

Literatuur over bestuur en bestuurd I

U. Rosenthal

L. E. M. Klinkers, **Openbaarheid van bestuur**, VUGA-boekerij: 's-Gravenhage 1974, 188 blz. f 31,50

Het vraagstuk van openbaarheid en openheid in de relatie tussen bestuur en bestuurd heeft nog niets aan betekenis ingeboet. Het rapport van de commissie Biesheuvel, de pogingen tot institutionalisering van de inspraak, de hernieuwde belangstelling voor de rol van de ambtenaar, als informatiebron binnen en buiten het openbaar bestuursstelsel, en niet te vergeten de verhouding tussen individu en overheid in het kader van de automatisering van de overheidsadministratie kunnen als in het oog lopende voorbeelden aangedragen worden.

Het rapport van de commissie Biesheuvel heeft de verdienste duidelijk aan te tonen dat een regering, ongeacht haar politieke kleur, aan beperkingen inzake openbaarheid onderworpen is. In de lokale politiek en in de sfeer van de ruimtelijke ordening speelt het vraagstuk van de openbaarheid en het recht op informatie een belangrijke rol. Pogingen tot institutionalisering van de inspraak worden mede getoetst op hun bijdrage aan de oplossing van dit probleem. De hernieuwde belangstelling voor de rol van de ambtenaar in en buiten het openbaar bestuursstelsel concentreert zich vaak op de wijze, waarop de ambtenaar met zijn informatie omspringt. De automatisering van de overheidsadministratie wordt door velen als een bedreiging van de openbaarheid en openheid geïnterpreteerd. De privacy van het individu kan slechts beschermd worden, als iedere burger weet wat met de over hem verkregen informatie gedaan wordt en kan worden.

De studie van Klinkers kan de standpuntbepaling over een aantal problemen van openbaarheid, openheid en recht op informatie vergemakkelijken. Openbaarheid, openheid en recht op informatie zijn de drie centrale begrippen in zijn analyse. Openbaarheid wordt vanuit een juridische gezichtshoek gedefinieerd (hoofdstuk 1): 'de, op regels van positief recht gebaseerde, feitelijke toestand waarin een ieder kennis kan nemen van besluitvormingsprocessen in het openbaar bestuur' (blz. 19). De rechtstoestand is 'oorzaak van en tevens voorwaarde tot feitelijke openbaarheid' (blz. 20). Het openbaar bestuur wordt in de orthodoxe termino-

logie van de machtenscheidingsleer gedefinieerd: 'de uitvoerende macht' en 'de organen, die krachtens de trias politica tot de wetgevende macht worden gerekend' (blz. 19). Openheid wordt opgevat als een mentaliteit en krijgt aandacht in beschouwingen over de bestuurskundige aspecten van openbaarheid (hoofdstuk 2). De bestuurskundige aanpak heeft betrekking op de afweging van argumenten pro en contra de introductie van een volwaardig openbaarheidsstelsel.

Recht op informatie omvat het recht 'aan de overheid informatie te vragen over aangelegenheden die betrekking hebben op de besluitvorming door een overheidsorgaan' en de plicht van de overheid die informatie te geven (blz. 144). Met behulp van dit begrip wordt een poging ondernomen tot 'operationalisering van de openbaarheid' (hoofdstuk 5).

Deze drie kernbegrippen, samengebracht in het begrip 'openbaarheid in ruime zin' (blz. 23), vormen volgens Klinkers het onderwerp van de gehele studie (blz. 16). Inderdaad gaan de andere hoofdstukken eveneens over openheid en openbaarheid. In hoofdstuk 3 behandelt de auteur de mentaliteit van openheid bij Thorbecke, De Jong en Biesheuvel. In hoofdstuk 4 komt de plaats van de ambtenaar in een openbaarheidsstelsel aan de orde. Men zou, gezien deze opbouw aan de hand van drie kernbegrippen, wellicht verwachten een geïntegreerd theoretisch kader aangeboden te krijgen. Klinkers komt echter niet veel verder dan een uitvoerige verhandeling over drie begrippen. De onderlinge betrekkingen tussen de drie begrippen blijven goeddeels beperkt tot terminologisch woordenspel. Er wordt net zo lang met woorden gespeeld tot de drie begrippen in elkaar passen.

De zwakke schakel in het geheel is de 'mentaliteit van openheid'. Als men openheid ziet als de ontstaansvoorwaarde voor de 'rechtstoestand' openbaarheid, blijft van een mogelijkheid tot degelijke analyse van het openbaarheidsvraagstuk weinig over. Dit klemmt te meer waar men openheid beperkt tot 'die, welke berust op rationele inzichten en principiële overtuiging' (blz. 58). En zeker, waar men openheid tenslotte omschrijft als 'het blijk geven van een inzicht in de maatschappij waarin we leven en waar we naar toe groeien' (blz. 59). Terecht merkt Klinkers zelf op dat een toelichting op de criteria van openheid een studie op zichzelf

zou inhouden. Het ligt in de lijn van de verwachtingen dat de 'operationalisering' van de begrippen zich niet uitstrekt tot de mentaliteit van openheid.

Openbaarheid biedt meer houvast. Het openbaarheidsbeginsel wordt door Klinkers in verband gebracht met wat Steenbeek de 'sfeer der grondrechten' noemt. Hij pleit er meer in het bijzonder voor dat het openbaarheidsbeginsel expliciet in artikel 7 van de Grondwet (vrijheid van drukpers) wordt opgenomen. Of de redenering in alle opzichten sluit is de vraag. Klinkers baseert zijn pleidooi op de stelling dat 'de huidige tijd . . . zich (kenmerkt) door de wens om ook in *staat* te worden gesteld zich een mening te kunnen *vormen* voordat de uiting daarvan plaatsvindt' (blz. 43). Wie deze stelling vaag of elitair voorkomt (in welke kring zou men voordeel hebben van het opnemen van het openbaarheidsbeginsel in artikel 7?) zal moeite hebben met de redenering. De suggestie past wel bij de omschrijving van openbaarheid. Zolang men openbaarheid ziet als een feitelijke toestand, waarin 'een ieder kennis kan nemen van besluitvormingsprocessen', spreekt men zich niet uit over de mate, waarin dat feitelijk gebeurt. Dat artikel 7 inclusief openbaarheidsbeginsel de pseudo-openbaarheid zou kunnen vergroten wordt niet of nauwelijks aan de orde gesteld. Mij dunkt dat Klinkers de mogelijkheden van artikel 9 (recht van vereniging en vergadering) te snel terzijde schuift. De Nota Grondwetsherzieningsbeleid wil trouwens een algemene bepaling inzake de openbaarheid van bestuur.

De 'operationalisering' van de openbaarheid door middel van het begrip 'recht op informatie' is een quasi-operationalisering, die niet verder reikt dan de specificering van een aantal aspecten van de openbaarheid van overheidsdocumenten. Weliswaar wordt een opsomming gegeven van wat onder 'overheidsdocumenten' verstaan moet worden (blz. 147) en wordt bekeken welke overheidsdocumenten openbaar dienen te zijn (blz. 150-152). Maar de auteur geeft ons geen inzicht in de operationalisering van de in de definitie opgenomen elementen. Het recht op informatie wordt ingeperkt en gespecificeerd. Merkwaardig is dat Klinkers deze specificatie in eerste instantie verwerpt (hij schrijft over 'twee niet logisch te combineren grootheden, blz. 145), om vervolgens uitsluitend over de openbaarheid van overheidsdocumenten te

spreken. Inhoudelijk komt zijn analyse niet veel verder dan die in het rapport van de commissie Biesheuvel.

De kritische kanttekeningen duiden op een aantal ernstige tekortkomingen. Zij zijn het gevolg van een te ambitieuze opzet. Klinkers lijkt een poging te doen niet (openheid) of nauwelijks (recht op informatie) te hanteren begrippen tot bruikbare instrumenten te maken. De opzet is te ambitieus, omdat hij meer wil dan het verfijnen van een juridisch begrippenapparaat. De bespreking van de begrippen gaat gepaard met uitweidingen over de feitelijke relaties tussen bestuur en bestuursden, ontwikkelingen in de samenleving en die in het bestuursstelsel. Als men daarop de definitie en uitwerking van de kernbegrippen baseert moeten zich wel problemen voordoen.

Met de bespreking van de drie kernbegrippen hebben wij de belangrijkste aspecten van de studie doorgelicht. Speciale belangstelling verdient de analyse van de rol van de ambtenaar in een openbaarheidsstelsel. Klinkers meent dat de ambtenaar de primaire verantwoordelijkheid draagt ten aanzien van het geven van inhoud aan de 'feitelijke toestand openbaarheid': 'Deze verantwoordelijkheid kenmerkt zich door het gericht zijn op het externe' (blz. 127). De auteur stelt zich wat eenzijdig op. Uit zijn betoog over de interne verantwoordelijkheid als 'hulpmiddel bij de vorming van de externe verantwoordelijkheid' krijgt men de indruk dat hij de politieke leiding een marginale plaats toedenkt (blz. 117). Hoewel hij erkent dat een openbaarheidsstelsel de ambtenaar in een zeer moeilijk parket kan brengen (blz. 119), ziet hij in de tendens naar meer externe verantwoordelijkheid, gekoppeld aan rechtspositionele veranderingen, een mogelijkheid om ernstige conflicten tegen te gaan. Dit lijkt mij een ongelukkige benadering. Indien men een openbaarheidsstelsel van de grond laat komen en de ambtenarij daarin wil laten delen zal dit het beginsel van de afgeleide legitimiteit van de ambtenaar niet mogen aantasten. Dat zal ook niet mogelijk zijn. In een politieke democratie is ook de politieke leiding gebonden aan een eventueel in te voeren '*op regels van positief recht gebaseerde*, feitelijke toestand'. Het is één van de pijlers van Webers bureaucratische model dat de superieur net zozeer aan de regels gebonden is als de ondergeschikte. Ik vrees dat de auteur zijn leer-

meester Crinice le Roy in diens vierde machtssyndroom gevolgd is.

Het is jammer dat Klinkers zich bijna alleen op de Nederlandse literatuur over openbaarheid heeft georiënteerd. Daarvoor mag het feit dat hij de Nederlandse situatie heeft onderzocht niet als argument dienen. Juist in zijn begripsmatige en 'macro-politieke' beschouwingen had hij profijt kunnen hebben van voorhanden buitenlandse literatuur. De literatuurlijst biedt ook in ander opzicht reden tot verwondering. Op blz. 180-181 wordt drie keer één rapport vermeld. Klinkers, Kooiman en Leeuwers zijn co-auteurs van één rapport 'Met de deur op een kier'. Deze kritische opmerkingen daargelaten heeft Klinkers' verhandeling de verdienste enige belangrijke problemen inzake openbaarheid van bestuur in Nederland aan de orde te stellen. De auteur heeft getracht de problemen te ordenen en met elkaar in verband te brengen. Dat hij daarin niet altijd even goed geslaagd is heeft wellicht te maken met de complexiteit van het onderwerp en het gebrekkige instrumentarium dat de juridische wetenschap bij haar 'uitstapjes' naar sociale en politieke processen en structuren hanteert.

S. Faber, **Burgemeester en democratie**: verslag en interpretatie van een bestuurskundig onderzoek in Friesland. Samsom: Alphen aan den Rijn 1974, 265 blz., f 26,50

De literatuur over de lokale politiek in Nederland is in de laatste jaren snel uitgebreid. In een groot aantal gemeenten is empirisch onderzoek gedaan naar de relaties tussen bestuur en bestuursdaden. Langzamerhand kunnen wij ons een gefundeerd beeld vormen over de participatiegraad, tevredenheid en ontevredenheid, en communicatielijnen binnen de lokale politieke sfeer.

Faber heeft de verhouding burgemeester-'gemeentenaren' in Friesland onderzocht. Daartoe heeft hij in 1968 een enquête onder de Friese bevolking (N = 912) gehouden en alle burgemeesters geïnterviewd. Na eliminatie van de interviews met de burgemeesters van de vier Wadden-eilanden (pilot-onderzoek) en Leeuwarden, en met uitsluiting van vijf gemeenten, waar de burgemeesters ook gemeentesecretaris waren, bleef een populatie van N = 34 over. De interviews met de burge-

meesters bestonden voor een groot deel uit open vragen.

Fabers uitgangspunt is de 'wisselwerking tussen bestuur en samenleving' in de democratie (blz. 15). De burgemeester wordt in het algemeen als de belangrijkste bestuurder op lokaal niveau beschouwd. De gemeente heeft in ons politieke bestel grote betekenis. De gemeentenaren blijken dit volgens andere studies met hun politieke gedrag te ondersteunen. De relaties tussen burgemeester en gemeentenaren zijn dus van veel belang voor het democratische gehalte van de samenleving.

Bij het formuleren van de probleemstelling speelt het ambtsbegrip een vooraanstaande rol. Faber onderscheidt onder meer de ambtsbekleder, het ambtsgezag (de inhoud die de ambtsbekleder geeft aan zijn ambt) en de ambtsopvattingen (de normatief bepaalde ideeën omtrent het ambt). De splitsing tussen uitvoerende en leidinggevende ambten (blz. 19-20; blz. 23) komt mij te eenvoudig voor.

De probleemstelling richt zich op de ambtsopvattingen en het ambtsgezag van de burgemeesters. Daarbij wordt aandacht geschonken aan de percepties van én burgemeesters én gemeentenaren. De wisselwerking is het kernthema van de studie. De antwoorden op de vragen over ambtsgezag en ambtsopvattingen moeten tot relevante conclusies leiden over dit facet van de relatie bestuur-bestuursdaden.

De analyse wordt grotendeels gedragen door een typologie van vijf rollen, die met het burgemeestersambt in verband worden gebracht. Via studie van de officiële ambtsopvattingen, literatuur en niet nader gespecificeerd onderzoek komt Faber tot de volgende indeling: (1) gezagshandhaver, (2) volgzzaam bestuurder, (3) hoofd van het gemeentelijk apparaat, (4) promotor, (5) eerste burger. Met de toevoeging dat 'de vijf burgemeestersrollen... niet representatief (hoeven) te zijn voor ambtsgezag en ambtsopvattingen' (blz. 37).

Duidelijk is de betekenis van de promotorrol. Van de 34 burgemeesters noemen 24 deze rol een essentieel onderdeel van hun ambtsgezag (blz. 52). Met name in de grotere plattelandsgemeenten blijkt de subrol van 'economisch promotor' door de burgemeesters als essentieel te worden beschouwd. De 'maatschappelijk promotor' wordt vooral door hun collegae in de plattelandstadsjes en stede-

lijke gemeenten, of juist in gemeenten met minder dan 15.000 inwoners genoemd. De 'eerste burger' speelt nog slechts een vooraanstaande rol in (kleine) plattelandsgemeenten. In het algemeen komt uit de antwoorden van de burgemeesters naar voren dat hun rol zich heeft ontwikkeld tot die van 'gemeentelijke duwmachine' (blz. 60). De burgemeesters staan sceptisch tegenover de ambtsopvattingen, die de gemeentenaren naar hun mening huldigen. Dit uit zich in een hovaardige houding: 'de betreffende burgemeesters (gaan) niet gebukt onder de 'onredelijke' opvattingen van de gemeentenaren. Integendeel, zij wekken de indruk, dat zij zich daar boven voelen staan' (blz. 93). Er zijn bepaalde spanningen in de relaties tussen burgemeesters en gemeentenaren te verwachten.

De opvattingen van de gemeentenaren worden zeer uitvoerig besproken. Faber onderscheidt een viertal reacties op uitspraken over de vijf roltypen. 'Beoordelaars' hebben een mening over én ambtsopvatting én ambtsgedrag. 'Ongeïnformeerden' hebben alleen een mening over de ambtsopvatting. 'Ongeïnteresseerden' geven over noch het één noch het ander een mening ten beste. Een vierde categorie omvat diegenen, die wel een opinie hebben over het waargenomen ambtsgedrag, maar niet over de ambtsopvatting; Faber schakelt deze categorie uit (nergens een hogere score dan 4 %). Vervolgens splitst hij de 'beoordelaars' uit naar 'positief-tevredenen', 'negatief-tevredenen', 'ontevredenen' (ambtsgedrag van de eigen burgemeester strijdig met taakopvatting) en diegenen, die het ambtsgedrag in weerwil van een negatieve taakopvatting positief ervaren. Dit laatste patroon blijft terzijde in verband met een zeer lage score.

Bekijken wij de uitkomsten betreffende de promotorrol, dan blijkt 71 % van de gemeentenaren 'positief tevreden' over de mate, waarin de eigen burgemeester met de moderne ontwikkelingen meegaat (blz. 237). Over de promotorrol bestaat globaal genomen veel 'positieve tevredenheid'. Het rolgemiddelde is 62 %. Vergelijken wij dit met de andere roltypen, dan springt ook de gezagshandhaver er gunstig uit: 59 %. Het laagste rolgemiddelde treft men aan bij de 'ambtenaar'-burgemeester: nog altijd 40 %. De ongeïnteresseerdheid is relatief groot ten aanzien van de 'volgzame bestuurder': liefst 18 % vindt deze rol nauwelijks van belang, dit in tegenstelling tot een geringe

6 % voor de promotor- en 'eerste burger'-rol. Misschien nog belangwekkender is het percentage 'ontevredenen': 1 % bij het roltype 'volgzame bestuurder', 12 % met betrekking tot de 'eerste burger' (blz. 125).

Met een weinig pretentieuze techniek heeft Faber de 'globale waardering' voor het ambtsgedrag getracht op te sporen (blz. 129). De globale waardering wordt in relatie gebracht tot 'positieve' en 'negatieve tevredenheid' per burgemeestersrol. Van de 31 % met een hoge waardering blijkt meer dan 70 % tevreden over de vervulling van de 'eerste burger', 'promotor' en 'gezagshandhaver' rol. Een lage globale waardering gaat samen met 38 % tevreden over de 'eerste burger' rol; 59 % is tevreden over de gezagshandhavende burgemeestersrol. Fabers conclusie lijkt niet geheel legitiem. Hij formuleert die in causale termen: 'de waardering van de gemeentenaren voor het ambtsgedrag van hun burgemeester (wordt) vooral bepaald ... door hetgeen zij waarnemen met betrekking tot hem als communalist' (blz. 134).

In de wisselwerking tussen gemeentenaren en burgemeester komt de 'gemeentelijke duwmachine' als het doorslaggevend element naar voren. Het lijkt een generaliseerbaar element te zijn (zie bijvoorbeeld Braams opmerkingen over de overheidsrol in relatie tot bedrijven in Groningen). Er is een grote mate van eensgezindheid. Dit geldt voor elk type gemeente (blz. 148; blz. 150). De vervulling van de 'eerste burger' rol is in bepaalde gemeentetypen (grote plattelandsgemeenten; geurbaniseerde regio's in het gedrang gekomen (blz. 153). Uiteindelijk accentueert Faber, wellicht meer dan de cijfers toelaten, de spanning tussen de promotor- en de 'eerste burger'-rollen binnen het communalistische rolsysteem. De 'schuld' ligt bij burgemeesters, die voorbijgaan aan de behoefte van de gemeentenaren aan een 'burgervader'.

In een interpreterende slotbeschouwing stelt de auteur die 'burgervader' op één lijn met de promotorrol. Beide zijn volgens de gemeentenaren 'communalistisch'. Waar de burgemeester zich naar Leeuwarden of zelfs Den Haag moet begeven ten einde zijn promotorrol goed te vervullen, moet hij dit namens de 'commune', voor de 'commune', doen (blz. 156-157). Het is onjuist de problemen, die zich in de relaties tussen burgemeesters en gemeentenaren (in Friesland) voordoen, even later

met weinig gefundeerde kritiek op de 'rationeel-bureaucratische habitus' van de burgemeester te verbinden (blz. 160). Faber veronachtzaamt enigszins de realiteitszin, die bij de gemeentenaren aanwezig pleegt te zijn. De burgemeester, die als 'bestuurskundige' 'de weg kent in het labyrint van de bestuurlijke organisatie', blijkt, zolang hij de promotion van de belangen van zijn gemeente goed verzorgt, op een redelijke hoeveelheid steun van de inwoners te kunnen rekenen. Gemeentenaren worden in een interview wellicht tot mijmeringen over een ideale situatie aangezet. Zij zullen bij nader inzien beamen dat een burgemeester, die veel tijd spendeert aan zijn promotie (blz. 61-65), weinig tijd heeft voor bureaucratische socialisatie (blz. 160). Ik kan mij een ander prioriteitschema voorstellen dan dat waarin het burgemeesterschap zich ontwikkelt tot een 'communalistisch 'bruggehoofd' binnen de bureaucratie' (blz. 165).

De studie van Faber geeft interessante informatie over een aantal issues van lokaal-politieke aard. De verkiezing van de burgemeester blijkt bij 57 % van de Friezen aan te slaan (31 % wil directe verkiezing door de bevolking). Van diegenen, die het ambtsgedrag laag waarderen, is 67 % voor de gekozen burgemeester. Zeer boeiende gegevens zijn die over sollicitaties, benoemingen en pogingen om 'weg te komen' naar grotere gemeenten. De verhouding tot de Commissaris der Koningin wordt op subtiële wijze geanalyseerd. Het is jammer dat dergelijke beschouwingen niet wat meer geïntereerd zijn in de studie. Dit geldt ook voor de hoofdstukken over de relatie van de burgemeester tot zijn wethouders, de gemeenteraad en de ambtenarij.

Fabers boek is zeer aan te bevelen. Men moet zich bewust zijn van de grenzen van het onderzoeksobject. De schrijver heeft daar oog voor. Algemene uitspraken over 'burgemeester en democratie' worden, behoudens in het slothoofdstuk, onder het nodige voorbehoud gedaan. Gelukkig weet de auteur zelfs in het slothoofdstuk op het beslissende moment matiging te betrachten. Hij bepleit een staatssecretariaat voor Friese aangelegenheden zonder dit naar andere provincies te generaliseren. Tenslotte: naast een Friese geeft hij ook een Engelse samenvatting.

A. C. Zijdeveld De relativiteit van kennis en werkelijkheid

inleiding tot de kennissociologie
256 blz f 24,50

Kennissociologie relateert alle vormen van menselijke kennis aan de maatschappelijke omstandigheden waarbinnen zij geldigheid bezit. Daarbij is de kennissociologie niet zozeer geïnteresseerd in de organisatie van de kennisuitoefening, dan wel in de diverse wijzen waarop mensen hun werkelijkheid construeren en met allerlei acties en theorieën instandhouden. Terwijl de 'moderne' sociologie in hoofdzaak organisatiesociologie is, was de 'klassieke' sociologie primair kennissociologie op de bovenomschreven wijze. De auteur stelt voor om opnieuw contact op te nemen met 'klassieke' auteurs als Weber, Durkheim, Scheler, Pareto en Mannheim. Centraal probleem is de vraag of het relateren van kennis aan maatschappelijke omstandigheden niet moet uitmonden in een relativisme dat aan geen enkele vorm en inhoud van kennis geldigheid kan toekennen.

Inhoud

- 1 De grenzen van kennissociologie (twee soorten kennissociologie — kennissociologie en cultuursociologie — organisatiesociologie en cultuursociologie — de relativisering door en van de kennissociologie)
 - 2 Kennis en werkelijkheid (de sociale determinatie van kennis — de sociale constructie van werkelijkheid)
 - 3 Ideologie en utopie (Marx - Scheler - Weber - Mannheim - Pareto)
 - 4 Totaliteit en geschiedenis (de 'freischwebende Intelligenz' en de geschiedenis (Mannheim) — het 'proletarisch bewustzijn' en de geschiedenis (Lukács) — de 'raison dialectique' en de historische totalisatie (Sartre) — het historicisme en de tirannie van de vooruitgang (Popper, Salomon))
- Conclusie: intellectuele ascese als kennis-sociologisch bewustzijn

