

Enquête Bouwsubsidies

In het debat met de parlementaire enquêtecommissie bouwsubsidies heb ik aangegeven, wat het onderzoek van de enquêtecommissie naar het oordeel van de fractie van D66 wel en niet heeft opgeleverd. Niet de ontrafeling van een grootscheepse subsidiefraude door institutionele beleggers. Wel de onthullende, en soms zelfs onthutsende beschrijving van de alledaagse bestuurlijke werkelijkheid. Niet de onthulling van die ene, cruciale fout waarop het uitgeven van honderden miljoenen guldens tevéél aan volkshuisvestingsubsidies is terug te voeren. Wel een kaleidoscopisch beeld van onjuiste beleidsbeslissingen, ambtelijke fouten, gebrek aan controle, achtergehouden informatie en onjuiste interpretatie van regels. Niet de ontmaskering van één grote schuldige, die wij kunnen onthoofden om vervolgens over te gaan tot de orde van de dag. Wel de beschrijving van het in meerdere of mindere mate falen van bewindslieden, hoge ambtenaren, controlerende instanties, beleggers, en niet in de laatste plaats de Tweede Kamer zelf.

Dat alles maakt het rapport van de enquêtecommissie waardevol. Juist doordat aan het licht komt wat er mis kan gaan, en wat er mis is gegaan bij het uitvoeren van overheidsbeleid over een langere periode, hebben de

bevindingen van de commissie een grotere reikwijdte dan het terrein van de volkshuisvesting alleen, en daardoor winnen ze aan belang. Immers, wij worden gedwongen om ons af te vragen of een onderzoek naar twintig jaar beleidsuitvoering op enig ander departement niet een vergelijkbaar beeld van fouten en falen zou laten zien.

Door het rapport van de enquêtecommissie loopt, als een rode draad, nóg een thema dat het terrein van de volkshuisvesting overstijgt. En dat is hoe moeilijk, en soms hoe gevaarlijk het is om te opereren in het spanningsveld tussen enerzijds regels en controle, en anderzijds een zware politieke prioriteit, in dit geval 'bouwen, bouwen'. Dat geldt voor bewindslieden, maar het geldt zeker niet minder voor de Tweede Kamer zelf.

In de uiteindelijke beoordeling door de commissie is de Tweede Kamer zélf er misschien wel te genadig afgekomen. Uit het rapport blijkt, hoe dikwijls wij selektief zijn geweest in onze waarneming; op productiecijfers reageerde de Kamer als een stier op een rode lap, maar signalen over fouten en gebreken in de wijze waarop gepoogd werd die cijfers te halen werden veronachtzaamd. Hier is de conclusie, dat de Tweede Kamer zich in sterkere mate zal moeten realiseren, dat haar taakstelling een tweedelige is: enerzijds de formulering van het door haar gewenste beleid, anderzijds de con-

trole en procesbewaking bij de uitvoering van dat beleid.

Wanneer deze Kamer haar oordeel uitspreekt over gebeurtenissen in het verleden, dan spitst dat oordeel zich toe op de bewindslieden die in dat verleden verantwoordelijk waren. Zeker, het rapport toont aan dat er ook onjuist is gehandeld door anderen, door ambtenaren en beleggers. Wij kunnen daarover onze mening hebben, wij kunnen die mening vormgeven in onze aanbevelingen voor de toekomst, maar wanneer het op oordelen aankomt dient de Kamer dat oordeel vorm te geven uitsluitend langs de weg van de ministeriële verantwoordelijkheid.

De enquêtecommissie heeft in haar rapport de ministeriële verantwoordelijkheid als volgt omschreven (p. 374): 'ministers zijn tegenover de Kamer volledig verantwoordelijk voor het door hen gevoerde beleid en voor het functioneren van het onder hen ressorterende departement'. Ik ben het niet alleen met die formulering eens, maar ook met de conclusie van de commissie dat op dat uitgangspunt niet valt af te dingen. Een andere opvatting zou immers leiden tot de absurde consequentie dat zich gebeurtenissen zouden kunnen voordoen waarvoor in politieke zin *niemand* verantwoordelijk is. Het zou de Kamer beroven van de enige weg waarlangs zij haar oordeel tot gelding kan bren-

gen: die van de ministeriële verantwoordelijkheid, en haar daardoor machteloos maken.

Ik zou daar nog deze opmerking aan toe willen voegen. De ministeriële verantwoordelijkheid in bovenomschreven zin wordt niet beïnvloed door de mate van schuld, verwijtbaarheid of zelfs kennis die de betrokken bewindspersoon bezit. Staatsrechtelijk bezien wordt de omvang van zijn verantwoordelijkheid bepaald door de omvang van zijn bevoegdheid. Wat de bewindspersoon krachtens zijn bevoegdheid had kunnen weten, kunnen beïnvloeden en kunnen veranderen, daarvoor moet hij jegens het parlement verantwoordelijk worden gehouden. Mijns inziens bestaat er op dit punt geen ruimte voor twijfel.

Die twijfel sluipt pas in de discussie bij een volgend punt. Bij de beoordeling door de Kamer van een bepaald feitencomplex moet onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de ministeriële verantwoordelijkheid, en anderzijds de vraag of de Kamer aan dat feitencomplex de enige sanktie wenst te verbinden die haar ten dienste staat: het wegsturen van de minister.

En pas daarmee zijn we bij de kern van de discussie over wat er wel wordt aangeduid als: politieke zuiverheid. Het is bij die tweede vraag, die naar het hanteren door de Kamer van haar eigen sanktie, dat in toenemende mate de doorslag wordt gegeven door overwegingen, die

naar het oordeel van mijn fractie niet behoren tot de essentie van een staatsrechtelijke beoordeling. Bij de vraag of een minister moet opstappen kan de mate waarin hij persoonlijk schuld droeg of kennis had meewegen, maar het doorslaggevende criterium kan dat niet zijn. Nog minder dient dat te zijn de wens om geen brokken te maken, om de coalitiepartner niet tegen zich in het harnas te jagen, om een partijgenoot te dekken, of om geen kabinetscrisis te veroorzaken.

Er is slechts één criterium aan de hand waarvan de Kamer dient te oordelen over het al dan niet heenzenden van een bewindspersoon, en dat is of de betrokkene in staatsrechtelijke zin heeft opgehouden het vertrouwen van de Kamer te genieten. Juist door dat oordeel te koppelen aan de formele verantwoordelijkheid, herkrijgt de door de Kamer uit te spreken sanktie haar oorspronkelijke functie. En dat is niet: het straffen van iemand die iets verkeerd heeft gedaan, maar wel: het herstellen van de vertrouwensrelatie tussen parlement en de voor een beleidsterrein verantwoordelijke bewindspersoon.

Wat betekent dat in concreto. Het betekent, dat het mogelijk dient te zijn dat de Kamer uitspreekt dat een individuele bewindspersoon, op grond van diens staatsrechtelijke verantwoordelijkheid, dient op te stappen zonder dat in een automatisme het hele kabinet, of zijn hele fractie, dreigend om hem

heen gaan staan al roepende: als jullie aan onze minister komen dan is er een crisis. Het moet mogelijk zijn terug te keren naar het besef, dat vervanging van een bewindspersoon door een andere kan leiden tot versterking van het kabinet, en niet tot het 'aangeschoten' zijn ervan.

Wie de krant leest, die ziet dat in toenemende mate de mening heerst dat ministers niet meer van hun stoel te branden zijn, wat er onder hun verantwoordelijkheid ook is geschied. Daardoor wordt het vertrouwen in het politieke bestuur van Nederland ondermijnd. Ik meen dat wij ons dat hebben aan te trekken, en dat wij daarnaar hebben te handelen door terugkeer naar het beschreven uitgangspunt. In het rapport van de enquêtecommissie wordt over de bewindslieden, die in de onderzochte periode verantwoordelijk waren, een aantal harde waardeoordelen geveld. De wijze waarop de Heer Gruijters omging met regelgeving wordt als 'ontoelaatbaar' omschreven. Van de Heer Brokx worden beslissingen 'onverantwoord' genoemd, aan essentiële informatie heeft hij 'onvoldoende aandacht' besteed, hij heeft nagelaten de Kamer te informeren dan wel informatie verschaft 'in strijd met de feiten', er is gehandeld met 'willekeur', dan wel 'in het schemerduister van het beleid', en zo is er nog wel meer. Wat moeten wij nu met die waardeoordelen aan? Heeft het zin dat wij thans

nog een politiek oordeel uitspreken over de bewindslieden die toen verantwoordelijk waren?

Laat ik, ter voorkoming van ieder misverstand, eerst een hypothetische vraag beantwoorden. Als de situatie zo was, dat ten eerste de Heren Gruijters en Brokx nog leden van het kabinet waren, en als ten tweede de in het enquête-rapport beschreven feiten zich zouden hebben afgespeeld in deze regeerperiode, of althans zo recent dat geen twijfel kan ontstaan over de vraag of wij die feiten kunnen beoordelen met onze inzichten van thans, dan zou de D66-fractie tegen de Heer Gruijters hebben gezegd: die feiten maken dat wij ons vertrouwen in U hebben verloren, U dient op te stappen. En dat oordeel berust niet alleen op het feit dat uw opvatting over de gebondenheid aan regelgeving niet overeenkomt met onze huidige inzichten daarover, het berust misschien nog wel meer op het feit dat wij U verantwoordelijk moeten houden voor alles wat in het onderzoek over uw ambtsperiode naar boven is gekomen: de falende ambtenaren, het gebrek aan controle, enzovoorts. Tegen de Heer Brokx had de D66-fractie gezegd: van de fouten die U tijdens uw ambtsperiode hebt gemaakt tillen wij het zwaarts aan de keren, dat U de Kamer niet, of niet juist hebt geïnformeerd, maar bovendien bent ook U verantwoordelijk voor alles wat er verder tijdens

uw ambtsperiode is misgegaan, en daarom moet U gaan.

Het is, zoals gezegd, een hypothetisch oordeel, gebaseerd op twee veronderstellingen. En juist die veronderstellingen zijn niet in overeenstemming met de werkelijkheid. In de eerste plaats zitten zij beiden niet tegenover ons. Bij de Heer Gruijters ligt dat in de loop der dingen, ten aanzien van de Heer Brokx betreuren wij de staatsrechtelijke noviteit die hem heeft doen heengaan. Aan de ministeriële verantwoordelijkheid van de bewindslieden doet dat niet af. Maar het maakt de vraag of aan dat oordeel de sanktie van het 'onaanvaardbaar' moet worden verbonden tot een zinloze, omdat die sanktie geen doel meer treft.

Maar ook aan mijn tweede veronderstelling wordt niet voldaan. Door de commentaren op het rapport van de enquêtecommissie loopt als een rode draad de vraag, in hoeverre het mogelijk is gebeurtenissen uit het verleden te beoordelen naar inzichten van thans. Dat wordt uiteraard moeilijker naarmate er meer tijd verstreken is. De Heer Scheltema benadrukt dat in zijn advies aan de enquêtecommissie. Ook het kabinet wijst daar in zijn reactie op het rapport van de enquêtecommissie meerdere malen op. Op de eerste bladzijde van de reactie schrijft het: 'ook naar het oordeel van het kabinet past bij een beoordeling van het handelen in het verleden in het licht van de kennis van thans

terughoudendheid; het kabinet geeft er dan ook de voorkeur aan het overleg met de Kamer vooral te richten op de aanbevelingen voor de toekomst.' De D66-fractie onderschrijft het standpunt van de regering, dat op dit punt een grotere terughoudendheid geboden is dan de enquêtecommissie bij een aantal van haar oordelen heeft getoond.

Het sterkst is dat het geval bij het oordeel over het cruciale punt van de rechtskracht van de Regeling -'68 en de Regeling -'75. In het debat met de enquêtecommissie heb ik daarover een genuanceerd standpunt ingenomen, overigens zonder dat de commissie voor die nuancering veel waardering op kon brengen. Kort gezegd komt mijn standpunt hier op neer:

1. gemeten naar huidige inzichten zouden genoemde subsidieregelingen in elk geval algemeen verbindende voorschriften *behoren te zijn*;
2. het is echter de vraag, of zij dat zijn (of zouden zijn geweest in geval van de Regeling -'68) omdat de Woningwet de daarvoor nodige mogelijkheid van subdelegatie niet kent;
3. de vraag, of men die regelingen ook in het verleden als algemeen verbindende voorschriften had moeten beschouwen is nog moeilijker te beantwoorden, omdat daarover door juristen ver-

schillend werd geoordeeld en de wetsgeschiedenis van het Besluit geldelijke steun Volkshuisvesting 1965 niet in die richting wees.

De enquêtecommissie is aan deze verscheidenheid van meningen voorbij gegaan. Na een weergave van de terzake gevoerde discussie kiest zij apodictisch voor één opvatting, namelijk dat de Regeling -'68 en de Regeling -'75 als algemeen verbindende voorschriften moeten worden beschouwd. En dat oordeel is vervolgens de basis voor de conclusie, dat het gebruik van de oude subsidieregeling, terwijl de nieuwe al was ingegaan, ook destijds al 'ontoelaatbaar' moest worden geacht.

Het is interessant om te constateren dat het kabinet in zijn standpunt de redenering van de enquêtecommissie afwijst. Het stelt: 'zoals ook blijkt uit het rapport en de discussies waartoe het rapport geleid heeft, waren de opvattingen over deze diverse juridische aspecten van subsidieregelingen ten tijde van de door de commissie onderzochte periode minder helder uitgekristalliseerd dan in de analyse van de commissie geschied is'. De redenering die het kabinet wél volgt komt in grote lijnen overeen met mijn hierboven weergegeven standpunt. De D66-fractie komt dan ook, anders dan de enquêtecommissie, tot de eindconclusie dat het juridische karakter van de subsidieregelgeving in de jaren zeventig niet als

vaststaand kon worden beschouwd. Dat maakt het onmogelijk om een waardeoordeel over gebeurtenissen toen alleen op dat rechtskarakter te baseren.

Gerrit Jan
Wolffensprenger