

Journal of Social Intervention: Theory and Practice –
2016 – Volume 25, Issue 2, pp. 72–78
<http://doi.org/10.18352/jsi.486>

ISSN: 1876-8830

URL: <http://www.journalsi.org>

Publisher: Utrecht University of Applied Sciences,
Faculty of Society and Law, in cooperation with
Utrecht University Library Open Access Journals

Copyright: this work has been published under a
Creative Commons Attribution-Noncommercial-No
Derivative Works 3.0 Netherlands License

Paul Frissen. **Het geheim van de laatste staat. Kritiek
van de transparantie**. Amsterdam: Boom uitgevers,
2016, 272 p., € 22,50. ISBN: 9789089539632

BOOKS

TON NOTTEN

Prof. dr. Ton Notten (1946), andragoloog, pendelde in zijn ruim veertigjarige carrière tussen vier hogescholen en universiteiten, laatstelijk bij de Vrije Universiteit Brussel en de Hogeschool Rotterdam.

E-mail: a.notten@tip.nl

DRIEDUIZEND JAAR STAATSGEHEIMEN. DE STAAT ALS CLIFFHANGER?

Op dinsdag 19 april 2016 vond in ons land, aldus *Vrij Nederland* van die week, een kleine revolutie plaats die bijna iedereen ontging. De Tweede Kamer nam de Wet open overheid aan. Wanneer de Senaat ermee instemt, zal die wet de plaats innemen van de aan het begin van de jaren negentig ingevoerde Wet openbaarheid van bestuur, destijds een lichtend voorbeeld voor de hele wereld maar langzamerhand volledig uitgehold. Zo kregen burgers en journalisten die een beroep op de WOB deden regelmatig van ministeries en gemeentehuizen te horen dat de opgevraagde documenten niet te vinden waren, en zeker niet op korte termijn. Andere documenten werden vaak vrijgegeven in zwartgelakte versies, vanwege de privacy van de betrokkenen;



herinner u de verdonkeremaande stukken die in 2015 een minister van Veiligheid & Justitie en zijn staatssecretaris ten val brachten. De oude WOB legde bovendien weigerachtige overheidsorganen een dwangsom op die ze moesten betalen als ze mensen die een beroep deden op die wet te langzaam bedienden. Allerlei bemiddelingsbureautjes maakten misbruik van die dwangsom. Daarom wilden D66 en GroenLinks een nieuwe wet. Met een openbaar informatieregister waarin de documenten waarover de overheid beschikt worden opgeslagen, en met de bepaling dat zwartlakken alleen mag wanneer men kan uitleggen waarom. De fracties van de VVD en het CDA stemden tegen.

Die revolutie was een gigantische nederlaag voor de twee machtigste lobbyorganisaties van het land: VNO-NCW (ondernemers) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Met hun mening wordt in regeringskringen doorgaans stevig rekening gehouden. Samen met onder meer het Interprovinciaal Overleg (IPO) maken ze deel uit van de ijzeren kooi van advies- en belangenorganisaties om de politici heen. Een geheel andere kooi dan die welke Max Weber honderd jaar geleden bepleitte als bescherming van burgers tegen willekeur, letterlijk: "de stalen kooi van de bureaucratie".

Ziedaar de dubbel(on)zinnigheden van de publieke en de politieke transparantie. Heen en weerom. De samenleving en de politiek willen alles van elkaar weten. Dat burgers van een al te nieuwsgierige overheid af willen is begrijpelijk. Maar zelf willen ze wel weer een volledige doorzichtigheid van de staat. De kritische diepdenker Paul Frissen, hoogleraar Bestuurskunde aan de Tilburg University, geeft in *Het geheim van de laatste staat* enige antwoorden op de vele vragen die met deze tegenstelling gegeven zijn. De ondertitel van het boek wijst daarop: *Kritiek van de transparantie*.

Niet alle statelijke openhartigheid en het afdwingen daarvan verdienen aanbeveling, net zomin als de bemoeienis van de overheid met al onze vertrouwelijkheden, aldus Frissen. Er zit een stevige continuïteit in de analyses en de aanbevelingen van Frissen, die tevens decaan en bestuursvoorzitter is van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur te Den Haag. Tien jaar geleden maande hij in *De staat van verschil* de overheid tot meer terughoudendheid. De verschuiving van democratie naar volksgevoel en populisme en het aanzetten tot wrok en ressentiment (Wilders) analyseerde Frissen vervolgens, twee respectievelijk zes jaar later, in *Gevaar verplicht* en in *De fatale staat*. In zijn boeken doceert Frissen. Geen gedoe met PowerPoint en zo. Telkens slaagt hij erin om publieke, politieke en statelijke vanzelfsprekendheden te reduceren tot hun kern en hun risico's – en de lezers bij de les te houden. De lezers van zijn boeken, en wellicht ook zijn studenten. Studenten die tegenwoordig nog nauwelijks les krijgen van wijze

BOOKS

professoren die nieuwsgierigheid wekken, die niet eenkennig maar multidisciplinair te werk gaan, en die de studenten aanvankelijk volgen in hun gedachtengangen en daar vervolgens concies tegenin gaan. In dit geval is het onderwerp: de behoeften van burgers om zich te weren tegen de nieuwsgierigheid van de overheid, en de overheid die op haar beurt zoveel informatie verborgen houdt, waarom, waarom?

Zo'n nieuwsgierigheid prikkelende volgordelijkheid, niet van boek naar boek maar in het klein, van hoofdstuk naar hoofdstuk, kenmerkt ook *Het geheim van de staat*. Waarom draait het in dit hoofdstuk, hoe gaat het vertoog verder in de volgende, waar komt het boek op uit?

Al in de Proloog geeft Frissen een opgetuigde inhoudsopgave van de zes hoofdstukken. Zijn inspiratiebronnen zijn veelvoudig: filosofen, romans, sociale en culturele antropologie, cultuurkritiek, esthetiek, gesprekken met (voormalige) medewerkers en leidinggevenden van geheime diensten (en de toezichhouders daarop) en met (voormalige) bewindspersonen. Frissen komt uit op een aantal paradoxen:

De vraag is dan of er inderdaad sprake is van een *paradox* – een schijnbare tegenstelling – of dat er sprake is van een echte contradictie die een politieke keuze vergt. Is er dan sprake van een *paradox*, dan is er geen andere optie dan deze te aanvaarden en de eruit voortvloeiende dilemma's te onderkennen. De vrijheid van de burger en zijn recht op geheimen dienen dan rechtstatelijk en democratisch te worden beschermd. De staat moet zich tegelijkertijd kunnen wapenen tegen bedreiging van rechtstaat en democratie. De begrenzing van de daarvoor noodzakelijke geheimen en geheimhouding moet dan precies in de rechtstaat en de democratie worden gezocht (p. 17/18; mijn curs.).

Paradoxen zijn onvermijdelijk en noodzakelijk, concludeert Frissen in het zesde hoofdstuk. Ze zijn schijnbare tegenstellingen die instandhouding en bescherming verdienen. De relatie tussen de vrijheid van de burger en de macht van de staat is viervoudig paradoxaal, niet contradictoer. Ten eerste omdat collectief te verwerven positieve vrijheid de macht van de staat vooronderstelt en de burger dus noodzakelijk moet verplichten tot het prijsgeven van geheimen. Die paradoxale relatie zou contradictoer zijn wanneer de burger met het prijsgeven van geheimen ook zijn vrijheid kwijtraakt. Want, ten tweede, de statelijke monopolies beschermen de vrijheid van de burger ... ook tegen de monopolies van de staat. De derde paradox: de staat moet sterk zijn om de vrijheid van de burger te beschermen. En de vierde: voor zijn legitimiteit moet de staat het geheim van de burger beschermen, en dat kan die staat pas bij het behoud van enige staatsgeheimen.

Deze vier paradoxen, die aanvaard en beschermd dienen te worden, vormen de achtergrond van de relaties tussen "de vrijheid van de burger" en "de taken van de staat". Her en der licht Frissen het adjectief "laatste" in de titel van zijn boek toe. De staat is een "ultimum remedium" van alle bedreigingen en risico's van de maatschappij: er is geen ander politiek-filosofisch perspectief dan de transparant-democratische instandhouding van de burgerlijke vrijheden.

De dubbele bodems van de volstreekte transparantie "die wij allen willen", oftewel de dystopia stelt Frissen in hoofdstuk 2 aan de orde aan de hand van *Nineteen Eighty-Four* van George Orwell en, uitvoeriger, de roman van Dave Eggers, *De cirkel*, respectievelijk uit 1949 en 2014. Wie kent de tegenwoordige "smart city" niet, de door en door in- en opgevoerde innovatieve stedelijke planning, gebaseerd op als "slim" aangeduide technologieën die steden niet alleen veiliger en schoner maken, maar vooral efficiënter. De "slimme stad" zit boordevol sensoren ... en data-genererende burgers. Wat 'n onbekommerde allianties! Recent is de gemeente Amsterdam geheel onbevangen zulke associaties aangegaan met top-efficiency-bedrijven. Wat willen de hoofdstedelingen nog meer dan Totale Veiligheid en Risico-Preventie? We zagen die hoofdstedelijke absurditeiten eind april 2016 voorbijkomen in een tv-research-programma, met enkele kritische vragen aan het eind. Frissen lijkt daarop te anticiperen:

De alsmar uitdijende mogelijkheden van de technologie brengen een wereld van opgelegde en onontkoombare transparantie. Surveillance wordt sousveillance: staten, bedrijven, maatschappelijke bewegingen en burgers dragen daar vanwege de intrinsieke nieuwe medialogica aan bij. Ze zijn erdoor gevangen – zeker de burgers – , en ze maken er instrumenteel zonder aarzeling gebruik van – zeker staten, bedrijven en bewegingen; geheimhouding reserveren ze vooral voor zichzelf, met de burger als zwakste partij (p. 256).

Een "spiegelparadijs" noemt Frissen dat Orwell-en-Eggers-fenomeen. Hij verweeft dat Escher-beeld weer in het volgende hoofdstuk:

Wie getuige is van zwangerschap, geboorte en dood, zal meer dan eens de adem in de keel stikken bij zoveel onbegrijpelijkheid en onverklaarbaarheid [...] Of het nu gaat om het bestaan en het ontstaan van het universum of om de geboorte en de dood van een mens, in vrijwel alle culturen betreden we bij zulke onderwerpen het domein van mysterie en heiligheid. Waar kennis en begrip tekortschieten, moet wel de werking van het heilige worden gezien. Dat is ook het domein waarop het taboe heerst (p. 101).

BOOKS

Ook de staat heeft iets lichamelijks omdat, zo filosofeert Frissen iets nuchterder voort, “in de logica van de staat – ook die van de democratische rechtstaat – geheimen noodzakelijk zijn” (p. 115). Een even olijke als politiek en diplomatiek te beargumenteren zwijgzaamheid, lezen we aan het eind van het hoofdstuk:

Het geheim van de kok versterkt op allerlei manieren de culinaire appreciatie. Dat geldt eveneens voor deugdelijk staatsmanschap: de kwaliteit van besluitvorming is lang niet altijd gebaat bij volledige openheid over de inhoud en de verschuiving van uitgangs- en tussenposities. De schoonheid van het compromis is dat de hypocrisie en het opportunisme van de uitruil verborgen blijven. Het compromis kan daarom niet zonder geheim (p. 129).

De staat heeft geheimen over geheimen. Niet alleen geweld is noodzakelijk, maar ook geheimhouding. Die geheimhouding moet de democratische rechtsstaat dienen en ook de vrijheid van de burger en diens recht op geheimen. Dat is de brug tussen het vierde en het vijfde hoofdstuk dat minder wijsgerig en associatief en meer empirisch getint is. Daarvoor werden, aldus Frissen, “antropologische” (geanonimiseerde) gesprekken gevoerd met 23 (ex-)leden van onder andere de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), de Algemene en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD en MIVD) en met BZK- en Defensie-bewindspersonen. Conclusie, en de slotzin van hoofdstuk 5:

Geheimen en geheimhouding verlenen zin en betekenis aan de geheime dienst. Ze zijn cruciaal bestanddeel van zijn identiteit en vormen ook psychologisch een bijzondere dimensie van het persoonlijke en organisatorische bestaan. [...] [Ze] dienen het hoogste doel: de stabiliteit van de staat, de democratische rechtsorde en de vrijheid van de burger. Om dat doel te bereiken zijn “de laagste” middelen geoorloofd: liegen en bedriegen, verraden en illegale activiteiten ontplooiën. Dat alles is wettelijk toegestaan en ontleent de legitimiteit aan de constitutionele orde van de democratische rechtstaat. Paradoxaal kan het bestaan van een institutie niet zijn. Dat is wat ik versta onder het geheim van de laatste staat (p. 223).

Intermezzo. Net toen ik de overgang maakte van het lezen van het vijfde naar het zesde hoofdstuk las ik in de *Provinciale Zeeuwse Courant* (30 april 2016, p. 16–18) een interview met de ex-staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Fred Teeven. U herinnert zich de bonnetjesaffaire, die geheimzinnigheden, een boze Tweede Kamer, een onderzoekscommissie, twee afgetreden bewindslieden. Een tv-actualiteitenrubriek die alles naspeurde. De story: in zijn vorige functie had Teeven, als Officier van Justitie, een geheim pact gesloten met drugskrimineel Cees H. Die

kreeg 4,7 miljoen gulden terug van zijn bevroren bankrekeningen, buiten medeweten van de Belastingdienst, en hij kwam eerder vrij uit het gevang. Wat de crimineel ervoor terugdeed is nooit duidelijk geworden, en het geldbedrag heeft het Openbaar Ministerie niet kunnen terugpakken.

In het PZC-interview, onder de titel: "Ze wilden gewoon van me af", antwoordt Teeven op het verzoek om nog eens één keer goed uit te leggen waarom hij zijn besluit als Officier nog steeds "een prima besluit" vindt, in weerwil van de resultaten van de onderzoekscommissie Oosting "dat de deal niet deugde": "Dat kan ik niet. Kijk: als je een zaak binnen een redelijke tijd kunt opknappen, dan moet je kijken of je met korte klappen verder kunt komen. Dat is wat ik erover kan zeggen". Interviewer Peter Groenendijk: "Ik zie een deal waar H. rijker van is geworden. En de Hakkelaar [Johan V., een grote drugsjongen, TN] nog altijd niet armer. Waarom moet ik dat een goede deal vinden?" Teeven antwoordt: "Dan moet je maar vertrouwen hebben in wat er nog meer in zo'n zaak gebeurt [...] Het kenmerk van een deal is dat je je mond erover houdt. Ik neem het mee in m'n graf. En ik wou nog wel een jaartje of twintig mee".

Deze staatsman, tegenwoordig Tweede Kamerlid voor de VVD, had mogelijk nog geen boek van Frissen gelezen. Was hier sprake van kritiek op statelijke intransparantie, of van een over jaren opgerekte versie van *GTST*?

Het slothoofdstuk van Frissens boek licht de hier boven geciteerde laatste zin van hoofdstuk 5 nader toe. Bij wijze van conclusie komen alle vier paradoxen weer aan de orde. Frissen kondigt alvast een volgend boek aan:

De cultuur van geheim en geheimhouding vereist constitutioneel besef én besef van de zwaarte van de bevoegdheden die gewelddadig en dus ondoorgrondelijk zijn. Daarom zullen grenzen en begrenzing in veel opzichten de gedaante hebben van taboes en verboden, en dat is soms ook eigen aan het fenomeen van de grens (p. 228).

Twee suggesties heb ik voor het vervolgbboek. Ten eerste mogen de context en de gevarieerde en te verdedigen arrangementen van die "niet geheel noodzakelijke transparante staat, mede vanwege onze behoefte om ook niet voortdurend begluurd te worden" wel enige extra aandacht krijgen. Onze maatschappij voegt aan het welbegrepen eigenbelang van de staat ook inhoudelijke ambities toe zoals solidariteit, kansenversterking, opwaartse mobiliteit. De vier paradoxen van Frissen verdienen in een volgend "staat"-boek meer politieke inhoud en verfijning. Al is het maar dat de juridische aspecten van de laatste staat er meer "kleur" mee kunnen krijgen. En

BOOKS

ook omdat niet alle staten en buurstaten gelijk zijn. De Nederlandse staat van Frissen verschilt van de Franse staat, respectievelijk republikeins en monarchaal, en ook van de deelstaten van de Bondrepubliek, van het land der Belgen ("België" bestaat amper), en van het betrekkelijk overzichtelijke Denemarken en Luxemburg. Een onontkoombare vraag: waarom staan, volgens de Oeso en de Panama-papers, de eerste en de laatste bovenaan de lijst der belastingparadijzen voor de superrijken? Welke paradoxen worden hier nou noodzakelijk geheimgehouden?

Mijn tweede suggestie sluit daarop aan. Hoe lang bestaat die neoliberale Staat nou nog, na die 2015-transities van voorheen rijksverantwoordelijkheden (Wmo, Jeugdzorg, Participatie) naar 393 gemeenten? Vrij naar Benjamin Barber *If Mayors ruled the Country?* Gulle gemeenten en zuinige gemeenten, die stelling verschillende invullingen geven aan die keukentafelgesprekken die de mantelzorgverplichtingen aan kinderen en burens van (hoog)bejaarden moeten regelen? Hoe konden zoveel gemeenten in 2015 zoveel geld overhouden voor zorg, begeleiding en dagbesteding: 310 miljoen euro? Bij de Wmo en de Jeugdzorg werd in een aantal gemeenten overduidelijk strenger geïndiceerd dan bij andere, zelfs na de kortingen die het Rijk bij de jaarwisseling 2014–2015 had opgelegd. Aldus een onderzoek van *Binnenlands Bestuur* en de NOS (8 mei 2016). Vertoont de kaart van de Nederlandse staat dan een heuvelig landschap van grote en kleine paradoxen? Er moeten in een volgend boek van Paul Frissen lijnen te trekken zijn naar een vijfde-type-paradox: waar stáát die "laatste staat" eigenlijk voor – na de wederopbouw, de verzorgingsstaat en de neoliberale terugtrekbewegingen en de verheerlijking van stedelijke en dorpse verantwoordelijkheden.

De dienstdoende staatssecretaris Martin van Rijn had het niet gemakkelijk in de Tweede Kamerdebatten, maar vanwege zijn onvervangbaarheid zal hij niet weggestemd worden. Van Rijn straalt veel geruststelling uit omtrent barstende paradoxen. Komt er ooit een parlementaire enquête naar die vermenging van harde ingrepen en zachte taal, van vermarkting en de verkrumelde participatiesamenleving? Waarschijnlijk niet.

Aan deze fenomenologie slechts één politiek-filosofisch etiket geven – "Staat" – is evenzeer prikkelend als niet helemaal voldoende. Enfin, van de oude Grieken, drieduizend jaar geleden, tot nu, het stikt van de oeroude en oude geheimen. Eindeloze "cliffhangers", tot en met "Het geheim van de laatste staat".