



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Van begin tot einde: parlementaire enquêtes en hun latente gevolgen
Rosenthal, U.

Citation

Rosenthal, U. (1989). Van begin tot einde: parlementaire enquêtes en hun latente gevolgen. *Acta Politica*, 24: 1989(3), 257-271. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449711>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449711>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Acta Politica

tijdschrift voor politicologie

Kernredactie

Prof. dr. R.B. Andeweg, dr. C. van der Eijk, drs. W. Hout, drs. K. Koch (secretaris), dr. Percy B. Lehning, dr. R.H. Lieshout.

Redactieraad

Jhr. dr. G. van Benthem van den Berg, drs. H.W. Blom, prof. dr. H.R. van Gunsteren, prof. dr. A. Hoogerwerf, dr. C.P. Middendorp, prof. dr. J. van Putten, prof. dr. U. Rosenthal, drs. O. Schmidt, prof. mr. dr. I.Th.M. Snellen, prof. dr. J.J.A. Thomassen.

Bijdragen

en andere mededelingen voor de redactie zende men aan de redactiesecretaris, drs. K. Koch, p.a. Erasmus Universiteit F2-54, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam; de kopij dient persklaar te worden ingezonden, in zesvoud en in machineschrift.

Boeken ter recensie

en boekbesprekingen zende men aan de boekenredacteur, dr. R.H. Lieshout, Universiteit Twente, Postbus 217, 7500 AE Enschede; terugzending van ongevraagde recensie-exemplaren kan niet plaatsvinden.

Administratie

Voor abonnementen en advertenties richt men zich tot de uitgever, Boompers boeken- en tijdschriftuitgeverij bv, Postbus 58, 7940 AB Meppel (05220-54306); postrekening 2756509.

Acta Politica verschijnt driemaandelijks; de abonnementsprijs bedraagt f 93,-, voor instellingen f 141,-, voor studenten f 75,50 (maximaal gedurende vier achtereenvolgende jaren). Abonnementen kunnen wel tussentijds ingaan maar niet tussentijds beëindigd worden.

Opzeggingen ten minste één maand voor het einde van de jaargang. Voor het buitenland gelden aangepaste tarieven die op aanvraag te verkrijgen zijn.

Advertentietarieven: 1/1 pagina f 440,-; 1/2 pagina f 260,-.

Indien men het abonnementsgeld gireert voor een ander gelieve men op het girostrookje naam en adres van de abonnee te vermelden, ter vermijding van dubbele incasso.

© Boom, Meppel en Amsterdam



Van begin tot einde: parlementaire enquêtes en hun latente gevolgen

U. Rosenthal

Inleiding

In de tiende druk van Van der Pot/Donner (jaar van uitgave 1977) staat het zo mooi beschreven: 'Ofschoon de Eerste Kamer het recht in beginsel in 1887 gekregen had, heeft het tot 1918 geduurd, voordat de Enquêtewet daarmee in overeenstemming is gebracht. Destijds scheen het niet uitgesloten, dat zij een enquête naar crisistoestanden zou instellen, maar sindsdien kwam het nooit meer ter sprake en geruime tijd kon het schijnen, alsof ook voor de Tweede Kamer de toepassing van het recht in onbruik geraakt was. Er waren namelijk in de periode van 1852 tot 1886 in totaal acht enquêtes gehouden – de laatste, betreffende de werking van de wet van 1874 tot verbod van kinderarbeid in fabrieken en naar de toestand van fabrieken en werkplaatsen met het oog op de veiligheid, de gezondheid en het welzijn der werklieden, was wel de belangrijkste – maar daarna maakte de Tweede Kamer van haar recht geen gebruik, voordat zij 6 november 1947 op voorstel van het lid Van der Goes van Naters besloot tot het houden van een enquête naar de gebeurtenissen in verband met de Duitse inval en naar het beleid der opeenvolgende kabinetten in Londen'.¹

Einde citaat, en alweer einde tijdperk. Want tussen 21 december 1956 – de formele beëindiging van de werkzaamheden van de Enquêtecommissie Regeringsbeleid 1940-1945 – en 24 maart 1983 – de instelling van de Enquêtecommissie RSV – zou gedurende bijna dertig jaren van naoorlogse politieke tijdbewegingen geen parlementaire enquête het licht zien. Aan affaires en grootschalige confrontaties was er in die drie decennia geen gebrek. Maar zij werden ofwel gedempt via de in de Nederlandse politieke cultuur verankerde neiging tot pacificatie ofwel ter beoordeling en *de facto* bindende advisering overgelaten aan kleine commissies van wijze mannen.²

Hoe anders is het in de jaren tachtig toegegaan. Ook als de pregnantere onderzoeksactiviteiten van de Algemene Rekenkamer in bij voorbeeld de Walrus-affaire buiten beschouwing blijven, blijft er genoeg aan onderzoeksinspanningen in de Haagse arena over. Binnen vijf jaar werd gewerkt aan drie volkomen parlementaire enquêtes (RSV, bouwsubsidies en paspoorten) en een parlementaire onderzoekscommissie krachtens het rapport Onderzoek Organisatie en Werkwijze der Kamer (in casu de visquoteringsregelingen).

Na de parlementaire enquête inzake de paspoorten heeft het zin nader op een aantal gevolgen van de herontdekking en het hergebruik van het onderzoekswapen door de Tweede Kamer in te gaan. De oogst van zowel de drie 'echte' enquêtes als het commissieonderzoek met betrekking tot de visquotering lijkt alles bij elkaar genomen immers niet gering te zijn.

Allereerst zijn er enkele in het oog lopende en reeds uitvoerig besproken effecten in het geding. Zo is er de reactivering van de aandacht voor de parlementaire controle, met inbegrip van de lancering van een 'nieuwe politieke cultuur' op het Binnenhof. Ook de preventieve werking van dit soort onderzoeken spreekt, het snelle vergeten in de politiek ten spijt, tot op grote hoogte voor zich: van waakzaamheid aangaande subsidieverlening aan bedrijven na de RSV-enquête tot toenemende zorg omtrent de beheersing van grootschalige automatiseringsprocessen na de paspoortenkwestie. Afkortingen als GBA zijn dan voldoende om preventieve schrik aan te jagen.

Latente gevolgen

Zeker zo belangwekkend als dergelijke manifeste effecten zijn echter de zogeheten latente gevolgen: gevolgen die niet per se beoogd worden, verder reiken dan het soort effecten dat als sociaal of politiek wenselijk beschouwd wordt, en een verklaring kunnen bieden voor schijnbaar niet te vatten ontwikkelingen of gebeurtenissen.³

Ter illustratie van wat onder latente gevolgen verstaan wordt, een bekend voorbeeld uit de leer van het commissiewezen. Manifeste effecten van commissies kunnen liggen op het vlak van nadere studie en heroverweging. Latente gevolgen gaan evenwel door de bestuurskunde heen onder zulke weluidende termen als ijskastfunctie of afschuiffunctie.⁴ Laat wel gezegd zijn dat het hier gaat om een relatief onderscheid. Wat voor de één latent is, zal voor de ander, die – om een voorbeeld te noemen – wat scherper toeziet op de achterliggende motieven en drijfveren van politici of hoge ambtenaren, al gauw een manifeste koppeling tussen politiek-bestuurlijke feiten en gevolgen opleve-

ren. Zelfs kan het gebeuren dat de presentator van latente gevolgen hoon ten deel valt: 'wat een naïeve gedachte dat het ooit om iets anders zou kunnen gaan!'

De parlementaire enquêtes van de afgelopen vijf jaar hebben vier min of meer latente gevolgen. Stuk voor stuk geven die latente gevolgen op sommige punten te denken. In die zin leidt de analyse tot enkele logische aanbevelingen omtrent de nazorg naar aanleiding van verrichte, en omtrent voorzorgen omtrent te verrichten parlementaire enquêtes.

1. *De reactivering van de parlementaire enquête kan voor Kamerleden aanleiding zijn hun controletaak door te schuiven naar enquêtecommissies.* Dit eerste latente gevolg is gebaseerd op drie waarnemingen. Ten eerste: naarmate de parlementaire enquête een prominenter plaats verwerft onder de parlementaire controle-middelen, zal zij de commune waakzaamheid van parlementariërs aantasten. Belangwekkend genoeg werd de grote naoorlogse enquête naar het regeringsbeleid van de kabinetten te Londen in de jaren 1940-1945 geplaatst in het teken van het feit dat die kabinetten 'nimmer in de gelegenheid waren geweest van hun beleid rekening en verantwoording af te leggen voor de volksvertegenwoordiging'.⁵ Daar was derhalve geen sprake van niet benutte mogelijkheden tot andersoortige parlementaire controle, hic et nunc, op het beleid.

Bij de onderzoeken van de jaren tachtig ligt dat anders. Een analyse van de RSV- of de paspoortenaffaire leert dat signalen van een op handen zijnd fiasco stelselmatig genegeerd of gemitigeerd werden. Naar de toekomst toe zou dat een op het eerste gezicht geruststellende gedachte kunnen genereren: 'Wij kunnen altijd nog tot een parlementaire enquête overgaan'.

Ten tweede: steeds vaker kan men vernemen dat het parlement meer aandacht moet besteden aan de uitvoering van beleid. Zelfs wordt het parlement, zeker naar aanleiding van de bevindingen van de bouwsubsidie- en paspoorten-enquêtes, aangesproken op het belang dat ook de Kamer moet hechten aan goed departementaal management.

Nu is bijna niets lastiger boven tafel te krijgen dan het soort departementale organisatie- en managementkwesties dat in zulk parlementair onderzoek uiteindelijk een centrale rol speelt. De departementale organisatie en het management van de beleidsuitvoering worden immers in hoge mate gerekend tot het prerogatief van de uitvoerende macht. Het zal de gemiddelde parlementariër en zelfs menig fractiespecialist de nodige moeite kosten in het reguliere overleg tussen Kamer en bewindspersoon interdepartementale zaken expliciet aan de orde te stellen. Hij loopt het risico van ongehoorde detailzucht beschuldigd te worden – en dat in een tijd waarin ook voor de Kamer 'de grote lijnen' populair heten te zijn.

Hoe anders gaat het toe – en mag, ja moet het kennelijk toegaan – bij het parlementaire onderzoek. In het onderzoek visquotering moet de commissie het meermalen hebben van die gedenkwaardige uitspraak van een hoge ambtenaar, door verschillende gehoorde personen vermeld: 'mijne heren, als het op papier maar klopt dan ben ik tevreden'.⁶ In de bouwsubsidie-enquête moet de gang van zaken in de top van het directoraat-generaal van Volkshuisvesting tot in de details uitgeplozen worden. Een willekeurige directeur-generaal zal niet zomaar zijn collega van Volkshuisvesting ir. J.M. Koopman nazeggen dat 'hij van een aan hem persoonlijk gericht nota geen kennis had genomen en dat iemand die hem echt iets wil vertellen 's ochtends tussen half negen en negen bij hem kan binnen lopen of hem kan opbellen'.⁷ Nog afgezien van het feit dat zo'n mededeling vervolgens in een context van allerhande narigheid fel gekleurd wordt.

Des te sterker zullen parlementariërs ertoe neigen vertrouwen te stellen in een instrument dat, desnoods achteraf, dergelijke bureaucratische deficiënties blootlegt. Het bevestigt de eerste stelling: het risico is niet denkbeeldig dat de reactivering van de parlementaire enquête tot het af- en doorschuiven van de reguliere controle leidt.

Ten derde: behalve de relatief goede faciliteiten (bevoegdheden inbegrepen) die de parlementaire enquête op voorsprong zetten ten opzichte van menig ander instrument, heeft de Kamer bij het entameren van een parlementaire enquête nog andere troeven in handen. In het reguliere verkeer met de volksvertegenwoordiging pleegt de executieve het heft in handen te nemen; daaraan doet het ritueel van de hovaardige minister die zich schikt naar 'de gebruiken in dit huis', weinig af. Maar bij de parlementaire enquête bepalen de parlementaire enquêteurs de agenda en, veel belangrijker nog, de toonzetting van een eventuele gedachtenwisseling met politieke gezagsdragers.

Het is alweer een mogelijke reden voor Kamerleden om hun commune controlerende taak door te schuiven naar 'de enquête'. Die maakt hen immers pas echt baas in eigen huis. Zij geeft hun een mentale en informatiele voorsprong die welhaast omgekeerd is aan de verhoudingen tijdens het reguliere overleg tussen regering en parlement. Deze ongewone parlementaire heerschappij tekent zich nog eens extra af in het feit dat de enquête kennelijk een voldoende wapen kan zijn om een confrontatie met politieke gezagsdragers bij voorbaat te winnen. Moties van wantrouwen blijken niet eens nodig. De schuldigen verdwijnen op, zij het al dan niet ingefluisterd of erin gehamerd, 'eigen initiatief': Brokx, Van Eekelen, Van der Linden. Dat is een ander beeld dan dat van het reguliere debat van een handjevol Kamerleden met een minister-met-helpers in een lastige uitvoeringskwestie.

2. *De reactivering van de parlementaire enquête kan leiden tot een verdere personalisering van het politieke proces.* Er is sinds jaar en dag veel te doen over de betekenis van de persoonlijke factor in de Nederlandse politiek. Ten tijde van de pacificatiedemocratie waren het de voormannen van de zuilen die die persoonlijke factor markeerden. Nationale kiezersonderzoeken maakten vervolgens duidelijk dat de Nederlanders sinds de jaren zestig hun politieke leiders gemakkelijk op de foto herkenden. Die verdrongen elkaar kennelijk niet voor niets voor de camera's van de televisie. De politici, met inbegrip van grote aantallen parlementariërs, zagen in de jaren zeventig hun reputatie achteruitgaan. Toen het politiek cynisme in Nederland toenam, betrof dat niet zozeer de politieke instellingen alswel degenen die het rode pluche en de groene bankjes bevolkten en zich zo zichtbaar de-maskeerden in weliswaar heftige, maar veelal zinledige discussies. Welk een verschil met die kleurrijke Senaatscommissie in de Verenigde Staten die in een messcherpe confrontatie een president op de knieën dwong.

In het begin van de jaren tachtig werd zinledigheid een structureel gegeven in wat een dynamische, spannende strijd in een politieke arena moest schijnen. Strakke regeerakkoorden creëerden een grote afstand tussen de politieke arbeid binnen de omheining van het Catshuis en het voorspelbare ritueel in het parlement. De grondstructuur was transparant: de wekelijkse televisiepresentatie van de minister-president en daaromheen rituele dansen van parlementariërs – met steeds dat kleine kwartiertje op dinsdag, woensdag en donderdag voor bekende en onbekende Kamerleden in Den Haag Vandaag.

De parlementaire enquêtes van de jaren tachtig vertonen trekken die niet bij die structuur passen. Zij zorgden voor openlijke, directe confrontaties van parlementariërs uit de verschillende politieke kampen met bewindslieden. Zij duwden anonieme ambtenaren en particulieren de publieke arena binnen. Zij verbouwden de Kamer tot een rechtszaal – met daarbij behorende aanklachten, verhoren en vonnissen. Met enige extra hulp van de camera's en versterkt door een moraliserende toonzetting liggen de ingrediënten gereed voor een verdere personalisering van het politieke proces.

Het is op zich begrijpelijk dat de parlementaire enquêtes onveranderlijk tot scherpe *confrontaties tussen parlementariërs en bewindslieden* hebben geleid. Maar na de wederwaardigheden rond de eerste enquête van de jaren tachtig (de RSV-enquête) zitten er toch enkele opmerkelijke kanten aan. In haar rapportage permitteerde de RSV-commissie zich een kwalificatie over één van de *dramatis personae* die geen enkele ruimte leek te laten voor een voortzetting van diens ministeriële loopbaan: 'ronduit misleidend, en

daarom onaanvaardbaar'.⁸ Het aanblijven van de minister zorgde voor een verrijking van de politieke taal: 'aangeschoten wild'. Niet zonder reden putten de latere onderzoekscommissies zich uit in het vinden van formuleringen die in elk geval geen onomwonden staatsrechtelijke eis tot het heengaan van bewindslieden meebrachten. Een staatssecretaris van Volkshuisvesting werd, als scherpste typering, onverantwoord handelen verweten. Over een voormalig staatssecretaris van Landbouw werd slechts geconstateerd dat hij de Kamer in 1984 onvolledig inlichtte ten aanzien van de omvang van het grijze viscircuit. In de beruchte passages over de handelwijze van twee bewindslieden in de paspoortkwestie ging het over – in volgorde van gewicht – weinig ruimhartige, onvolledige en onjuiste informatie aan de Kamer.

Het is derhalve opvallend dat de discussie naar aanleiding van de onderzoeksrapporten zich telkens toch meteen toespitste op de vraag of achter dergelijke minder expliciete formuleringen een RSV-kwalificatie schuilging: onaanvaardbaar of niet? Terwijl de voorzitter van de paspoortencommissie van meet af aan stipuleerde dat geen politiek oordeel was uitgesproken, legde de grootste regeringsfractie zich onmiddellijk vast op het standpunt dat de door de commissie geconstateerde feiten het hart van de relatie tussen regering en volksvertegenwoordiging raakten.

Logische inzet van de enquêtes – zo blijkt hieruit – was kennelijk de positie van bewindspersonen en, vervolgens, van kabinetten. En dat zal een volgende keer weer zo zijn. Het wordt in de hand gewerkt door openlijke verklaringen vanuit de oppositie dat haar eerste doel onder alle omstandigheden onveranderlijk is het wegzenden van het coalitiekabinet.⁹ Paradoxaal genoeg geldt dat des te meer wanneer een bewindspersoon, zoals de staatssecretaris van Volkshuisvesting Brokx, uit voorzorg reeds voor de start van een enquête door de fractie tot *persona non grata* verklaard wordt. Is het rapport van de commissie eenmaal daar, dan concentreert alle aandacht zich op de vraag of de desbetreffende ex-bewindspersoon een confrontatie met de Kamer over de bevindingen van het enquêterapport overleefd zou hebben.

Naast de verdere personalisering van de politieke relaties tussen en binnen de Kamer en kabinet dragen parlementaire enquêtes ertoe bij dat *andere positiebekleders* uit de anonimiteit worden gehaald. Elk van de enquêtes presenteerde met naam en toenaam een aantal *ambtenaren* die tot dan toe naamloos hun werk hadden gedaan. Genoot directeur-generaal en regeringswaarnemer Molkenboer al voor de aanvang van de RSV-enquête bekendheid, dat gold toch minder voor de directeur van de visserijen Tienstra, ambtenaar Den Dulk werkzaam op de directie van Volkshuisvesting

in de provincie Zuid-Holland, en de hoofdingenieur-directeur, tevens inspecteur Volkshuisvesting van die directie, drs. Post, en het hoofd van het bureau paspoortaangelegenheden en hoofd beleidsgroep reisdocumenten drs. P. Uiterlinden. Ook een aantal topambtenaren die doorgaans toch in de luwte plachten te opereren, moest nu zonder helpers de politieke arena in om zonder verdere plichtplegingen aan de tand te worden gevoeld. De communicatieprocessen van en naar directeur-generaal van Volkshuisvesting Koopman op VROM kregen in de verhoren en rapportage van de enquêtecommissie bouwsubsidies ruime aandacht. De positie van secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken en voorzitter van de Stichting KEP-controle Jacobs begon in de paspoortaffaire steeds meer op die van een politieke gezagsdrager te lijken: zou de betrokkene blijven zitten of weggepromoveerd worden? Niet alleen voorheen anonieme ambtenaren vergroten bij parlementaire enquêtes de spelersgroep in het publieke domein. Ook *zakenlieden* komen, eveneens met naam en toenaam, naar voren. Het blijken vaak kleurrijke figuren te zijn: van president-commissaris van RSV J. de Vries tot KEP-directeur W. Baard. Opvallend genoeg blijkt voor hen de inzet van de publieke confrontatie tot op zekere hoogte dezelfde te zijn als voor de politieke gezagsdragers en – slechts in iets mindere mate – de opgeroepen ambtenaren: bestendinging of niet van verworven posities en behoud of beschadiging van reputaties.

De personalisering van het politieke proces wordt ook langs andere weg bevorderd. Parlementaire enquêtes spelen zich in de parlementaire rechtszaal af. Zij scherpen de persoonlijke confrontatie in het onderzoek met *gerechtelijke ritens* aan. De enquêteurs lijken de rol van staande en zittende magistratuur in zich te verenigen; aan de andere kant zijn er verhoren van getuigen/deskundigen, waarbij sommigen de reputatie van beklagde vooruitsnelen.

In deze entourage ontwikkelen parlementaire enquêtes zich onvermijdelijk tot morele botsingen. De inzet wordt de verdediging van het goede en het uitbannen van het kwaad. Daarbij past een verschuiving van de manifeste functie dat de parlementaire enquête ertoe dient het lerend vermogen van het openbaar bestuur te vergroten, naar de latente functie van een publieke katharsis in termen van een openbare belijdenis van schuld en boete. De rollen zijn scherp verdeeld. In de RSV-enquête past het een kroongetuige-hoofdbeklaagde niet morele oordelen uit te spreken. Minister van Economische Zaken Van Aardenne brengt zich op die manier in ernstige moeilijkheden: 'Wij zouden het kwaad over onszelf afroepen door dit bekend te maken'.¹⁰ Dat had hij nu juist niet moeten zeggen.

In de terminologie in en rond verschillende enquêtes spelen moreel-juridische noties een hoofdrol. De onderzoekscommissie visquoteringsre-

gelingen concludeert over het ministerie van Landbouw en Visserij, en dus over minister Braks, dat er sprake was van betrokkenheid (in de zin van Van Dale), maar niet van medeplichtigheid, bij het ontduiken van regelingen.¹¹ Rond de bouwsubsidieaffaire ontstaat een niet aflatende discussie over het rechtvaardigheidsquotiënt van het oordeel van de enquêtecommissie over het beleid van de toenmalige minister Gruijters en ex-staatssecretaris Brokx. Met graagte citeert laatstgenoemde professor De Haan: 'Het onrechtvaardige van de beoordeling van Brokx' handelen of nalaten'.¹² In lotsverbondenheid met Brokx gaat staatssecretaris Van der Linden in zijn ontslagbrief van 9 september 1988 nog een stap verder. Hij treedt af vanwege 'de inbreuk op zijn integriteit en de buiten-proportionele kritiek op zijn persoon'.¹³ De politieke constellatie speelt geen rol.

De moralisering van de parlementaire enquêtes neemt ten slotte dusdanige proporties aan dat zelfs discussies ontstaan over wie zich als het geweten van de Haagse politiek mogen opwerpen. Vooral leden van de enquêtecommissie bouwsubsidies laten zich niet onbetuigd. Parlementariër Van Rey laat over de Algemene Rekenkamer weten: 'Werkelijk ongelooflijk dat dit zogenaamde "geweten" van Nederland het er zo bij heeft laten zitten'.¹⁴ Zijn collega Biesheuvel vindt de parlementaire enquête een probaat middel om het geweten van de overheid wakker te houden.¹⁵

De Kamer: rechter in eigen zaak?

Het gevoelige punt van de Kamer als rechter in eigen zaak wordt er zo alleen maar gevoeliger op. De morele lading van de enquête zorgt ervoor dat de enquêteurs een rol wordt toebedeeld ver voorbij het ontrafelen van ingewikkelde gebeurtenissen in het nabije verleden. Hun rol impliceert het scheiden van goed en kwaad. De enquête laat geen ruimte voor nuances, waarbij de enquêteurs zich losmaken van hun eigen achterban. Het gaat er bovendien nu juist om dat de Kamer – regerings- en oppositiefracties gezamenlijk – door middel van de enquête haar herwonnen kracht toont.

Zo is het nauwelijks nog relevant dat de RSV-enquêtecommissie de Tweede Kamer mede verantwoordelijk noemt voor het RSV-beleid en de uitkomsten daarvan. Het telt al evenmin dat in de paspoortenkwesitie de langdurige non-interventie van parlementaire kant en het gebrek aan Kamerbrede standvastigheid bij de ontvangst van het rapport van de Algemene Rekenkamer in december 1987 vragen zouden kunnen oproepen. Des te markanter is het dan hoezeer ministers, staatssecretarissen, ambtenaren en business tycoons de maat wordt genomen.

Dit alles speelt zich af voor de lenzen van de camera's. Niet voor niets schittert op de omslag van het rapport van de commissie bouwsubsidies een televisiecamera en worden de verslagen van de verhoren door de paspoortencommissie verlucht met foto's van de betrokkenen. Zo is de parlementaire enquête televisieamusement van het betere soort – met kijkcijfers die, naar het zeggen van een journalist van Den Haag Vandaag, 'de vergelijking met Henny Huismans Playbackshow glansrijk kunnen doorstaan'.¹⁶ Met als onmiddellijk vervolg de representatieve steekproef naar 'de meeste schuld'.

Vraag: Wie acht u het meest schuldig aan de in het rapport van de enquêtecommissie gesignaleerde fouten?

	Totaal	%				geen pol. voork.
		CDA	PvdA	VVD	D'66	
Min. Van den Broek	13	15	17	18	4	5
Min. Van Eckelen	47	52	58	36	44	39
Staatssecr. v.d. Linden	46	45	41	52	57	34
Premier Lubbers	2	2	3	2	6	1
Gehele kabinet	2	–	4	4	–	3
Tweede Kamer	3	2	3	4	2	3
Geen mening	18	16	10	16	20	32

(Tabel: Enquête Algemeen Dagblad, 2 september 1988.)

Carrières

De personalisering van het politieke proces laat zich bij parlementaire enquêtes – zo lijkt het – aflezen aan de mate waarin zij politieke en andere carrières maken en breken. Carrières zijn immers als geen andere feiten persoonsgebonden.

Het voorzitterschap van een enquêtecommissie biedt uitstekende kansen: C.P. van Dijk werd minister; K. de Vries kon zich rehabiliteren na zijn 'parlementaire gevecht zonder wisselgeld tegen de kruisraket' en werd hoofd-directeur van de VNG.¹⁷ Vasthoudendheid in een enquêterijpe reeks van gebeurtenissen maakt een backbencher tot prominent Kamerlid: P. de Visser.

Tegenover de winnaars zijn er de verliezers. Natuurlijk zijn er grote verschillen. De een mocht blijven, de ander niet. De een was al weg, de an-

der (nog) niet. De een zakte blijvend weg, de ander krabbelde weer op. De een legde zich erbij neer, de ander beet terug. Toch zijn zij de verliezers: Van Aardenne, Braks, Brokx, Gruijters, Van Eckelen en Van der Linden. Zo zullen ook toekomstige parlementaire enquêtes hun winnaars en verliezers kennen.

3. *De reactivering van de parlementaire enquête kan leiden tot extreme beleids-wendingen.* In de leertheorie wordt onderscheid gemaakt tussen *single-loop* en *double-loop* leergedrag.¹⁸ Eén van de meest in het oog lopende elementen van dit onderscheid is dat *single-loop* leergedrag zich vaak beperkt tot een mechanische reactie op al dan niet vermeende fouten, terwijl *double-loop* leergedrag teruggrijpt op meer dan alleen recente, specifieke ervaringen. Het is aannemelijk dat *single-loop* leergedrag dominant zal zijn naarmate de leer-stimuli geconcentreerder en geprononceerder zijn.

Bij affaires, schandalen, kwesties, fraudes en zogeheten 'zaken' is er derhalve reden *single-loop* leerprocessen te verwachten. Dit kan onder andere inhouden dat de leer-stimuli zich vernauwen tot een enkele factor: 'de oorzaak van alle ellende'. Dat zal dan onvermijdelijk tot over-reacties leiden. In beleidsprocessen impliceert dit extreme beleids-wendingen. In dat geval doet zich het opmerkelijke feit voor dat verzet tegen beleidswijzigingen, dat in het politiek-bestuurlijke bestel toch heel gebruikelijk is, ineens buiten de orde is.¹⁹

Verbonden als zij zijn met zaken van scandaleuze strekking, lenen de parlementaire enquêtes van de jaren tachtig zich in hoge mate voor deze redenering. De publieke en politieke druk was telkenmale dermate groot dat één ding steeds weer geheel duidelijk was: het zou in het vervolg geheel anders moeten. Het feit dat bij de eerste drie onderzoeken elke keer weer een aantal aangeklaagde autoriteiten de dans leek te ontspringen, was een extra reden de nadruk te leggen op een pittige beleidsverandering. Zo omzichtig als de politieke formuleringen van de onderzoekscommissies voor vis, bouw en paspoort waren (leergeld van de RSV-enquête), zo rechtlijnig waren hun beleids- en organisationele lessen.

Het laat zich denken dat het ministerie van Economische Zaken, dat al voor de RSV-enquête de individuele steunverlening aan bedrijven aan banden had gelegd, vanaf 1983-1984 niets meer daarvan wilde weten. In het bijzonder bedrijven in de scheepsbouw plukten de wrange vruchten van het RSV-drama. Scheepswerven met omineuze afkortingen - RDM, ADM - hadden aan de Bezuidenhoutseweg geen schijn van kans meer.

In de affaire van de visquoteringsregelingen, waarbij het ministerie van

Landbouw en Visserij toch op zijn minst 'passieve betrokkenheid' bij het ontduiken van de quota-afspraken verweten moest worden en de justitiële autoriteiten wel erg lankmoedig bleken geweest te zijn, was het met het verschijnen van het onderzoeksrapport gedaan met de coulante houding van de overheid. De 'zachte aanpak' was nu voorbij; strikte voorwaarden zouden gesteld worden aan uitruil van quota; het openbaar ministerie zou vissers binnenkort massaal dagvaarden.²⁰ In één lijn ging het vervolgens toe naar een openlijke, gewelddadige confrontatie in de vissershavens aan de Noordzee. Voor minister Braks moet de afweging eenvoudig zijn geweest: liever een gewelddadige aanvaring met de vissers dan een politiek-dodelijke tweede botsing met de Kamer. Vanuit historisch perspectief was de beleids-wending daarom niet minder extreem.

Een soortgelijk patroon dient zich aan bij de bouwsubsidie-enquête. Het enquêterapport bekritiseert fel de opvatting van de toenmalige bewindslieden op VRO(M) dat zich los van geldende regelingen een praktijk mag ontwikkelen die 'volgens de particuliere opvattingen van de bewindslieden of individuele ambtenaren het algemeen belang beter dient'.²¹ Dit ongeacht of die regelingen formele wetten, AMvB's of door een bewindspersoon zelf vastgestelde algemeen verbindende voorschriften behelzen. Onmiddellijk na de presentatie van het rapport waarschuwt de Rotterdamse wethouder van Volkshuisvesting tegen 'ambtenaren die zich zitten in te dekken, nog eens zitten te kijken, weer zo'n accountants-verklaring vragen daar waar dat overigens ook niet in de regelgeving is opgenomen'.²² Nadien wordt in elk geval duidelijk dat het lichtvaardig omspringen met formele regels tot formalistische over-reacties kan leiden en dat daarmee nog geen behoorlijk bestuur, naar de geest van de verbindende voorschriften doorgevoerd, bereikt wordt.

De reacties op de paspoortenaire doen denken aan de deconfiture van het Oosterscheldebeleid in de jaren zeventig.²³ Toen was de eerste reactie dat het afgelopen moest zijn met dergelijke grootschalige, geldverslindende waterstaatsprojecten: geen Markerwaard, laat staan een plan-Waterman. Ook nu is er de neiging het fiasco van het paspoortproject te veralgemenen en elk groot automatiseringsproject bij voorbaat te verdoe-men.

Het zou een boeiende bevestiging van het vermoeden van een extreme beleids-wending zijn, indien het paspoortproject in één moeite door het breukpunt zou markeren in de kritiekloze omhelzing van de privatisering van overheidsactiviteiten. Dan zou de KEP-ellende toch nog een batig saldo kunnen opleveren. Hierbij moet wel aangetekend worden dat het Staatsdrukkerij en Uitgeverijbedrijf inmiddels ook geprivatiseerd is en nog moet leren dat privatisering iets anders is dan het geven van vertrouwelijke stukken aan parlementariërs.²⁴

4. *De reactivering van de parlementaire enquête kan leiden tot restauratieve politiek-ambtelijke maatregelen.* De ontmaskering van halve en hele misstanden door parlementaire enquêtes en de daarmee verbonden personalisering en moralisering van het politieke proces kunnen uitmonden in een restauratieve trend. In het bijzonder de roep om hernieuwde duidelijkheid en verstrakking van normen en regels laat zich in het openbaar bestuur gemakkelijk horen als een pleidooi terug te keren naar oude, stabiele structuren. Organisatie en management in de politiek-ambtelijke sfeer worden weer in een klassiek gesloten systeem vervat.²⁵

Het meest markante voorbeeld is te distilleren uit de bouwsubsidieaffaire en de discussie naar aanleiding van het rapport van de desbetreffende enquêtecommissie. De enquêtecommissie constateerde bij voorbeeld dat het op het ministerie van VRO(M) nogal eens schortte aan de communicatie tussen bewindslieden en hun ambtenaren, alsook aan het contact tussen ambtenaren onderling. Bewindspersonen meenden dat scribenten van ambtelijke nota's die aan hun aandacht ontsnapten, hen toch wel op informele wijze daarop hadden kunnen wijzen. De verantwoordelijkheden van bewindspersonen en topambtenaren voor de organisatie en het management van het departement bleken nooit echt duidelijk te zijn geweest: de een dacht van de ander dat die zich bepaalde taken tot de zijne rekende. In de onderlinge communicatie tussen ambtenaren van VRO(M) bleek ook het een en ander misgegaan te zijn: men kon 's ochtends vroeg bij de directeur-generaal binnenlopen of hem dan even bellen – jammer voor wie dat niet deed.²⁶

De enquêtecommissie bouwsubsidies doet vervolgens een aantal voorstellen die volstrekt logisch zijn:

- bewindspersonen moeten 'heldere instructies' geven inzake ambtelijke rapportages;
- de verantwoordelijkheid voor de centrale diensten van een departement ligt bij de minister. De verdere taakverdeling tussen bewindslieden geschiedt door de minister na overleg met de andere bewindspersonen;
- het management van het departement berust in termen van eerste verantwoordelijkheid bij de secretaris-generaal;
- 'een zeker eerherstel van schriftelijke communicatie op het bureau van de directeur-generaal (lijkt) gewenst.'²⁷

Op deze voorstellen is weinig aan te merken. Stuk voor stuk redresseren zij geconstateerde onduidelijkheden, hiaten, misverstanden en daaruit voortkomende departementale problemen. In samenhang met de formalisering van het beleid leveren zij een consistent patroon van maatregelen op met betrekking tot beleid, organisatie en management. Maar juist door

die consistentie wordt tegelijkertijd het beeld van vroeger weer opgeroepen. Politicologen zal opvallen dat de aanpassingen vooral intern gericht zijn. Organisatie- en bestuurskundigen zullen de oude idealen van het Scientific Management erin ontdekken. Dat doet alles bij elkaar enigszins restauratief aan. Het biedt derhalve slechts een gedeeltelijke oplossing voor de waargenomen problemen.

De interne aanpassing van het beleid (formalisering, verstrakking, specificering) is zeker geen overbodige luxe. Maar juist ook in het beleidsdomein van de volkshuisvesting moet rekening worden gehouden met veranderingen in de betrekkingen tussen overheid en maatschappij. De horizontalisering van het bestuur vergt – zo lijkt het – ook externe aanpassingen, waarbij met strikte inachtneming van het adagium 'regels zijn regels' toch ook ruimte wordt gelaten, of juist gecreëerd, voor behoorlijk onderhandelen en een verantwoorde afweging van belangen.²⁸

Eenzelfde probleem doet zich, met rechtstreekse relevantie voor andere grote departementen, voor bij de voorstellen van de enquêtecommissie bouwsubsidies met betrekking tot de departementale organisatie en het politiek-ambtelijke management. Sommige oude idealen van het Scientific Management hebben zeker nog hun betekenis: duidelijke arbeidsverdeling en taakafbakening (zie minister en staatssecretaris); lijn en staf (zie de verantwoordelijkheid ten aanzien van centrale directies); eenheid van bevel (zie de primaire verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal). In theorie mogen zij aanvechtbaar zijn, maar zij zijn wel nuttig als praktische leidraad om orde op zaken te stellen.

Maar het risico bestaat dat dit soort duidelijkheid op al te orthodoxe wijze wordt uitgebreid naar de werk- en omgangsvormen (en -normen) op de departementen. Dan wordt duidelijkheid synoniem met het oude adagium dat een organisatie een goed geoliede machine moet zijn. Dan wordt bureaupolitieke rivaliteit als bureaupolitisme verketterd.²⁹ Dan moeten ambtenaren weer hun mond houden en wachten totdat hun iets gevraagd wordt. Dan dekken ambtenaren zich enkel nog met steeds dikker wordende dossiers in tegen het verhoor door een volgende enquêtecommissie: 'Ik heb nauwgezet gedaan wat mij opgedragen werd'.

5. Conclusies

Vanzelfsprekend leent de analyse zich allereerst voor de conclusie dat het nuttig kan zijn de komende tijd vooral aandacht te besteden aan de *reguliere controleactiviteiten* van de Kamer. Het pleidooi vanuit de Kamer zelf ten gunste van korte (en krachtige) in plaats van langdurige en uitgebreide enquêtes roept in dat verband gemengde gevoelens op. De voordelen liggen

in de snelheid waarmee gehandeld wordt. Daartegenover staat het gevaar dat 'kort' inderdaad gelijkgesteld wordt aan 'krachtig' en dat daarmee parlementaire krachtigheid de dominante toets voor kwaliteit wordt.

Misschien verdient het dan ook de voorkeur nog weer eens de bewerktuiging van de Kamer tegen het licht te houden. Voor een toereikende, accurate en slagvaardige parlementaire controle is immers een goede toerusting van de Kamer en van individuele Kamerleden een eerste vereiste. Wanneer zelfs een heuse onderzoekscommissie van de Kamer, ook al is het geen enquêtecommissie in de zin van de Enquêtewet, reden tot klagen heeft over de ambtelijke ondersteuning, de beschikbaarheid van de Stenografische Dienst en dergelijke, hoe moet het dan niet gesteld zijn met de toerusting en beschikbare tijd voor alledaagse, reguliere controle-inspanningen.³⁰

Een tweede conclusie is dat het *lerend vermogen van de overheid* in enquêteprocessen verbetering behoeft. Dat is zeker gemakkelijker gezegd dan gedaan. De personalisering, moralisering en justitiëring van de parlementaire enquête vormen een pittig obstakel. Hier kan een betere en reële reguliere controle, met steun van de 'nieuwe politieke cultuur', evenwel de druk van de ketel halen. Naarmate de kloof tussen het reguliere parlementaire werk en de parlementaire enquête vermindert, zal het enquêteproces zich wat kunnen losmaken uit de entourage van schuld en boete, van gehechtheid aan pluche en erosie van de groene bankjes. Het lerend vermogen van de autoriteiten en parlementariërs zal vooral blijken uit hun betrokkenheid bij de beleids- en organisatieveranderingen die naar aanleiding van enquêtes worden doorgevoerd. Het eindpunt van het enquêteproces ligt niet bij het heengaan van schuldige bewindslieden.

Noten

1. C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (Zwolle, tiende druk, 1977), p. 403-404.

2. Zie U. Rosenthal, *Rampen, rellen, gijzelingen: crisisbesluitvorming in Nederland* (Amsterdam 1984), p. 526-529. Prototype van een onderzoek dat 'buitengaats' werd aangepakt en vervolgens via een bindende verklaring van de premier werd afgewikkeld, was het 'Onderzoek naar de juistheid van verklaringen over betalingen door een Amerikaanse vliegtuigfabriek' (de Lockheed-affaire).

3. Zie het klassieke essay van Robert K. Merton, Manifest and Latent Functions, in: Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (New York 1968), p. 73-138.

4. G.H. Scholten, Politisering en het krakende radenwerk, in: *Politisering van het openbaar bestuur* (Den Haag 1974), p. 107-122.

5. H.C. Posthumus Meyjes, *De Enquêtecommissie is van oordeel: een samenvatting van het parlementaire onderzoek naar het regeringsbeleid in de oorlogsjaren* (Arnhem 1958), p. 13.

6. Rapport Visquoteringsregelingen, p. 95.

7. Parlementaire enquête bouwsubsidies, p. 257.

8. RSV-enquête, p. 458.

9. Schaefer versus Tazelaar in de visserijfraudezaak: 'Als we dit kabinet ooit weg willen krijgen dan moeten we toch eens met één minister beginnen' (*Vrij Nederland*, 4 juli 1987). Zo ook meermalen P. de Visser in de discussie over de paspoorten.

10. RSV-enquête, p. 299. 'Dit' slaat op de extra financiële risico's voor de staat bij het aangaan van een overeenkomst met RSV.

11. Rapport visquoteringsregelingen, p. 81.

12. G. Brokx, *Naschrift van een getuige* (Amsterdam 1988), p. 146.

13. *NRC-Handelsblad*, 9 september 1988.

14. *De Gelderlander*, 9 maart 1988.

15. *Reformatorisch Dagblad*, 8 maart 1988.

16. Brokx, a.w., p. 82.

17. *NRC-Handelsblad*, 12 maart 1988.

18. P. 't Hart e.a., *De lerende overheid*, in: *Beleid en Maatschappij* 1988, p. 83-102.

19. B. Hogwood en B. Guy Peters, *Policy Dynamics* (Brighton 1983), p. 116.

20. *Beleid Beschouwd*, nr. 5511, 10 juli 1987.

21. Rapport Bouwsubsidies, p. 276.

22. *Beleid Beschouwd*, nr. 5568, 18 maart 1988, p. 41.

23. A.F. Leemans en K. Geers, *Doorbraak in het Oosterscheldebeleid* (Muiderberg 1983); D.F. Westerheijden, *Schuiven in de Oosterschelde* (Enschede 1988).

24. Enquête Paspoortproject, Tweede Kamer, 1987-1988, 20559, nr. 11, p. 15.

25. Zie ook U. Rosenthal, *Bureaupolitiek en bureaupolitisme: om het behoud van een competitief overheidsbestel* (Alphen aan den Rijn 1988).

26. Parlementaire enquête bouwsubsidies, p. 257.

27. Parlementaire enquête bouwsubsidies, p. 257/260/263/264.

28. Zie K. von Benda-Beckmann en A.J. Hoekema (red.), *Horizontaal bestuur* (Den Haag 1987). Het zij gezegd dat de enquêtecommissie zeker oog heeft voor deze problematiek (Parlementaire enquête bouwsubsidies, in het bijzonder p. 329-367). Maar zij legt toch voortdurend het accent op formalisering, aanscherping en verstrakking van de regels en van de betrekkingen met de bouw wereld en de institutionele beleggers.

29. Rosenthal, a.w.

30. Rapport subcommissie visquoteringsregelingen, p. 3-4.