UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Archieven tussen 'arcana imperii' en 'open government'

Jeurgens, C.

Publication date
2012
Document Version
Final published version
Published in
Archievenblad

Link to publication

Citation for published version (APA):
Jeurgens, C. (2012). Archieven tussen 'arcana imperii' en 'open government'. *Archievenblad*, *116*(2), 16-18. http://www.kvan.nl/files/Archievenblad/2012_02_Jeurgens.pdf

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:15 Sep 2026

Archieven tussen 'arcana imperii' en 'open government'

Vlak na zijn aantreden als president van de Verenigde Staten verklaarde Barack Obama dat zijn regering een nooit eerder vertoonde openheid zal scheppen. Met de retorische bevlogenheid die zo kenmerkend is voor Obama hield hij zijn gehoor voor: "We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation and collaboration (...). Transparency promotes accountability and provides information for citizens about what the Government is doing (...). My Administration will take appropriate action, consistent with law and policy, to disclose information rapidly in forms that the public can readily find and use."[1] Mooie woorden, maar hoe open kan de overheid eigenlijk zijn?

Maurice Lipsch Fotografie.

Charles Jeurgens ■

Al eeuwenlang wordt gediscussieerd over openheid. Achter alle technische mogelijkheden die er tegenwoordig zijn om overheidsinformatie beschikbaar te stellen, schuilt altijd de vraag of er politieke en bestuurlijke bereidheid bestaat om dit te doen. Het vraagstuk van 'open government' is veelomvattend en alleen al om die reden is het een belangrijk object van onderzoek in de archiefwetenschap.

Paradox

Archieven zijn nauw verbonden met de staatsmacht. Het woord archief is er zelfs op gebaseerd: ontleend aan het Griekse 'arkhe' en 'archeion' verwijst het in zijn oorsprong naar de plek waar de magistraat verbleef en waar hij zijn belangrijke documenten, de instrumenten van de macht, bewaarde. Archieven behoorden lange tijd tot het domein van de 'arcana imperii'. De term gaat terug tot de geschriften van Tacitus die daarmee doelde op de geheime en voor de buitenwereld duistere besluitvorming die achter gesloten deuren plaatsvond. De Duitse taal spreekt nog steeds van 'Arkanpolitik'. Het gaat bij de arcana imperii niet alleen om de documenten die geheim moeten blijven, maar evenzeer om de praktijken van de machthebbers die belang hebben bij ondoorzichtige politieke besluitvorming zodat de macht bij een kleine groep van ingewijden blijft.[2] De politiek van arcana imperii kan als het tegenovergestelde van 'open government' worden beschouwd. De relatie tussen archieven en de staat is echter uitermate complex en is gebaseerd op een interessante paradox waarover, zeker door postmoderne wetenschappers, al veel is geschreven. In het kort komt het hierop neer: de staat kan feitelijk niet bestaan zonder te beschikken over archieven, terwijl diezelfde archieven tegelijkertijd een voortdurende bedreiging vormen voor de staat.[3] Die paradox wordt voor de buitenwereld eigenlijk alleen duidelijk zichtbaar in extreme omstandigheden zoals bij plotselinge machtswisselingen of revoluties. Het DDR-regime kon 'corrigerend' optreden in de richting van individuele burgers op basis van de excessieve registratiepraktijken van de Stasi. Deze overheidsdienst bouwde in de ruim veertig jaar van zijn bestaan een omvangrijk archief op dat voor een groot deel bestond uit gedetailleerde

De relatie tussen archieven en de staat is echter uitermate complex en is gebaseerd op een interessante paradox.

persoonsdossiers van miljoenen burgers. Dit archief was decennialang een van de belangrijkste repressieve instrumenten van het staatsapparaat. Diezelfde archieven bleken uiteindelijk echter ook de achilleshiel van het bewind te zijn. Ze maakten namelijk precies zichtbaar waaraan de staat zijn burgers gedurende al die jaren had blootgesteld. Het was niet voor niets dat de Stasi op grote schaal zijn archieven begon te vernietigen toen het regime steeds verder in het nauw werd gedreven. De archieven bleken uiteindelijk immers levensgevaarlijk voor het staatsapparaat.

Geheimhouding

De vraag is of, en zo ja hoe, deze paradox zich manifesteert in democratische samenlevingen. Het instituut voor geschiedenis van de Leidse Universiteit organiseerde enige tijd geleden een op recent onderzoek gebaseerd themacollege over het Nederlandse poldermodel. Een van de aspecten die daarin aan de orde werd gesteld, was de vraag hoe openheid van zaken (open government) zich verhoudt tot het op consensus gerichte overlegmodel dat bekendheid geniet als het poldermodel. Een van de conclusies van het onderzoek luidde dat het succes van het poldermodel voor een belangrijk deel gebaseerd is op geheimhouding. De resultaten van onderhandeling en besluitvorming worden weliswaar op actieve wijze openbaar gemaakt, maar dat is volstrekt anders ten aanzien van de informatie die een rol speelde tijdens het overleg zelf. Het is juist zaak dat die informatie onder de pet blijft.[4] Al in de jaren zeventig van de vorige eeuw constateerde de historicus Lijphart in zijn analyse van de Nederlandse besluitvormingscultuur dat een "'information-gap omtrent wat er precies in het proces van de pacificatie-politiek onder de elites gebeurt wenselijk is" en dat daarom "geheimhouding een belangrijke politieke spelregel

Onder leiding van Obama bepleit de Amerikaanse overheid een nooit eerder vertoonde openheid, maar is dat ook reëel? (foto Roxana Chandali).

> **Tot hoe ver kunnen burgers in een vroegtijdig stadium doordringen tot wat er werkelijk aan documenten is geproduceerd?**

(is)".[5] Wanneer die geheimhouding niet gerespecteerd wordt en er vroegtijdig allerlei informatie naar buiten komt die inzichtelijk maakt hoe afspraken tot stand zijn gekomen en welke deals zijn gesloten, is de kans groot dat die openheid als een boemerang terugkomt en het bereikte resultaat alsnog teniet wordt gedaan. Een duidelijk voorbeeld hiervan was de besluitvorming rondom de kwestie van het Nederlanderschap van Ayaan Hirsi Ali in 2006. De toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie Verdonk, stelde in mei 2006 vast dat Hirsi Ali, op grond van de verklaringen die ze zelf kort daarvoor in een tv-programma had gedaan – waarin zij aangaf te hebben gelogen over haar geboortejaar en haar echte naam – ten onrechte het Nederlanderschap had gekregen. Na alle politieke commotie die hiervan het gevolg was, deelde Verdonk eind juni 2006 aan de Tweede Kamer mede dat op basis van nieuwe feiten echter vastgesteld kon worden dat zij bij het naturalisatiebesluit uit 1997 wel degelijk voldoende geïdentificeerd was en dat ze daarom het Nederlanderschap terecht had verkregen. In diezelfde brief werd echter gerept van een verklaring van Hirsi Ali waarin zij aangaf in het bewuste tv-programma te hebben gedwaald in haar uitlatingen dat zij over haar identiteit had gelogen. Toen echter stukje bij beetje duidelijk werd hoe deze verklaring van Hirsi Ali en de brief van Verdonk tot stand waren gekomen, ontplofte de strategie die bedoeld was om het gezicht van de minister te redden alsnog.[6]

Vergelijkend onderzoek

Hoe goed passen de begrippen 'open' en 'overheid' eigenlijk op elkaar? 'Open government' staat in ieder geval volop in de belangstelling. Mariko Peters van Groen Links strijdt al geruime tijd voor een overheid die openbaarheid echt serieus neemt en wil af van het verkrampte 'veiligheidsdenken' dat de toegang tot overheidsinformatie onnodig beperkt.[7] De Tweede Kamer is voornemens om de toegang tot de parlementaire documenten dit jaar verder te vergroten.[8] In de jaren tachtig van de vorige eeuw was een van de afleveringen van het succesvolle Britse satirische programma *Yes Minister* in zijn geheel gewijd aan open government. Op uitermate vermakelijke wijze werd een nieuw aangetreden minister die, aldus zijn ambtenaren, open government net iets te hoog in het vaandel had staan, op subtiele wijze de les gelezen. Open government, zo werd hem al gauw duidelijk, was een contradictio in terminis: "You can have openness. Or you can have government. You can't have both."[9]

Dit brengt ons op de vraag wat open government nu precies betekent? De term wordt makkelijk in de mond genomen, maar het begrip wordt door burgers en overheden lang niet altijd op dezelfde manier ingevuld. Zelfs wanneer het begrip uitsluitend vanuit een overheidsperspectief wordt benaderd, zien we ondanks Europese richtlijnen op dit terrein aanzienlijke verschillen tussen de landen van de Europese Unie. In januari 2011 verscheen een rapport van TNO waarin het open overheidsbeleid van een zestal landen (vier EU-landen en de VS en Canada) wordt vergeleken. De onderzoekers stellen vast dat de belangrijkste aanleiding voor het stimuleren van open government in de verschillende landen primair gebeurt vanuit motieven die te maken hebben met de bevordering van de kenniseconomie en innovatie. Daarnaast speelt natuurlijk ook mee dat wanneer de overheid haar burgers beter informeert, zowel de democratie als de publieke dienstverlening er beter van worden.[10] Een aantal landen binnen de Europese Unie, zoals Estland, het Verenigd Koninkrijk en Ierland, kent tamelijk vooruitstrevende wetgeving op het gebied van het actief openbaar maken van overheidsinformatie. In sommige landen zijn zelfs speciale overheidsorganen in het leven geroepen die als een soort openbaarheidswaakhond fungeren. Het Britse *Information commissioner's office* is een onafhankelijk overheidsorgaan dat toeziet op naleving van de informatierechten en informatieplichten in het belang van de burgers.[11] Toch is het maar zeer de vraag in hoeverre dit beleid van open government gelijk staat met ruimere toegang tot de archieven van overheidsorganen. Met andere woorden: tot hoe ver kunnen burgers in een vroegtijdig stadium doordringen tot wat er werkelijk aan documenten is geproduceerd?

Vergelijkend onderzoek naar de betekenis en de invulling van open government in de verschillende landen is hard nodig om >>

'Haus der Statistik' van de Stasi (foto www.irishberliner.com).

>> beter te kunnen begrijpen welke regionale verschillen er zijn en waar die vandaan komen. In het verlengde hiervan doemen allerlei vragen op. Welke invloed hebben internet en social media op de informatie-relatie tussen overheid en burger in de verschillende landen? Hoe wordt het principe van open government in de verschillende landen geïnstrumentaliseerd? Hoe verhouden de (kennis)economische en democratische invalshoek van 'open government' zich tot elkaar? Welke grenzen worden in de verschillende landen gesteld aan open government? Welke invloed hebben belangengroepen op de vorm-geving van open government? Welke institutionele inbedding kent open government in de verschillende landen? En misschien wel het allerbelangrijkste: hoe participeren burgers in een stelsel van open government en welk effect heeft open government op de relatie tussen overheid en burger?

Beleidsintimiteit

Het beginsel van open government kent vooralsnog een groot schemergebied. Je hoeft geen diepgaand onderzoek te doen om de spanning te zien die het streven naar meer openheid met zich meebrengt. In de brief waarmee de Tweede Kamer vorig jaar werd geïnformeerd over het beleid inzake de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) schreef de minister van BZK: "Goed bestuur is gediend met een bepaalde mate van vertrouwelijkheid. Interne adviezen en concepten komen niet in aanmerking voor systematische publicatie. Deze 'beleidsintimiteit' maakt het voor ambtenaren mogelijk nieuwe ideeën vrijelijk te bespreken."[12] Wat deze brief echter niet expliciet maakt, is de consequentie van deze opvatting voor de toegang tot informatie via de WOB. Een snelle rondgang langs een aantal departementen verschaft daar ook geen duidelijkheid over. Niemand kon aangeven waar de grenzen lagen van de beleids-intimiteit.
Deze brief over het beleid inzake de WOB heeft vorig jaar voor de nodige ophef gezorgd in de media, niet in de laatste plaats omdat de aankondiging ervan gebeurde tijdens een kritische beschouwing over deze wet door minister Donner op de 'Dag van de Persvrijheid'.[13] Wie de kamerbrief echter zorgvuldig leest, ziet dat behalve de maatregelen die worden aangekondigd om oneigenlijk gebruik van de WOB aan banden te leggen ook een voorzichtig pleidooi wordt gehouden voor het actief aanbieden van overheidsinformatie.

Tot slot: betekenis voor het archiefwezen

Archiefinstellingen hebben in de digitale informatiehuishouding de kans om hun rol te vernieuwen en te actualiseren. Het is te verwachten dat overheidsorganen hun digitale archieven veel eerder dan de wettelijke termijn van 20 jaar gaan overbrengen. Daarmee zullen archief-instellingen steeds dichter op de actualiteit gaan opereren en ook sneller te maken krijgen met het spanningsveld tussen geheimhouding en openbaarmaking.
In hoeverre open government op korte termijn tot grotere actuele actieve open-baarheid van overheidsinformatie zal leiden is lastig te zeggen, maar de ontwikkeling naar meer transparantie zal zeker doorzetten. Bijvoorbeeld door via informatieregisters inzicht te geven in de informatiehuishouding van het betreffende orgaan. Ook daar kan voor archief-professionals een belangrijke rol zijn weggelegd. In de 'interface' tussen overheid en burger kunnen zij ervoor zorgen dat de overheidsinformatie in zijn juiste context beschikbaar komt. ■

> **Een van de conclusies van het onderzoek luidde dat het succes van het poldermodel voor een belangrijk deel gebaseerd is op geheimhouding.**

Noten

1 ■ Zie: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government/ (geraadpleegd 18 januari 2012).
2 ■ Zie bijvoorbeeld: Mark Neocleous, *Imagining the State* (Maidenhead 2003); F.R. Ankersmit, *Political Representation (Cultural memory in the present)* (Stanford 2002); Mariavittoria Catanzariti, 'New arcane imperii' (2010) http://escholarship.org/uc/item/81g0030z.
3 ■ Achille Mbembe, 'The power of the archive and its limits' in: Carolyn Hamilton e.a (eds), *Refiguring the archive* (Dordrecht-Boston) pp. 19-25.
4 ■ Dit werd onlangs nog eens bevestigd tijdens een toespraak van de toenmalige minister van BZK Donner op de dag van de persvrijheid waarin hij zei: "Openbaarheid heeft primair betrekking op de uitkomst, maar slechts beperkt op de totstandkoming van besluiten. Het is met besluiten zoals Bismarck ooit over wetten opmerkte: 'Wetten zijn als worstjes. Je kunt maar beter niet zien hoe ze gemaakt zijn.' Zie: www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk/documenten-en-publicaties/toespraken/2011/05/03/toespraak-op-de-dag-van-de-persvrijheid.html.
5 ■ A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering* in de Nederlandse politiek (Amsterdam 1976) 138.
6 ■ Charles Jeurgens, 'Poldersporen uit het verleden: een afspiegeling van ondoorzichtige besluitvorming?' in: Bos, D., Ebben, M., Velde, H., te (eds.), *Harmonie in Holland. Het poldermodel van 1500 tot nu* (Amsterdam 2007) 216-235.
7 ■ Mariko Peters, 'Overheid houdt van alles voor ons achter' in: *NRC*, 21 mei 2010.
8 ■ *De Volkskrant*, 20 januari 2012
9 ■ www.veoh.com/watch/v21037637mzbJZ9n4?h1=Yes+Minister+1.1++-+Open+Government (geraadpleegd 18 januari 2012).
10 ■ TNO, *Open overheid. Internationale beleidsanalyse en aanbeveling* (2011). Zie: www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/01/14/open-overheid-internationale-beleidsanalyse-en-aanbevelingen-voor-nederlands-beleid.html.
11 ■ Zie: www.ico.gov.uk/.
12 ■ Brief minister BZK aan de voorzitter van de Tweede Kamer betreffende Wet openbaarheid van bestuur, www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/05/31/kamerbrief-beleid-wob.html.
13 ■ www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk/documenten-en-publicaties/toespraken/2011/05/03/toespraak-op-de-dag-van-de-persvrijheid.html.

Charles Jeurgens ■ docent archief-wetenschap aan de Universiteit van Amsterdam en hoogleraar archivistiek aan de Universiteit Leiden.