dreiging van Big Data: derden benutten beschikbare data om daaraan conclusies te verbinden over andere onderwerpen, en om antwoorden te vinden op andere vragen dan het doel waarvoor de data oorspronkelijk is verstrekt. Nemen we die dreiging voor lief, als collateral damage, of worden we selectiever en gaan we minder klakkeloos te werk in het vrijgeven van informatie? Het blijft voorlopig zoeken en tasten naar de nieuwe grenzen. Daarvoor moeten we wel verder kijken dan in de cirkel onder de lantaarnpaal. Of er een ander mensenrecht naast zetten: het recht om vergeven te worden.

Transparantie wordt nog steeds beschouwd als een welkome oplossing in allerhande situaties. Aan het klakkeloze gebruik ervan is in het politiek-bestuurlijke discours nog geen einde gekomen. Maar het is wel zo dat we ons nu meer bewust zijn van de schaduw van transparantie. Dat kan de broodnodige ontzuivering brengen.

Noten

¹ E. Scholtes, *Transparantie. Icoon van een dolende overheid* (dissertatie Universiteit

Tilburg). Den Haag: Boom|Lemma, 2012.
² D. Weinberger, ‘Transparency. The new objectivity’, *Trend setting products* 18 (2009), nr. 8. Weinberger komt tot deze

- stelling als hij schrijft over journalistiek: ‘What we used to believe because we thought the author was objective we now believe because we can see through the author’s writings to the sources and values that brought her to that position. (...) Transparency brings us to reliability the way objectivity used to.’
- 3 Gedurende die periode figureerde het begrip in 10.099 Tweede Kamerstukken. In 1995 was dat in 145 documenten het geval; in 2009 ging het om 1077 documenten. In de jaren daarna nam de frequentie alleen maar toe (2010: 1113; 2011: 1378; 2012: 1180; 2013: 1415; 2014, tot en met 9 september: 901).
 - 4 In de 5080 onderzochte Tweede Kamerstukken werd in totaal 190 keer een bezwaar geopperd tegen transparantie.
 - 5 Jeremy Bentham, *Writings on the Poor Laws*, Vol. 1. (bezorgd door Michael Quinn). Oxford: Clarendon, 2001 [jaren 1790].
 - 6 Nimby staat voor ‘not in my back yard’.
 - 7 In termen van de zeven vertellingen
 - 8 zijn dit respectievelijk inbreuken op *hart van de democratie, alles onder controle en open kaart*; zie Scholtes 2012, hoofdstuk 5.
 - 9 Het onderwerp figureerde wel in de discussies over het elektronisch patiëntendossier. Veel reuring was ook verbonden aan discussies over de technische mogelijkheid om stemmen die via de computer werden uitgebracht, te onderscheppen. Er volgde een overwinning van het ambachtelijke rode potlood op de onstuitbare technologische vooruitgang.
 - 10 Scholtes 2012.
 - 11 G. Greenwald, *De af luisterstaat. Edward Snowden, de NSA en de Amerikaanse spionage- en af luisterdiensten*. Amsterdam: Lebowski, 2014.
 - 12 De grondslag vormt de uit 1995 stammende Richtlijn Gegevensbescherming. In 2012 is de bescherming van persoonsgegevens toegesneden op het bestaan van internet, en vastgelegd in de Verordening Gegevensbescherming.