

Crises en parlementaire bemoeienis

Hoe de regering regeert, het heft in handen houdt en het parlement het nakijken geeft

Uri Rosenthal

Crises¹

Het Nederlandse parlement verdient voor zijn rol in crisissituaties allesbehalve de schoonheidsproces. In de naoorlogse crisisgeschiedenis heeft het parlement zijn controlefunctie bij een aantal grootschalige crises – te beginnen met de Watersnoodramp van 1953 - niet of ontoereikend uitgeoefend.² Wanneer zich, vaak van het ene op het andere moment, een ernstige crisis voltrekt, kan het uiteraard niet de bedoeling zijn dat het parlement de verantwoordelijke gezagsdragers voor de voeten loopt. Want die moeten zich volledig kunnen concentreren op het nemen van kritieke beslissingen. In crisissituaties geldt dan ook internationaal op zichzelf het adagium: ‘Regering regeer’. Van het parlement wordt in de acute crisisfase terughoudendheid verwacht. Maar het parool ‘Regering regeer’ heeft in ons land vrijwel steeds een ongekeerde zeggingskracht gehad, en het heeft in veel crises onverminderd doorgewerkt tot op en na het moment dat het parlement de gezagsdragers voluit op hun verantwoordelijkheid had moeten aanspreken.

Crises gepacificeerd

In verzuild Nederland domineerden de spelregels van de pacificatiepolitiek. Een van de spelregels was: “Hoe belangrijker de politieke kwestie was, des te hoger was het niveau, waarop een oplossing moest worden gevonden. Dit betekende dat de allerbelangrijkste vraagstukken in topconferenties werden behandeld.”³ Bij deze spelregel sloten ‘Regering regeer’ en een vergaande terughoudendheid van het parlement in tijden van crisis uitstekend aan.

De watersnoodramp van 1 februari 1953 kostte 1835 mensen het leven.⁴ De materiële schade bedroeg een half miljard euro, vergelijkbaar met zes miljard euro nu. De overheid onderschatte de jaren daarvoor de kans op een ramp van dergelijke omvang. Het

waterstaatkundig beheer en toezicht lieten ernstig te wensen over. Veel autoriteiten bleken tijdens de ramp niet op hun taak berekend. Zo weigerde de Commissaris van de Koningin in Noord-Brabant, de latere premier De Quay, tijdens de stormnacht in actie te komen.

Terwijl de ernst van de ramp nog onduidelijk was, kwam de Tweede Kamer op dinsdag 3 februari 1953 bijeen. De Kamer besloot op zijn vroegst de week daarop weer te vergaderen. CPN-Kamerlid Gortzak pleitte toen voor een parlementaire enquête. Het voorstel werd door vrijwel de hele Kamer en de regering weggehoond. Een aantal fractievoorzitters liet weten dat de regering verantwoording zou moeten afleggen, maar dan wel ‘op een passend moment’.⁵ En: ‘Het zal daarbij nodig zijn de verantwoordelijkheden vast te stellen en de menselijke tekortkomingen die tot verergering van de ramp hebben geleid. Het is (...) nodig de vraag te stellen: Had men deze ramp aldus kunnen voorzien?’⁶

Het is er niet van gekomen. De parlementaire commissie voor de watersnood, waaraan alle partijen behalve de CPN deelnamen, keek niet terug op wat gebeurd was. Einde 1953 was er nog wel even discussie over een staatscommissie die de oorzaken van de ramp zou onderzoeken – net als na de watersnood van 1916. Maar niemand voelde daarvoor.

In de nadagen van de verzuiling en bijbehorende pacificatiedemocratie ging het tijdens crisissituaties niet anders. Zo passeerde de grootste spoorwegramp uit de Nederlandse geschiedenis – Harmelen, 8 januari 1962, 93 doden – zonder dat regering en volksvertegenwoordiging er een apart debat aan besteedden. Andere spelregels van de pacificatiepolitiek – depolitisering en zakelijkheid - kwamen goed van pas. De ramp werd zakelijk, technisch, ambtelijk afgewikkeld. De enkele jaren eerder opgerichte Spoorwegongevallenraad onderzocht de toedracht van de ramp en kwam met aanbevelingen. De reacties vanuit het parlement bleven beperkt tot een oproep om een betrouwbaar systeem van Automatische Trein Beïnvloeding in te voeren. Er was niets te bekennen van het tumult dat nu bij de presentatie van zulke onderzoeksrapporten gebruikelijk is.

Kentering in de Nederlandse politiek – maar niet als het erom spande

‘Regering regeer’ en parlementaire absentie in crisissituaties – het was in de pacificatieperiode niet verrassend. Maar dat deze patronen ook het beeld bepaalden toen de kentering in de Nederlandse politiek zich voltrok, is wel opmerkelijk. Hoewel men in de gepolitiseerde sfeer van de jaren zestig en zeventig op zijn minst scherpe confrontaties bij de verantwoording van gezagsdragers in het parlement verwacht zou hebben, bleven de crises ook in die decennia gepacificeerd. Bij crises in de hoofdstad, zoals de Telegraafrellen in juni 1966 en de Maagdenhuisbezetting in mei 1969, ondernam de regering actie.⁷ In 1966 veegde

een regeringsdelegatie in Amsterdam de lokale autoriteiten de mantel uit en stelde ze een zware onderzoekscommissie in wier conclusies bij voorbaat vaststonden (het vertrek van burgemeester Van Hall). In 1969 liet het kabinet na enkele dagen in informele contacten met hoofdstedelijke bestuurders en politici blijken dat het geduld op was. De Tweede Kamer beperkte zich tot enkele magere debatten.⁸ Het werd de regering niet moeilijk gemaakt. Een staaltje van parlementaire bereidheid om het de regering in een crisis niet te moeilijk te maken deed zich ook voor tijdens de oliecrisis van 1973.⁹ Onder verwijzing naar een dreigend olie-embargo van Arabische staten joeg het net aangetreden kabinet-Den Uyl een Machtigingswet in één maand door het parlement heen. De wet gaf de regering bijzondere bevoegdheden om de lonen, prijzen en dividenden in de hand te kunnen houden. De parlementaire behandeling ging gepaard met veel emoties, een reeks amendementen en moties, vier nota's van wijziging en een belofte aan de Eerste Kamer om ook haar te informeren. Maar het parlement liet zich wel kortwieken. Toen een dreigend olietekort allang uit beeld was, toonde het parlement geen enkele belangstelling voor intrekking van de wet. Nog steeds weten we niet of het dreigingsbeeld van lege benzinepompen reëel, inzet van politieke manipulatie of het een en het ander was. De Machtigingswet gaf het kabinet in elk geval volop ruimte de slechte sociaaleconomische situatie (een snel oplopende werkloosheid, teruglopende investeringen, omineuze inflatievoorspellingen, dalende arbeidsproductiviteit) zonder al te veel parlementaire bemoeienis aan te pakken. En dat terwijl het kabinet van meet af aan te maken had met intern rumoer en met stevige oppositie aan de rechterkant. De Machtigingswet bleek het middel bij uitstek om botsingen met de vakbeweging te kunnen vermijden. Het kabinet-Den Uyl slaagde erin om de retoriek over de spreiding van macht, inkomen en kennis voor zichzelf buiten de orde te verklaren. Het wist met een beroep op een maatschappelijke noodsituatie – 'Sluit de gordijnen', autoloze zondagen – volgens goed crisisgebruik de macht aan zich te trekken en het parlement buiten spel te zetten. Niet echt anders ging het bij een aantal terroristische acties in de jaren zeventig - in het bijzonder de Zuid-Molukse gijzelingen in het Indonesische consulaatgeneraal in Amsterdam en een trein bij Wijster in december 1975 en de acties in een trein bij De Punt en een basisschool in Bovensmilde in mei-juni 1977. Ondanks euforie over de geweldloze beëindiging van de gijzelingen in 1975 en tevredenheid over het succesvolle militaire optreden tegen de terroristen in 1977, had de Tweede Kamer meer dan voldoende voer voor pittige verantwoordingsdebatten over het doen en laten van de verantwoordelijke gezagsdragers en de overheidsdiensten. Maar stevige discussies over de totale verrassing en te lang voortdurende verwarring onder de autoriteiten in 1975, het opmerkelijke contrast tussen

de afloop van de gijzelingen in 1975 en 1977, en rechtsstatelijke vragen over de militaire operatie in 1977 bleven achterwege. De debatten bleven steken in ‘fact-finding’ - op grote afstand van elke gedachte aan een onafhankelijk onderzoek, laat staan een parlementaire enquête.¹⁰

Hoe kan het dat in deze hoogtijperiode van de politisering en polarisatie de regering niet alleen tijdens maar ook na ernstige crises het heft zo gemakkelijk in handen kon houden? Hoe kan het dat de Tweede Kamer het zo liet afweten? En toch ook, hoe kan het dat ook de media, opinieleiders en de bevolking dat alles gelaten accepteerden? Het zou kunnen liggen aan de gestolde, monistische machtsverhoudingen tussen regering en parlement. Maar dat verklaart niet dat de Kamer als geheel, perifere fracties uitgezonderd, het doorgaans liet afweten. Sterker nog – dat de context waarin regering en parlement met de crises omgingen, zich hoe dan ook niet leende voor scherpe verantwoordingsprocessen. Daar ligt dan ook een begin van het antwoord.¹¹ In zowel de pacificatieperiode van de jaren vijftig en begin jaren zestig als in de piekperiode van de politisering en polarisatie in de jaren zeventig had consensus over het gezamenlijk afslaan van bedreigingen en het zo snel mogelijk overgaan tot de orde van de dag bij regering en parlementariërs de overhand. Zodra ze ten tijde van de politisering en polarisatie met een crisis werden geconfronteerd, vielen de executieve en controlerende machten dus ook terug op de basisregels uit de pacificatieperiode. De conclusie kan slechts zijn dat de politieke elites in ons land zich altijd weer, als het echt erom spande en het politieke vernis afgeschraapt werd, gemakkelijk voegden naar het adagium ‘Regering regeer’ en parlementaire terughoudendheid, zo niet parlementaire gewilligheid. Historici, die ons land van oudsher typeren als een land van regenten, zullen zich hierover minder verbazen dan politicologen die wisselingen van de politieke wacht te gauw aanzien voor fundamentele wijzigingen van de maatschappelijke en politieke cultuur.

Voordat we terechtkomen in het fin de siècle tijdperk van de risicosamenleving en de crisissamenleving van dit moment, moeten we nog kijken naar einde jaren zeventig en de jaren tachtig. In die periode, die sommigen nogal overdreven kenschetsten als maatschappelijke en politieke restauratie, zette de tweeslag van ‘Regering regeer’ en parlementaire terughoudendheid zich onverminderd voort. We hoeven slechts te herinneren aan de Kroningsdag van 30 april 1980. De grootschalige rellen in Amsterdam leverden hachelijke momenten op. Het straatrumoer drong tijdens de inhuldiging van Beatrix tot in de

Nieuwe Kerk door. Burgemeester Polak wees een dringend verzoek van de politie af om in de slag om de Blauwbrug met scherp te mogen schieten.

De voorbereidingen en de besluitvorming op de Kroningsdag waren onafhankelijk onderzoek en een stevige discussie tussen de regering en de Tweede Kamer waard geweest. Maar dat alles gebeurde niet. Resterde een korte weinigzeggende analyse van een werkgroep van hoge ambtenaren en enkele hoogleraren. De paar wetenschappers die in die jaren interesse opbrachten voor dit soort crisissituaties, konden enige tijd later wel tot een redelijke reconstructie van de gebeurtenissen komen. Het sterkte hen in de gedachte dat een omvattend parlementair onderzoek naar de Kroningsdag de nodige lessen had kunnen opleveren.¹²

Crises: verlate politisering

De analyse en beoordeling van risico's en crises hebben zich in de jaren negentig van de vorige eeuw in hoog tempo verplaatst van het besloten gezelschap van ambtelijke deskundigen, technici en rekenkundigen naar de open arena van juristen, getroffen en hun zaakwaarnemers, journalisten en niet te vergeten politici. De acceptatie van grootschalige risico's en crises is bij de bevolking afgenomen. De risico- en crisistolerantie is bijna tot het nulpunt gedaald: pech moet weg. De afhankelijke houding jegens de staat die meer dan een halve eeuw door de verzorgingsstaat is gevoed, heeft nu haar weg gevonden naar het dringende verlangen van de bevolking dat de overheid haar vrijwaart van grootschalig onheil en ernstige dreigingen.

Crises, crisisbesluitvorming en crisisbeheersing zijn in toenemende mate onderhevig aan juridisering, maatschappelijke mobilisering en mediatisering. De juridisering manifesteert zich in een steeds belangrijker rol van letseladvocaten en strafrechtelijk activisme, ook in de richting van publieke autoriteiten. Crises hebben ook steeds meer mobiliserend vermogen. Gedupeerden en pseudo-gedupeerden verenigen zich in stichtingen en krijgen gevraagde en ongevraagde steun van zaakwaarnemers; bovendien identificeren velen zich met het leed van slachtoffers en nabestaanden. Dit alles is verbonden met de cruciale rol van de 'oude' en 'nieuwe' media. Crisis is nieuws, nieuws is crisis. In de concurrentieslag tussen de media doet de Amerikaanse journalistieke wijsheid opgeld: 'Bleeding is leading'.

Logisch dat de politici niet achter kunnen blijven. Meer dan ooit worden zij geconfronteerd met de onvermijdelijke constatering dat crises politieke feiten van de eerste orde zijn. Vanaf het begin van de jaren negentig van de twintigste eeuw heeft dit geresulteerd in een toegenomen politieke vraag naar onderzoeken, enquêtes en soortgelijke controlearrangementen. Individuele parlementariërs hebben zich daarbij niet onbetuigd

gelaten en de Tweede Kamer heeft zelfs enkele malen haar zwaarste controle-instrument – de parlementaire enquête – ingezet.

Maar deze ontwikkelingen nemen de nodige tijd. Een echte wending in de parlementaire rol tijdens en na crises heeft zich de afgelopen twintig jaar niet voltrokken. Sterker nog, als wij het hebben over de verlate politisering van de crisisbeheersing, is die eerder een afgeleide van de toegenomen maatschappelijke druk en mediatisering dan een autonome ontwikkeling. Ze is bovendien voor een groot deel langs de Tweede Kamer heengegaan. De verantwoordingsprocessen in de Tweede Kamer zijn bij het oude gebleven.

Rampen

Bij de Bijlmerramp (oktober 1992) hebben we meteen, los van de vanzelfsprekende afzijdigheid van parlementaire bemoeienis in de eerste week van de ramp, te maken met langdurige verwickelingen. De ramp veranderde door de jaren heen meermalen van gedaante. Een grootschalige vliegramp verkeerde binnen de kortste keren in een grootstedelijke crisis als gevolg van strubbelingen over een eventuele genoegdoening aan illegale gedupeerden. Na enige tijd kwamen er, vooral door toedoen van het Tweede Kamerlid Rob van Gijzel (PvdA), steeds dringender vragen over de precieze toedracht van het neerstorten van het vliegtuig. Die vragen liepen gaandeweg gelijk op met groeiende onvrede over de wijze waarop de autoriteiten in Amsterdam en Den Haag omsprongen met gezondheidsklachten als het al dan niet vermeende gevolg van de ramp. Vijf jaar na de crash nam de Bijlmerramp feitelijk de gedaante aan van een gezondheidscrisis. Een ad-hoc commissie onder leiding van Staatsraad Rein Jan Hoekstra bracht de zaak niet tot rust. In april 1998 werd een parlementaire werkgroep ingesteld. Een half jaar later besloot de Tweede Kamer tot een parlementaire enquête. De enquêtecommissie rapporteerde in april 1999, dus bijna zeven jaar na de ramp. Jarenlang had de Tweede Kamer, evenals twee Paarse kabinetten, weinig belangstelling voor de Bijlmerramp. De Kamer liet Van Gijzel – ‘de Bijlmerboy’ - zijn gang gaan. Maar onder de bevolking begon het steeds meer te gisten. De Kamer kon de mobilisatie van publieke onvrede niet almaar negeren. Stap voor stap ging het richting parlementaire enquête. De enquêtecommissie wist zeven jaar na dato de nodige feiten op tafel te leggen en een aantal mythen over de toedracht van de ramp door te prikken. Maar ze overspeelde haar hand, eerst met al te theatrale openbare verhoren en daarna met enkele ondoordachte conclusies die leken te wijzen op een rechtstreekse verantwoordelijkheid van de autoriteiten in Amsterdam en Den Haag voor de gezondheidsproblemen van een groot aantal burgers: ‘Er bestaat een directe relatie tussen gezondheidsklachten en de ramp in de Bijlmermeer.’¹³ In het debat over het

enquêterapport sloten de coalitiegelederen zich dan ook moeiteloos. Een bijkomende factor was dat het kabinet toevallig net bekomen was van een minicrisis over het afketsen van een referendumwet in de Eerste Kamer. Een motie van wantrouwen tijdens het Bijlmerdebat tegen de ministers van Volksgezondheid Els Borst en Verkeer en Waterstaat Annemarie Jorritsma was kansloos. Van Gijzel stemde voor, tezamen met de commissieleden Rob Oudkerk en Marijke Augusteijn, en verliet korte tijd later de Kamer.

De Herculesramp op vliegveld Welschap bij Eindhoven (juli 1996) onttrok zich blijvend aan de aandacht van de Tweede Kamer. Bij het ongeluk kwamen 34 inzittenden om het leven; reddingswerkers bij het brandende vliegtuig verkeerden in de veronderstelling dat er alleen bemanning aan boord was. Enkele maanden na de ramp werden op grond van intern onderzoek van de Koninklijke Luchtmacht drie officieren van de luchtmachtbasis uit hun functie ontheven. Een drietal openbare rapporten, andere documenten en officiële verklaringen legden de volledige verantwoordelijkheid voor wat mis was gegaan, bij Defensie; maar dit bleef zonder gevolgen voor de politieke en militaire top. De civiele autoriteiten die medeverantwoordelijk waren voor de falende rampbestrijding, bleven buiten beeld. De Tweede Kamer legde zich vrijwel zonder debat hierbij neer. In de loop der jaren volgden nog vele onderzoeken en rapporten. Uiteindelijk werden in een rapport van de Raad voor de Transportveiligheid de oorspronkelijke weergave en beoordeling van de feiten krachtig bijgesteld. Maar de woordvoerders in de Tweede Kamer lieten ook dat bijna ongemerkt passeren.

Zowel bij de vuurwerkramp in Enschede (mei 2000) als de cafébrand in Volendam (januari 2001) lag het accent op de lokale verantwoordelijkheden, en dus op het doen en laten van de lokale gezagsdragers. Beide rampen leidden tot de instelling van een onderzoekscommissie ad hoc.¹⁴ De commissies reconstrueerden en beoordeelden de gebeurtenissen op lokaal maar ook op landelijk niveau. In Enschede traden vervolgens twee wethouders af en bleef de inmiddels populaire burgemeester Jan Mans zitten. In Volendam trad burgemeester Frank IJsselmuiden af, ruim voordat de commissie haar bevindingen publiceerde.

Onmiddellijk na de beide rampen drong de Tweede Kamer aan op maatregelen om herhaling te voorkomen. Voor het overige was het ook voor de Kamer wachten op de uitkomsten van de onderzoekscommissies. Het lag voor de hand dat de Kamer daarover zou spreken na de verantwoordingsdebatten ter plaatse. Beide rapporten oefenden pittige kritiek uit op het nationale vergunningenbeleid en de kwaliteit van de landelijke inspectiediensten. Maar de Kamerdebatten verliepen nogal lauw. Met als uitzondering kortstondige opwindning bij het debat over Enschede toen CDA-fractievoorzitter Jaap de Hoop Scheffer plagerig de zaak

richting twee bewindspersonen op Defensie in het Paarse kabinet (minister Frank de Grave en staatssecretaris Henk van Hoof) even op scherp zette.¹⁵

Nadien heeft de Tweede Kamer wel belangrijke stappen gezet om de kwaliteit van de verantwoording op te krikken. Weliswaar was er volop lof voor de rapporten van de onderzoekscommissies, maar er bestond toch onvrede over het ad-hoc karakter van dit soort commissies en de nogal krakkemikkige voorwaarden waaronder zij hun werk moesten doen. Een van de grootste obstakels was het feit dat, afgezien van het Openbaar Ministerie, vele overheidsinstanties hun eigen, rivaliserende onderzoeken instelden. Vandaar dat de toch al in gang gezette ontwikkeling naar een permanente onderzoeksinstantie een extra stimulans kreeg. Op cruciale momenten gaf de Tweede Kamer steun aan de inspanningen van pleitbezorger van onafhankelijk rampenonderzoek, Pieter van Vollenhoven. Tegen de zin van een aantal ministers en ambtenaren hield de Kamer voet bij stuk. Vanaf februari 2005 functioneert de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Het parlement mag sindsdien rekenen op onafhankelijke rapportages over rampen. Zoals nog zal blijken, is dat, met Pieter van Vollenhoven aan het roer van de Onderzoeksraad, wel wennen – voor zowel de regering als de Tweede Kamer.

Moorden

Tot de recente crisisgeschiedenis behoren de politieke moorden op Pim Fortuyn (6 mei 2002) en Theo van Gogh (2 november 2004). Beide moorden troffen de democratische rechtsstaat in zijn hart. Bij de moord op Fortuyn ging het om de aanstaande voorzitter van een, naar verwachting, grote fractie in de Tweede Kamer. De moord werd begaan enkele weken voor de algemene verkiezingen en had verstrekkende gevolgen voor de landelijke politieke ontwikkelingen in de daarop volgende jaren. De moord op Theo van Gogh was het prototype van een terroristische aanslag, bedoeld om de samenleving en de politieke elites schrik aan te jagen. Op de namenlijst van toekomstige slachtoffers die de moordenaar op het lijk van Van Gogh achterliet, stond een aantal vooraanstaande politici, onder wie de voorzitter van de Tweede Kamerfractie van de VVD, Jozias van Aartsen.

Een week na de moord op Fortuyn (mei 2002) stelde de regering een ad hoc commissie Feitenonderzoek Pim Fortuyn in onder voorzitterschap van oud-rechter Harry van den Haak. De commissie bracht in december 2002 verslag uit. De Tweede Kamer debatteerde nog diezelfde maand in grote lijnen over het commissierapport. Met uitzondering van de LPF (Lijst Pim Fortuyn) stelde de Kamer zich achter de conclusies van Van den Haak. Die conclusies waren hard; toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Klaas de Vries (PvdA)

kwam er slecht vanaf. De Kamer liet het aan de regering over – sinds oktober 2002 bevond zij zich in demissionaire staat – een eigen oordeel daarover te vellen en vroeg slechts de aanbevelingen van de commissie over te nemen. Zo gingen Kamer en regering in een ragfijn politiek steekspel een confrontatie uit de weg. Met nieuwe verkiezingen in januari 2003 en een mogelijke coalitiewisseling met kabinetsdeelname van de PvdA in het verschiet was dat een politiek opportune uitkomst. De rest was een kwestie van politieke en veiligheids- en beveiligingstechniek. In het najaar van 2003, ruim anderhalf jaar na de moord, kwam met een vervolgdebat een einde aan een periode van lange reeksen vragen, antwoorden en goed- en afgekeurde moties.

Ruim een week na de moord op Theo van Gogh (november 2004) debatteerde de Tweede Kamer. Er hing een gespannen sfeer, temeer omdat de dag tevoren vermoedelijke handlangers van de moordenaar in Den Haag na een langdurige belegering waren gearresteerd. De Tweede Kamer moest het in het debat doen met informatie die grotendeels gebaseerd was op een haastig ambtsbericht vanuit Amsterdam. De inbreng van vrijwel alle fractievoorzitters – vanuit zowel de coalitie als de oppositie – was van hoge kwaliteit, maar ze waren ernstig gehandicapt doordat ze niet beschikten over cruciale feitelijke informatie. Het debat spitste zich toe op het doen en – vooral – laten van de AIVD tegenover de moordenaar van Van Gogh. Tijdens het debat kritiseerde Van Aartsen in scherpe bewoordingen minister van Binnenlandse Zaken en partijgenoot Johan Remkes. Maar precieze feiten over de voorbereidingen en verdere daden van de moordenaar van Van Gogh kwamen pas nadien aan het licht tijdens de rechtszaak. De Tweede Kamer stelde zich uiteindelijk tevreden met de uitkomsten van een inmiddels gereedgekomen onderzoek over de AIVD en met een fors pakket wetten ter bestrijding van terroristische misdrijven.

Terug naar de droeve betekenis van deze twee moorden en de wijze waarop de Tweede Kamer daarop heeft gereageerd. Beide moorden waren een directe aanval op de democratische rechtsstaat en zijn instituties, waaronder het parlement. De moord op Fortuyn was ook nog eens een moord op een toekomstig prominent lid van het parlement. De vraag dringt zich op of de Tweede Kamer het onderzoek in beide gevallen niet aan zich had moeten trekken. Het zwaarste instrument dat de Kamer tot haar beschikking heeft, had hier niet misstaan: de parlementaire enquête waarbij betrokkenen onder ede zouden zijn gehoord.

Koppen rollen

Volgens de theorie kennen verantwoordingsprocessen drie fasen: informeren, debatteren, sanctioneren. Maar in de praktijk worden de eerste twee fasen steeds vaker overgeslagen en

bevinden opinieleiders, media, politici en bestuurders zich onmiddellijk in de derde fase – die van de sanctionering. Verantwoording voor wat zich voor, tijdens en na een ernstige crisis heeft afgespeeld, is voor velen synoniem met het aanblijven maar liefst aftreden of naar huis sturen van gezagsdragers. Het past in de ontwikkeling naar de ‘inquisitiedemocratie’.¹⁶ In de geschiedenis van ernstige crises zijn bewindspersonen zelden afgetreden. In het bijna voorbijge decennium is dat twee keer gebeurd – naar aanleiding van de massa-executies bij de val van Srebrenica (juli 1995) en de brand in het detentiecentrum op Schiphol (oktober 2005). Maar daar is het nodige over te zeggen, en zeker over de rol van het parlement. Allereerst Srebrenica. Het drama van Srebrenica had plaats in juli 1995; de bewindspersonen – in casu het gehele tweede kabinet-Kok – traden af in april 2002. In de tussentijd was Srebrenica voortdurend onderwerp van heftige publieke discussie. Maar in de politieke arena werd telkens verwezen naar lopend onderzoek dat het NIOD vanaf 1996 op verzoek van de regering verrichtte, dat het onderzoeksinstituut tot twee keer mocht verlengen en dat het pas in het voorjaar van 2002 afrondde.¹⁷

Het kabinet trad een maand voor de verkiezingen van mei 2002 af. Het diende zijn ontslag in voordat met de Tweede Kamer over het NIOD-rapport gedebatteerd zou worden. De Tweede Kamer stelde kort na de verkiezingen eerst een tijdelijke commissie voor aanvullend onderzoek in en besloot in juni 2002 tot een parlementaire enquête. Vanwege de nauwe betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de beslissingen en niet-beslissingen over Srebrenica had de SGP-fractie de enquête liever door de Eerste Kamer laten houden, maar ze stond daarin alleen. De enquêtecommissie Srebrenica stond onder leiding van Bert Bakker (D66) en rapporteerde einde januari 2003 aan de Kamer.

Al met al heeft de Tweede Kamer geen sterke hand gehad in het ter verantwoording roepen van de regering voor wat er bij de val van Srebrenica is misgegaan. Jarenlang fungeerde het NIOD-onderzoek als reden tot uitstel van debat. Het aftreden van het kabinet had vooral symbolische betekenis. Dit soort symboliek mag niet worden onderschat, maar feit is dat het kabinet hoe dan ook was uitgeregeerd. De Tweede Kamer had het nakijken en probeerde de zaak met eigen onderzoek nog in het gareel te houden. Toen de enquêtecommissie haar rapport publiceerde, waren de destijds verantwoordelijke gezagsdragers buiten beeld. De toenmalige minister van Defensie, Joris Voorhoeve (VVD) heeft later gezegd dat hij afgetreden zou zijn als hij in 1995 had geweten wat hij nu weet. Maar dat helpt niet echt, en zeker niet ten overstaan van de Tweede Kamer die mag hopen bij dergelijke ernstige crises te oordelen op solide en omvattende feitelijke gronden.

De Schipholbrand (oktober 2005) is de eerste grootschalige calamiteit geweest die door de Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzocht is. Bij de brand in een cellencomplex op het vliegveld kwamen elf gedetineerde illegale asielzoekers om. Het rapport van de raad werd bijna een jaar later gepubliceerd. In de tussentijd besteedde de Tweede Kamer, afgezien van een paar kleine aangelegenheden, nauwelijks aandacht aan de brand. De bevindingen van de Onderzoeksraad werden op 21 september 2006 gepresenteerd en logen er niet om. Niet eerder - ook niet bij de enquête Bijlmerramp - trok een onderzoeks- of enquêtecommissie zo'n harde conclusie over hoe een calamiteit zich kon voltrekken: 'De Raad acht (...) de veronderstelling gerechtvaardigd dat er minder of geen slachtoffers te betreuren waren geweest als de brandveiligheid de aandacht van de betrokken instanties zou hebben gekregen.'¹⁸

Het rapport van de Onderzoeksraad en de impact van de filmische reconstructie van de brand die bij de presentatie werd getoond, waren voor minister Piet Hein Donner (CDA; Justitie) en zijn collega Sybilla Dekker (VVD; VROM, inclusief Rijksgebouwendienst) reden om onmiddellijk af te treden.¹⁹ Ook hier ging het aftreden van bewindspersonen vooraf aan een debat met de Tweede Kamer. Ook hier had het aftreden slechts beperkte politieke gevolgen; het kabinet was in afgeslankte vorm aan zijn laatste twee maanden bezig. Het debat in de Tweede Kamer over het rapport van de Onderzoeksraad had nadien plaats met twee oudgediende nieuwe ministers: Ernst Hirsch Ballin (CDA) en Pieter Winsemius (VVD). Dat leverde wel een vrijmoedig debat op waarin Hirsch Ballin de hoofdconclusie van het onderzoeksrapport van een subtiele kanttekening voorzag: 'De Onderzoeksraad verwoordt dit uitdrukkelijk als een veronderstelling, niet als een vaststaand feit.'²⁰

Nabericht: de financieel-economische crisis

De parlementaire betrokkenheid bij de huidige financieel-economische crisis volgt het bekende spoor. In de meest acute fase van de crisis, najaar 2008, was het parlementaire mantra: 'Zolang het brandt, moeten wij de brandblusser niet storen.' Minister van Financiën Bos kreeg en had derhalve vrij spel. Hij gaf zelf te kennen op een aantal momenten noodgedwongen *contra legem* te hebben gehandeld. Eind 2008 joeg hij tezamen met staatssecretaris Jan Kees de Jager (CDA) een aantal noodwetten door het parlement, waaronder een tijdelijk verbod op *short-selling*.

Alomvattende debatten over de financieel-economische crisis bleven lange tijd uit. De woordvoering was in handen van de financiële specialisten in de Kamer en de bewindspersonen van Financiën die de crisis over en weer in een restrictief kader plaatsten. Maar in het voorjaar van 2009 liep het anders. De oppositiepartijen ergerden zich aan almaar

voortdurend vertrouwelijk overleg van de voormannen in het kabinet en de coalitiefracties over een anticrisisplan. De fractie van de PVV buitte de breed gevoelde boosheid over het buitenspel zetten van de Kamer ten volle uit door bij het begin van het Kamerdebat theatraal de plenaire zaal te verlaten. De verwikkelingen rond het anticrisisplan maakten duidelijk dat de consensus van de acute crisisfase definitief voorbij was.

De Tweede Kamer heeft inmiddels een onderzoekscommissie aan het werk gezet. De parlementaire geschiedenis leert dat zo'n commissie vaak het voorwerk doet voor een enquêtecommissie.

Conclusies

Bij de spelregels van de *pacificatiedemocratie* die de Nederlandse politiek tot de jaren zestig hebben beheerst, sloten het crisisadagium 'Regering regeer' en vergaande parlementaire terughoudendheid tijdens crises uitstekend aan. De pacificatiedemocratie stond bovendien op gespannen voet met elke gedachte aan parlementair activisme in de nafase van ernstige crises. Het parlement liet zijn *controlefunctie goeddeels onbenut*.

Wie in de periode waarin zich volgens de meeste politieke analisten een *kentering* voltrok in de Nederlandse politieke cultuur, forse verantwoordingsdebatten in het parlement over het functioneren van politieke gezagsdragers en hun ambtelijke diensten had verwacht, moet bedrogen uitgekomen zijn. Vanaf de jaren zestig veranderde er weinig aan de rol van het parlement bij ernstige crises. Tijdens crises hielden Kamerleden gepaste afstand tot de beslissers, maar ook daarna *was er nauwelijks sprake van daadwerkelijke parlementaire betrokkenheid en controle*. Het kostte de regering weinig moeite ook na een crisis het heft in handen te houden. Wij moeten derhalve concluderen dat de kentering in Nederlandse politiek, waarvan politicologen en politici in de late jaren zestig en zeventig zo hoog opgaven, oppervlakkiger is geweest dan zij dachten. Want als het er echt om ging – dus tijdens en na ernstige crises – vielen regering en parlement terug op de oude, vertrouwde gebruiken en spelregels uit de pacificatieperiode.

Vanaf de jaren negentig is de maatschappelijke context van de risico- en crisisbeheersing drastisch veranderd. Crises zijn onderhevig aan een steeds krachtiger maatschappelijk en juridisch *activisme*. De oude en nieuwe media versterken deze trend. *Politici hebben hierbij aansluiting gezocht en gevonden, maar slechts in beperkte mate*. De Tweede Kamer heeft zich in de verantwoordingsprocessen naar aanleiding van zware crises in de jaren negentig en het huidige decennium niet van haar sterkste kant laten zien. Weliswaar heeft ze tot twee keer toe haar zwaarste controle-instrument – de parlementaire enquête – ingezet, maar dat gebeurde

beide keren nadat ze zich jarenlang stil had gehouden. Er was bovendien weinig systematiek te bekennen in het parlementaire gebruik van zware onderzoeksinstrumenten. Na de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh kwam de optie van een eigen parlementair onderzoek, laat staan enquête, amper op tafel.

De politieke praktijk blijkt ook in crisissituaties vaak harder te zijn dan de leer. We moeten constateren dat het parlement ook in de jaren negentig en het begin van deze eeuw vaker dan ons lief is eerder lam dan leeuw is geweest. De parlementaire controle en de verantwoording van de politieke gezagsdragers voor hun doen en laten voor, tijdens en na crises waren en zijn onderhevig aan de wetten van de macht. Het monisme heeft het parlement, althans de coalitiepartijen, ook in crisissituaties telkens weer parten gespeeld. En dat terwijl crises, die als doorgaans onverwachte gebeurtenissen uiteraard niet in het regeerakkoord terug te vinden zijn, de gelegenheid bij uitstek zouden kunnen zijn om de autonome rol van het parlement te demonstreren. Maar klaarblijkelijk is op het moment waarop de politieke gezagsdragers naar aanleiding van een crisis verantwoording afleggen, de alledaagse politieke orde alweer dominant. En in die alledaagse politieke orde gaat het binnen de kortste keren om zogeheten 'hogere belangen'.

Bezien wij de drie verantwoordingsfasen: *informer*, *debatteren*, *sanctioneren*. We constateren dat het parlement nogal eens met een tekort aan relevante *informatie* over de toedracht en gang van zaken tijdens en na crises te kampen heeft gehad en dat het vaak erg lang, soms zelfs jarenlang, op cruciale informatie heeft moeten wachten. Daar heeft de kwaliteit van het *debat* onvermijdelijk onder moeten lijden. Ten slotte de fase die nu eenmaal sterk tot de publieke verbeelding spreekt: het *aanblijven of vertrek* van ter verantwoording geroepen gezagsdragers. We blijven bij de feiten. Twee crises hebben tot het aftreden van bewindspersonen geleid. In beide gevallen gebeurde dat aan het einde van de rit van het kabinet en had het, hoe zwaar het de betrokken gezagsdragers ook viel, geringe politieke gevolgen. Feit is ook dat weinig samenhang te ontdekken valt tussen de zwaarte van het crisisonheil en het aanblijven of vertrek van bewindspersonen.

De stellingen die wij aan het begin hebben geformuleerd, gaan dus op.²¹ *Het parool 'Regering regeer' heeft in ons land in acute crisisfasen vrijwel steeds een ongeken*de zeggingskracht gehad, en het werkte ook in de verantwoording achteraf bij veel crises onverminderd door. Al met al verdient het Nederlandse parlement voor zijn rol bij ernstige crises allesbehalve de schoonheidsprijs.

¹ Wij richten ons op crises die zich kenmerken door ernstig onheil of de dreiging daarvan en door een hoge mate van onzekerheid en tijdsdruk bij de besluitvormers. Een aantal maatschappelijke trends heeft ertoe geleid dat crises in toenemende mate korthedshalve te typeren zijn als situaties van extreme collectieve stress.

² A. Het merendeel van de crises in ons land blijft in zijn directe werking beperkt tot het grondgebied van een of enkele gemeenten. De primaire verantwoordelijkheid ligt dan bij de burgemeester en deze legt eerst en vooral verantwoording af aan de gemeenteraad. Sinds de jaren zestig is het gebruik dat de door de Kroon benoemde burgemeester opstapt wanneer hij het vertrouwen van de meerderheid van de raad kwijt is. Eén burgemeester – Hans Ouwerkerk – trad zelfs af omdat hij na de Oosterparkrellen in Groningen (december 1997) niet langer kon rekenen op steun van een brede meerderheid in de gemeenteraad.

B. In de crisisinventaris vinden we een beperkt aantal crises die rechtstreeks grote delen van de Nederlandse bevolking hebben getroffen. Maar ook als een ernstige crisis zich op het grondgebied van één gemeente voordoet, ze op centraal niveau doorwerkt en daardoor zowel de landelijke gezagsdragers als het parlement in beeld brengt. In dit hoofdstuk richt de aandacht zich op het doen en laten van de landelijke gezagsdragers en de parlementaire betrokkenheid.

³ A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (derde druk; Assen 1979) p. 119.

⁴ U. Rosenthal en G. Saeys, *Getuige de ramp. De watersnoodramp in crisisperspectief* (Den Haag 2003).

⁵ Jaap Burger (PvdA), *Verslag van de Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (HTK) 1952-1953*, p. 544.

⁶ Pieter Oud (VVD), *HTK 1952-1953*, p. 561.

⁷ De Telegraafrellen ontlenen hun naam aan de belegering van het gebouw van *De Telegraaf* op de ochtend van 14 juni 1966 door woedende bouwvakkers. Het dagblad had 's ochtends bericht dat een bouwvakker bij rellen de avond tevoren door een hartaanval, en niet door politiegeweld de dood gevonden had. De korpschef gaf, met medeweten van de burgemeester, de Mobiele Eenheid geen toestemming uit te rukken.

⁸ Er was wel veel informeel contact tussen Den Haag en Amsterdam via onder andere Ed van Thijn die op dat moment lid van de Tweede Kamerfractie en voorzitter van de raadsfractie van de PvdA was.

⁹ M. van Schendelen, *Regering en parlement in crisistijd* (Alphen aan den Rijn 1979).

¹⁰ E.R. Muller, *Terrorisme en politieke verantwoordelijkheid* (Arnhem 1994) p. 246.

¹¹ U. Rosenthal, *Rampen, rellen, gijzelingen. Crisisbesluitvorming in Nederland* (Amsterdam 1984) p. 532-534.

¹² Zie hierover onder meer U. Rosenthal, 'A Compulsive Crisis. The Inauguration of Queen Beatrix' in: U. Rosenthal e.a. (red.), *Coping with Crises. The Management of Disasters, Riots and Terrorism* (Springfield Ill. 1989) p. 225-251.

¹³ Th.A.M. Meijer, *Een beladen vlucht. Eindrapport Bijlmer enquête* (Den Haag 1999) p. 398.

¹⁴ De Commissie onderzoek vuurwerkkramp (commissie-Oosting) respectievelijk de Commissie onderzoek cafébrand (commissie-Alders).

¹⁵ Een klein bureau bij Defensie had de taak vuurwerkvoorraden te inspecteren. Ze had dat niet goed gedaan.

¹⁶ P. 't Hart, *Verbroken verbindingen. Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie* (Amsterdam 2001).

¹⁷ Dit stilzwijgen werd maar één keer doorbroken. In 1998 pleitte de commissaris van de Koningin in Noord-Holland, Jos van Kemenade, Defensie vrij van het verwijt zaken in de doofpot te stoppen; daarbij speelde vooral de beruchte kwestie van een onklaar geraakt fotorolletje. De door velen betwiste conclusies van Van Kemenade leidden ook in de Tweede Kamer tot discussie.

¹⁸ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Brand cellencomplex Schiphol. Eindrapport van het onderzoek naar de brand in het detentie- en uitzetcentrum Schiphol-Oostin de nacht van 26 op 27 oktober 2005* (Den Haag 2006) p. 11.

¹⁹ Ook burgemeester Fons Hertogh van Haarlemmermeer trad af.

²⁰ *HTK* 2006-2007, p. 17-1191.

²¹ Met excuses aan Karl Popper die stellingen liever gefalsifieerd dan bevestigd ziet.