

Transparantie in het publieke domein

**Transparantie als cruciale factor
bij samenwerken aan complexe vraagstukken**

Door: Thijs Kraassenberg en Jeroen Medema



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
Intenties van transparantie	4
Verwachtingen van transparantie	4
Transparantie en (sociale) media	5
Transparantie als gereedschap voor de omgevingsprofessional	6
2. Definitie van transparantie	8
Openbaarheid vanuit de overheid als rechtsbeginsel	8
Algemene definities van transparantie	8
Transparantie in het vakgebied	8
Het concept transparantie verder ontleed	10
Doelen van transparantie	11
3. Waarom kiezen voor transparantie?	13
De toegevoegde waarde van transparantie	13
4. Uitdagingen bij het kiezen voor transparantie	17
5. Transparantie is meer dan een binair begrip	21
Volledige transparantie	21
Non-transparantie	22
Transparantie is een spectrum, geen binair begrip	22
6. Transparantie op drie niveaus in een onderhandeling	23
Kenmerken van een onderhandeling	23
Drie niveaus	24
7. Conditie voor constructieve transparantie	27
Constructieve transparantie	27
Destructieve transparantie	28
De spiraal van transparantie en vertrouwen	29
De relatie tussen zender en ontvanger is belangrijk en verdient aandacht	30
Extra investering voor constructieve transparantie: investeren in veilige ruimte	31
8. Bewust omgaan met transparantie in de praktijk	32
Lessen voor het werken met transparantie	32
Houvast in de praktijk: de 6 w's van transparantie	34
9. Tot slot; er is nog een wereld te winnen.	37
Boodschap voor de zender en de ontvanger	38
Bronnen	39

1. Inleiding

Als je de krant openslaat, het journaal kijkt of een onderwerp volgt op sociale media is er een grote kans dat je iets ziet dat raakt aan het onderwerp transparantie of een gebrek eraan. We horen de term vaak als het gaat over spannende onderwerpen in ons publieke debat. Transparantie wordt dan genoemd in situaties waarbij er twijfels zijn of er over alle belangrijke zaken openheid is gegeven, en of iedereen wel toegang heeft tot belangrijke informatie. Voorbeelden zien we bij de inentingscampagne rondom COVID, de stikstof-

problematiek of de toeslagenaffaire. Discussies over transparantie gaan verder dan alleen het werk van overheden. We zien het ook bij activiteiten van bedrijven die ter discussie staan zoals Schiphol en Tata Steel, die ook een prominente plek hebben in het publieke domein.

Discussies over (een gebrek aan) transparantie gaan niet alleen om lopende activiteiten, maar vaak ook over besluitvorming. Regelmatig zien we besluiten die als een verrassing komen en waarbij het niet



duidelijk is hoe en waarom deze tot stand zijn gekomen. Of situaties waar het vooraf niet duidelijk was hoe er te werk zou worden gegaan om tot besluiten te komen. Voor mensen en organisaties die zich betrokken voelen bij een onderwerp van besluitvorming is het dan niet te volgen welke informatie om welke reden, wanneer en op welke manier een rol heeft gespeeld. Dit soort situaties typeren we als ondoorzichtig en beelden van achterkamertjes doemen op.

Transparantie is veelgenoemd bij het gesprek over een nieuwe bestuurscultuur. De onbedoelde openheid van minister Kajsa Ollongren met betrekking tot het gesprek over kamerlid Omtzigt (*Positie Omtzigt, functie elders*) leidde ironisch genoeg tot een gesprek over het gebrek aan openheid.

INTENTIES VAN TRANSPARANTIE

Lang niet altijd is het de bedoeling om op een ondoorzichtige manier te werk te gaan, maar wordt het toch zo ervaren. Soms ervaren mensen een gebrek aan transparantie als informatie slecht leesbaar is omdat het simpelweg taai kost is. Een andere keer blijkt de essentie van de informatie voor mensen behoorlijk verstopt te zijn, waardoor deze informatie lastig vindbaar is. Als de informatie die ons aangaat ergens verscholen zit in duizenden pagina's specialistische rapporten dan leiden goedbedoelde pogingen tot transparantie alleen maar tot meer irritatie. "Transparantie" kan zo worden ingezet om de echt belangrijke informatie te verstoppen.

Natuurlijk zijn er ook situaties waarbij er bewust minder transparant gehandeld wordt, bijvoorbeeld als informatie nog niet gecontroleerd is of als een onderhandeling nog gaande is. Als partijen het onderling al moeilijk genoeg hebben, zitten ze niet te wachten op extra inbreng van derden.

Het kan dan een keuze zijn om alleen definitieve documenten te delen. Er zijn ook gevallen dat bedrijven en overheden vanuit een verdedigende stelling kiezen voor gesloten deuren met als argument dat het concurrentiegevoelige informatie betreft.

Het wordt anders als belangrijke stukken bewust gepubliceerd worden op het moment dat er een corona-persconferentie gaande is en er waarschijnlijk minder aandacht zal zijn voor de gedeelde informatie. Het wordt ook anders als informatie alleen openbaar wordt gemaakt via kanalen die niemand kent. Dan is er weliswaar openheid, maar is er weinig bekijks. We zien tevens dat transparantie vanuit een soort paternalisme beperkt wordt. "Het is nu nog te technisch, complex, of specialistisch voor stakeholders". Vanuit een bevoogdende houding wordt informatie afgeschermd.

Als deze informatie of beslissing later toch uitkomt, laat een reactie op zo'n strategie zich raden. Mensen die hierbij betrokken zijn, voelen zich niet serieus genomen. Dit kan een bevestiging van eerdere negatieve onderbuikgevoelens vormen en een bron zijn voor wantrouwen. Als het om spannende onderwerpen gaat, zal een luide oproep volgen tot openheid van zaken en tot die tijd opschorten van besluitvorming. Dit werd zichtbaar toen we er als samenleving en vertegenwoordigende Tweede Kamer achter kwamen dat ons collectief informatie is onthouden bij de Toeslagenaffaire. Een minister die informatie achterhoudt, begaat een doodzonde, met in het achterhoofd artikel 68 van de Grondwet. Dat raakt dan ook aan integriteit.

VERWACHTINGEN VAN TRANSPARANTIE

Een oproep tot transparantie wordt vaak positief ontvangen. Immers, wie kan er nu tegen een grote mate van openheid zijn?

Als je in een vergadering of tegenover een groot publiek aangeeft dat er meer transparantie moet zijn, dan kan zo'n oproep vaak op steun rekenen. Het is makkelijk gezegd en iedereen heeft een beeld in zijn hoofd wat er mee bedoeld wordt. Impliciet zeg je ook, als je oproept tot meer transparantie, dat er blijkbaar zaken niet transparant (genoeg) zijn. Het is in de regel vooral een oproep aan anderen om meer openheid te geven.

Er worden daarom regelmatig pogingen ondernomen om meer transparantie te bewerkstelligen (OESO-richtlijnen, MVO-Platform, gedragscodes voor internetproviders, farmaceuten, beursgenoteerde bedrijven etc.). Recent zijn er met de Wet Open Overheid (WOO) nieuwe mogelijkheden gekomen om met succes een beroep te kunnen doen op een recht op informatie en volgen de WOO-verzoeken (voorheen Wob) elkaar in rap tempo op. Met het opengaan van dossiers is een discussie vaak niet gesloten want als eenmaal duidelijk wordt wat er allemaal beschikbaar is en hoe er achter de schermen gehandeld is, groeit het onbehagen en de wil om er verder in te duiken. Dan moet de beerput vaak helemaal open.

We hechten waarde aan meer transparantie. Daar spelen naast politici ook andere beroepsgroepen op in. Denk aan journalisten, juristen, maatschappelijke organisaties en hackers. Zij kunnen een grote rol spelen bij het zichtbaar maken wat daarvoor onzichtbaar bleef of gewoon nog niet bekend was.

Het verwijt dat er sprake is van een niet-transparante gang van zaken of ondoorzichtigheid aan de andere kant, ligt tamelijk gevoelig. Als je een gebrek aan transparantie verweten wordt, krijg je ongewenst een stempel opgedrukt. Het tegenover-

gestelde van transparantie staat namelijk voor verborgen, ontoegankelijk en duistere achterkamertjes. Wat zou daar besproken worden? Waarom zijn partijen wel of niet uitgenodigd? Dan worden er misschien wel dingen bekokstoofd die het daglicht niet kunnen verdragen. Het idee dat anderen oncontroleerbare besluiten nemen over dingen die jou aangaan, levert ongemak op. Als er ook nog bewijs volgt waaruit blijkt dat belangrijke informatie bewust is achtergehouden, is dat slecht voor je relatie met degene voor wie je iets verborgen hield.

TRANSPARANTIE EN (SOCIALE) MEDIA

Op een heel andere manier speelt een gebrek aan transparantie een rol op sociale media. Op een non-transparante manier worden we gestuurd. We zijn actief op semi-openbare platforms waar we informatie uitwisselen en mensen online treffen. Via algoritmes wordt ons informatie aangeboden en worden we gestimuleerd actief te blijven. Zo ontstaan geleidelijk aan zogenaamde bubbels waarin er voor ons wordt geselecteerd wat we kunnen lezen of bekijken. Iedereen krijgt een speciale behandeling gebaseerd op de eigen voorkeuren en geschiedenis online. De wijze waarop dit gebeurt, welke aannames er gedaan zijn en hoe algoritmes werken, is onduidelijk. We ontwikkelen, als we niet oppassen, een eenzijdig beeld van de vraagstukken die ons bezig houden. Het beeld dat ons wordt voorgehouden, is lang niet altijd een transparante verzameling van informatie maar een eenzijdige weergave, gestuurd door bepaalde algoritmes.

Sociale media kunnen ook een katalysator vormen voor een ervaren gebrek aan transparantie. De angst voor publieke commotie, aangewakkerd door sociale media, maakt daarbij dat veel organisaties huiverig zijn voor transparantie. Het nut voor



de samenleving wordt gezien en begrepen maar als het spannend wordt, keren veel organisaties toch naar binnen.

TRANSPARANTIE ALS GEREEDSCHAP VOOR DE OMGEVINGSPROFESSIONAL

Hoewel we allemaal wel een voorstelling kunnen maken waarom transparantie positief kan werken, is een goede toepassing ervan best lastig. Zelfs ervaren professionals vinden het vaak ingewikkeld om hier op een goede manier invulling aan te geven. Transparantie is ook geen wondermiddel dat altijd alle potentiële conflict-situaties oplost of zelfs voorkomt. Maar het kan wel degelijk een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van conflicten en het bouwen aan vertrouwen. Het is een essentieel onderdeel in de gereedschapskist van de omgevingsprofessional. Een belangrijke bouwsteen van omgevings-

processen, om daarmee anderen met een betrokkenheid bij jouw vraagstuk goed in staat te stellen op te komen voor hun eigen belang.

Reden te meer om doordacht met dit begrip en alles wat er mee samenhangt om te gaan en hier meer aandacht voor te vragen. Nog te vaak zien we dat informatie te lang achter wordt gehouden, of in zwaar afgezwakte vorm. Terwijl goed en doordacht omgaan met transparantie wat ons betreft thuishoort in elk zorgvuldig omgevingsproces. In dit artikel willen we inzicht bieden in wat transparantie omvat en de verbindingen laten zien die transparantie heeft met andere kernonderdelen van ons vakgebied. Daarnaast willen we handvatten bieden voor professionals om hier in hun eigen werksituaties mee aan de slag te kunnen.

(Afgedwongen) transparantie

De Wet Open Overheid (WOO) regelt de openbaarheid van bestuur door openbaarmaking van informatie door de Nederlandse overheid. Het uitgangspunt van de wet is dat overheidsinformatie openbaar is. Het idee is dat burgers op deze manier meer een dieper inzicht krijgen in het handelen van een overheid en zo beter kunnen deelnemen aan de democratie en besluitvorming. Een WOO-verzoek kan betrekking hebben op alle interne rapporten, onderliggende besluiten, brieven, nota's en mailverkeer en zelfs op persoonlijke opvattingen van ambtenaren. Dat is best ingrijpend en inmiddels is het ook duidelijk dat voldoen aan een WOO-verzoek een heel tijd rovend en soms ook kostbaar proces is. Juridisch onderlegde partijen weten efficiënt gebruik te maken van de wet, zowel als het gaat om waarheidsvinding als om hinderen van de voortgang met bijvoorbeeld een zogenaamd cluster-WOO-verzoek.

Binnen de overheid is openheid een thema dat op verschillende plekken aandacht krijgt. Zo is er het Rijksbrede programma Open Overheid en Actieplan Open Overheid om naast afgedwongen openheid ook proactieve openheid te vergroten. Uitgangspunt hierbij is dat een overheid effectiever wordt bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken omdat burgers en maatschappelijke organisaties in een goede informatiepositie komen.

Dat hier nog een wereld te winnen is, wordt best erkend en er zijn ook onderzoeken die laten zien dat de mogelijkheden die regelgeving biedt lang niet door iedereen benut worden. Zo toont onderzoek van de Universiteit van Tilburg uit 2004 aan dat de Wet Openbaarheid (voorloper WOO) vooral wordt gebruikt door journalisten, advocaten en belangengroepen (Scholtes, 2012). Individuele burgers ontbreken in dit rijtje. De partijen die hier wel gebruik van maken, richten zich op het aan het licht brengen van "fouten" van de overheid.

2. Definitie van transparantie

OPENBAARHEID VANUIT DE OVERHEID ALS RECHTSBEGINSEL

Openbaarheid van informatie en bestuur is een belangrijke bouwsteen van een democratie. Zo mag iedereen die in Nederland woont, weten hoe de overheid haar werk doet. Burgers kunnen zelf om informatie vragen en de overheid is in de meeste gevallen verplicht die informatie te verstrekken.

Het ontbreken van openbaarheid van informatie bemoeilijkt het controleren van het bestuur. Wanneer de overheid informatie niet of niet tijdig verstrekt, kunnen parlementariërs en ook journalisten hun controlerende taak niet juist uitvoeren. Het recht op openbaarheid van bestuur is vastgelegd in Artikel 110 van de Grondwet. Eenieder heeft recht op toegang tot publieke informatie zonder daartoe een belang te hoeven stellen, behoudens bij deze wet gestelde beperkingen.

ALGEMENE DEFINITIES VAN TRANSPARANTIE

De oorsprong van 'transparantie' ligt in het Latijnse 'transparere', dat bestaat uit het voorvoegsel 'trans' en het werkwoord 'parere'. In combinatie betekent 'transparere' 'doorschijnen', hetgeen de fysieke activiteit van 'erdoorheen kijken' mogelijk maakt (Scholtes, 2012).

Wanneer we ons verder verdiepen in het woord transparantie, of transparant, dan zijn er verschillende manieren van uitleg mogelijk.

De dikke Van Dale definieert transparant als volgt:

1. doorzichtig; = doorschijnend
2. helder van opzet, makkelijk te doorzien: een transparante werkwijze

De Algemene Verordening gegevensbescherming beschrijft:

"Transparantie wil zeggen dat duidelijk is waarom een automatisch systeem een beslissing heeft gemaakt, zodat de persoon die geraakt wordt door deze beslissing deze eventueel kan aanvechten. Dit is vastgelegd in artikel 22 van de AVG (privacywetgeving, red.)" (Universiteit Leiden, 2019).

De NGO Transparency International Nederland (TI-NL) beschrijft transparantie als:

"Transparantie kan worden omschreven als het principe dat mensen, die afhankelijk zijn van administratieve beslissingen, zakelijke transacties of subsidies, inzicht krijgen in hoe beslissingen die hen aangaan tot stand zijn gekomen. Het is de plicht van ambtenaren, managers en instanties om inzichtelijk, begrijpelijk en voorspelbaar te handelen"

Verschuillende definities worden dus gebruikt, die verschuillende elementen uitlichten. Deze elementen worden verderop in dit document verder uiteengezet.

TRANSPARANTIE IN HET VAKGEBIED

In het vakgebied van consensusgericht onderhandelen en de Mutual Gains Approach (Harvard onderhandelen) speelt het begrip transparantie een belangrijke rol. De wijze waarop en de mate waarin verschillen nogal. De expliciete aandacht voor het begrip lijkt wel te zijn toegenomen. Hieronder volgt een selectie van enkele toonaangevende bronnen uit het vakgebied, waaruit blijkt dat transparantie een essentieel onderdeel is van het vakgebied van de omgevingsprofessional.

In Het kan wel! leggen Evers en Susskind (2006) de nadruk op verschuillende



aspecten. Ze benadrukken dat essenties publiekelijk gewisseld moeten worden. Dat is volgens hen een voorwaarde “om verschillende inhoudelijke argumenten met elkaar in overeenstemming te brengen”. Er is altijd een openbare discussie nodig om legitimiteit te hebben voor besluiten. “Het draait erom alle relevante informatie op tafel te krijgen waarbij aan elk stukje van de puzzel zo goed als mogelijk de juiste waarde wordt gehecht”. Daarom zijn geïnformeerde deelnemers aan onderhandelingstrajecten zeer belangrijk.

In het Consensus Building Handbook geven Susskind, McKernan en Thomas-Lamar aan dat het belangrijk is te streven naar een zo groot mogelijke transparantie om consensus mogelijk te maken. Dat gaat over het mandaat van partijen aan tafel, een agenda, spelregels, deelnemers etc. Daarbij legt hij de link met

publieke verantwoording achteraf en met de toegankelijkheid van een proces voor deelnemers (Susskind et al., 1999).

Naast het belang van openheid over belangen, wordt in *Getting to Yes* ook benadrukt dat transparantie niet altijd volledige openheid betekent: er zitten grenzen aan (Fisher & Ury, 1981).

“Minder dan volledige openbaarmaking is niet hetzelfde als bedrog. Opzettelijke misleiding met betrekking tot feiten of iemands intenties is iets heel anders dan het niet volledig onthullen van iemands huidige denken. Onderhandelingen te goeder trouw vereisen geen volledige openheid. Op deze manier is het mogelijk om met volledige openheid om te gaan met informatie die niet openbaar wordt gemaakt” (Fisher & Ury, 1981).

Dit maakt duidelijk dat transparantie zeker niet altijd volledige openheid is. Daarnaast werpt dit de vraag op of transparantie daarmee ook een zekere ontwikkeling kan hebben, waarbij je in openheid naar elkaar toegroeit.

In het *Handboek SOM 2.0* is transparantie nadrukkelijker aanwezig en wordt het belang van maximale transparantie juist wel benadrukt. De relatie wordt gelegd tussen de handelswijze van partijen in dialoog en het opbouwen van vertrouwen (Wesselink, 2022).

“Dit betekent in een vroeg stadium je kaarten op tafel leggen. (...) Tijdig weten wat partijen niet goed vinden aan het voornemen en wat de zwakke plekken in het plan zijn, biedt extra tijd om daarover het gesprek aan te gaan en je huiswerk te maken. Dat is altijd beter dan je kaarten voor de borst te houden en bijvoorbeeld verrast te worden voor de rechter. (...) Lef om vroegtijdig transparant te zijn, loont dus en is daarmee ook een onmisbaar ingrediënt om vertrouwen te bouwen.”

Ook wordt transparantie in relatie tot afwegingen en besluiten genoemd:

“Maak transparante afwegingen. (...) Toch voorkomt transparantie in het besluitvormingsproces veel spanning tussen partijen en druk op het proces. Het besluit om transparant te zijn over de keuzes en het proces dat tot die keuzes leidt, moet je vroeg in het proces nemen. Eenmaal beloofd of toegezegd, zul je er ook verantwoording over moeten afleggen. Heb je dit proces ook voldoende transparant gehouden?”

Deze uitleg van maximale transparantie oogt weliswaar scherper, maar geeft weer vragen over de grens van inhoud. Het is ook weer niet zo dat je over alles maximaal transparant kan en hoeft te zijn.

Het is in ieder geval interessant dat er bij de uitleg van transparantie verschillende accenten worden gelegd en de functie van transparantie vanuit verschillende kanten wordt beschreven. Er is een brede koppeling van verantwoording, rechten van belanghebbenden, voorwaarden voor goede uitkomsten tot aan een grens van transparantie. Duidelijk is wel dat een vorm van transparantie een belangrijke voorwaarde is wanneer je afhankelijk van elkaar bent, elkaar serieus wilt nemen en met elkaar tot of richting oplossingen wilt komen.

HET CONCEPT TRANSPARANTIE VERDER ONTLEED

De verschillende definities en toepassingen leren ons een aantal dingen. Allereerst gaat transparantie in essentie om de *toegang tot informatie*. Hierbij onderscheiden we twee verschillende *rollen*: die van *zender*, ofwel degene die transparant moet zijn en informatie moet delen en die van *ontvanger*, ofwel degene die toegang dient te krijgen tot de informatie.

Hoewel de voorbeelden in het nieuws vaak publieke instanties betreffen die als zender optreden, is het idee van transparantie van toepassing op een veel breder scala aan organisaties en gaat daarmee verder dan openheid vanuit overheden. In het publieke domein zijn bijvoorbeeld ook private partijen actief die daarmee een verantwoordelijkheid hebben bij het inzicht bieden aan betrokken mensen en groepen. Denk bijvoorbeeld aan ontwikkelaars van windmolenparken, chemische bedrijven die overlast veroorzaken voor de nabije omgeving of het transparant handelen van een leidinggevende in een zakelijke setting. Openbaarheid als recht is bij dit soort partijen is minder hard vastgelegd, maar niet minder belangrijk. Naast zenders, kunnen ook ontvangers variëren van het brede publiek, tot een specifieke doelgroep of tot een enkele persoon.

Ten tweede zetten de genoemde definities transparantie op 3 momenten neer:

1. Terugkijkend – ofwel transparantie over iets dat achter ons ligt. Men moet in staat zijn om hierover verantwoording af te leggen en controleerbaar te zijn.
2. In de actualiteit – ofwel, transparantie over iets dat nu plaatsvindt (zeggen wat je doet).
3. Vooruitkijkend – ofwel transparantie over iets dat komen gaat. Zodat een partij aan de voorkant al voorspelbaar handelt en daarmee navolgbaar en afrekenbaar is (doen wat je zegt).

Daarnaast heeft transparantie enkele kenmerken die we van de definities kunnen afleiden. Binnen de drie genoemde momenten gaat transparantie over:

- *Inzicht in inhoud:* waar gaat het over, ofwel weten welke informatie een rol heeft gespeeld in besluiten.
- *Inzicht in procedure:* welke stappen hebben plaatsgevonden, vinden er plaats of gaan plaatsvinden (voorspelbaarheid).
- *Inzicht in afwegingen:* weten hoe mogelijkheden in beeld zijn geweest, hoe er vergeleken is en op welke gronden uiteindelijk een keuze is gemaakt of beslissingen zijn genomen. Hiermee wordt zichtbaar hoe informatie is gewaardeerd en gewogen.
- *Vindbaarheid en begrijpelijkheid* als “kwaliteitseisen” voor het geven van transparantie. Het moet gaan over een begrijpelijke en vindbare boodschap (aandacht voor de ontvanger).

Als de bovengenoemde kenmerken iets laten zien, is dat transparant *zijn* nadrukkelijk een werkwoord is dat vanuit een intentie moet worden vormgegeven om waardevol te kunnen zijn. Het is een concept dat bewust wordt ingevuld. Het op enig moment gedachteloos over de schutting

gooien van informatie door de zender is in ieder geval niet voldoende.

DOELEN VAN TRANSPARANTIE

Als we transparant zijn, laten we anderen toe tot informatie en het liefst tot de essenties daarvan. Niet enkel gekwalificeerde professionals maar ook een groter publiek kan zo informatie benutten. Transparantie is dan ook nauw verbonden met verantwoording afleggen. Transparantie vormt een onderdeel van democratische controle of tegenkracht. Soms is dit ingegeven door regelgeving maar dit hoeft niet. Het is lang niet altijd verplicht om informatie te delen of de regelgeving is hierover niet specifiek. Bij besluiten die veel mensen aangaan, is het daarom de vraag op welke manier transparantie het best vorm kan krijgen om echte (democratische) controle mogelijk te maken; van *fact-checking* tot het opsporen van misstanden.

Het hoofddoel van transparantie is om bepaalde informatie beschikbaar te maken. We kunnen daarnaast een drietal subdoelen van transparantie onderscheiden. Transparantie:

1. Stelt een zender in staat om achteraf verantwoording af te leggen.
2. Maakt een zender in haar handelen (na) volg- en afrekenbaar.
3. Stelt de ontvanger in staat om zich een beeld te vormen van de verschaft informatie, besluitvorming en daarmee op te komen voor haar belangen.

Indien een organisatie kiest voor een bepaalde mate van transparantie en dit waar wil maken, vraagt dit om actief vormgeven. Het wordt meer dan een inspanningsverplichting en schuift op naar een toetsbare resultaatsverplichting. Aangezien dit lang niet altijd verplicht is, vraagt het om een eigen visie om het zorgvuldig in te vullen.

Transparantie is van alle tijden!

Transparantie is tegenwoordig onderwerp van gesprek maar het is zeker niet nieuw. Het begrip zelf wordt al eeuwen gebruikt:

- “Al in het oude Athene was er een premoderne vorm van transparantie. Burgers – dat wil zeggen mannen die een uitrusting konden betalen – mochten bij belangrijke besluiten, bijvoorbeeld of de Atheners ten oorlog moesten gaan, meekijken en meebeslissen” (Grimmelikhuijsen, 2012: 20).
- In 1913 publiceerde de “Harper’s Weekly” een artikel genaamd “What Publicity Can Do” door Louis D. Brandeis, een rechter van het Supreme Court in Amerika, dat begon met de woorden: “Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman.” (Brandeis, 1913: 10)
- In de jaren ‘80 propageerde de toenmalige Sovjetleider Gorbatsjov de “Glasnost”, ofwel meer openheid in de samenleving en meer openheid over het handelen van de staat.
- Eind jaren ‘90 was er de opkomst van Pim Fortuyn die een transparante overheid als één van zijn speerpunten maakte. Hij haalde daarbij vaak achterkamertjespolitiek en buitensluiten van de burger aan als het ging over kabinetsformaties en torentjesoverleggen.
- In 2006 werd door voormalig hacker en programmeur Julian Assange de website WikiLeaks opgericht. WikiLeaks is een internationale non-profitorganisatie die nieuwslekken en geclassificeerde media van anonieme bronnen publiceert, om daarmee meer transparantie af te dwingen.

En meer recent is de discussie over transparantie weer opgelaaid naar aanleiding van bijvoorbeeld de toeslagenaffaire bij de Belastingdienst, Schiphol en Lelystad Airport, Tata Steel en de Nokia van Rutte met te weinig geheugen.

3. Waarom kiezen voor transparantie?

Discussies bij maatschappelijke vraagstukken maken duidelijk dat minder transparant zijn nog wel eens geprefereerd wordt. De Toeslagenaffaire, de bonnetjes van Teeven of Panama Papers laten zien dat er heel bewust minder transparant is gehandeld waarbij iedere hoofdpersoon kan aanvoelen dat dit wel eens heel erg gevoelig zou kunnen liggen. Er lijkt de verwachting te zijn van hoofdrolspelers dat cruciale informatie “onder de pet gehouden kan worden.” Toch is het gissen naar overwegingen van deze personen en organisaties. Het kan gaan om angst voor de consequenties, bewuste geheimhouding of regelrechte misleiding. Het op korte termijn in besloten kring houden van informatie lijkt voor hen op te wegen tegen het delen van informatie met anderen die ook belangen hebben bij deze informatie. Of wellicht is de noodzaak en/of toegevoegde waarde voor de zenders niet duidelijk.

DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN TRANSPARANTIE

Hoewel het goed invulling geven aan een passende vorm van transparantie nog best ingewikkeld kan zijn, hechten we veel waarde aan transparantie. Sterker nog, wij denken dat het een essentieel onderdeel is in het werk van de omgevingsprofessional. Transparantie kan op verschillende manieren bijdragen aan de doelen van de zender en de ontvanger:

1. *Transparantie draagt bij aan het vertrouwen in personen, organisaties en processen*

Als partijen consequent bewijzen open te zijn, draagt dit bij aan de mate waarin zij betrouwbaar worden geacht. Naarmate partijen vaker achtereen transparant gedrag hebben laten zien, ontstaat er

“bewijs” dat zij te vertrouwen zijn. Mensen durven er eerder vanuit te gaan dat wat er wordt gedeeld klopt en dat er niets wordt achtergehouden wat hen aangaat. Partijen blijken betrouwbaar. David H. Maister, Charles Green en Robert Galford (2002) beschrijven betrouwbaarheid (reliability) als één van de belangrijkste elementen van vertrouwen. Er ontstaat zo grond om goed van vertrouwen te zijn. Dit vraagt een actieve, oplettende houding, want ondanks goede intenties kan het onbekend blijven van feiten de geloofwaardigheid onderuithalen. Als een hoogleraar bijvoorbeeld betaald wordt door de Belastingdienst en onderzoek doet naar de Belastingdienst, kan dit nog zo zuiver mogelijk worden uitgevoerd, maar is het essentieel om dit vooraf bekend te maken.

2. *Transparantie leidt tot meer voorspelbaarheid*

Als iemand ervan op aan kan dat jij eerlijk bent, kunnen zij hun activiteiten daarop gaan afstemmen. Je weet wat je aan elkaar hebt. Met transparantie stel je iemand anders in staat tijdig actie te ondernemen als dat nodig is. Door consequent open te zijn en een ander niet te verrassen, wordt bijgedragen aan het opbouwen van waardevolle relaties die na verloop van tijd in balans raken. De openheid over bijvoorbeeld belangrijke informatie, voornemens of besluiten leidt tot meer voorspelbaarheid over wat komen gaat. Ongewenste verrassingen worden voorkomen. Transparantie leidt er ook toe dat iets achteraf navolgbaar is, als het bijvoorbeeld gaat over het gevolgde proces of hoe besluiten tot stand zijn gekomen. Het open opstellen kan een ander ertoe aanzetten dit ook te doen: goed voorbeeld doet volgen. Zo krijgen partijen relaties die

elkaar een grote mate van voorspelbaarheid opleveren. Dat kan negatieve verrassingen voorkomen en verhoogt het de kwaliteit van de gezamenlijke ontmoetingen

3. *Transparantie draagt bij aan begrip*

Transparantie draagt bij aan begrip en voorkomt misverstanden. Als je transparant bent over waarom je de dingen ziet zoals je ze ziet (perspectief), je aangeeft waarom je veel waarde hecht aan bepaalde onderdelen van een vraagstuk (belangen) en wat je van plan bent (intenties), bied je iemand anders de gelegenheid jouw handelen of jouw voornemen te begrijpen. Dat ontkracht foutieve aannames en draagt bij aan begrip voor hoe jij tegen iets aankijkt. Een gebrek aan begrip voor elkaar kan veel moeilijkheden opleveren. Als geen tijd genomen wordt om in elkaar te verdiepen, dan ligt het risico van misinterpretatie op de loer; dat een ander alleen maar voor zichzelf gaat of dat hij jou onbelangrijk vindt.

4. *Transparantie vergroot de gelijkwaardigheid en verkleint afstand*

Transparantie draagt bij aan een gelijk speelveld doordat partijen over dezelfde informatie beschikken. Hoe meer openheid over het proces waar men aan deelneemt, de mogelijke overwegingen, inhoudelijke onderzoeken en mogelijke consequenties, hoe meer gelijkwaardigheid ontstaat en de kwaliteit van de relatie toeneemt. Of we gebruik gaan maken van de mogelijkheden van transparantie is een tweede, maar het feit dat we ergens toegang tot hebben kan al veel zekerheid geven. Ongelijkwaardigheid, waarbij essenties niet transparant zijn, geeft onbalans. Dit zorgt voor machtsongelijkheid en leidt tot spanning. Dit wordt nog versterkt als partijen het idee krijgen dat dit bewust in stand wordt gehouden. Als partijen denken dat de ander meer weet of kundiger aan tafel verschijnt zonder de oprechte intenties te zien om dit gat te overbruggen, verstoort dit het contact.



5. *Transparantie vergroot mogelijkheden voor oplossingen*

Transparantie leidt tot meer gedeelde informatie en daarmee aan een completer beeld van een vraagstuk en de kansen, uitdagingen, beperkingen en mogelijke oplossingen die nodig zijn. In situaties waar er te weinig mogelijkheden gedeeld zijn, is er een grotere kans dat er geen passende oplossing volgt. De potentie wordt niet ten volle benut of leidt tot suboptimale oplossingen: uitkomsten die niet aansluiten (ongeschikt), maar ten dele geschikt zijn (halfbakken) of uitkomsten die weliswaar geschikt zijn maar waarvan de waarde veel groter had kunnen zijn (compromis). Voldoende transparantie tussen deelnemers in een vraagstuk leidt er in potentie toe dat de kwaliteit van de oplossing omhooggaat en draagt daarmee bij aan de besluitvorming.

6. *Transparantie maakt het mogelijk de "wisdom of the crowd" te benutten*

Voortbouwend op de grote potentie van oplossingen kan transparantie uitnodigend zijn voor onverwachte spelers om bij te dragen of mede te ontwikkelen met wellicht onvoorziene informatiebronnen. Openheid geven over de totstandkoming van bijvoorbeeld een product, wet, nieuw beleid of een toekomstig besluit kan leiden tot nuttige bijdragen van diegene die openheid geboden wordt. Vanuit sommige formele posities of functies is het normaal of voorgeschreven dat nieuwe ontwikkelingen eerst moeten worden getoetst. Als openheid wordt gegeven om de kracht van mensen te benutten vanuit hun kennis en ervaring gaat het juist voorbij aan formele procedures. We zien dit bijvoorbeeld al in de rol van burgers bij opsporing van daders en het oplossen van veiligheidszaken. Door de informatiepositie van burgers te vergroten en vragen en dilemma's te delen, worden kennis en kunde aangeboord die benut kunnen worden. Juist in de fase

waarin vraagstukken, ontwikkelingen of producten nog niet af zijn, kan het delen van informatie heel uitnodigend werken. Transparantie stimuleert dan betrokkenheid (Brenninkmeijer, 2013). Naast de bijdragende kracht van het brede publiek maakt het ook de controlerende kracht vrij. Kwesties die een maatschappij aangaan, kunnen dan ook vanuit een brede groep worden onderzocht. Dit kan bijvoorbeeld corruptie voorkomen. Transparantie als wapen tegen fouten in besluitvorming en als controlemiddel daar waar veel belangen betrokken zijn.

7. *Transparantie voorkomt een hoop herstelwerk*

Het tegengaan van de consequenties van niet-transparant handelen is een toegevoegde waarde van transparantie. Er kleven heel duidelijke risico's aan niet-transparant handelen. Wanneer belanghebbenden niet alle informatie hebben, gaan ze namelijk aannames doen. De kans neemt dan toe dat het meest negatieve scenario de boventoon voert waarbij conflicten op de loer liggen. Dit vraagt dan inzet voor reparatie. Denk aan de tijd die het kost om onjuiste aannames van stakeholders te weerleggen of het omgaan met de commotie in de media en/of politiek die ontstaat wanneer niet eerder gedeelde informatie uitkomt. Deze dynamiek kan je project vertragen, of zelfs stopzetten. Een gebrek aan transparantie kan vergaande consequenties hebben.

De opsomming van de toegevoegde waarde van transparantie laat zien dat het begrip niet op zichzelf staat. Transparantie draagt ergens aan bij: het heeft een grote toegevoegde waarde. Maar het is geen doel op zichzelf. We willen niet transparant zijn om het transparant zijn of omdat het op dit moment een "trending topic" is. We zetten transparantie juist in om onze korte en lange termijn doelen te bereiken.

Transparantie en vertrouwen – het kan twee kanten op

Onderzoek naar de wijze waarop besluiten tot stand komen en de wijze waarop met transparantie wordt omgegaan, laat geen eenduidig beeld zien. Onderzoek van Hood (2006), Cordis en Warren (2014) en Grimmelikhuijsen & Meijer (2014) laat zien dat besluiten die op een meer transparante manier tot stand komen en worden gecommuniceerd, over het algemeen meer publiek vertrouwen teweegbrengen. Hoewel dit voor meer transparantie zou pleiten, zijn er ook onderzoeken die een andere kant uitwijzen. Zo blijkt dat het in sommige gevallen amper impact heeft op vertrouwen wanneer partijen heel transparant of niet transparant zijn (Grimmelikhuijsen et al., 2020) en schrijft de Vries (2017) dat:

“Waar vaak de veronderstelling is dat meer transparantie van toezichthouders automatisch leidt tot meer vertrouwen zou de conclusie eerder moet zijn dat transparantie het vertrouwen in de toezichthouder in positieve en in negatieve zin kan beïnvloeden. Er kunnen zich bovendien situaties voordoen waarin meer transparantie bijdraagt aan het vertrouwen in de integriteit van de toezichthouder maar tegelijkertijd het vertrouwen in de deskundigheid afneemt” (ibid: 3-4).

Het hangt dus af van de situatie en de condities of dat transparantie ook daadwerkelijk leidt tot meer vertrouwen. Daarnaast speelt ook de kennis en grondhouding van de ontvanger een belangrijke rol (Grimmelikhuijsen et al., 2020).



4. Uitdagingen bij het kiezen voor transparantie

Kiezen voor transparantie kan grote meerwaarde hebben voor de zender, voor de ontvanger en voor de onderlinge relatie tussen die twee. Tegelijkertijd leidt kiezen voor transparantie niet automatisch tot deze toegevoegde waarde. Er spelen bij de zender ook vaak zorgen in de overweging om te kiezen voor (een mate van) transparantie. Zoals we eerder beschreven, weegt het kiezen voor een mindere mate van transparant zijn voor veel mensen nog steeds op tegen verdergaande openheid. Transparant werken vergt dan ook continue aandacht en weloverwogen keuzes. Het brengt verschillende uitdagingen met zich mee.

1. Transparant zijn over complexe materie vraagt extra aandacht en middelen

In hoeverre kun je door informatie te delen essenties overbrengen? Kun je lastige overwegingen overbrengen in woorden en getallen? Het is een bekende zorg dat transparantie eerder leidt tot meer onduidelijkheid dan dat transparantie bijdraagt aan helderheid. Aannames hieronder zijn: het publiek kan de informatie niet op waarde schatten, onze stakeholders willen alleen vaststaande informatie, of onzekerheden inzichtelijk maken maakt ons kwetsbaar (Scholtes, 2012).

Het is niet altijd zo makkelijk om een begrijpelijke boodschap met het juiste abstractieniveau voor de ontvanger te maken. Een manier om hiermee om te gaan is het schrijven in “Jip en Janneke taal.” Daardoor wordt een ingewikkelde boodschap weliswaar beter te begrijpen maar wat als een afweging lastig te maken is vanwege complexiteit? En hoe voorkom je dat het gepolijste teksten worden maar de essenties en nuances minder duidelijk zijn? De

complexiteit inzichtelijk en toegankelijk maken vraagt dan meer dan het enkel openbaar maken van documenten.

Informatie komt niet vanzelf naar buiten. Zeker niet als je wilt dat dat gebeurt op een manier waarop de ontvanger van die informatie het ook kan begrijpen en/of gebruiken. Hier is inzet, tijd en geld voor nodig. Er is inzet nodig om informatie op een begrijpelijke manier te presenteren aan het brede publiek of aandacht voor vormgeving die complexe materie op een overzichtelijke manier weet weer te geven. In alle gevallen beslaat dit de inzet, tijd en geld van een opdrachtgever of bestuurder, die hier achter moet staan. Een heel praktische uitdaging maar wel één waar nog te vaak lichtzinnig over wordt gedacht. Zeker in het licht van een onzekere opbrengst wordt er daarom in de hectiek van alledag voor gekozen om van transparantie geen prioriteit te maken. Om dan maar geen capaciteit vrij te maken voor transparantie en niks te doen. Of het slechts “over de schutting te gooien”.

2. Te veel informatie delen leidt tot inflatie van aandacht

Als er te veel informatie naar buiten wordt gebracht, allerlei kleine en grotere zaken door elkaar, dan neemt het risico toe dat de echt belangrijke en relevante zaken voor de ontvanger over het hoofd worden gezien (Erp, 2010). Een zorg dat essenties wegvallen in een grote omvang van informatie, vraagt hulp en orde voor de ontvanger en, wederom, toegankelijke informatie. Als deze uitdaging genegeerd wordt en er wordt getwijfeld aan de oprechte motieven van de afzender ligt ook het verwijt van misleiding op de loer. Het over de schutting gooien van een heel

pakket aan informatie onder het mom van transparantie en zonder toelichting en hulp, kan dan averechts werken. Mensen kunnen het gevoel krijgen dat een afzender een vinkje van transparantie wil halen maar vooral wil dat lezers de echte essentie missen. Dan gaat transparantie voor een ontvanger van informatie over naar misleiding.

3. Transparantie kan negatieve beelden versterken

Als er bewust transparanter te werk wordt gegaan door overheden kan dit stuiten op vooroordelen en uiteindelijk versterking van een negatief beeld. Fung en Weil (2010) signaleren dat transparantie in de VS leidt tot buitensporige aandacht voor het falen van de overheid, wat daarmee het beeld van de incompetente en corrupte overheid bevestigt. Volgens de auteurs leidt al die aandacht voor transparantie bij de overheid er bovendien toe dat de handelwijzen van (voedings)industrie, banken en andere bedrijven die net zo goed rechtstreeks van invloed zijn op ons dagelijks leven, buiten schot blijven. Deze constatering leidt echter niet tot een pleidooi voor beperking van de transparantie maar tot uitbreiding: in plaats van “open government” zouden we moeten streven naar een “open society”.

4. Transparantie staat soms haaks op privacy

In het kader van de Wet Open Overheid (WOO) zijn er verschillende gronden benoemd waarop bezwaar kan worden gemaakt tegen het openbaar maken van informatie. Bijvoorbeeld omdat er andere zwaarwegende belangen zijn die groter worden geacht dan het belang van transparantie. Eén van die belangen is het recht op privacy. Wanneer er stukken zijn aangedragen op basis van de WOO, worden persoonsgegevens (vaak) weggelakt. Dan kan het argument van privacy benut worden om minder prijs te geven.

In sommige gevallen is minder transparant zijn zelfs gewenst of (wettelijk) vastgelegd. Bijvoorbeeld als het gaat om het beroepsgeheim in de medische wereld, het verschoningsrecht om als verdachte niet mee te werken aan je eigen veroordeling of de regel dat de notulen van vergaderingen van de ministerraad onder strikte geheimhouding minimaal 20 jaar verborgen en bewaard blijven in een kluis. Ook hebben we privacy rechten om controle te houden over onze persoonsgegevens. Voor dit grondrecht strijden organisaties als Bits for Freedom. Niet iedereen hoeft alles van ons te weten, zeker niet ongevraagd. Hoewel we lang niet altijd met grondrechten als “recht op privacy” te maken hebben, vinden we het in best veel situaties belangrijk om niet (volledige) openheid te hoeven geven en zelfs non-transparantie in een bepaalde mate te beschermen.

Tenslotte kan openheid geven ook zoveel angst oproepen dat het tegendeel gebeurt. Als informatie (bv klachten) niet worden ingediend omdat indieners bang zijn om op afstand te komen of daardoor hun toekomstperspectief bedreigd zien worden, is geslotenheid vaak het gevolg. Eventuele consequenties van transparantie zijn dan te groot. De andere kant is er ook als er anoniem klachten worden ingediend met bewijs dat ook nog eens niet openbaar is. Voer daar dan maar het goede gesprek over.

5. Informatie wordt verkeerd gelezen of negatief geïnterpreteerd

Met enige regelmaat gebeurt het dat een tekstueel bericht uit zijn verband wordt gerukt en (negatief) verkeerd wordt geïnterpreteerd. Zeker als het complexe informatie betreft met diverse boodschappen is de kans groot dat de boodschap niet wordt opgepikt zoals de afzender het bedoeld heeft. De kans wordt hierbij groter als het gaat om beladen boodschappen waar



spanning op staat. Dit effect neemt toe als een lezer of ontvanger van gedeelde informatie de afzender minder goed kent. Een stapje verder is dan de zorg dat een ontvanger selectief met de transparant gemaakte boodschap omgaat en de nuance loslaat. Een ontvanger haalt er dan de informatie uit die hem zint en zet dit dan in om een gewenste boodschap te ondersteunen of een punt te maken.

6. De impact op “veilige ruimte”

Als je partijen rondom een vraagstuk verzamelt om aan de slag te gaan en te komen tot oplossingen is in een beginstadium lang niet altijd duidelijk of een stap, idee of

probeersel kans van slagen heeft. Als zo'n proces maximaal transparant is en er een achterban of een breder publiek meekijkt en daardoor inzicht krijgt in wat gezegd is, zullen de vertegenwoordigers zich anders gaan gedragen (Scholtes, 2012). Maximale transparantie waarbij alles naar buiten gaat zoals het besproken wordt, kan heel onveilig ervaren worden. Onveilig voor het belang om op korte termijn perspectief te hebben voor de groep of organisatie die vertegenwoordigd wordt, en zeker ook onveilig voor het eigen belang om stevig over te komen op de achterban die vertegenwoordigd wordt. Een onveilig gevoel werkt strategisch gedrag in de hand dat

ten dienste staat van positieve beeldvorming en/of het volgen van procedures. Daarnaast creëert het veel minder gedrag waar een oplossing van een vraagstuk centraal staat, zeker als het gaat om spannende onderwerpen. Alles wat je zegt of doet kan immers tegen je gebruikt worden.

Als transparantie met zich meebrengt dat er consequenties zitten aan het inbrengen van ideeën, het delen van ervaring of ervaringen, gaan mensen zich hierop instellen. Er wordt tussen de hoofdrolspelers minder gedeeld waarbij de focus ligt op wat strikt genomen gedeeld moet worden. Het wordt bijvoorbeeld ook een risico om onzekerheid

te tonen of gevoelige opties te verkennen. Als dit later bekend wordt, kan dit mogelijk tot onrust leiden: er kunnen verwachtingen geschept worden of er kunnen consequenties aan verbonden zijn. Als activiteiten onder een vergrootglas liggen, werkt dat door. Het kan er namelijk toe leiden dat de angst voor negatieve publieke beeldvorming bepalend is voor de aanpak. Met in het achterhoofd het besef dat er kan worden meegekeken, wordt een overleg heel anders beleefd. Er is dan een gebrek aan veilige ruimte, ruimte die essentieel is als het vinden van passende oplossingen afhankelijk is van de inzet van alle deelnemers.

5. Transparantie is meer dan een binair begrip

Als het over transparantie gaat dan wordt daar vaak in absolute termen over gepraat: iets is of iemand is transparant of niet.

“Wij handelen transparant.” Alsof het een binair begrip is. Als we echter beter naar het concept transparantie kijken dan zijn er wel degelijk gradaties aan te brengen in de mate waarin iemand transparant is. Daarnaast speelt transparantie op verschillende niveaus die vaak door elkaar heen lopen.

Want is het in de praktijk mogelijk om iets waar je aan werkt volledig transparant te doen? Een belofte om transparant te zijn is snel gemaakt maar het is de vraag of deze belofte waargemaakt kan worden. En wat is het referentiekader van zender en ontvanger bij het spreken over transparantie? Een spraakverwarring is gauw ontstaan. Bijna ieder proces verloopt in een bepaalde mate minder transparant dan de uiteenzetting uit hoofdstuk 2 en dat accepteren we ook.

Onderstaande figuur – *Uitersten van Transparantie* – laat de kenmerken zien van een non-transparante omgeving en een

situatie met volledige transparantie als we uitgaan van de definitie zoals in hoofdstuk 2 staat weergegeven.

VOLLEDIGE TRANSPARANTIE

Als we volledig transparant willen zijn, ontstaat het beeld van de glazen stolp met 24/7 inzicht in wat wij aan het doen zijn. Er is daarbij geen enkel onderscheid, iedereen heeft altijd toegang tot alles. Zoals het leven van mensen bij het televisieprogramma Big Brother (en afgeleiden daarvan), dat continu werd gefilmd voor de nationale televisie. Waardoor ook iedereen een mening had over iedereen in het Big Brother huis en wat daar gebeurde. Hoe langer dit programma over de jaren doorliep, hoe meer er strategisch gedrag werd vertoond.

Er dringen zich allerlei vragen op als het gaat om de invulling van volledige transparantie. Allereerst over de haalbaarheid ervan. In hoeverre is het mogelijk en realistisch om continu transparant te zijn? In hoeverre komt volledig transparant zijn tegemoet aan de behoefte van de beoogde ontvangers? En op welke manier levert



NON-TRANSPARENT

- Toegang tot essenties beperkt tot zo klein mogelijke groep
- Niets naar buiten
- Grip, beheersing, bescherming



VOLLEDIG TRANSPARANT

- Totale openheid over inhoud, handelingen en afwegingen
- Alles
- Geen onderscheid, iedereen gelijk

Figuur: Uitersten van Transparantie

dit de waarde op die transparantie kan hebben?

Evenzeer valt er te denken aan twijfels, onzekerheden of zorgen van hoofdrolspelers. Is een onderbuikgevoel hier onderdeel van? Hoe maak je dat transparant? Of inzichten waarmee je een ander zou kunnen helpen?

Daarnaast is het de vraag of transparantie altijd bijdraagt aan een opgave of vraagstuk. Stel je de situatie voor bij het werken vanuit een glazen stolp model en waarbij iedereen die het wil, realtime mee kan kijken. Je voelt de verkramping erin schieten en de ruimte om fouten te maken verdwijnen. Daarnaast kan de druk om continu verantwoording af te moeten leggen ook vermoeiend zijn en is het de vraag of dit leidt tot een gewenst resultaat voor de specifieke aanleiding om transparant te zijn. Als je weet dat iets door de hele wereld kan worden ingezien, denk je wel twee keer na voordat je hier een spannende conclusie, een gevoelig voorstel of een ongewenste vraag in opneemt. Kun je dan nog fouten maken? Of proefballonetjes oplaten? Creatief brainstormen? Er kunnen grote gevolgen zijn voor de geloofwaardigheid of het imago van de hoofdpersoon. Een manier om hiermee om te gaan, is informatie die tot discussie kan leiden en een proces kan verstoren tot een minimum te beperken. Dan leidt transparantie in de praktijk eerder tot nietszeggende informatie en beperkt het zich tot datgene dat strikt noodzakelijk is. En daar is een opgave of vraagstuk zeker niet mee geholpen.

NON-TRANSPARANTIE

De non-transparante kant van het spectrum roept bij velen direct negatieve associaties op. Non-transparantie kenmerkt zich door niet of zo beperkt mogelijk delen

van informatie, zeer grote controle over en grip op informatie en een ongelijkheid in kennis(bronnen) bij belanghebbenden. Het is totaal ondoorzichtig. Voor veel mensen is dit ongewenst en komt het erg ondemocratisch over. De negatieve associaties lijken voort te komen uit een botsing met wat voor veel mensen als belangrijke principes gelden. Denk aan integriteit, navolgbaarheid en eerlijkheid. Tegelijkertijd zien we best veel voorbeelden van verminderd transparant werken om ons heen. Zouden de zorgen over de gevolgen van transparant zijn dan de overhand hebben? Zien we andere principes over het hoofd die non-transparantie rechtvaardigen? Of ontbreekt het simpelweg aan handelingsperspectief en een gevoel van urgentie?

TRANSPARANTIE IS EEN SPECTRUM, GEEN BINAIR BEGRIIP

Er zijn zoals we hiervoor zagen best redenen te bedenken waarom we iets niet direct delen met de wereld. Bijvoorbeeld omdat je iets goed wilt uitzoeken voordat je een boodschap, afweging of voornemen naar buiten brengt. Dit hoeft een geaccepteerd en gewaardeerd proces niet in de weg te staan, ook al geldt dan niet dat je 24/7 openheid geeft. De vraag dringt zich op waar de grens ligt en hoe je transparantie kunt invullen waarbij informatie die buiten de definitie valt toch gedeeld wordt. Je kunt immers de waarheid spreken zonder volledig transparant te zijn en je kunt transparant zijn volgens geldende normen maar toch misleiden. Als je transparant wilt zijn, zul je daarom moeten blijven opletten. Transparantie is geen binair begrip waarbij je te allen tijde volledig transparant moet zijn of nooit. Het gaat om het zoeken naar een passende mate van transparantie, die aansluit op zowel de wensen en belangen van de ontvanger, als die van de zender. Op een manier die werkbaar is voor beiden.

6. Transparantie op drie niveaus in een onderhandeling

Als we kijken naar maatschappelijke vraagstukken zien we uiteenlopende deelnemers in onderhandelingen om te komen tot goede oplossingen: overheden, private partijen, maatschappelijke organisaties en bewoners. Daarbij hebben de partijen rollen als bevoegd gezag, initiatiefnemer, eigenaar, wetgever, investeerder, belanghebbende, probleemhouder, belangenorganisatie, gedupeerde, expert, omwonende enzovoort: allemaal rollen die verschillende vormen van belang geven in een vraagstuk. Het kan gaan over de ontwikkeling van een zonnepark, de toekomst van luchtvaart, beleid voor slachthuizen of een aanpak voor verdroging van natuurgebieden.

KENMERKEN VAN EEN ONDERHANDELING

Bij de genoemde vraagstukken zijn meer partijen nodig om tot een goede uitkomst te komen. Er is niet één partij die een sluitende oplossing in handen heeft of die het alleen af kan. Voor de kwaliteit en voortgang zijn partijen afhankelijk van elkaar. De uitkomst als zodanig is vaak ook niet duidelijk vooraf en de consequenties of effecten zijn vaak onzeker. Het proces om een dergelijk vraagstuk op te lossen, wordt vaak vormgegeven vanuit een centrale organisatievorm, ook wel een hoofdtafel genoemd: daar waar partijen met elkaar tot besluiten komen. Een bekend recent voorbeeld is het Outbreak Management Team (OMT) dat tijdens de coronacrisis werd opgericht. Idealiter zijn alle belangen vertegenwoordigd aan deze tafel als er met elkaar wordt onderhandeld. Vaak is de samenstelling echter beperkt en vindt echte besluitvorming niet met belanghebbenden plaats.

Bij vraagstukken in het publieke domein zijn er regelmatig mensen of groepen die wel belanghebbend zijn maar niet zelf aan de hoofdtafel zitten. Het zou bijvoorbeeld heel moeilijk zijn om voor vliegroutes van Luchthaven Lelystad de hele Veluwe uit te nodigen voor een besluitvormend gesprek. In veel gevallen zal dan iemand aan de hoofdtafel over deze belangen moeten waken of een formele verantwoordelijkheid hierin hebben, bijvoorbeeld vanuit een democratisch gekozen positie. Een andere mogelijkheid is een georganiseerde vertegenwoordiging, waardoor bewoners als groep wel degelijk aan de hoofdtafel kunnen zitten.

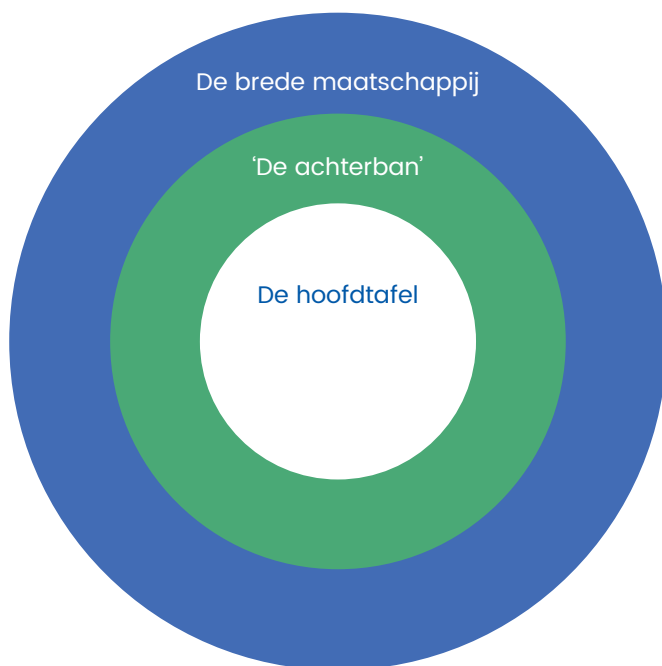
Voor de partijen die met elkaar aan de slag zijn aan de hoofdtafel is transparantie belangrijk. Als de betrokken partijen aan de hoofdtafel niets met elkaar delen, wordt het erg lastig om tot oplossingen te komen. Kaarten tegen de borst houden, levert extra belemmeringen op. Openheid over de eigen kennis van essenties die te maken hebben met doelen, belangen, mogelijkheden of twijfels kan dan cruciaal zijn.

Daarmee zijn we er niet want voor degenen die niet aan de hoofdtafel zitten, is transparantie ook belangrijk. Niet iedereen past immers aan de tafel. Ook al is er een vertegenwoordiger die waakt over belangen, is een vorm van openheid gewenst voor de achterban die zich lang niet altijd goed vertegenwoordigd vindt. Voor deze groep is het belangrijk om in ieder geval op regelmatige wijze te kunnen weten wat er besproken wordt en hoe keuzes worden gemaakt. Daarmee beschikken alle belanghebbenden wel over dezelfde informatie, ondanks dat ze niet aan de

tafel zitten. Ze kunnen zo bijvoorbeeld ook onderling met elkaar in dialoog. Dit komt dan alweer aardig in de buurt van de gegeven definities.

DRIE NIVEAUS

Voordat we iets kunnen zeggen over de wijze waarop transparantie vorm kan krijgen, is het goed om eerst te kijken naar de verschillende niveaus waar een vraagstuk besproken wordt. Bij vraagstukken in het publieke domein zoals hierboven genoemd, onderscheiden we drie niveaus waar transparantie een rol speelt. Afhankelijk van het type vraagstuk en diens omvang en impact hebben de verschillende niveaus bij de invulling van transparantie een groter of minder groot aandeel.



1. **Hoofdtafel.** We hebben het hier over het kernproces rond een vraagstuk waar idealiter alle directe, zwaarwegende belangen met een vertegenwoordiger bij zijn. Deze vertegenwoordigers zitten idealiter met een bepaald mandaat vanuit hun achterban aan tafel. Aan deze tafel worden de daadwerkelijke oplossingen voor een probleem

besproken. Neem het eerdergenoemde OMT tijdens de coronacrisis. Hier zaten o.a. afgevaardigden vanuit het RIVM, de Landelijke Coördinatie Infectieziektebestrijding, het Nederlands Huisartsen Genootschap, de Nederlandse Vereniging voor Medische Microbiologie en anderen. Ongeacht of dit een juiste samenstelling was, is dit een voorbeeld van een hoofdtafel, waar in samenwerking besluiten over een probleem worden genomen. De samenstelling aan tafel(s) met directe belanghebbenden bij het vraagstuk, de oorzaken, de impact en de mogelijke oplossing, is bepalend voor het kunnen behalen van passende, houdbare en haalbare oplossingen.

Transparantie gaat er op dit niveau primair over in hoeverre partijen open naar elkaar toe zijn aan tafel, bijvoorbeeld; ben ik open over mijn belangen en neem ik je mee in mijn afwegingen? Hierover kunnen tijdens het proces afspraken worden gemaakt. Bijvoorbeeld de afspraak om naar elkaar toe te allen tijde open te zijn over belangen. Het is hier echter ook nodig om afspraken te maken over de wijze waarop transparantie naar de andere twee niveaus vorm krijgt. Als het lukt om daar een gezamenlijke lijn in te bepalen, bijvoorbeeld; welke inhoud wordt gedeeld en op welk moment, dan draagt dit bij aan de kwaliteit van de samenwerking. Aangezien er in de context rondom een publiek vraagstuk ook onverwachte gebeurtenissen plaatsvinden die afspraken onder druk kunnen zetten, helpt het als deelnemers afspreken hoe ze daarmee omgaan. Allemaal om in te zetten op een maximale veilige ruimte en de oplossingsruimte daarmee zo groot mogelijk te maken.

2. **De achterbannen van de deelnemers aan de hoofdtafel.** De bedachte oplossing

sing aan de hoofdtafel, moet worden geaccordeerd door de achterbannen van de vertegenwoordigers aan tafel. Zij geven o.a. het onderhandelingsmandaat mee aan de vertegenwoordiger aan tafel. Dit is dan ook het tweede niveau waar een vraagstuk wordt besproken. Hierbij onderscheiden we vanuit een deelnemer aan de hoofdtafel 1) een achterban van de eigen organisatie of groep en 2) een achterban van overige organisaties of groepen die vertegenwoordigd worden. We zien daarbij zowel binnen de eigen organisatie als de andere organisaties soms ook uiteenlopende belangen. Zo zat het Nederlands Huisartsen Genootschap (NHG) in het OMT aan de hoofdtafel, enerzijds met de eigen belangen vanuit de NHG zelf (NHG is een vereniging, en dus een eigenstandige organisatie), anderzijds behartigen zij ook de belangen van alle individuele huisartsen in Nederland.

Transparantie vanuit de hoofdtafel naar een achterban gaat dan over het contact en de openheid, meer concreet het delen van informatie, vanuit de vertegenwoordigers aan tafel naar hun respectievelijke achterbannen. Belangen zoals volksgezondheid kennen soms een veelheid aan organisaties die zich hiermee verbonden voelen waarbij het lang niet altijd mogelijk is om iedereen aan tafel te hebben. Het contact met de achterban in brede zin en invulling van transparantie naar hen toe verdient dan veel aandacht.

Om effectief te kunnen zijn aan de hoofdtafel is het belangrijk om goed contact te hebben met de achterban. In interactie met de achterban kunnen belangen, pijnpunten, zorgen, prioriteiten en oplossingsrichtingen verkend worden om slagkracht aan de hoofdtafel te hebben. Daarvoor moet de achterban

voldoende informatie ter beschikking hebben. Het is daarom raadzaam om aan de hoofdtafel met elkaar afspraken te maken over de invulling van transparantie naar de achterban. Maar ook tussen de vertegenwoordiger aan de hoofdtafel en zijn/haar achterban zelf is het verstandig afspraken te maken. Complexe vraagstukken zijn vaak niet snel opgelost. Te lange radiostilte zorgt voor onrust en dat is ook ongewenst. Wat kan de hoofdtafel waarmaken? En waar ligt de behoefte van de achterban? De antwoorden op die twee vragen moeten met elkaar in lijn worden gebracht. Vertegenwoordigers aan de hoofdtafel kunnen vervolgens met afgesproken regelmaat contact hebben over de voortgang en uitdagingen.

- 3. Het brede publiek, de samenleving als geheel.** Het brede publiek of de maatschappij onderscheiden we als derde niveau. Aan dit niveau dient verantwoording af te worden gelegd over het onderhandelingsresultaat. Ook dit niveau kent vertegenwoordigers aan de hoofdtafel, bijvoorbeeld in de vorm van bestuurders of representanten van een publieke organisatie. Het kenmerk van dit niveau is vaak dat het relatief ver af staat van de vertegenwoordiger, bijvoorbeeld als het gaat om een minister. Verder dan de (directe) achterbannen zoals bedoeld op het tweede niveau. In het geval van het OMT betrof dit de hele samenleving. Bewoners, bedrijven, maatschappelijke instellingen, etc.

Afhankelijk van de samenstelling van de hoofdtafel en complexiteit van het vraagstuk zijn er verschillende vormen van transparantie mogelijk. In een politieke context zullen vertegenwoordigers aan de hoofdtafel vooraf en soms tussentijds contact zoeken om bewegingsruimte te krijgen. Bijvoorbeeld in de



vorm van een verkiezingsprogramma of later met een beleidsvoornemen of planvorming. Zo werken ze actief aan hun onderhandelingsmandaat. De dialoog over een programma of plan tussen de samenleving (inclusief belangengroepen) en volksvertegenwoordigers met uiteindelijk een uitkomst en richting als resultaat van deze dialoog, is een essentieel onderdeel van onze democratie. Een voorstel vanuit de eigen visie en overtuiging wordt aangescherpt en vormt daarmee een opdracht. Geaccordeerd en gemandateerd kunnen (volks)vertegenwoordigers dan aan tafel aan het werk.

Het is dan de vraag hoe open er gecommuniceerd gaat worden over deze opdracht en de voortgang daarvan vanuit de hoofdtafel naar het brede publiek. Daar kan op verschillende manieren invulling aan worden gegeven. Dit is onderdeel van afspraken aan de hoofdtafel. Tussentijdse dialoog of verantwoording kan gaan over wat

er met een opdracht of voornemen gebeurt, wie er bij besluitvorming aan de hoofdtafel betrokken is, welke informatie een rol speelt en ook wat de rol van andere partijen in de besluitvorming is.

Kortom, transparantie speelt een rol op alle drie de niveaus, die elkaar tegelijkertijd continu beïnvloeden. Zo wordt het gedrag van partijen aan de hoofdtafel in belangrijke mate bepaald door wat er besproken wordt in de eigen achterban of zelfs daarbuiten. Zo kan, afhankelijk van de gevoeligheid van het onderwerp, de wijze waarop een onderwerp besproken wordt in het (online) maatschappelijk debat een rol spelen. De publieke opinie kan stevig zijn. Anderzijds kan informatie vanuit de hoofdtafel ook weer een effect hebben op de dialoog met de achterban of hoe er over een onderwerp wordt gesproken daarbuiten. Het is een wisselwerking, waarbij het tussentijds stilstaan bij de invulling van transparantie en de gemaakte afspraken erover, nuttig kan zijn voor de houdbaarheid.

7. Conditie voor constructieve transparantie

Invulling geven aan transparantie kan leiden tot allerlei uitkomsten. Deze kunnen positief en negatief zijn. De voorgaande hoofdstukken leren ons dat transparantie de nodige vaardigheid vraagt om het op een goede manier in te vullen. Het gaat niet alleen over momenten, kenmerken en het doel van transparantie maar ook over niveaus en hoe deze op elkaar inwerken. Transparantie kan veel toegevoegde waarde opleveren maar levert ook zorgen op die soms de overhand krijgen. Als zorgen toenemen, vernauwt onze blik en gaat het beschermen van korte termijn belangen de overhand krijgen. Doem-scenario's bepalen dan de strategie; consequenties voor de mijlpalenplanning, gedoe voor het reces of onrust rondom verkiezingen. Als gekozen wordt voor een minimale vorm van transparantie, omdat er zorgen zijn over de gevolgen ervan, blijken principes rondom integriteit, eerlijkheid en navolgbaarheid minder belangrijk. Zoals we zagen blijkt dit met wetgeving ook maar in beperkte mate bij te sturen.

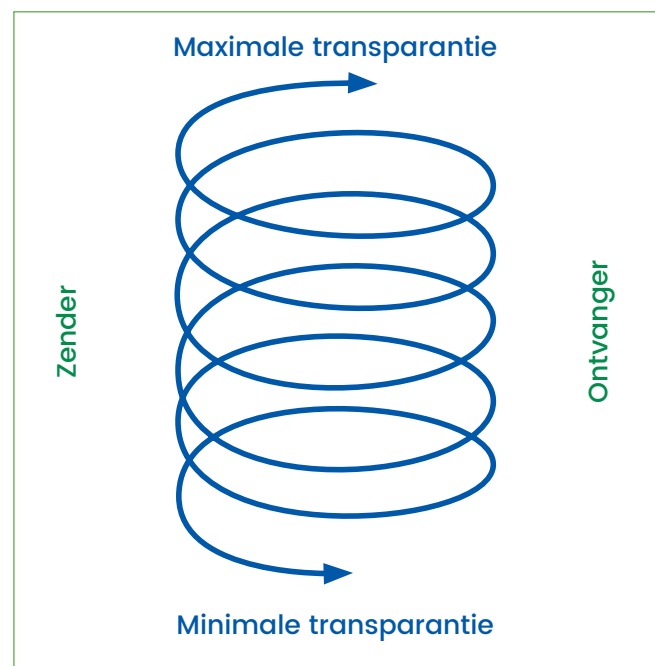
Uiteindelijk moet een zender, degene die transparantie vormgeeft, welwillend zijn om informatie te delen met de ontvanger, degene die baat heeft bij de informatie. Aangezien het vooraf vaak nog onduidelijk is welke positieve effecten transparant handelen zal hebben voor de zender, kan dit ervaren worden als een kwetsbare positie. Worden de "kosten" van transparantie hoger ingeschat dan de baten? Dan is de kans groot dat een zender niet automatisch voor transparantie zal kiezen. De ontvanger daarentegen, wil informatie krijgen van de zender. Hij heeft veel belang bij een zender die informatie wil delen. In de literatuur wordt de rol van deze ontvanger en het effect van zijn gedrag echter maar weinig belicht.

Als we willen voorkomen dat zorgen gaan bepalen of en wanneer luiken dichtgaan, moeten we aandacht hebben voor de juiste condities voor het invulling geven aan transparantie.

De uitwerking van transparantie kan twee kanten op. Het kan een vorm van transparantie worden die opbouwend is en bijdraagt. Dit noemen we *constructieve transparantie*. Aan de andere kant zien we ook een weg naar beneden met negatieve gevolgen. Dit noemen we *destructieve transparantie*. In beide gevallen speelt *wederkerige versterking* tussen zender en ontvanger een rol. Als er kwaliteit van transparantie wordt opgebouwd én als de kwaliteit naar beneden gaat.

CONSTRUCTIEVE TRANSPARANTIE

Een ambitie om zo transparant mogelijk te zijn, vraagt gedegen voorbereiding. Er is inzicht nodig in de behoeftes en verwachtingen van ontvangers en er is duidelijkheid nodig wat wel en niet kan vanuit de zender.



Figuur 1: Spiraal van transparantie en vertrouwen

Zo kunnen zender en ontvanger in een proces elkaar leren kennen, kan er beter in behoeften worden voorzien en kan er aan weerszijden geprofiteerd worden van een meer gelijkwaardige positie.

Het is belangrijk dat de zender weet waar de behoeften van de ontvanger liggen om binnen de beperkte middelen en tijd prioriteiten te kunnen bepalen. Als dit 1-op-1 relaties zijn, is dit relatief eenvoudig te organiseren. Als de ontvanger een groep of het brede publiek is, is meer creativiteit nodig om specifieke behoeftes op te halen. Met het vergroten van het inzicht over behoeften ontstaan mogelijkheden om proactief te handelen in plaats van af te wachten op wat is afgesproken of gevraagd. Ook wordt voorkomen dat er veel tijd aan transparantie wordt gegeven waar minder behoefte aan is. Tussentijds kunnen momenten worden ingebouwd om te horen hoe de invulling van transparantie wordt ervaren en kan de uitvoering eventueel worden bijgesteld.

Zo biedt het actief invulling geven aan transparant zijn de gelegenheid om elkaar te laten zien dat het menens is. Beide partijen worden onderdeel van een gezamenlijke zoektocht naar keuzes en besluiten, waar elkaars belangen betrokken zijn. Dit draagt bij aan het vertrouwen tussen partijen. Dit vertrouwen kan weer bijdragen aan de bereidwilligheid nog meer transparant te zijn. Kennis die eerder nog niet belangrijk leek, kan worden ingebracht evenals de twijfels die zijn ontstaan. Gaandeweg krijgt transparantie een herhalend en opbouwend karakter, waarbij meer waarde voor elkaar op maat kan worden gemaakt. Er ontstaat een opwaartse spiraal vanuit een positieve, wederkerige versterking. Zender en ontvanger worden beloond voor het invulling geven aan transparantie. De kwaliteit van transparantie krijgt dan stap voor stap een karakter dat aansluit

bij een specifieke context, gaat voorbij aan wat verplicht is en staat ten dienste van een gezamenlijk proces en de betrokken belangen. Dit noemen we *constructieve transparantie*. Transparantie draagt bij aan stabiliteit, gewaardeerde relaties en een basis voor het bijdragen aan het maatschappelijke vraagstuk. Transparantie is hier dienend aan het oplossen van problemen én het bouwen van duurzame relaties.

Een mooi voorbeeld van constructieve transparantie is het traject dat werd doorlopen door het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) ten behoeve van het vinden van integrale oplossingen voor de waterveiligheid en openbare ruimte in Durgerdam. Hier heeft de zender (HHNK) zich vanaf de start van het traject ingespannen om belangrijke informatie voor de omgeving op een duidelijke en volledige manier openbaar te maken zodat de omgeving op die manier in staat was constructief mee te denken met de ontwikkeling van het gebied. Dit deden zij bijvoorbeeld door projectdocumenten via een projectwebsite actief te delen (nog voordat erom werd gevraagd) en tijdens het traject een Q&A pagina te onderhouden. Uiteindelijk heeft dit tot een succesvolle samenwerking geleid waarvoor het zelfs de WOW-juryprijs heeft gewonnen in 2019, mede vanwege de mate van burgerparticipatie.

VOORWAARDEN VOOR CONSTRUCTIEVE TRANSPARANTIE

Voor een constructieve vorm van transparantie zijn voorwaarden. Zo is het 1) nodig dat de ontvanger tijdig toegang krijgt tot de essenties en er ruimte is voor een open dialoog om elkaar goed te begrijpen. 2) Ook is borging van afspraken over de invulling van transparantie in de organisatie aan de kant van de zender belangrijk. Beslissers moeten hierachter staan en er moet voorkomen worden dat afspraken niet worden

nagekomen als het even niet goed uitkomt.

3) Daarnaast is het vanuit de ontvanger ook wenselijk dat een zender niet zomaar wordt bestraft als er iets niet zou deugen aan wat wordt gedeeld. Er moet ruimte zijn om te leren en de kwaliteit van het invulling geven aan transparantie te verbeteren.

4) Als de ontvanger ook proactief open is over hoe de gedeelde informatie beoordeeld wordt, waar mogelijk pijn ligt of waar onduidelijkheden zijn, geeft dat veel inzicht. Het is de kunst om dit van beide kanten te blijven volhouden, ook als het spannend wordt. Met oog op de lange termijn is dit uiteindelijk de beste keuze voor het vraagstuk waar het allemaal om te doen is.

Destructieve transparantie

Helaas zien we transparantie en de kwaliteit ervan niet alleen maar opwaarts ontwikkelen. In situaties waarbij transparant handelen van anderen benut wordt om bijvoorbeeld selectief elementen uit te lichten of context weg te laten kan een proces de andere kant op gaan. Zeker bij aanvang van contact tussen zender en ontvanger, wanneer het vertrouwen in een transparante manier van handelen nog broos is of als er sprake is van wantrouwen, kan het gemakkelijk misgaan.

Als eenmaal de weg naar beneden is ingezet en het vertrouwen van de zender in de ontvanger is geschonden, zal deze minder bereid zijn om informatie te delen. Dit geeft een ontvangende partij munitie om dit aan de kaak te stellen en dat zorgt er weer voor dat de luiken nog meer dicht gaan bij de zender. Zie hier de wederkerige versterking en het ontstaan van een negatieve spiraal. Dit noemen we *destructieve transparantie*. Het leidt ertoe dat transparantie langs de lijnen gaat van wat echt moet en verplicht is: het wordt reactief ingestoken en de kring met mensen die van essenties weet wordt kleiner gemaakt. Alles om lekken te voorkomen en de beeld-

vorming de baas te blijven. De focus ligt op beheersbaarheid en controle op de korte termijn. Langere termijn doelen ten aanzien van de relatie, het oplossen van het vraagstuk of het werken vanuit principes verdwijnen naar de achtergrond.

Een bekend dossier in deze context is die van de luchtvaart. Hier wordt de ene kant, de kant van de zender (de kant die de belangen van het vliegen behartigt) vaak verweten ondoorzichtig te handelen en belangrijke informatie achter te houden of zelfs te manipuleren ("Schipholen"). Aan de kant van de ontvanger (belanghebbenden; het brede publiek, maar ook individuen en organisaties) wordt er echter ook, al dan niet bewust, onjuiste informatie gepubliceerd en zijn er voorbeelden van het heimelijk opnemen van vertrouwelijke overleggen. Zo versterkt het wantrouwen in elkaar de angst om transparant te zijn en worden de schotten tussen partijen hoger en dikker. Daarmee leidt het ook tot meer wantrouwen en destructieve transparantie.

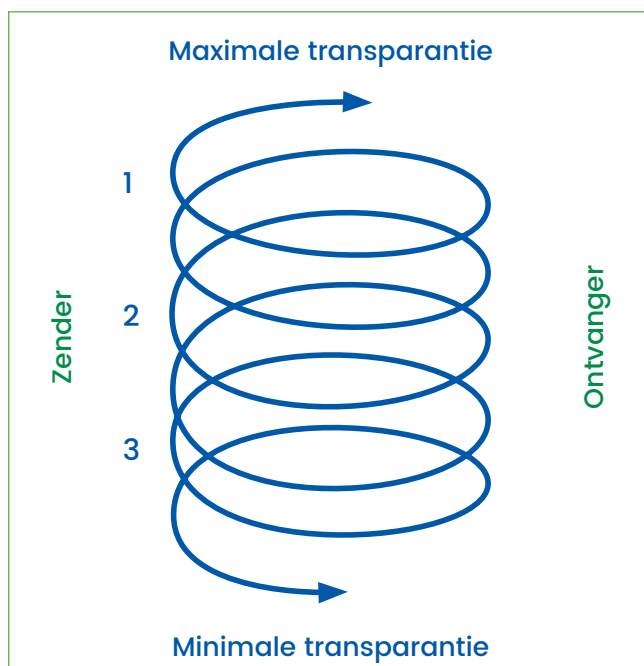
Toch is het zelfs in deze context mogelijk om weer stappen te zetten richting constructieve transparantie. Een mooi voorbeeld zijn de luchtvaartgesprekken in het najaar van 2018. Er werden toen op 9 locaties in het land gesprekken gevoerd met 501 mensen en organisaties die zich betrokken voelden bij de ontwikkeling van luchtvaart in Nederland. In een tijd van veel politieke en maatschappelijke discussie. Deze gesprekken zijn letterlijk uitgetypt en verwerkt in verschillende rapportages en een samenvatting, die voor iedereen openbaar te raadplegen zijn (Directie Participatie Min IenW en WesselinkVanZijst 2018).

DE SPIRAAL VAN TRANSPARANTIE EN VERTROUWEN

De figuur 2: spiraal van transparantie en vertrouwen, laat de relatie tussen zender en ontvanger zien en hoe zij samen richting

maximale transparantie ofwel tot minimale transparantie komen. Iedere “loop” in de cirkel staat voor een moment dat de zender of de ontvanger kan kiezen om zich transparant(er) op te stellen, of niet. Heeft een zender houvast bij het invullen van transparantie en “bewijs” dat dit bijdraagt, dan gaat de afweging richting meer transparantie. Als de ontvanger dit zo ook ervaart, zal deze beweging gestimuleerd worden. Aan de andere kant als transparantie leidt tot schade dan zakt het niveau van vertrouwen en daarmee de aantrekkelijkheid van transparantie.

De vraag waar men start in deze spiraal is direct gelinkt aan het startvertrouwen tussen zender en ontvanger in een relatie. Is het een bestaande relatie waarbij de zender en ontvanger elkaar vertrouwen? Dan zal hoger in de spiraal worden begonnen (1). Is er nog geen bestaande relatie? Dan hangt het startpunt sterk af van ervaringen en referentiekader van de zender. We gaan uit van een neutrale kijk op de ontvanger en een startpunt halverwege de spiraal (2). Is er in het verleden



Figuur 2: Spiraal van transparantie en vertrouwen met niveaus

al een vertrouwensbreuk ontstaan tussen zender en ontvanger? Dan zal de mate van transparantie initieel laag ingestoken worden (3). Het is ook niet per definitie het advies om met maximale transparantie te starten. In het proces dat doorlopen wordt om samen te groeien, van elkaar te leren, elkaar missers te vergeven, zit ook waarde en is soms nodig om uit de loopgraven te komen. Stap voor stap zoeken partijen de toenadering, stap voor stap bewijzen ze elkaars vertrouwen waard te zijn.

DE RELATIE TUSSEN ZENDER EN ONTVANGER IS BELANGRIJK EN VERDIENT AANDACHT

Op basis van bovenstaande constatering, kunnen we een aantal conclusies trekken met betrekking tot transparantie in de relatie tussen zender en ontvanger:

- De zender/ontvanger relatie is niet eenzijdig. Het is een wederkerige relatie, waarbij de zender genoeg vertrouwen moet hebben in de ontvanger, om informatie te willen delen. Dit geldt voor alle drie niveaus die betrokken zijn bij vraagstukken in het publieke domein.
- De ontvanger speelt hier ook een belangrijke rol, want deze kan transparantie benutten voor een opbouwende bijdrage aan een vraagstuk. Dit kan uiteraard ook heel kritisch zijn. **Let op:** in een langdurige relatie heeft de ontvanger belang bij het nadenken over welke strategie hij/zij kiest, ervan uitgaande dat deze baat heeft bij een constructief proces en een uitkomst die gaat bijdragen aan het eigen belang. Als andere doelen, zoals eigen zichtbaarheid of vertraging een rol spelen, kan het ook een strategie zijn om vooral te wijzen op de dingen die niet goed gaan.
- Benutten van transparantie voor een opbouwende bijdrage zal leiden tot meer vertrouwen en vervolgens tot meer bereidwilligheid tot transparantie.
- Benutten van transparantie tot een afbrekende bijdrage zal leiden tot minder vertrouwen en vervolgens tot minder

- bereidwilligheid tot transparantie.
- Vertrouwen in relatie tot transparantie is essentieel. Niet alleen vanuit de ontvanger in de zender, maar wederzijds.
 - In een langdurige samenwerking rondom een publiek vraagstuk zijn alle partijen soms de zender, maar op andere momenten weer de ontvanger.

EXTRA INVESTERING VOOR CONSTRUCTIEVE TRANSPARANTIE: INVESTEREN IN VEILIGE RUIMTE

Niet altijd is het klimaat aanwezig om te werken aan constructieve transparantie. Soms is er te veel gebeurd, is er de dreiging van (sociale) media met negatieve beeldvorming of is er veel onduidelijkheid omdat beleidskeuzes niet gemaakt worden met als gevolg dat partijen kaarten tegen de borst houden. Transparant zijn over essenties en volledig open aan tafel zitten, kan dan onveilig zijn met als gevolg vertraging en verstarring. Er ontbreekt dan “veilige ruimte” om alle aanwezige potentie te benutten.

Bij zoeken naar antwoorden op de complexe vraagstukken in het publieke domein is het zonde om twijfels niet openlijk te bespreken, denkkracht niet te benutten of potentiële oplossingen niet op tafel te hebben. Partijen moeten worden verleid om het achterste van hun tong te laten zien. Zoals we zagen, gaat dat verder dan de gangbare definities van transparantie. Het vraagt van partijen om te werken aan een klimaat waarin openheid loont, er een vorm van wederkerigheid is en het daarmee waardevol maakt voor mensen om hun puzzelstukjes in te brengen.

In spannende omstandigheden waarbij partijen in grote mate afhankelijk zijn van elkaar, oplossingen complex zijn en pijn kunnen doen, is daarom een vorm van veilige ruimte gewenst. Deze veilige ruimte moet gecreëerd worden rondom de hoofdrolspelers bij het vraagstuk aan de hoofd-

tafel. In die situaties liggen oplossingen niet voor het oprapen en is het nodig om kennis, mogelijkheden en middelen vanuit verschillende hoeken te bundelen om tot vernieuwing of doorbraken te komen. Ook is het nodig om elkaar te leren kennen en elkaars inbreng op waarde te kunnen schatten. In een veilige ruimte is het mogelijk te experimenteren, suggesties te kunnen doen of een rare gedachte te kunnen delen. Dit gaat over de mogelijkheid om out-of-the-box te denken, proefballonnetjes op te laten, onorthodoxe zaken op te brengen zonder dat je erop wordt afgerekend. In een veilige ruimte worden partijen uitgedaagd en gestimuleerd bij te dragen vanuit eigen kennis en mogelijkheden. In die situatie werkt transparantie *waardevermeerderend* in plaats van dat het afbreuk doet aan de veiligheid van het proces. Transparant zijn over jouw puzzelstukjes, ofwel jouw mogelijkheden om een probleem op te kunnen lossen, leidt dan juist tot meer oplossingsruimte. Dat vergroot de kans op passende oplossingen. Dit kan ook gaan om informatie die voor jou wellicht niet van wezenlijk belang lijkt, maar voor de anderen een waardevol inzicht kan zijn.

Om een veilige ruimte te creëren, moet er ruimte zijn om iets te vergeten of een inschattingfout te maken. Er moeten dingen gedaan kunnen worden zonder dat dit direct consequenties heeft voor degene die dit inbrengt. Hiervoor is vertrouwen nodig tussen deelnemers en dit kan groeien, maar dat is bij aanvang vaak niet genoeg. Er zijn ook aanvullende afspraken nodig over hoe de veilige ruimte kan werken en over spelregels en communicatie naar achterbannen en het brede publiek. Daarnaast is het nodig om een eenduidige redeneerlijn naar buiten te communiceren over de keuze om het proces op een bepaalde manier in te gaan richten. Oftewel, transparant over de keuzes en de consequenties.

8. Bewust omgaan met transparantie in de praktijk

Transparantie blijkt meer te omvatten dan het op het eerste oog lijkt maar tegelijkertijd wordt het als een volwaardig containerbegrip te pas en te onpas gebruikt. Het is niet kiezen voor volledige transparantie of geen transparantie. Het invulling geven aan transparantie is iets waar je als professional, team of organisatie bewust bij moet stilstaan. Dat gaat over doelbepaling, inhoud, timing, doelgroepen en verantwoordelijkheden. Iedere situatie vraagt daarin een nieuwe overweging hoe transparantie ingevuld moet worden.

LESSEN VOOR HET WERKEN MET TRANSPARANTIE

Als we willen dat transparantie constructief bijdraagt en de kwaliteit ervan zich ontwikkelt, moeten we de invulling goed voorbereiden. Een aantal lessen die we kunnen trekken op basis van het bovenstaande zijn:

- Transparantie is geen ééndimensionaal begrip. Het kent momenten, kenmerken, gradaties en niveaus.
- Bij transparantie is er een zender en ontvanger. Om transparantie te laten werken is aandacht voor en van beide kanten nodig. Dat vraagt dialoog over verwachtingen, goede afspraken of zo duidelijk mogelijke beloftes.
- Het beoordelen van de benodigde mate van transparantie is een essentieel onderdeel in de gereedschapskist van de omgevingsprofessional. Zowel in het bouwen aan vertrouwen, als bij het serieus nemen van de omgeving en hun belangen.
- Transparantie kan leiden tot vele vormen van waarde voor alle partijen, maar vraagt wel een “leap of faith” van

de zender. De toegevoegde waarde is evident, maar zorgen rondom transparantie kunnen daarom soms dominant zijn in keuzes. Koudwatervrees is daarmee niemand echt kwalijk te nemen.

- Bij echt lastige vraagstukken is alle hulp gewenst, achterhouden of onbenut potentieel kan desastreus zijn. Dat betekent dat essentiële informatie op tafel moet komen om überhaupt tot de oplossing van problemen te kunnen komen.
- Partijen in de onderhandeling moeten worden verleid om transparant te zijn. Vertrouwen is daarbij essentieel. Daarom is het zaak actief te werken aan veilige ruimte in de onderhandeling.
- Transparantie moet daarom (blijvend) besproken worden om een voorspelbaar proces te krijgen met zo min mogelijk verrassingen.
- In stand houden of verbeteren van de kwaliteit van transparantie vraagt om toewijding, onderhoud en aanpassing waar nodig. Wellicht vraagt het zelfs om een rol om de kwaliteit te bewaken.

Maar hoe ga je dan om met de verschillende niveaus waarover we eerder spraken? In de onderhandeling om tot oplossingen te komen, in de achterban om resultaten te accorderen en in de brede maatschappelijke context om verantwoording af te leggen over het onderhandelingsresultaat. Enerzijds wil je hier voldoende transparantie kunnen bieden. Anderzijds is het essentieel om te zorgen voor een veilige ruimte in de onderhandeling. Hoe ga je hiermee om?

Allereerst is het belangrijk te weten waarom je transparant wilt zijn. Wat win je ermee?

En wat zou je verliezen op het moment dat je het niet bent? Wil je met meer transparantie bouwen aan vertrouwen? Of juist zorgen dat je alle beschikbare kennis kunt benutten? Dit vraagt in eerste instantie om een intern gesprek met je bestuurder, manager, opdrachtgever, je projectteam of je afdeling. Wat wil je er zelf uithalen? Om vervolgens het gesprek aan te gaan met je samenwerkingspartners in het vraagstuk: wat is voor hen belangrijk in het kiezen voor een bepaalde mate van transparantie?

Tip! Bereid dit als omgevingsprofessional goed voor. De gemiddelde opdrachtgever of manager is gericht op controle en zal daardoor sturen op tijd, geld, kwaliteit en voorspelbaarheid. Laat je opdrachtgever daarom ook zien wat de voordelen zijn van transparantie, waarom je het nodig hebt en misschien ook wat je ermee verliest op het moment dat je voor minder transparantie kiest.

Ten tweede is het belangrijk te beseffen dat transparantie niet een eenzijdige verplichting is van zender naar ontvanger. Het is veel meer een samenspel van zender en ontvanger waarin de zender moet worden verleid om informatie te delen. Dat kan door wet- en regelgeving, maar bijvoorbeeld ook door te werken aan veilige ruimte (condities en vertrouwen onderling). Dit kan bijvoorbeeld door:

- **Het verdiepen van zender in de ontvanger(s).** Weet als zender wat belangrijk is voor de ontvanger. Waarom deze bepaalde informatie zou willen hebben. Dit vraagt om het verdiepen in je ontvanger(s) door het maken van analyses, het voeren van gesprekken en het investeren in vertrouwen. Anders weet je ook niet welke informatie zij graag hebben die jij deelt en waarom.
- **Helderheid vooraf over wat er met informatie gebeurt:** maak afspraken

met elkaar over de status van informatie en in hoeverre deze gedeeld kan en mag worden. Is er een spannende onderhandeling gaande aan de hoofdtafel en het vertrouwen tussen partijen niet groot genoeg? Stel dan spelregels op die maken dat partijen niet zomaar alle gevoelige informatie delen met de buitenwereld. Of leg met elkaar vast dat partijen niet zomaar bestraft zullen worden voor de informatie die ze delen aan tafel; dat een wethouder of minister ook een idee mag opperen dat wellicht niet helemaal strookt met het coalitieakkoord.

- **Het vergroten van het vertrouwen:** ook vertrouwen is iets waaraan je kunt werken. Door bijvoorbeeld te investeren in de relatie tussen partijen en begrip voor elkaars belang. Door oprecht naar elkaar te luisteren en partijen zich in te laten zetten voor het belang van de ander.
- **Het delen van eventuele vragen of twijfels:** als deelnemers aan een vraagstuk open zijn over eventuele drempels die er zijn om informatie te delen, helpt dat om elkaar beter te begrijpen. Dat kunnen risico's zijn, ervaringen uit het verleden of vooroordelen. Hoe pijnlijk soms ook, maar het eerlijk delen van dit soort punten geeft vaak verdieping aan de relatie en verlaagt de drempel om een stap verder te gaan.

Ten derde is het goed te realiseren dat er een balans is tussen transparantie op verschillende niveaus van de onderhandeling en de veilige ruimte aan de onderhandelingstafel. Er is genoeg veilige ruimte aan de hoofdtafel nodig zonder weglekkende informatie om daar maximaal transparant naar elkaar te kunnen zijn. Dat kan alleen als de informatie in eerste instantie op de hoofdtafel blijft tijdens de onderhandeling. Verantwoording en uitleg is wellicht essentieel voor de andere lagen van de

onderhandeling maar kan (deels) prima achteraf.

Zorg daarom dat je nadenkt over transparantie per niveau van de onderhandeling. En voorkom dat deze niveaus ongecontroleerd door elkaar gaan lopen. Maak vooraf duidelijk onderscheid in je proces wie je, wanneer en waarover gaat informeren. Dit maakt het ook mogelijk om meer transparantie af te spreken binnen je eigen organisatie, zelfs bij opdrachtgevers die zich zorgen maken over de publieke opinie. Niet op elk niveau hoeft dezelfde informatie te worden gedeeld.

- a) **Op het eerste niveau/de hoofdtafel:** wat spreek je af aan de onderhandelings-tafel zelf? Welke spelregels stel je vast om partijen te verleiden om maximaal transparant te zijn en informatie te willen delen? Wat kun je doen om de veilige ruimte aan tafel te vergroten?
- b) **Op het tweede niveau/de achterban:** wat kunnen we wanneer communiceren naar de achterban? Op welk abstractie-niveau is het bijvoorbeeld nodig om alle notulen van de onderhandeling te delen? Of kun je volstaan met het presenteren van het concept besluit? Je kunt ook met de achterban afspraken maken over vertrouwelijkheid.
- c) **Op het derde niveau/de maatschappij:** wanneer kunnen we communiceren aan het brede publiek over de proces en de onderhandeling? En wat wordt er dan gecommuniceerd? Idealiter wordt hier wel actief gecommuniceerd over het proces en voortgang maar niet over de inhoud wanneer deze nog niet akkoord is. Op die manier zorg je ervoor dat er genoeg veilige ruimte is om de inhoud aan te passen of ideeën te opperen, zonder dat je daar gelijk publiekelijk verantwoording over hoeft af te leggen. Verantwoording is absoluut belangrijk, maar kan ook achteraf. Het kan ook een

keuze zijn om te laten weten dat er een bepaalde periode geen openheid is, en daarna weer wel. Daar is dan wel het risico aan verbonden dat anderen dat “willekeurig” gaan vinden.

- d) **Maak in de samenwerking afspraken over het informeren van specifieke partijen buiten de hoofdtafel of achterban.** Zo helpt het bijvoorbeeld om een gezamenlijke tekst op te stellen voor het informeren van media. Zodat alle onderhandelaars hetzelfde zeggen en daarmee de veilige ruimte weer wordt vergroot.

HOUVAST IN DE PRAKTIJK:

DE ZES W'S VAN TRANSPARANTIE

Bij het werken aan transparantie zijn er vragen die je jezelf zou moeten stellen, telkens opnieuw, voor elk van de eerdergenoemde niveaus. Door deze vragen te stellen, dwing je jezelf om transparantie niet meer als een “aan-uit knop” te behandelen, maar om na te denken over transparantie als middel om verschillende doelen te behalen. Benut hiervoor de zes W's van transparantie:

1. **Waarover/wat:** waar gaat het over? In welke context is er een afweging over de mate van transparantie nodig? Hierin gaat het met name om de eerder beschreven onderdelen inhoud, handelingen en afwegingen.
2. **Waarom:** wat wordt er gewonnen en/of verloren met meer of minder transparantie? Wat zou je ermee willen bereiken? Maar ook: hoe beïnvloedt transparantie op het ene niveau van de onderhandeling de doelen die je wilt bereiken op een ander niveau?
3. **Welke stappen:** wat ga je doen om te zorgen dat anderen inderdaad toegang krijgen tot de informatie die je wilt delen? Welke interne en externe stappen heb je daarvoor te doorlopen?
4. **Waarmee:** welke middelen heb je nodig

en tot je beschikking om transparant te kunnen zijn?

5. **Wanneer:** ofwel de timing van het delen van informatie, wanneer is een goed moment?
6. **Wie:** voor wie op welk niveau is de transparantie bedoeld? Ofwel: wie zijn de ontvangers? Tot welke informatie willen zij toegang? En wat hebben ze nodig om de informatie ook te begrijpen? En in het geval van vermenging tussen de

niveaus van de onderhandeling: wie is de zender? Is dat de initiatiefnemer? Of de dialoogtafel? Een onafhankelijke derde partij?

Deze vragen kun je jezelf stellen voor alle momenten in een (besluitvormings)proces; wat doe je vooraf, tijdens en achteraf? Als je dit in een tabel uiteenzet, krijg je het volgende:

		Hoofdtafel	Achterban	Maatschappij
VOORAF	Waarover			
	Waarom			
	Welke stappen			
	Waarmee			
	Wanneer			
	Wie			
TIJDENS	Waarover			
	Waarom			
	Welke stappen			
	Waarmee			
	Wanneer			
	Wie			
ACHTERAF	Waarover			
	Waarom			
	Welke stappen			
	Waarmee			
	Wanneer			
	Wie			

Dit rijtje laat zien dat transparantie geen uitgemaakte zaak is. Het antwoord geven op de vragen die aan deze onderdelen vastzitten, heeft voorbereiding nodig en vraagt keuzes vanaf de start.

Maar let wel op: je kunt zelf als zender nog zo'n goede inschatting maken maar uiteindelijk gaat het er juist om wat de behoefte is van de ontvanger. En er is maar 1 manier om erachter te komen wat een ontvanger nodig heeft: door het te vragen!

Tip! Wat ons betreft is één van de belangrijkste verantwoordelijkheden van de omgevingsprofessional te werken aan vermogende stakeholders, ofwel belanghebbenden die goed in staat zijn zich te verhouden tot jouw proces en zoveel

mogelijk gelijkwaardig aan tafel zitten. Dit betekent dat zij het recht hebben om informatie te krijgen die hen in staat stelt voor hun belangen op te komen. Op deze manier kun je besluitvorming ook echt zorgvuldig inrichten, waarbij alle partijen tot hun recht kunnen komen.

Tip! Zorg ervoor dat er gewaakt wordt over de kwaliteit van transparantie en sta op als dit in gevaar komt. Wij stellen voor om een "transparantie beWaker" te benoemen. In een organisatie, groep of team is het in de dagelijkse hectiek lastig om altijd oog te hebben voor transparantie. Zowel voor het belang van een goed transparantieklimaat aan de hoofdtafel als voor de belangen van partijen niet aan tafel.



9. Tot slot; er is nog een wereld te winnen

Transparantie is een begrip dat veelvuldig wordt gebruikt. Tegelijkertijd hebben we gezien dat het een complex concept is: dat het grote voordelen kent, maar ook uitdagingen; dat het op verschillende momenten en op verschillende niveaus anders ingezet kan worden en; dat van volledige transparantie bijna nooit sprake is, maar dat dit ook bijna nooit wenselijk of dienend is aan het oplossen van een vraagstuk. Aangezien iedereen het begrip anders invult, kan het goed neerzetten van transparantie aan de voorkant verkeerde verwachtingen voorkomen.

De discussies over transparantie vinden plaats in de context van een maatschappij die juist gewend is geraakt dat informatie

door technologie en online vindbaarheid snel beschikbaar is. We vinden het steeds normaler dat informatie die ons aangaat toegankelijk is of wordt. Dat gaat lang niet altijd vanzelf. Zeker als het spannend wordt, gaan luiken dicht. Tegelijkertijd zijn we ons maar zelden bewust van het feit dat wij als ontvanger ook een rol hebben in het laten slagen van transparantie. Welke impact hebben we zelf op de veilige ruimte voor een zender? Loont het voor hen wel om transparant te zijn naar ons?

Onze ervaring is dat meer transparant handelen absoluut loont en het is een essentieel onderdeel voor een gezonde democratie en voor alle deelnemers in ons publieke domein, inclusief private partijen.



Het recht om informatie ter beschikking te hebben die ons aan gaat. Ook is het in relaties met anderen bij een vorm van onderhandelen een voorwaarde om verder te komen; we hebben immers gezien dat transparantie zowel constructief als destructief kan werken, afhankelijk van het samenspel tussen zender en ontvanger. Openheid over je belangen, intenties, motieven of acties die gaan komen, is voor een ander belangrijk om vertrouwen te krijgen in jou of jouw organisatie. Zeker in situaties met een hoge mate van onvoorspelbaarheid en (inter)afhankelijkheid. Daarnaast leidt het tot betere oplossingen wanneer deze openheid ook wordt betracht aan de onderhandelingstafel. Maar het bereiken van constructieve transparantie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

BOODSCHAP VOOR DE ZENDER EN DE ONTVANGER

Daarmee is er een boodschap aan vooral de zender maar ook aan de ontvanger. Aan de zender zouden we graag willen vragen; neem transparantie (en daarmee je belanghebbenden) serieus en geef het actief vorm. Denk goed na over de essenties die voor anderen van belang zijn. Wij begrijpen dat transparantie spannend is en geen garanties biedt op succes maar tegelijkertijd wegen de voordelen van transparant handelen absoluut op tegen de nadelen. Zeker in de context van ingrijpende en complexe opgaven is trans-

parantie richting de partijen die hierdoor (positief en negatief) worden geraakt wat ons betreft een morele (en soms ook wettelijke) verplichting. Uiteindelijk zien we dat het ook in het eigen belang van de zender is om hier veel aandacht aan te geven. Uit eigen belang toewerken naar constructieve transparantie. Echter, het moet wel goed doordacht zijn; simpelweg roepen: "het moet meer", is niet genoeg. Denk goed na over het wat, wanneer, waarom, etc.

Aan de ontvanger zouden wij mee willen geven om niet alleen wat er gedeeld wordt mee te nemen in de beoordeling van de zender maar ook de intentie waarmee dit gebeurt. Voor de omgevingsprofessional is dit vaak geen eenvoudige handeling en in sommige gevallen is wellicht wat meer vergevingsgezindheid ook wel eens op z'n plek. Contact zoeken hierover, om te bespreken hoe het een volgende keer beter kan, zorgt voor een betere verstandshouding tussen zender en ontvanger en daarmee neemt de kwaliteit van de informatie die wordt gedeeld sterk toe. En dat is in jullie beider belang. Tegelijkertijd mag je van een zender natuurlijk ook best wat verwachten. De complexiteit van transparantie mag nooit gebruikt worden als excuus om informatie achter te houden, omdat het even niet uitkomt, of wellicht nog erger.

Bronnen en inspiratie

- Brandeis, Louis D., 1913, What Publicity Can Do, Harpers Weekly, 20 december, 10-13, https://www.sechistorical.org/collection/papers/1910/1913_12_20_What_Publicity_Ca.pdf
- Brenninkmeijer, Alex. 2013, 3 september. Montesquieu Lezing “Transparantie als machtsfactor”, Montesquieu Instituut, Raad van State, Den Haag.
- Cordis, Adriana S. en Patrick L. Warren. 2014. “Sunshine as Disinfectant: The effect of Freedom of Information Act laws on public corruption.” *Journal of Public Economics* 115: 18-36.
- Durgerdam: <https://www.hhnk.nl/durgerdam>
- Erp, Judith van. 2010. “Naming without shaming: The publication of sanctions in the Dutch financial market.” *Regulation & Governance* 5(3): 287-308.
- Evers, Frans en Lawrence E. Susskind. 2006. *Het kan wel! Bestuurlijk onderhandelen voor een duurzaam resultaat*. MGMC.
- Fisher, Roger en William Ury. 1981. *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. Random House Business Books.
- Fung, Archon en David Weil. 2010. “Open Government and Open Society,” in eds. Daniel Lathrop en Laurel Ruma, *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Senastopol: O’Reilly Media, 105-114.
- Grimmelikhuijsen, Stephan G. 2012. “Openbaar Bestuur.” *De politiek van transparantie*
- Grimmelikhuijsen, Stephan G. en Albert J. Meijer. 2014. “Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 24(1): 137-157.
- Grimmelikhuijsen, Stephan G., Robin Bouwman en Femke de Vries. 2020. *Vergroot transparantie vertrouwen in het toezicht? Een onderzoek naar het beeld van burgers van drie sectoren en toezichthouders*. Den Haag: Boom criminologie.
- Hood, Christopher. 2006. “Beyond Exchanging First Principles? Some Closing Comments,” in eds. Christopher Hood en David Heald, *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press, 211-226.
- Maister, David H., Charles Green en Robert Galford. 2002. *The Trusted Advisor*. Simon & Schuster.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 2009. *Nederlandse code voor goed bestuur: Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*. Koninklijke Broese en Peereboom: Breda. 20522/1722-GMD32.
- Monitoring Commissie Corporate Governance Code. 2022. *De Nederlandse Corporate Governance Code 2022*.
- Scholtes, Erna H.H.M. 2012. *Transparantie, icoon van een dolende overheid*. Textera.
- Susskind, Lawrence E., Sarah McKernan en Jennifer Thomas-Lamar. 1999. *The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. SAGE publications, inc.
- Transparency International Nederland. “Wat is ‘transparency?’” Geraadpleegd op 30 november 2023. <https://www.transparency.nl/projecten/over-corruptie/#watistransparency>.
- Universiteit Leiden. “Verantwoorde en transparante data science.” 2019, 21 februari. <https://www.universiteit leiden.nl/nieuws/2019/02/symposium-data-science-5-maart>.
- Vries, Femke de. 2017. “De complexe verhouding tussen transparantie en vertrouwen in toezicht.” *Maandblad Voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 91(1/2): 42-51.
- Wesselink, Marc. 2022. *Handboek Strategisch OmgevingsManagement 2.0: Zorgvuldig en effectief omgaan met belangen in complexe opgaven*. Boom uitgevers Amsterdam.
- WesselinkVanZijst (2018). Voorlopige opbrengst van de luchtvaartgesprekken: over de toekomst luchtvaart en herziening luchtruim. https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20181220/analyse_van_de/document.