

Hoor de ambtenaren

NRC-Handelsblad van afgelopen zaterdag berichtte dat van ambtelijke kant krachtig bezwaar werd aangetekend tegen het besluit van de regering in 2003 om Bush en Blair te steunen in hun besluit om Irak binnen te vallen. De Juridische Dienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken liet geen spaan over van de argumentatie die de regering daartoe zelf in elkaar had geknutseld. Achteraf gezien was het beter geweest als de regering beter naar die bezwaren van de Juridische Dienst geluisterd had. Daar zullen alle partijen het nu wel over eens zijn. Inclusief de regering zelf, die zich nu immers geconfronteerd ziet met de waarschijnlijkheid van een parlementair onderzoek naar de besluitvorming rond Irak. De krampachtigheid waarmee de regering dit onderzoek steeds zocht te voorkomen, suggereert dat zij hier iets te verbergen heeft en dat dat onderzoek dus pijnlijk voor haar uit zal pakken.

Kern is dat de Minister van Buitenlandse Zaken niet zelf dat advies van de Juridische Dienst terzijde schoof maar de SG, d.w.z. de hoogste ambtenaar van het ministerie. Niet een politieke, maar een ambtelijke beslissing was oorzaak van de nu aan het licht gekomen narigheid. Dat geeft aan de zaak een interessante staatsrechtelijke kant.

Formeel is het zo, dat alles wat er op een departement gebeurt onder de ministeriele verantwoordelijkheid valt. Vanuit dat perspectief zou het niets uitmaken of de Minister zelf of de SG dat advies naar de prullenbak verwezen had. Maar iedereen heeft het gevoel dat dat aan de zaak geen recht zou doen. We zijn niet zozeer geïnteresseerd in wat de Minister over zijn SG te vertellen heeft. Vooral omdat we weten dat er dan een dikke politieke saus overheen gaat en waaronder de contouren van de zaak geheel verloren zal gaan. Nee, we willen nu die (voormalige) SG zelf wel eens aan het Parlement horen uitleggen wat hem tot die achteraf zo onjuiste beslissing bewogen heeft. Misschien omdat hij wel wist dat juridische subtiliteiten niet aan de minister besteed zouden zijn? Indien ja, dan zouden we hem dat wel eens met zoveel woorden willen horen zeggen. Pas dan kan de onderste steen boven komen - zoals dat hoort in een ordentelijke democratie.

Maar het ziet er niet naar uit dat we die duidelijkheid zullen krijgen. Want hier stoten we op de bestuurlijke traditie in dit land dat ambtenaren en departementen staatsrechtelijk geacht worden niet te bestaan. Je hebt een parlement en een regering; en het ambtenarenapparaat is verder geheel onzichtbaar. Dat is politiek non-existent. Vandaar ook zoiets als de beruchte oekaze-Kok (na het neerstorten van het El Al vliegtuig in de Bijlmer) waarin het Kamerleden verboden werd om zonder toestemming van de minister contact te zoeken met ambtenaren.

Dat is uiteraard een absurde toestand: in de ambtelijke voorbereiding van beleid worden allerlei hoogst belangrijke afwegingen gemaakt – vaak zeer veel belangrijker dan wat er ooit in het Parlement aan de orde komt! – maar die moeten toch volstrekt geheim blijven. Het document waar deze krant de hand op wist te leggen, illustreert die absurditeit. Hadden we in 2003 allemaal maar geweten wat er in dat advies stond van de Juridische Dienst! Dan had ook het kabinet nu niet zo voor schut gestaan. En ook de belangen van de regering zelf lijken dus gediend te zijn met een ontspannender omgang met ambtenaren door regering en Parlement.

Maar het gaat hierbij vooral om de belangen van het Parlement. Wat in het debat tussen Parlement en regering aan de orde had moeten komen, bleef nu steken in een correspondentie tussen de SG en de Juridische Dienst van het departement. En je kan gerust aannemen dat dat veel vaker gebeuren zal. Misschien is het zelfs wel de regel. Het resultaat is een enorm verlies aan invloed van het Parlement in zijn relatie tot de

regering. En daarmee ook van de burger: want het Parlement vertegenwoordigt de burger. En wie het Parlement buiten spel zet, zet de burger buiten spel.

Mede daardoor verschrompelde Vondelings oude vraag ‘Tweede Kamer, lam of leeuw?’ tot de vraag ‘Tweede Kamer, leeft U nog?’ Krampachtig probeert de Kamer het verloren terrein terug te winnen met een toenemend aantal vragen, moties en spoeddebatten, maar raakt per saldo steeds verder van huis. Het Parlement is niet meer de plaats waar de echte besluitvorming plaatsvindt. Het Parlement kan zich daaruit alleen maar redden door een aantal ingrijpende maatregelen in zijn structuur, werkwijze en functioneren. Een daarvan zou zijn het creëren van een eigenstandige bevoegdheid van het parlement om ambtenaren te horen. Dan komt de macht weer een beetje meer te liggen waar die werkelijk thuishoort: in de interactie tussen Parlement en regering.

Tijdens onze arbeid binnen de Nationale Conventie van drie jaar terug hebben wij vele gesprekken gevoerd met topambtenaren over de vraag of zij er moeite mee zouden hebben als het parlement hen zou horen over de argumenten die aan belangrijke politieke besluiten ten grondslag hebben gelegen. Niet alleen hadden ze daar geen probleem mee, ze juichten het zelfs toe. Niet zelden – zo gaven ze te kennen – worstelden zij met het probleem dat gedwongen loyaliteit jegens de minister of het kabinet niet in overeenstemming was met hun professionele zienswijze. Door opening van zaken te geven – liefst voordat dergelijke besluiten zouden plaatsvinden – ten overstaan van een parlementaire commissie zouden verkeerde besluiten, of onjuiste beelden over ambtelijk gedrag, kunnen worden voorkomen.

Dit heeft in het eindrapport van de Nationale Conventie van oktober 2006 geleid tot de aanbeveling: *‘Leg in de aanwijzingen inzake externe contacten voor rijksambtenaren vast, dat verzoeken van de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal tot schriftelijke of mondelinge contacten met ambtenaren en om ambtenaren te horen in principe worden ingewilligd.’*

De rest van het verhaal is voorspelbaar. Sinds 1945 zijn door de regering talloze commissies ingesteld ter verbetering van het functioneren van de overheid. Evenzovele keren zijn de aanbevelingen van die commissies naar de prullenbak verwezen. De praktijk is dat ons democratisch systeem geen zelfreinigend vermogen bezit.

En zo verdwenen ook de aanbevelingen van de Nationale Conventie voor het overgrote deel in de prullenbak. Waaronder deze. In het licht van de commotie over het advies van de Dienst Juridische Zaken van Buitenlandse Zaken over de Irak-besluitvorming lijkt het ons nuttig alsnog het kunnen horen van ambtenaren door het parlement te regelen. En, meer in het algemeen, dat het Parlement zich niet steeds en door iedereen zozeer de kaas van het brood moet laten eten.

Frank Ankersmit is hoogleraar geschiedfilosofie te Groningen. Leo Klinkers is directeur Klinkers & Hovens Public Policy Consultants in Den Haag. Beiden waren in 2006 lid van de Nationale Conventie.