

De achterkant van het Bijlmer-ongelijk

Naar verwachting zal komende week de Bijlmer-enquêtecommissie haar rapport aanbieden. Hoe zal dit rapport aansluiten bij de inhoud en de toonzetting van de openbare verhoren, die we zes weken lang hebben kunnen horen en aanschouwen? Het rapport van de veelgeprezen commissie Van Traa over opsporingsmethoden bij de politie bevatte nauwelijks nieuwe elementen. Dat was een gevolg van het feit dat haar strategie en de hoofdaccenten van haar onderzoek tijdens de verhoren reeds systematisch volledig en helder voor het voetlicht waren gebracht. Sensationele onthullingen tijdens de verhoren konden binnen een vooraf goed doordacht werkkader worden opgevangen. De trefzekere regie van de voorzitter Van Traa voorkwam dat eventuele ontsporing van scoringsbeluste parlementariërs, leden van de commissie zou kunnen ontstaan. De informatieoverdracht naar het geïnteresseerde publiek toe werd professioneel bewaakt. Een enquête is een eenmalige gebeurtenis. Het gezag en de geloofwaardigheid van een enquêtecommissie moeten dientengevolge voor het oog van de samenleving in een kort tijdsbestek worden opgebouwd. De bereikte diepgang tijdens het vooronderzoek en de daarop aansluitende consensus over de werkwijze tijdens de openbare verhoren zijn daarvoor onmisbare bouwstenen. Terugblikkend op de Bijlmerenquête rijst helaas een ander beeld op n.l. van een weliswaar ijverige enquêtecommissie, die echter tot op heden meer vragen heeft opgeroepen dan duidelijkheid heeft verschaft. In tegenstelling tot het rapport Van Traa zal de Bijlmer enquête-commissie in haar rapport veel moeten toelichten en verhelderen. Teveel vragen verdienen nog bijzondere aandacht. Vooral haar werkwijze en de toegepaste rangorde van de belangrijkste vraagstellingen vereisen een zorgvuldige toelichting van de commissie.

Na de eerste week van de verhoren constateert de heer Oudkerk in het Hollands Dagboek van de NRC met voldoening dat de "nieuwe werkwijze" van de Bijlmer-enquêtecommissie begint aan te slaan. Hij geeft niet aan wat onder die nieuwe werkwijze wordt verstaan noch waarom van de doeltreffende, koersvaste methode van Van Traa moest worden afgeweken. Marcel van Dam schrijft in zijn Volkskrant column de naar zijn oordeel door de commissie gemaakte grove fouten toe aan de zeer gebrekkige werkwijze: een niet goed onderbouwde strategie, overmatige effectbejag ten overstaan van de media, het uitvergrooten van details, het in een kwaad daglicht stellen van personen, een ontoereikende informatie-overdracht en de onjuiste rangorde van de belangrijkste vraagstellingen.

Ook over die rangorde laat de commissie klaarblijkelijk doelbewust onduidelijkheid bestaan. Desgevraagd antwoord voorzitter Meyer letterlijk dat "belangrijke vragen waarvan het antwoord al bekend is bij de commissie niet worden gesteld".

Van tweeën een: óf de commissie beschikt over harde doordachte argumenten om met betrekking tot haar werkwijze en inhoudelijke koersbepaling te handelen zoals ze heeft gedaan, óf - en ook dat zal dan uit haar rapport moeten blijken - tijdens de voorbereiding en inschatting van

het "verhorenproces" bereikte de commissie slechts een diepgang als die van een surfplank, als gevolg waarvan zij verwijtbaar door oppervlakkigheid een aantal grove inschattingsfouten heeft begaan.

In dat tweede geval heeft zij zich een schijnautoriteit aangemeten, die doorvreet als de conclusies van het rapport op haar merites en geloofwaardigheid moeten worden getoetst.

Deze vraagstelling voorafgaande aan de presentatie van het rapport is welbewust ongenueerd, omdat reeds nu waarneembaar is dat het optreden van de enquêtecommissie een aantal zeer schadelijke effecten heeft opgeleverd. In de eerste plaats de mensen met gezondheidsklachten benadeeld. De tape van de verkeersleiders bleek een volkomen fictief kruitvat te zijn en dus op een schijnontknoping uit te lopen. De commissie had haar opvatting over waarheidsvinding zelf moeten invullen door direct vast te stellen dat vals alarm was gegeven. Door dit na te laten heeft zij bij de mensen met gezondheidsklachten twee weken lang de beleving van "zie je wel, complot" in stand gehouden. Vervolgens hebben premier Kok en minister Netelenbos dit beeld versterkt door in een vlag van boosheid en afgaande op verkeerde, niet gecontroleerde, informatie een aantal ambtenaren te schorsen. Directeur-generaal Weck trok zich voor de duur van de openbare verhoren terug uit zijn ambt. Over deze ernstige vertrouwenscrisis tussen politiek bestuur en haar ondersteunende uitvoeringsorganisaties zweeg de enquêtecommissie in alle talen tijdens de verhoren van deze bewindslieden. In deze onzalige sfeer, die door de commissie in stand werd gehouden, werden vervolgens Erhard, Wolleswinkel, Weck en vele anderen gegrilld als potentieel meinedige beklaagden. Welke bescherming genieten getuigen bij een enquêtecommissie die er blijk van geeft op belangrijke punten de waarheid niet te willen weten en vervolgens de inhoud van de verkeersleiderstape fundamenteel fout citeert en interpreteert? Burgemeester Patijn wenste kennelijk niet meer geïdentificeerd te worden met de "stuurder aan de wal" en liet per brief aan de verantwoordelijke uitvoerders tijdens de ramp weten dat respect voor hun handelen het draagvlak is om eventueel gemaakte fouten onder ogen te komen. Een opmerkelijke interventie, die geen navolging kreeg bij de centrale overheid. Moet aan de enquêtecommissie niettemin het voordeel van de twijfel worden gegund? Voor de hand lijkt te liggen dat in het te verschijnen rapport veel aandacht zal uitgaan naar de relatie tussen politiek bestuur en uitvoerende instanties van de centrale overheid, zoals politie, brandweer, RLD, controlediensten, gezondheidsdiensten, etc. Het zal niemand zijn ontgaan dat de commissie een geprikkelde, vooringenomen toon aansloeg bij met name die personen die consequent de ontsporing van de enquêtecommissie inzake gesuggereerde complotten met simpele feiten ontzenuwden. Correcte informatieoverdracht werd tijdens de verhoren van Erhard, Wolleswinkel en Weck door de commissie tegengehouden of met ijsig ongeloof bejegend. Ik trok hierboven niet voor niets een vergelijking met de commissie Van Traa die met name succesvol en geloofwaardig was door een goede combinatie van harde verhoren en zorgvuldige informatieoverdracht naar de samenleving toe. Ik wil over de RLD-ers het volgende kwijt. Erhard, een zeer ervaren specialist op het gebied van onderzoek inzake luchtvaartongevallen, was de eerste die tegen de stroom geruchten in, de commissie erop wees dat zij met de tape van de verkeersleiding een vergaande beoordelingsfout maakte. Hij stootte op een muur van ongeloof. Hij had geen burgemeester Patijn boven

P 2114

zich die zijn moed en deskundigheid honoreerde. Ook niet twee weken na zijn verhoor toen de commissie haar eigen ongelijk met stilte omgaf.

De pogingen van Wolleswinkel om een samenhangend beeld te geven van het door hem uitgevoerde onderzoek naar de oorzaak van de ramp als mede over de lading, werden door de commissie volledig ontregeld: “We hebben weinig tijd, geen uitweidingen a.u.b., graag antwoorden met ja of nee.” Door negatieve antwoorden uit te lokken op detailvragen kwam het totaalbeeld geheel uit het lood te hangen. Ik aarzel niet om te zeggen dat de commissie het steile optreden van Wolleswinkel welbewust gestuurd heeft in de richting van negatieve beeldvorming. Bij dat totaalbeeld hoort ook het volgende. Zowel de luchtvaartinspectie als de luchtverkeersleiders zijn besloten beroepsgroepen. Zij zijn opgeleid in een discipline van deskundigheid die in de praktijk geen ruimte laat voor fouten. De vergelijking met het beroep dat chirurgen uitoefenen is op zijn plaats omdat belanghebbenden terecht het verwachtingspatroon koesteren dat hun lot in zeer deskundige handen is. Bewust als zij zijn over de “absolute” wissel die op hun deskundigheid wordt getrokken, zijn deze beroepsgroepen wellicht meer dan gemiddeld beducht voor negatieve beeldvorming. Dat is niet alleen begrijpelijk en invoelbaar, maar dat is ook goed. Eventueel gemaakte fouten die niet in de strafrechtelijke sfeer liggen, dienen “professioneel” te worden doorgelicht. Een chirurg die bij onbevoegden abusievelijk een negatief etiket krijgt opgeplakt, is gevaarlijk kwetsbaar in de uitoefening van zijn beroep. Dat geldt evenzo voor mensen die de veiligheid in de lucht moeten garanderen. De stelligheid, waarmee zij de veiligheid in de lucht garanderen en doeltreffend in noodsituaties opereren, is een essentieel element bij de afdwinging van veilig luchtverkeer. Tussen commercie en effectieve handhaving van veiligheid valt namelijk weinig te marchanderen. De waardering voor dit gedragspatroon waarbij het vermogen om hoofd- van bijzaken te onderscheiden centraal staat, neemt toe als je in een ‘fout’ vliegtuig zit of op de operatietafel ligt. Buiten deze werksfeer roept dit gedragspatroon nogal eens weerstanden op en wordt al gauw als arrogant bestempeld. Zowel de luchtvaartinspectie als de luchtverkeersleiding zijn gewend om in de uitoefening van hun beroep harde feiten te laten prevaleren boven vluchtige of suggestieve meningsvorming. Ter bewaking van deze noodzakelijk rigide beroepsdiscipline hebben ze ook goede verstaanders nodig, die inzicht tonen in de complexe eisen t.b.v. de veiligheid op een grote luchthaven. Daarmee zijn de verkeersleiders allerminst vrijgepleit van wat Wolleswinkel “telefonisch rampentoeisme” noemde, een potentieel gevaarlijke verwarring stichtende bemoeizucht tijdens een crisissituatie. Maar waarom bleef de commissie de RLD in de media als zondebok bejegenen? De RLD heeft in toenemende mate haar in het verleden gegroeide monopolie van overheidsbemoeienis met de gehele luchtvaart moeten delen met andere disciplines. Dat proces is eind jaren tachtig pas goed op gang gekomen. Omgevingsfactoren zoals milieu, infrastructuurcapaciteit, Europese regelgeving etc, noodzaakten tot ingrijpende aanpassingen van het luchtvaartbeleid en de RLD organisatie. Met behoud van de bestaande professionaliteit diende Weck de elkaar tegenstrevende belangen onder een noemer te brengen. Dit omvormings- en aanpassingsproces is door hem doelbewust

doorgevoerd. Kennelijk had de enquêtecommissie niet de wijsheid in huis om dit proces op waarde te schatten.

Vervolgens de politiek. Een Belgische topdiplomaat, een scherp waarnemer van Hollandse gedrag patronen, gaf na afloop van de enquêteverhoren het volgende commentaar: "Waar is Nederland mee bezig? Is Nederland zijn eigen professionaliteit in de luchtvaart aan het ondermijnen? In plaats van El Al, de grote veroorzaker van de ramp, doeltreffend aan te pakken conform internationale regels, is de enquêtecommissie bezig de eigen Nederlandse ziel zwart te blakeren, de jacht te openen op pekelsonden? Wordt Nederland met haar enorme vervoerstraditie gedomineerd door een kleinschalige interne schuldcultuur wanneer het gaat om de externe verdediging van zijn belangen? Waarom zijn de El Al operaties niet geheel of gedeeltelijk stopgezet door intrekking van de zgn. operationele vergunning in afwachting van volledige opening van zaken door El Al?"

In het verlengde van dit citaat zijn enige vervolgvragen op hun plaats. Waarom zijn de premiers Lubbers en Kok hierover niet ondervraagd? Waarom is minister Van Mierlo hierover niet gehoord? Waarom voert de commissie een eigen successtory op over de verkrijging van nog ontbrekende ladingpapieren na de ontstane verwarring in de bilaterale relatie tussen Israël en Nederland? Is een doeltreffende en politiek alleszins verantwoorde confrontatie met Israël en El Al als hoofdlijn van politieke sturing niet verre te prefereren boven de creatie van een atmosfeer van onderlinge verwijten waarbij zelfs beschuldigingen van antisemitisme de ether ingingen? In de rangorde van vraagstellingen had de enquêtecommissie aan deze belangrijke vragen absolute prioriteit moeten geven. Voor het herstel van het vertrouwen in de politiek had deze gedragslijn de volmondige instemming en begrip van eenieder verkregen. Waarom zijn de parlementaire vragen inzake de lading van het El Al toestel vrijwel exclusief gericht geweest op het vakministerie van Verkeer en Waterstaat? Sterker nog, hadden premier Kok en minister Netelenbos het tijdelijk terugtreden van Weck niet moeten voorkomen, teneinde de integriteit van hun politieke verantwoordelijkheid aan de samenleving te tonen? Het rapport van de Bijlmer enquêtecommissie zal hopelijk over al deze vragen uitsluitel geven ter completering van het onvolledige beeld dat de verhoren hebben opgeleverd.

Tenslotte:

De machtscheiding, de zogeheten "trias politica", heeft de democratie in onze samenleving ver gebracht. De in deze tijd vereiste omvangrijke gespecialiseerde deskundigheid op deelreinen evenwel tast het vermogen aan van de aansturende en controlerende machten in hun streven naar het primaat van de politiek. Het hierboven geschetste luchtvaartverhaal is exemplarisch daarvoor, doch staat niet op zichzelf. In Brussel zijn bijna tweeduizend comité's werkzaam, waarvan een belangrijk deel op zeer gespecialiseerde terreinen regelgevende bevoegdheid heeft. Leidt dat niet naar een corporatistische structuur? Een moderne versie van de gildensamenleving? De daarom zo noodzakelijke instandhouding van de machtscheiding en het aansturende en controlerende primaat van de politiek kunnen uitstekend gecompleteerd en verrijnd worden door het enquête-instrument. De verwarring door de nasleep van de

Bijlmerramp vormde een goede aanleiding om dit nog eens te bevestigen. De commissie lijkt daar geen gebruik van te maken, integendeel. Gewaakt moet worden voor het optreden van het zogenaamde "coach-syndroom". Dit is een verschijnsel waarbij het voetbalbestuur na teleurstellende resultaten in de ere-divisie zijn aanblijven rechtvaardigt door de verantwoordelijke trainer te ontslaan. Op langere termijn gaat het in wezen om de inhoudelijke wisselwerking tussen politiek bestuur en controle enerzijds en gespecialiseerde deskundige uitvoeringsorganisaties anderzijds. Dit open kanaal met twee richtingen verkeer stond er borg voor, dat Nederlandse belangen, zowel binnenslands als richting buitenland, door een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid werden gedragen. Gaan we imploderen?

De hierboven geciteerde Belgische diplomaat, in eigen land iets meer gewend aan interne "kloosterintriges", stelt kennelijk met verbazing vast dat deze traditioneel sterke inhoudelijke wisselwerking in Nederland afkalft door politieke denigrering van deskundige organisaties. Te hopen valt dat de Bijlmer enquêtecommissie inziet hoe fundamenteel dit alles is. Een open terugblik naar de vorige enquête kan een leerzaam vergelijk opleveren.

Oprecht valt te hopen, dat de Bijlmer-enquêtecommissie, alle kritische kanttekeningen ten spijt, erin zal slagen helderheid te verschaffen in het kernvraagstuk t.w. het verband tussen de ramp en het omvangrijke aantal gezondheidsklachten. Boekt de commissie op dit punt een goed en helder resultaat dan zullen de gemengde gevoelens over het verloop van de enquête beter gerelativeerd kunnen worden.

Mr. R. Schreurs

Instituut Clingendael

Van 1974 t/m 1991 Directeur bij de RLD

Van 1992 t/ 1998 Verkeersraad (permanente vertegenwoordiging Nederland bij de EU)