

Strikt vertrouwelijk: lekken in het openbaar bestuur

Government is the only known vessel that leaks from the top.²

Samenvatting

Het lijkt soms of in de publieke sector geheimen per definitie publiek zijn. Veel bestuurders klagen over het veelvuldig uitlekken van vertrouwelijke informatie en zien lekken als een belangrijke bedreiging van de integriteit van het openbaar bestuur. Dit artikel tracht een eerste afbakening en inventarisatie te bieden van het verschijnsel politieke en ambtelijke lekken. De nadruk ligt daarbij op het lekken van informatie als strijdmiddel in bureaupolitieke twisten. Ook zal worden ingegaan op ontwikkelingen in de Nederlandse politieke en bestuurlijke verhoudingen die mogelijk de achtergrond vormen van de toename van het aantal lekken. In de slotparagrafen wordt onderzocht wat deze analyse oplevert voor het normatieve debat over de integriteit van het openbaar bestuur.

1. Openbaring van bestuur

Discretie is een deugd die in 'Den Haag' niet meer zo courant is. Voor veel ambtenaren en politici lijkt te gelden dat in het openbaar 'besturen' en 'openbaren' synoniemen zijn. Er gaat geen week voorbij waarin niet in een van de kranten of actualiteitenrubrieken gedetailleerd wordt bericht over vertrouwelijke beleidsvoornemens, voorlopige standpunten of voorgenomen benoemingen. Steeds vaker lijken er gaten te vallen in het schip van staat. Een paar voorbeelden:

- Op een willekeurige septemberdag in 1991 werd bij de redactie van *NOS-Laat* de volgende brief bezorgd:

'Geachte redactie,

Hierbij vraag ik uw aandacht voor het volgende: Zeer recente ontwikkelingen op het Ministerie van Justitie nopen mij ertoe u te informeren over, naar mijn mening, verkeerde beleidsvoering. Zij zijn maatschappe-

M.A.P. Bovens, H.G. Geveke en J. de Vries¹

zijn verbonden aan de interfacultaire vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden. Correspondentie-adres: Wassenaarseweg 52, 2333 AK Leiden. Tel. 071-273888.

lijk en politiek/financieel, alweer naar mijn mening, onjuist en derhalve ongewenst. In de bijlage geef ik weer wat, kortheidshalve, de problematiek is. Gegeven de kwaliteit van uw parlementair redactioneel werk en de goede en vele aandacht die uw rubriek krijgt, zend ik u deze informatie in de hoop dat u, met eventueel nader eigen onderzoek, hieraan aandacht kan en wil schenken, teneinde de ogen van de politici te openen en de publieke opinie hierover te informeren. [...] De informatie die ik u toezend is juist en zeer vertrouwelijk.

Met de meeste hoogachting verblijf ik,

een ambtenaar van het Ministerie van Justitie.'

Bij de brief was een bijlage gevoegd met daarin een overzicht van enkele privatiseringsplannen die op dat moment bij Justitie werden ontwikkeld en waarover de interne en interdepartementale besluitvorming nog niet was afgerond.

- Begin 1991 werd naar aanleiding van een artikel in het vakblad *Divebo* voor dierenhandelaren bekend dat er sinds juni 1990 door de Algemene Inspectiedienst (AID) geen zendingen apen en giftige slangen meer werden gecontroleerd wegens het ontbreken van speciale hulpmiddelen zoals vangstokken, handschoenen en maskers. Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, waaronder de AID ressorteert, zou hiertoe richtlijnen hebben uitgevaardigd. Het Tweede Kamer-lid Tommel (D66) stelde daarop vragen aan minister Bukman van Landbouw. In zijn antwoord ontkende de minister dat de AID niet beschikte over speciale hulpmiddelen. Later moest hij echter toegeven dat hij ongelijk had. In een zogeheten *amice*-briefje bood de minister zijn verontschuldiging aan voor de verkeerde antwoorden, die te wijten zouden zijn geweest aan communicatiestoornissen binnen de AID. Het briefje lekte vervolgens uit, waarop door secretaris-generaal Joustra de rijksrecherche werd ingescha-

keld om het lek te vinden. 'De minister is er niet van gediend dat brieven uit zijn persoonlijk archief worden gelicht en vervolgens verspreid', aldus het ministerie.³

- Eind september 1992 pleitte de commissie-Meijer, die door de minister van Defensie was ingesteld om te adviseren over de toekomst van de dienstplicht, tegen de invoering van een vrijwilligersleger. Niet lang daarna, op 3 oktober, publiceerde het *NRC Handelsblad* een geheim advies van de directie Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie, waarin het standpunt van de commissie-Meijer werd afgewezen en waarin ook ernstig kritiek werd geuit op de uitgangspunten die de commissie bij haar analyse had gehanteerd. (De commissie-Meijer had deze uitgangspunten echter aangereikt gekregen door de minister zelf.) Hierover geïnterrupteerd door Van Mierlo (D66) antwoordde premier Lubbers dat de marechaussee bezig was met een onderzoek op het ministerie naar het doorspelen van het advies aan het *NRC Handelsblad*.⁴

In elk van deze voorbeelden is sprake van wat in het Haagse jargon 'lekker' wordt genoemd, het naar buiten brengen van vertrouwelijke informatie. Voor zover deze lekken zelf in de openbaarheid komen – in het eerste voorbeeld werd er met de brief van de ambtenaar van Justitie door de journalisten verder niets gedaan – leiden zij meestal tot echte of gespeelde verontwaardiging bij de verantwoordelijke bewindslieden. Een intern onderzoek door het bureau van de secretaris-generaal, of in ernstiger gevallen door de rijksrecherche of marechaussee, behoort tot de standaardreacties. Veelal wordt over dat interne onderzoek nooit meer iets vernomen. Het huidige kabinet lijkt echter vastbesloten te zijn de strijd aan te binden met het lekken van vertrouwelijke informatie. Minister Dales van Binnenlandse Zaken ziet lekken nadrukkelijk als een van de belangrijke bedreigingen van de integriteit van het openbaar bestuur.⁵ In de ministerraad zijn, mede op instigatie van minister-president Lubbers, die zich al geruime tijd ergert aan het uitlekken van allerlei informatie, in het bijzonder de lekken rond het begrotingsoverleg uitgebreid aan de orde geweest. Daarnaast is in de Tweede Kamer en door de Raad van State geklaagd over het voortijdig laten uitlekken – soms door bewindslieden zelf – van adviezen van dit laatste college en is het kabinet nadrukkelijk gevraagd deze lekken te bestrijden.⁶

Ondanks het feit dat het lekken naar de pers tot de 'Haagse manieren' is gaan behoren, heeft het verschijnsel in de politicologische en bestuurskundige literatuur nauwelijks systematische aandacht gekregen.⁷ Dit artikel tracht een eerste inventarisatie en analyse te bieden van politieke en ambtelijke lekken. Exploratie, het in kaart brengen van het verschijnsel, staat centraal. Daartoe zal eerst, in paragraaf 2, het begrip 'lekker' nader worden omschreven en zal het verschijnsel worden afgebakend van andere vormen van openbaring en openbaarheid. In paragraaf 3 zal een aanzet worden gegeven voor een typologie van politieke en ambtelijke lekken. In paragraaf 4 concentreren we ons op één type: het lekken van informatie als strijdmiddel in bureaupolitieke twisten. Ofschoon in deze paragrafen veel voorbeelden uit de Nederlandse landelijke politiek worden gebruikt, staat het bieden van een algemeen analysekader voorop. In paragraaf 5 zullen enkele condities die de achtergrond vormen van de mogelijke toename van het aantal lekken in 'Den Haag', worden gepresenteerd. In de paragrafen 6 en 7, ten slotte, zal de normatieve, beleidsmatige kant aan de orde komen en zal bekeken worden wat deze eerste inventarisatie oplevert voor het huidige debat over de integriteit van het openbaar bestuur.

2. Anoniem, openbaar en vertrouwelijk

De metafoor van het 'lek' is afkomstig uit de wereld van de materialen. Door een lek, in een leiding, een band of een mandje, komen zaken naar buiten die binnen hadden moeten blijven. Het omgekeerde kan ook, bij lekkende dijken, daken en schepen stroomt water naar binnen dat juist buiten had moeten blijven. Hier zullen we vooral aansluiten bij het eerste beeld. Onder lekken verstaan wij hier *het op basis van anonimiteit in de openbaarheid brengen van vertrouwelijke informatie door bekleeders van politiek-bestuurlijke posities*. Deze omschrijving bevat een aantal elementen die het lekken onderscheidt van andere handelingen waarbij informatie, die eigenlijk binnen had moeten blijven, vanuit organisaties naar buiten wordt gebracht, maar die we toch niet direct lekken zouden willen noemen.

In de eerste plaats is anonimiteit belangrijk. Dit is om lekken enigszins af te bakenen van 'klokkelui-den', waarbij het naar buiten brengen van informatie

meestal niet wordt verheimelijkt. Een ander belangrijk verschil met klokkeluiden zit in de aard van de informatie. Bij klokkeluiden is er in beginsel sprake van het openbaren van misstanden, bij lekken kan het om elke soort informatie gaan.⁸ De afbakening met klokkeluiden kan echter niet strikt zijn; zoals we zo dadelijk zullen zien is klokkeluiden eerder een species van het genus lekken dan een aparte categorie.⁹ Sommige gevallen van klokkeluiden beginnen bij voorbeeld anoniem, terwijl anderzijds lekken ook gericht kan zijn op het openbaren van misstanden.

In de tweede plaats moet er sprake zijn van het in de openbaarheid brengen van informatie. Dit element van openbaarheid onderscheidt lekken van spionage of (land)verraad – al geldt ook hier dat spionage en lekken in sommige gevallen dicht tegen elkaar aan liggen. Voorts is openbaarheid van belang omdat daarmee de band met de media binnen de omschrijving wordt gebracht. Wij hanteren hier geen breed lek-begrip, waarbij het enkel naar buiten brengen van vertrouwelijke informatie, bij voorbeeld naar specifieke politieke tegenstanders of zakelijke concurrenten, reeds ‘lekken’ wordt genoemd. In onze, beperkte, omschrijving dient de informatie voor een ruimer publiek toegankelijk te zijn gemaakt. Dit impliceert dat in de meeste gevallen journalisten een belangrijke rol spelen.

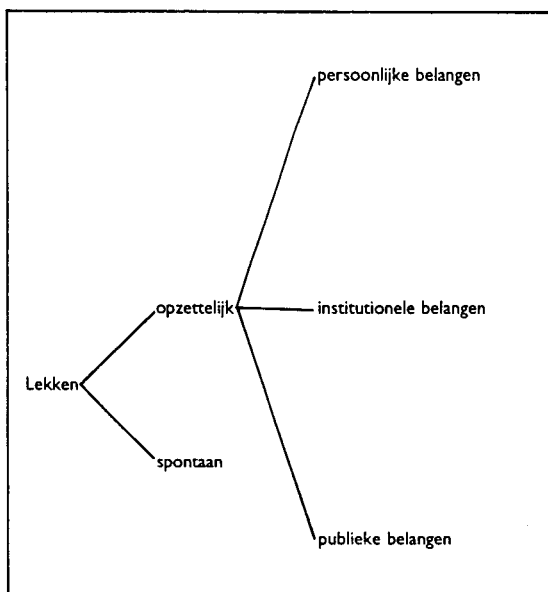
Het derde element, vertrouwelijke informatie, is cruciaal. Zonder vertrouwelijkheid is er geen sprake van lekken, hoogstens van het naar buiten brengen van publieke geheimen of van het verkondigen van algemene waarheden. Het jongetje uit het sprookje van Andersen dat riep dat de keizer geen kleren aan had, ‘lekte’ niet, hij zei alleen wat iedereen al wist. Die vertrouwelijkheid van de informatie dient voor het overige echter ruim te worden genomen. Lekken kan variëren van het schenden van staatsgeheimen, via het doorgeven van interne memo’s en conceptnota’s, tot het voortijdig verbreken van een embargo. Ook het begrip ‘informatie’ dient in dit verband breed te worden opgevat. Lekken en ‘roddelen’ liggen dicht bij elkaar. Net als bij roddelen hoeft het bij lekken niet altijd om correcte informatie te gaan. Het naar buiten brengen van interne geruchten valt ook onder lekken, mits de boodschapper zelf overtuigd is van de juistheid van de gegevens – dit om lekken te onderscheiden van desinformatiecampagnes.

Wij beperken ons hier, om praktische redenen, tot ambtenaren en politici, de bekleders van politiek-bestuurlijke posities. Dit laatste element is uiteraard geen centraal onderdeel van de omschrijving. In het bedrijfsleven wordt ook geлект, bij voorbeeld over aandelenemissies, fusies, beursnoteringen en bestuurswisselingen. De particuliere sector kent echter zijn eigen regels en praktijken en verdient daarom aparte aandacht.

Tot slot een paar woorden over de grammatica van het lekken. In het Nederlands kent het woord ‘lek’ zowel een onzijdige als een mannelijke vorm. Onder ‘het lek’ verstaan wij hier de bron van de informatie, de persoon of de afdeling die het gat in de organisatie vormt waardoor de informatie naar buiten komt. In het eerste voorbeeld uit de inleiding was dat een anonieme ambtenaar van Justitie. Met ‘de lek’ wordt de inhoud, de vertrouwelijke informatie zelf aangeduid, in dit geval de bijlage met daarin de privatiseringsplannen. ‘Lekken’, als werkwoord, duidt dan het gehele proces aan. Bij lekken is er naast een bron ook altijd een beoogde ontvanger, meestal een journalist, die vervolgens als intermediair optreedt voor andere beoogde ontvangers zoals politici, belangengroepen en burgers.¹⁰ In het eerste voorbeeld trachtte de ambtenaar de redactie van de NOS-rubriek nadrukkelijk als intermediair te gebruiken om ‘de ogen van politici te openen en de publieke opinie te informeren’.

3. Spontane en opzettelijke lekken

Politiek-ambtelijke lekken kennen niet alleen een eigen syntaxis en structuur, maar ook een rijkdom aan soorten. Men kan deze op vele manieren proberen te ordenen, bij voorbeeld naar gelang de bron van de informatie (politici, ambtenaren, derden), op basis van de ontvanger (pers, Kamerleden, belangengroepen, politici, derden) of naar gelang de wijze van verspreiding (mondeling, fax, post, e-mail etc.). Wij zijn hier vooral geïnteresseerd in lekken als een vorm van strategisch gedrag. Omdat strategisch gedrag ruwweg te omschrijven valt als gedrag dat gericht is op het realiseren van belangen, zullen wij de vele verschijningsvormen van politieke en ambtelijke lekken indelen op basis van de *intentie* van de bron. Een dergelijk onderscheid levert de volgende, eerste indeling op:



Figuur 1: Een eerste typologie van politiek-ambtelijke lekken

I Spontane lekken. Een vrij groot aantal politiek-ambtelijke lekken ontstaat spontaan, zonder dat het lek enige intentie heeft om vertrouwelijke informatie naar buiten te brengen. Men verspreekt zich bij voorbeeld tijdens een interview of praat zijn mond voorbij, een gesprek wordt afgeluisterd, of vertrouwelijke stukken komen per ongeluk in verkeerde handen terecht. Een paar voorbeelden uit binnen- en buitenland:

- Ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden lekten veel staatszaken uit via de Haagse taveernen en uitspanningen waar de regenten na afloop van hun vergaderingen bijeenkwamen om te dineren en te drinken. Tijdens het pimpelen vlogen er regelmatig staatsgeheimen over tafel, ook wanneer daar allerlei buitenstaanders aanzaten. 'Een van de bekendste trefpunten uit de tijd van De Witt was de uitspanning van Maerten Aernout. Daar verzamelde zich dagelijks een illustre gezelschap van leden van de Staten-Generaal, de Raad van State, de Staten van Holland en de Gecommitteerde Raden, die vrijuit over lopende staatszaken van gedachten wisselden.'¹¹
- Bob Woodward en Carl Bernstein, de journalisten van de *Washington Post* die een grote rol speelden bij het

aan het licht brengen van de Watergate-affaire, brachten op een gegeven moment een routinebezoek aan de hoofdofficier van justitie die belast was met de vervolging van de inbrekers in het hoofdkwartier van de Democratische Partij. Het bureau van de officier bleek geheel bedekt te zijn met stapels documenten die betrekking hadden op de zaak. Als goede journalisten hadden zij het vermogen ontwikkeld om teksten ondersteboven te lezen. Tijdens het gesprek, dat verder over koetjes en kalfjes ging, ontdekte Woodward dat helemaal links vooraan op het bureau een brief lag van een firma die vermoedelijk betrokken was geweest bij de levering van af luisterapparatuur aan de inbrekers. Na afloop belden ze de firma op en kwamen ze erachter dat dit inderdaad het geval was. Vervolgens schreven ze er een stukje over, tot grote woede van de hoofdofficier, die hen vervolgens ontbood en op hoge toon eiste dat zij zouden onthullen welk lid van zijn staf had gelekt.¹²

- Op 3 januari 1992 kwamen de plannen van de minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek en premier Lubbers voor een bezoek aan Zuid-Afrika voortijdig in de publiciteit doordat minister Van den Broek zich versprak. Tijdens een nieuwjaarsreceptie wilde een journalist van *De Telegraaf* een lunchafspraak met de minister maken. Toen de journalist een datum voorstelde, antwoordde de minister per ongeluk dat hij dan niet kon, omdat hij dan in Zuid-Afrika zat.

In de eeuwen sinds de Republiek is er verrassend weinig veranderd in het gedrag van gezagsdragers en journalisten. Het café van Maerten Aernout heet nu *De Posthoorn*, *Nieuwspoort* of het *Statenrestaurant*. De ambiance mag moderner zijn, de structuur van het spontane lek blijft vaak dezelfde. Over sommige parlementaire journalisten gaat bij voorbeeld het verhaal dat zij regelmatig per eerste klas van en naar Den Haag reizen in de hoop nieuwtjes op te vangen. De eerste-klasse coupés in die treinen zijn bijna zonder uitzondering gevuld met hoge ambtenaren die vaak, zonder hun stem te dempen, actuele beleidszaken in de trein met collega's bespreken.

Wat in de afgelopen eeuwen wel is veranderd, is de informatiedrager. Naast het gesproken woord en het document zijn er allerlei andere communicatiemiddelen ontwikkeld. Elke moderne informatiedrager heeft echter een zekere gevoeligheid voor spontane lekken. Niet alleen de gesprekken in het café, in de trein of in de lift kunnen worden afgeluisterd, dat-

zelfde blijkt ook buitengewoon eenvoudig met de draagbare en autotelefoons waarmee menige hoge ambtenaar of politicus in de beslotenheid van de dienstauto een vertrouwelijk gesprek dacht te kunnen voeren. Documenten kunnen bij een kopieerapparaat achterblijven en in verkeerde handen raken; faxen kunnen verkeerd terechtkomen of bij het fax-apparaat achterblijven en vervolgens toevallig gelezen worden; E-mail kan in het geheugen achterblijven en interne computernetwerken blijken telkens weer kinderlijk eenvoudig te kraken.¹³

Veel spontane lekken worden door journalisten uitgelokt. Een goede journalist kan op basis van 'snippers' informatie een vermoeden ontwikkelen dat vervolgens via de telefoon, op recepties en ontvangsten of in de wandelgangen van het Binnenhof aan een aantal betrokkenen wordt voorgelegd ter verificatie. Ook komt het geregeld voor dat een journalist tijdens dergelijke informele telefoontjes een plausibele of provocerende stelling over een actuele kwestie poneert om te zien wat deze voor reacties oproept. Vaak voegt elke gesprekspartner in zo'n situatie relevante gegevens toe, hetzij omdat men in de veronderstelling verkeert dat anderen de vertrouwelijkheid ook hebben geschonden en men dus lekt in commissie, hetzij om te laten zien dat men ook insider is, of omdat men bang is dat het verhaal eenzijdig blijft en slecht voor de eigen positie zal uitpakken. Zo ontstaat langzaam de lek en wordt de grens tussen bewust en onbewust lekken geleidelijk overschreden.

II Opzettelijke lekken. In andere gevallen zijn lekken niet het gevolg van loslippigheid, slordigheid of journalistieke provocaties, maar wordt de vertrouwelijke informatie door politici of ambtenaren doelbewust naar buiten gebracht. In de inleiding zagen we daar al enkele voorbeelden van. In grote lijnen kan men deze categorie van bewuste lekken in drieën indelen, al naar gelang het belang dat het lek trachtte te behartigen:

a. Gericht op persoonlijke belangen – Politici en ambtenaren kunnen er persoonlijk belang bij hebben bepaalde zaken naar buiten te brengen. Dat kunnen in de eerste plaats materiële belangen zijn. Veel vertrouwelijke informatie is immers op geld waardeerbaar. Er valt veel te verdienen met informatie over

het afschaffen van subsidieregelingen, over discontoverlagingen en andere monetaire koerswijzigingen.

– Het meest notoire voorbeeld van de afgelopen jaren – al is nooit volledig duidelijk geworden of hier sprake was van een expliciet lek of van een publiek geheim – is het WIR-lek. Dit had betrekking op het kabinetsbesluit van 26 februari 1988 om de Wet op de Investeringsrekening af te schaffen. De WIR bood ondernemingen en instellingen de mogelijkheid bij omvangrijke investeringen subsidie aan te vragen bij het ministerie van Economische Zaken. In het weekeinde dat volgde op het zeer geheime kabinetsbesluit bleek het bedrijfsleven plotseling en op grote schaal nog gauw van de WIR gebruik te hebben gemaakt. Dit kostte de overheid enkele miljarden aan extra subsidie. De Tweede Kamer verzocht daarop om een onderzoek naar het mogelijke uitlekken van het kabinetsbesluit. Uit onderzoek van de rijksrecherche bleek dat, hoewel het besluit, tegen de voorschriften in, vele malen was gekopieerd, niet aangetoond kon worden dat het besluit ook daadwerkelijk naar buiten was gebracht. De vermeende kennis bij het bedrijfsleven leek gebaseerd te zijn op risico-berekening en onderlinge imitatie.

Een voor lekken gevoelige sector is ook de administratie van persoonsgegevens.

– In Australië is in de zomer van 1992 een omvangrijke handel in vertrouwelijke persoonsgegevens onthuld. Grote banken, verzekeringsmaatschappijen en andere kredietverleners konden via tussenpersonen gebruik maken van een netwerk van informanten bij de overheid. Deze 'Information Exchange Club' bestond uit politieagenten, werknemers van de dienst voor het wegverkeer en ambtenaren van uitvoeringsorganen in de sfeer van de sociale zekerheid, die in ruil voor vaste bedragen informatie verstrekten over het strafrechtelijke verleden, de financiële situatie en de persoonlijke levensomstandigheden van burgers. In totaal waren meer dan 250 politieagenten en andere ambtenaren bij deze handel betrokken en gingen er jaarlijks vele miljoenen guldens in om.¹⁴

Bij deze vormen van lekken is er al gauw sprake van corruptie, fraude of (bedrijfs)spionage. Daarnaast kan lekken ook meer immateriële belangen dienen. Het uitlekken van gevoelige informatie kan een doeltreffend middel zijn om iemands loopbaan te maken of te breken.

- Zo werd, kort na het besluit om een parlementaire enquête bouwsubsidies in te stellen, de positie van staatssecretaris Brokx van Volkshuisvesting onhoudbaar toen een persoonlijke brief van CDA-fractievoorzitter De Vries aan minister-president Lubbers uitlekte met daarin de volgende passage: 'Dat alles overwegend meen ik dat Gerrit er – zowel politiek als persoonlijk – wijs aan zou doen de weg vrij te maken voor een andere bewindspersoon op deze post'. Interessant bij deze casus is overigens dat onduidelijk is wie de hand heeft gehad in het uitlekken van deze brief. Sommigen beweren dat Brokx zelf de brief heeft gelekt in een poging om via een vertrouwensvotum van de CDA-fractie zijn positie te versterken.¹⁵

Dreigt men bij een benoeming te worden gepasseerd of staat een onwelgevallige persoon op de nominatie, dan kan een lek naar de pers een middel zijn om zijn gram te halen of de benoeming van de concurrent af te wenden. Ten slotte dienen in dit verband ook de situaties te worden genoemd waarbij ambtenaren en 'backbenchers' aan journalisten vertrouwelijke inlichtingen verschaffen om zo hun status te verhogen of de informatie als handelswaar te gebruiken, in ruil voor een goede pers of een eventuele wervedienst op een later tijdstip.

b. Gericht op institutionele belangen – Politici en ambtenaren kunnen ook vertrouwelijke informatie naar buiten brengen om daarmee het belang van hun eigen afdeling, departement of sector te dienen. Het voortijdig laten uitlekken van beleidsvoornemens kan een middel zijn in het (bureau)politieke spel om de macht. In Nederland is bij de politieke en bestuurlijke besluitvorming vaak een aantal, min of meer gelijkwaardige, actoren betrokken die via moeizame onderhandelingen tot een vergelijk moeten zien te komen.¹⁶ Door te lekken kan men de eigen positie trachten te versterken. Men kan zo bij voorbeeld de eigen achterban of de publieke opinie mobiliseren, of de andere partijen voor een voldongen feit plaatsen of in discrediet brengen. Het belangrijke verschil met de eerste categorie is dat het lekken hier niet in eerste instantie gebeurt om er persoonlijk beter van te worden, maar dat men er 'hogere', institutionele belangen mee tracht te dienen. Wordt bij de op eigen belang gerichte lekken de grens met persoonlijke corruptie al snel overschreden, bij deze categorie is er een sterke overlap met wat Van Gunste-

ren 'collectieve corruptie' heeft genoemd: het op een oneigenlijke manier bevorderen van de belangen van de eigen afdeling of organisatie.¹⁷

c. Gericht op publieke belangen – Individuele ambtenaren en gezagsdragers kunnen ten slotte ook vertrouwelijke informatie naar buiten brengen met het oog op de behartiging van het algemeen belang. Dit is de meest ideële categorie. Het lekken is in deze gevallen gericht op het onthullen van (vermeende) misstanden binnen de organisatie of de maatschappij, zoals fraude, wetsovertredingen, mismanagement of andere vormen van deviant bestuur. Het meest bekende voorbeeld hiervan is 'Deep Throat', de geheime informant van Woodward en Bernstein, die hen in een parkeergarage op de hoogte hield van de pogingen die binnen het Witte Huis werden ondernomen om de Watergate-affaire te verhullen. Bij deze categorie is er een sterke verwantschap met klokkeluiden, werkweigering en andere vormen van institutioneel burgerschap.¹⁸

In deze bijdrage zullen wij ons voornamelijk beperken tot de tweede categorie: opzettelijke, door institutionele belangen ingegeven lekken. Die categorie is uit het oogpunt van politiek-bestuurlijke besluitvorming verreweg de meest interessante. Bovendien kan men voor theorievorming over de andere twee categorieën nauw aansluiten bij het werk dat er al is gedaan op het terrein van corruptie, respectievelijk klokkeluiden.¹⁹ Over het lek als middel in de politieke en ambtelijke strijd om de macht is veel minder bekend.

4. Lekken als bureaupolitiek instrument

Een kenmerk van politiek-bestuurlijk optreden dat de laatste jaren sterk op de voorgrond is getreden, is het verschijnsel *bureaupolitiek*.²⁰ De media maken op gezette tijden melding van hoog oplopende conflicten tussen ambtelijke instanties. Of het nu gaat over de vervaardiging van een nieuw paspoort, de inzet van militairen bij vredesoperaties, de opvang van asielzoekers, de uitvoering van het milieubeleid, de aanleg van een spoortraject of over de vraag wie er verantwoordelijk moet zijn voor de buitenlandse politiek, de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen of de reorganisatie van de politie, de achteloze

krantelezer kan nauwelijks meer ontsnappen aan het beeld dat strijd, rivaliteit en competitie tussen overheidsorganisaties betrekkelijk alledaagse en normale verschijnselen zijn. Steeds vaker ook gaan er stemmen op deze vormen van bureaupolitiek positief te waarderen.²¹ Maar deze positieve waardering geldt niet onvoorwaardelijk. Bestuurlijke rivaliteit kan ook te ver doorschieten. Overeenstemming wordt dan onmogelijk, conflicten gaan een eigen leven leiden en bindende beslissingen blijven uit. Zoals bureaucratie kan verworden tot bureaucratisme, zal excessieve bureaupolitiek tot *bureaupolitisme* leiden.²²

Het hanteren van een bureaupolitiek perspectief legt de nadruk op de politieke dimensies van besluitvorming in overheidsorganisaties: onderhandeling, coalitievorming, conflict en strategisch gedrag. Vooral dat laatste heeft hier onze aandacht. Er blijken legio manieren te zijn waarmee actoren in conflictsituaties trachten hun institutionele belangen veilig te stellen. Het gebruik maken van 'inner circles' en informele beleidscircuits, het op gang brengen van geruchten, het majoreren en minoreren in onderhandelingsituaties, het sluiten van onderhandse coalities en deze plotseling weer opzeggen, het manipuleren van procedures en spelregels, het inschakelen van externe maar partijdige adviseurs en commissies, het selectief aandragen, structureren en verspreiden van informatie, het nemen van vage beslissingen, het bedrijven van symboolpolitiek en het negeren van orders behoren tot de standaardtechnieken om probleemdefinities te beïnvloeden, tegenstanders uit te schakelen of te omzeilen en besluitvormingsprocessen te vertragen, te versnellen, vooruit te schuiven of uit te stellen.²³ In hoeverre het gebruik van zulke technieken effectief is, hangt af van vele factoren, zoals de mate waarin bepaalde kwesties als bedreigend of als profijtelijk worden ervaren, de relatieve machtsposities en reputaties van betrokken actoren en hun vaardigheden deze om te zetten in bureaupolitieke winst.

Lekken is een van de vele strategieën en tactieken in dat bureaupolitieke spel. Met het naar buiten brengen van vertrouwelijke informatie wordt getracht de eigen institutionele positie in de besluitvorming te verstevigen en die van rivalen te ondermijnen.²⁴ De publieke opinie en de pers vervullen in veel bestuurlijke conflictsituaties namelijk een katalyserende

rol. De grote publiciteit die rond sommige strijdpunten ontstaat, zorgt voor een geheel eigen dynamiek in de besluitvorming, met nieuwe kansen voor de ene en risico's voor de andere partij. Publiciteit kan zorgen voor een publieke steun in de rug, een geducht wapen in de bureaupolitieke strijd. Voor actoren die hun activiteiten willen uitbreiden of verleggen naar andere beleidsterreinen, kan het de toegang verzekeren tot besluitvormingsarena's. Voor actoren die reeds actief zijn op een beleidsterrein, betekent steun van het publiek dat andere partijen bepaalde wensen en ideeën niet zomaar naast zich neer kunnen leggen. Publiciteit kan er ook toe leiden dat een besluitvormingsarena wordt opgelegd: meer partijen gaan zich met de besluitvorming bemoeien. Degenen die de besluitvormingsarena klein willen houden, zullen daarom anticiperen op het uitlekken van vertrouwelijke gegevens. Enerzijds zullen bepaalde opties bij voorbaat worden uitgesloten omdat deze toch onuitvoerbaar zijn als ze eenmaal zijn uitgelekt. Anderzijds kan worden getracht de besluitvorming in het uiterste geheim te laten plaatsvinden.²⁵ Vanwege zulke anticipatieprocessen kan het impliciet of expliciet dreigen met lekken een effectief machtsmiddel zijn. Dit bureaupolitieke spel blijft niet tot de ambtelijke burelen beperkt. Vaak spelen Kamerleden, en in het bijzonder de fractiespecialisten, passief (als 'doorgeefluik') en soms zelfs actief (als initiator of medespeler) een belangrijke rol.

Om een scherper zicht te krijgen op het gebruik van lekken als bureaupolitiek instrument, is het nuttig een onderscheid te maken tussen verschillende categorieën lekken die zijn gericht op behartiging van het eigen, institutionele belang. Een eerste en algemeen onderscheid is dat tussen geautoriseerde lekken en niet-geautoriseerde lekken.

Geautoriseerde lekken vinden plaats met medeweten of toestemming van een hoger geplaatste in de organisatie, variërend van het afdelingshoofd tot de minister. Zo gaat het verhaal dat Willem Drees in de tijd dat hij premier was altijd de namen voor burgemeestersbenoemingen liet uitlekken omdat er in die periode nogal wat kandidaten rondliepen met een dubieus oorlogsverleden. Als er na een tijdje niets boven water kwam, kon hij die persoon veilig benoemen.²⁶ En de toenmalige minister van WVC

Brinkman staat erom bekend dat hij in het begin van de jaren tachtig iedere nieuwe versie van de media-nota via zijn ambtenaren liet uitlekken om zo alle bezwaren te kunnen verwerken in de uiteindelijke versie.²⁷

Bij *niet-geautoriseerde lekken* is het medeweten van een hoger geplaatste bij het naar buiten brengen van vertrouwelijke informatie afwezig. Of er sprake is van een al dan niet geautoriseerd lek valt vaak moeilijk uit kranteberichten af te leiden. De grens tussen geautoriseerde en niet-geautoriseerde lekken is dan ook vloeïend; wat met medeweten van een afdelingshoofd gebeurt, hoeft niet de instemming van de wethouder of de minister te hebben.²⁸ Daarnaast zal de toestemming om iets te lekken in veel gevallen stilzwijgend worden verleend. Een goede ambtelijke verstaander heeft aan een half politiek woord genoeg.

Naast het algemene onderscheid tussen geautoriseerde en niet-geautoriseerde lekken kan een nadere onderverdeling in categorieën lekken worden gemaakt, al naar gelang het resultaat dat met het uitbrengen van de vertrouwelijke informatie wordt beoogd.²⁹ We onderscheiden achtereenvolgens mobiliserende lekken, antagonistische lekken en conditionerende lekken. In elk van deze categorieën kunnen weer specifieke vormen voorkomen. De classificatie die op deze wijze ontstaat is weergegeven in figuur 2.

We hebben niet de illusie dat deze classificatie waterdicht is. Bij de constructie van classificaties en typologieën gaat het altijd om een afweging tussen empirische uitsluitendheid en analytische uitputtendheid. Terwijl een te globale classificatie geen recht doet aan de empirische rijkdom in soorten, waardoor de onderscheiden categorieën elkaar niet geheel uitsluiten en overlappingsen ontstaan, bestaat bij een analytisch uitputtende classificatie de kans dat in sommige van de onderscheiden categorieën geen of zeer weinig empirische voorbeelden kunnen worden gevonden. Wij hebben getracht een zeker evenwicht tussen beide te vinden.

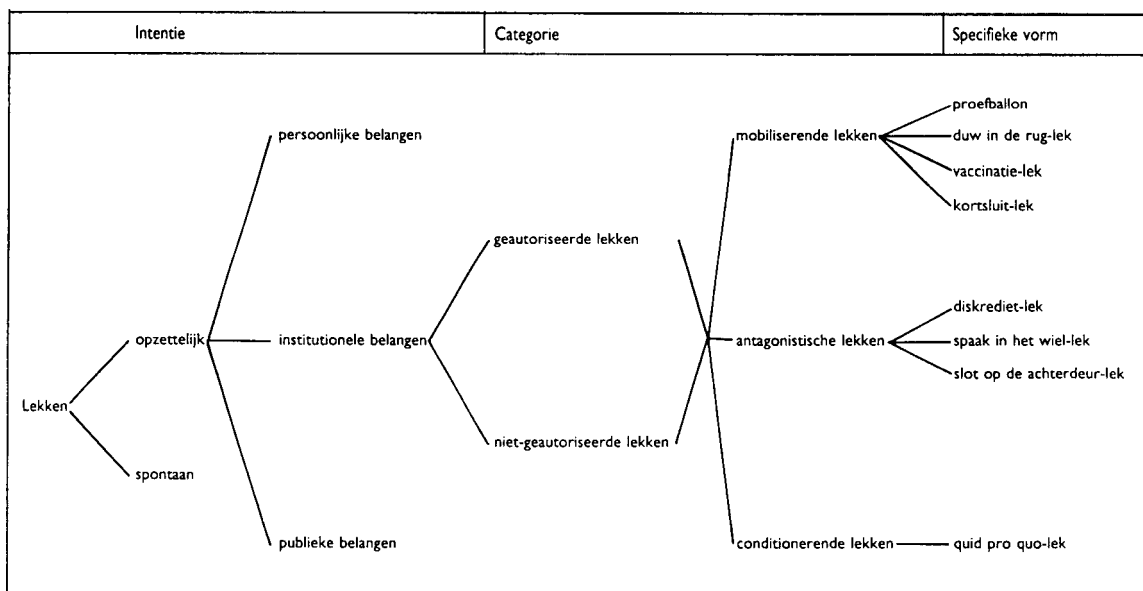
1. Mobiliserende lekken. Het lekken van vertrouwelijke informatie kan er allereerst op zijn gericht de beleidsvoorkeuren van andere actoren, of het publiek als geheel, zodanig te beïnvloeden dat er steun ontstaat voor, of verzet tegen, een bepaalde gedach-

te, maatregel of beleid. Een mobiliserend lek kan zowel 'positieve' als 'negatieve' boodschappen over het eigen beleid bevatten, maar de laatste overheersen. Met positieve boodschappen kan meer eer worden behaald via officiële aankondigingen. Bij negatieve boodschappen, zoals bezuinigingen, belastingmaatregelen of reorganisaties, is het vaak beter om zelf te lekken dan dit aan anderen over te laten. Door zelf te lekken kan men de situatie enigszins in eigen hand houden en voorkomen dat men in het defensief wordt gedrongen. Ook hier geldt dat de aanval vaak de beste verdediging is. Via het uitlekken van vertrouwelijke informatie kan het publiek of de eigen achterban alvast worden voorbereid op bepaalde maatregelen die minder gunstig voor hen zullen uitpakken. Tot de mobiliserende lekken behoren onder andere:

De *proefballon*: het naar buiten brengen van vertrouwelijke informatie om de publieke reactie te peilen. Proefballonnen zijn in veel gevallen geautoriseerde lekken. Nieuwe voorstellen worden gelanceerd zonder dat sprake is van een afdoende uitgewerkt plan of beleidsmatige onderbouwing. Wordt het voorstel met een warm onthaal ontvangen of blijft een heftige publieke reactie uit, dan is de weg geplaveid voor verdere besluitvorming. Mocht er weerstand ontstaan, dan is van een officieel voorstel geen sprake.

- Een aantal jaren geleden lekte een interne notitie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat uit waarin werd gepleit voor het niet verder aanpakken van files om zo te bereiken dat automobilisten zouden overstappen naar het openbaar vervoer. Na de beroering die daarover bestond, sprak de secretaris-generaal tegen dat deze voorstellen van volgens hem 'jonge, enthousiaste ambtenaren' beleid van het departement zouden worden.³⁰

Het *duw-in-de-rug-lek*: het naar buiten brengen van vertrouwelijke informatie met de bedoeling om steun te verwerven bij het algemene publiek of specifieke achterbannen. In de Angelsaksische literatuur wordt wel gesproken van een *plant*: 'information planted in the press to serve the established policy line'.³¹ In tegenstelling tot een proefballon gaat het bij het duw-in-de-rug-lek niet zozeer om het peilen van de publieke reactie, maar om het gericht



Figuur 2: Een verfijnde typologie van politiek-ambtelijke lekken

beïnvloeden van meningen en attitudes om beleid mogelijk te maken. Eén van de tactieken om negatieve boodschappen ingang te doen vinden is bij voorbeeld het zogenaamde ‘murw’ maken. Door een bezuinigingsronde bij voorbeeld niet in haar geheel, maar in stukjes uit te laten lekken, kan men proberen te voorkomen dat er een golf van protest ontstaat of kan men de publieke opinie het gevoel geven dat de situatie zeer ernstig is.

- Er is wel gesuggereerd dat de voortdurende onthullingen in het *NRC Handelsblad* in 1989 over het bestaan van een uitgebreid netwerk van georganiseerde criminelen het resultaat waren van geplande lekken die de verschuiving in het overheidsbeleid van kleine naar georganiseerde misdaad moesten ‘begeleiden’.³²
- Op 13 april 1992 opende de *Volkscrant* met het bericht dat premier Lubbers tijdens de begrotingsbesprekingen het voorstel zou hebben gedaan het nog betrekkelijk nieuwe stelsel van studiefinanciering te ontmantelen. Hoewel de premier en de minister van Onderwijs direct ontkenden dat van een dergelijk voorstel sprake zou zijn, hield de krant vol dat haar bronnen betrouwbaar waren. In de weken die volgden op het bericht werden de politieke signalen om op de studiefinanciering te bezuinigen steeds sterker. Op 29 april merkte

CDA-fractievoorzitter Brinkman in de Tweede Kamer op dat op de studiefinanciering nog wel viel te bezuinigen. Twee dagen later tekende *Het Parool* zelfs uit de mond van een anoniem CDA-Kamerlid op dat beide regeringsfracties het al eens zouden zijn over ‘vervanging’ van de Wet Studiefinanciering. Dat bericht bleek voorbarig, want ten minste een deel van de CDA-fractie hield vast aan de afspraak uit het regeerakkoord dat de ouderonafhankelijke basisbeurs overeind wordt gehouden. Maar het klimaat was wel veranderd: bezuinigingen op het beursstelsel waren niet langer onbespreekbaar.

Het *vaccinatie-lek*: het naar buiten brengen van vertrouwelijke informatie om verzet tegen bepaalde maatregelen op gang te brengen. Een vaccinatie-lek is in feite het spiegelbeeld van het duw-in-de-rug-lek. In termen van de medische metafoor die hier wordt gehanteerd, gaat het bij een vaccinatie-lek om het activeren van het afweersysteem.

- In 1991 had het gemeentebestuur van Den Haag de directeuren van de gemeentelijke diensten opdracht gegeven om twintig procent in hun begrotingen te schrappen. Eind maart 1992 lekte een vertrouwelijke notitie uit van de directeur van de Haagse Dienst Kunst en Cultuur. In die notitie werden voorstellen gedaan

om in totaal 16,7 miljoen gulden te schrappen van het kunstenbudget van 82 miljoen. Geen enkele culturele instelling werd daarin gespaard, van de Haagse Kunstkring, de majorettenverenigingen en de stadsklokkeniste tot het Nationale Toneel en het Residentie Orkest. Na het bekend worden van de plannen brak in de kunstwereld grote onrust uit, want de notitie werd gelezen als een volwaardige beleidsnota van burgemeester en wethouders waaraan niet te ontkomen viel. Er werden protestbijeenkomsten belegd en er verscheen een paginagrote advertentie namens 75 organisaties in de dagbladen. De wethouder van Financiën en Cultuur merkte na dit protest op dat de notitie slechts bedoeld was voor 'een zorgvuldige afweging, rekensommen waarvan het jammer is dat ze zijn uitgelekt'. Het verzet tegen de plannen had in ieder geval succes, want uit de op 22 april 1992 gepresenteerde voorjaarsnota van de gemeente Den Haag bleek dat de gemeente afzag van ingrijpende bezuinigingen op de kunst- en cultuursector. In plaats van 16,7 miljoen werd nu voor slechts 3,2 miljoen gesnoeid.³³

Het *kortsluit-lek*: het naar buiten brengen van vertrouwelijke informatie als een manier om de hiërarchie en formele procedures te omzeilen en zo de aandacht te trekken van bewindslieden en top-ambtenaren. Omdat de tijd van deze personen schaars is en het aanbod van informatie enorm, maken zij een selectie in de informatie waarop zij hun aandacht richten. Een van de selectiecriteria is de mate waarin de media aandacht aan bepaalde zaken schenken. Door te lekken kunnen ambtenaren of afdelingen een strijdpunt hoger op de politieke agenda proberen te krijgen.

- Het in de inleiding genoemde lek, waarin bekend werd dat de Algemene Inspectiedienst niet meer zou controleren op de illegale handel in giftige diersoorten, is een mooi voorbeeld van een kortsluit-lek. De controleurs van de AID hadden er intern al diverse malen op gewezen dat de inspectie veel gevaar met zich mee bracht. Ook een rapport van de Rijksbedrijfsgezondheidsdienst uit 1989 had al uitgewezen dat bijtewonden van apen en slangen en het inademen van stof in de ruimten waarin deze dieren verblijven kunnen leiden tot vergiftiging en andere ziekten. Maar deze signalen hadden blijkbaar geen effect. Ze bereikten in ieder geval niet de top van het ministerie van LNV die iets aan het probleem had kunnen doen. Pas na de publiciteit werd tot aanschaf van beschermend materiaal overgegaan.³⁴

2. *Antagonistische lekken*. Terwijl mobiliserende lekken bedoeld zijn om de eigen achterbannen, de algemene publieke opinie of bewindslieden te beïnvloeden, zijn antagonistische lekken direct gericht op het afhouden of in de hoek duwen van een tegenspeler in de (bureau)politieke strijd. Gebruik makend van de metafoor van het voetbalspel kan hier gesproken worden van het spelen op de man in plaats van op de bal. Antagonistische lekken vinden plaats wanneer de druk van een bepaalde actor of een daaraan gelieerde pressiegroep op een andere actor te groot wordt, bij voorbeeld wanneer het verkeersbeleid het dreigt af te leggen tegen het milieubeleid. Men kan dan trachten deze druk te verminderen door het openbaar maken van vertrouwelijke informatie. Daarmee kan een tegenspeler in diskrediet worden gebracht, kan hem een voet worden dwars gezet of kan hij voor een voldongen feit komen te staan. Vaak leiden zulke lekken tot een tegenreactie in de vorm van een antagonistisch contra-lek. Geen koe is immers zo bont of er zit wel een vlekje aan. Tot deze minder zachtzinnige vorm van lekken behoren:

Het *diskrediet-lek*: het naar buiten brengen van vertrouwelijke informatie die betrekking heeft op door het publiek negatief te waarderen aspecten van het gedrag van een tegenspeler, om zodoende de eigen onderhandelingspositie te versterken. De boodschap in een diskrediet-lek kan op allerlei zaken betrekking hebben: van vermeende incompetentie en disloyaliteit tot fraude, corruptie of afwijkende seksuele gewoonten. Omdat het gemakkelijker is om personen dan organisaties in diskrediet te brengen, kunnen diskrediet-lekken vaak worden aangetroffen bij benoemingen en verkiezingen.

- In juni 1991 kwamen in Italië geheime documenten boven water die wezen op een innige relatie tussen de socialistische leider Craxi en een grote mafiabos, blijkbaar met de bedoeling hem te diskwalificeren als beoogd premier.³⁵ Ook bij de recente Amerikaanse presidentsverkiezingen konden pogingen van de verschillende campagnestaven worden waargenomen om elkaars kandidaten verdacht te maken. Zo kwam presidentskandidaat Bill Clinton in opspraak nadat een brief van hem uit 1969 was uitgelekt, waarin hij een instructeur van het trainingskamp voor reserveofficieren bedankte dat deze hem uit militaire dienst had gehouden.³⁶

Diskrediet-lekken komen echter ook wel voor bij organisaties.

- Op het hoogtepunt van de koude oorlog wilde het Amerikaanse leger toestemming krijgen om eigen nucleaire raketten te ontwikkelen. Het leger had daarvoor de steun nodig van de marine, maar deze was reeds bezig samen met de luchtmacht een gezamenlijk wapensysteem op te zetten. Om de relatie tussen marine en luchtmacht te ondermijnen en zo de marine in de armen van het leger te duwen, liet een aantal legerkolonels een interne notitie van de luchtmachtstaf uitlekken via de *New York Times*. De marine beschuldigde vervolgens de luchtmacht ervan dat deze allerlei vertrouwelijke stukken liet uitlekken.³⁷

Het *spaak-in-het-wiel-lek*: het naar buiten brengen van vertrouwelijke informatie om zaken die in de doofpot dreigen te worden gestopt er weer uit te halen; of om besluitvorming te verhinderen, terug te draaien, te vertragen, te saboteren of stop te zetten. Spaak-in-het-wiel-lekken komen vooral voor bij sterk conflictueuze besluitvormingsprocessen. Voor actoren die aan de verliezende hand zijn, is dit lek soms de enige vorm van hindermacht die nog overblijft.³⁸

- Begin vorig jaar werden enkele vertrouwelijke rekeningen van het Centraal Planbureau openbaar. De berekeningen hadden betrekking op de effecten van hogere energieheffingen op de Nederlandse economie. Ze waren gemaakt in opdracht van de commissie-Wolfson, die op dat moment nog haar rapport over de energieheffingen moest uitbrengen. De minister van Economische Zaken Andriessen greep de uitgelekte gegevens aan om zich in een toespraak voor het Nederlands Verbond van Ondernemers in de Bouwnijverheid alvast tegen een eenzijdige belastingverhoging op energie te keren. Een meerderheid van de Tweede Kamer vond dat de minister voor zijn beurt had gesproken, omdat het rapport van de commissie-Wolfson nog niet was verschenen. Deze commissie schortte na de uitspraken van de minister haar werkzaamheden tijdelijk op. Nadat het rapport uiteindelijk was verschenen, waagde een enkele politieke partij zich echter nog aan onversneden steun voor hogere energieheffingen. D66 verklaarde de heffingen zelfs tot 'dood paard'.³⁹

Het *slot-op-de-achterdeur-lek*: het naar buiten brengen van vertrouwelijke informatie om ervoor te zor-

gen dat bepaalde besluiten niet meer kunnen worden teruggedraaid. Slot-op-de-achterdeur-lekken bevatten vaak 'positieve' boodschappen, zoals mogelijke BTW-verlagingen of salarisverhogingen. Door de illusie te wekken dat bepaalde besluiten al zijn genomen, komen de verantwoordelijke besluitvormers min of meer voor een voldongen feit te staan en wordt het moeilijker om zonder prestige- of legitimiteitsverlies het besluit te ontkennen of terug te draaien.

- In het voorjaar van 1968 werd bekend – door een lek – dat generaal Westmoreland na het Tet-offensief de Amerikaanse president Johnson had verzocht een groot aantal extra militairen in te zetten in Vietnam. In de media werden op dat moment heftige pleidooien gehouden om de zinloos geachte oorlog te beëindigen. De president stond na publikatie van het bericht onder grote druk om niet toe te geven aan het verzoek van de generaal. Johnson gaf echter geen krimp. Hij maakte bekend dat de oorlog zou worden voortgezet en dat er wellicht opnieuw troepen naar het strijdtoneel zouden moeten worden gezonden. Desalniettemin lekte er een week later een geheime notitie uit, waarin werd aangegeven dat door het ministerie van Defensie plafonds waren gesteld, die er in feite op neer kwamen dat er geen nieuwe soldaten naar Vietnam zouden gaan. Het bekend worden van deze maatregel, die niet officieel was aangekondigd, noch de instemming van de president had, werd in de Amerikaanse samenleving met groot enthousiasme begroet. Dit maakte het voor Johnson, die toch al niet populair meer was, moeilijk om te blijven vasthouden aan zijn eerdere uitspraken. Doorgaan met het uitzenden van troepen zou niet alleen zijn populariteit verder doen dalen en zo een herverkiezing onmogelijk maken, het zou bovendien betekenen dat hij publiekelijk een conflict met zijn minister van Defensie, Clark Clifford, zou moeten aangaan. De president accepteerde uiteindelijk dan ook de beleidswijziging.⁴⁰

3. *Conditionerende lekken*. Ten slotte kan het lekken niet zozeer gericht zijn op de directe beïnvloeding van de publieke opinie of van de tegenspelers in de besluitvorming, maar op de beïnvloeding van het journalistieke bedrijf. Omdat de media een invloedrijke rol vervullen als intermediair tussen de overheid en het publiek, is een goede verstandhouding met de pers voor politieke en ambtelijke actoren van groot belang om het publiek te kunnen informeren,

beleid te promoten, steun te verwerven of tegenstanders een voet dwars te zetten. Om de goede relatie met de media te bestendigen kan het nuttig zijn af en toe vertrouwelijke informatie naar buiten te brengen. Dit is vaak in beider belang: door de openbaring van interne stukken heeft de journalist zijn primeur en de politicus of ambtenaar zijn verhaal in de krant.

Het belangrijkste conditionerende lek is het *quid-pro-quo-lek*. Daarbij gaat het om het naar buiten brengen van interne stukken, saillante details of bepaalde achtergrondinformatie in ruil voor medewerking of coulantie van de zijde van de journalist wanneer het functioneren van de eigen organisatie in de media ter sprake komt. Door het af en toe vrijgeven van exclusieve informatie kan een zekere mate van 'goodwill' worden gekweekt die een later beroep op de pers mogelijk maakt om bepaalde zaken wel of juist niet te publiceren. Deze vorm van lekken vereist echter de nodige subtiliteit. Er bestaat in de Nederlandse parlementaire journalistiek geen *favor-bank*, zoals in Tom Wolfes boek *The Bonfire of the Vanities*. Deals tussen verslaggevers en Kamerleden zijn 'not done'. De beroepstrots van journalisten verhindert meestal dat men rechtstreeks een beroep op eerder geleverde diensten kan doen.

Niet in alle gevallen gaat het in deze categorie om echte lekken. Soms is de informatie niet vertrouwelijk maar gewoon nog 'in het apparaat' blijven steken. De journalist wordt dan gewezen op het feit dat op bepaalde plaatsen voor hem interessante informatie valt te halen. Soms ook wordt vertrouwelijke informatie gewoon naar buiten gebracht om te laten zien dat men een belangrijke speler of 'insider' is in de besluitvorming.⁴¹ Op dit punt is er een belangrijke overlap met de op persoonlijke belangen gerichte lekken.

Onze classificatie van mobiliserende, antagonistische en conditionerende lekken laat zien dat er vele motieven kunnen zijn voor het gebruik van lekken als bureaupolitiek instrument. Het kan gaan om het ondermijnen van rivalen, het brengen van een boodschap, het frustreren van de besluitvorming, het verwerven van steun, het verzekeren van de implementatie van voorstellen en het onderhouden van goede relaties met de media. De mate waarin een lek succesvol is – dat wil hier zeggen: voldoet aan het berei-

ken van het doel waarmee de vertrouwelijke informatie naar buiten is gebracht – is, naast de aard van de boodschap en de bereidheid van de media om er aandacht aan te besteden, echter ook afhankelijk van de *methode* die wordt gehanteerd om de vertrouwelijke informatie naar buiten te brengen.⁴²

Opzettelijk lekken kan op vele manieren. Tot de meest voor de hand liggende werkwijzen behoren het voeren van achtergrondgesprekken en het 'off-the-record' doen van mededelingen. Daarnaast komen voor: het even weggelopen bij een gesprek zodat de journalist bepaalde stukken kan lezen of zelfs kan wegnemen, het telefonisch doorgeven van anonieme tips en het deponeren van volledige notities, nota's en brieven, of alleen de saillante passages daaruit, op de tafel of deurmat van de journalist. Lekken die meer bij de tijd zijn gebruiken de fax of het computermodem. Het lek hoeft niet altijd zelf te lekken om ervoor te zorgen dat bepaalde vertrouwelijke informatie naar buiten komt. Men kan ook gegevens doorspelen aan actoren van wie men weet dat ze, wanneer ze onder druk worden gezet, de informatie zullen prijsgeven.

Uit een onderzoek van Kaiser naar de relatie tussen journalisten en parlementariërs blijkt dat het merendeel van de Kamerleden weleens 'off the record' informatie geeft. De meerderheid van de Kamerleden zegt ook wel eens journalisten te vragen of die iets over een bepaald onderwerp willen schrijven, zodat er later Kamervragen over kunnen worden gesteld.⁴³ Het lekken neemt ook wel de vorm aan van een driehoekje: een ambtenaar lekt iets aan een Kamerlid, dat lekt vervolgens naar een journalist, deze kopt het verhaal in de krant, waarna het Kamerlid er vervolgens weer vragen over stelt (die de ambtenaar dan weer moet beantwoorden).

5. Lekken in Nederland: de zwarte markt van vertrouwelijke informatie

De onrust in regeringskringen en de grote frequentie waarmee in de pers melding wordt gemaakt van 'vertrouwelijke informatie', suggereert dat het lekken in Den Haag hand over hand toeneemt. In hoeverre is die suggestie correct? Lekt het schip van staat tegenwoordig door al zijn naden? Vooropgesteld dient te worden dat het uitlekken van vertrouwelijke informatie op zichzelf geen modern ver-

schijnsel is: ook in vroeger tijden werd er in Den Haag bewust of onbewust gelekt – zie de voorbeelden uit de tijd van de Republiek en de burgemeestersbenoemingen van Drees.⁴⁴ Dank zij het proefschrift van De Bruijn weten we wel heel veel over de situatie in de Republiek, maar naar de politieke en ambtelijke lekken in het naoorlogse Koninkrijk is geen systematisch onderzoek verricht.⁴⁵ Dat is ook niet eenvoudig, omdat het heimelijke karakter van lekken een kwantitatieve analyse bijna onmogelijk maakt. Wij hebben voor dit artikel geen systematisch onderzoek gedaan naar de frequentie van het lekken in de naoorlogse periode. We kunnen er hoogstens op wijzen dat de door ons geraadpleegde spelers in de Haagse arena, voornamelijk voorlichters en parlementaire journalisten, de ervaringen van de politici bevestigden. Unaniem heeft men de indruk dat het aantal lekken in de afgelopen twintig jaar een stijgende lijn vertoont. De enige andere indicator die wij daarvoor hebben, is het aantal onderzoeken dat door de rijksrecherche is ingesteld naar het uitlekken van vertrouwelijke informatie.

Deze lichte, gemiddelde toename in het aantal onderzoeken van de rijksrecherche in het ressort 's-Gravenhage zegt echter niet zo veel. Het gaat maar om een klein aantal zaken. Bovendien is mogelijk dat men vroeger andere vormen van onderzoek hanteerde. Ook nu nog beperken sommige departementen zich tot een intern onderzoek, terwijl Defensie bij voorbeeld gebruik maakt van de marechaussee. Anderzijds zegt deze toename wellicht meer over de toegenomen ergernis bij de top van departementen over lekken dan over het feitelijke aantal lekken. Vaak heeft het rechercheonderzoek een ritueel karakter en dient het vooral om de opwinding bij anderen te sussen. Slechts een klein aantal onderzoeken leidt tot daadwerkelijke disciplinaire of strafrechtelijke maatregelen.

Laten we echter aannemen dat het aantal lekken in de afgelopen twintig jaar, in vergelijking met de pe-

riode 1945-1975, inderdaad sterk is gestegen. Hoe zou men dit dan kunnen verklaren? Bij deze, bij gebrek aan harde gegevens uiteraard zeer tentatieve, analyse kan de metafoor van de markt behulpzaam zijn. Bij lekken gaat het immers om schaarse, want vertrouwelijke, informatie en is er sprake van aanbieders (politici en ambtenaren) en vragers (journalisten). Deze markt van vertrouwelijke overheidsinformatie is een zwarte markt, er kan niet openlijk worden gehandeld omdat het gaat om verboden waar. Vragers en aanbieders ontmoeten elkaar niet altijd in het openbaar en zijn zich bewust van het feit dat de transactie als onoirbaar kan worden bekritiseerd. Vooral de aanbieders hebben geen belang bij openbaarheid. Ontdekking kan hun immers op disciplinaire maatregelen komen te staan. Vragers naar overheidsinformatie, de journalisten die de informatie publiceren, zullen daarom hun bron blijven beschermen, waardoor de transactie met geheimzinnigheid wordt omgeven. Afhankelijk van de mate waarin het verschijnsel lekken door de autoriteiten wordt getolereerd, is de markt echter meer of minder zwart van karakter. Soms is er sprake van een grijze markt, bij voorbeeld in het geval van geautoriseerde lekken.

Welke vraag- en aanbodfactoren zijn mogelijkerwijs bepalend voor de groei van de handel op deze markt in overheidsinformatie? In de eerste plaats kan men wijzen op de volgende *aanbodfactoren*:

1. Strijd om de zwevende kiezer. Het Nederlandse politieke stelsel vertoonde in het verleden op het politieke niveau kenmerken van een pacificatiedemocratie.⁴⁶ Terwijl de samenleving aan de basis sterk verdeeld was, werd instabiliteit voorkomen doordat de politieke elites van de zuilen gingen samenwerken. Met behulp van verschillende spelregels werden dreigende conflicten gepacificeerd. De spelregel omtrent geheimhouding zorgde ervoor dat vertrouwelijke informatie niet vroegtijdig uitlekte. Op deze manier werd consensus binnen de samenleving nagestreefd. Een belangrijke voorwaarde voor het slagen van de pacificatiedemocratie was dat werd afgezien van mobilisatie van de kiezers. Deze waren destijds in de termen van Daalder lijdelijk en lijdzaam.⁴⁷ Het Nederlandse politieke stelsel is vanaf de tweede helft van de jaren zestig geconfronteerd met een proces dat wordt aangeduid met de term ontzui-

Tabel 1: Aantal onderzoeken Rijksrecherche naar schending ambtsgeheim bij departementen en Staten-Generaal 1982-1992 (Bron: Rijksrecherche ressort 's-Gravenhage)

1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1	1	–	2	2	1	5	2	–	1	4

ling. Door processen van deconfessionalisering en individualisering zijn de oude, vertrouwde zuilen uiteengevallen. Niet accommodatie van tegenstellingen, maar het aanzetten daarvan door polarisatie werd van belang geacht. De kiezers raakten hun lijdelijkheid en lijdzaamheid kwijt en begonnen te zweven. Zij raakten los van hun zuil. Omdat de kiezers op drift raakten nam de concurrentie om de stemmen toe. Bij het bereiken van de kiezer spelen de massamedia een grote rol: zij creëren een beeld van de politiek en de politici. Veel politici lijden daarom aan wat Vis ooit een 'politiek-publicitair complex' heeft genoemd.⁴⁸ Voor Kamerleden en vooral voor de 'backbenchers' onder hen is bekendheid bij de kiezer van zeer groot belang. Daarvoor zijn goede contacten met de media een belangrijke voorwaarde. Dit leidt bij voorbeeld tot een toename van wat wij de conditionerende lekken hebben genoemd.

2. *Ontkokering en issue-netwerken.* Ook op ambtelijk niveau stond in de periode 1945-1975 het bereiken van consensus voorop. Tijdens de verzuiling werd het beeld van de conflictloze administratie benadrukt. Ambtenaren waren neutraal en werkten loyaal mee aan beleid waartoe politieke gezagsdragers opdracht gaven. Een probleem was wel dat de verschillende ministeries sterk verkokerd waren, waardoor interdepartementale coördinatieproblemen ontstonden. De verkokering had echter ook voordelen. De beleidssectoren waren overzichtelijk en kenden, als een soort functionele zuilen, bepaalde ambtelijke spelregels waarmee conflicten moesten worden voorkomen. Een voorbeeld van zo'n ambtelijke spelregel was het streven zoveel mogelijk beleids- en beheersproblemen op ambtelijk niveau op te lossen. Slechts in laatste instantie werd een kwestie naar het politieke niveau getild. Een tweede voorbeeld was de regel dat een minister nooit publiekelijk werd afgevalen. In deze periode was er aldus weinig ruimte en reden voor het lekken van informatie. In de afgelopen decennia wordt het bestuurlijke stelsel in Nederland echter in toenemende mate gekenmerkt door fragmentering. Langzamerhand is er sprake van ontkokering, waardoor het aantal actoren is toegenomen. De ontwikkeling gaat van gesloten beleidscircuits naar issue-netwerken. Dit zijn ad hoc-coalities van personen en groepen die geïnteres-

seerd zijn in een specifiek beleidsvraagstuk. Binnen deze ad hoc-coalities wordt veel bureaupolitiek bedreven en lekt men soms om de belangen van instituties veilig te stellen. Dit is met name het geval wanneer er sprake is van belangentegenstellingen tussen verschillende actoren binnen een beleidsarena. Deze factor kan leiden tot een toename van de antagonistische lekken.

3. *Ambtelijke voorportalen als politieke arena's.* De vergaderingen van de Tweede Kamer en, in mindere mate, het kabinetsberaad hebben hun functie als politieke arena voor een deel verloren. Door strakke regeerakkoorden, strakke fractiedisciplineren, het overleg in het Torentje en andere vormen van strategisch monisme zijn kabinet en Kamer het eindpunt geworden in het politieke proces. Wanneer beleidsvoorstellen eenmaal daar zijn aangeland, zijn er vaak lange onderhandelingen en moeilijke compromissen aan voorafgegaan. In dat stadium hebben de meeste spelers zich reeds gecommiteerd en valt er niet veel meer aan de voorstellen te wijzigen. Het politieke bedrijf heeft zich daardoor binnen het beleidstraject naar voren verplaatst en vindt in belangrijke mate plaats in de ambtelijke voorportalen en issue-netwerken. Wie nog wat in de melk wil brokkelen, moet er daarom vroeg bij zijn. Eenmaal tot stand gekomen politieke compromissen zijn zeer moeilijk open te breken. Voor een aantal Kamerleden, in het bijzonder de leden van de oppositie en voor de backbenchers van de regeringsfracties, is het politieke leven er daarmee niet eenvoudiger op geworden. De interdepartementale onderhandelingen en het bewindslidenoverleg zijn niet openbaar en slechts voor een kleine elite binnen de fractie toegankelijk. Voor de politieke outsiders is lekken naar de pers, al dan niet in samenspel met belanghebbende ambtenaren, een van de weinige manieren waarop men kan proberen politieke invloed uit te oefenen. Dit functieverlies van het parlementaire werk kan een belangrijke bron zijn voor mobiliserende en antagonistische lekken, in het bijzonder voor de spaak-in-het-wiel-lekken.

4. *De veranderende beroepsethiek en taakopvatting van ambtenaren.* Het aantal overheidsorganisaties en ambtenaren is de laatste decennia sterk gegroeid, waardoor de kans op lekken alleen al in abso-

lute zin is toegenomen. Daarnaast is de ambtelijke taakopvatting sterk veranderd. De ambtelijke ethiek is op het punt van discretie minder strak dan in het verleden het geval was. De politiek-bestuurlijke dichotomie staat onder druk. Destijds werden loyaliteit en neutraliteit sterk benadrukt en bestonden er strenge regels omtrent geheimhouding. Tegenwoordig doen zich veel meer gevallen van ambtelijk activisme voor en zijn deze tot op zekere hoogte ook geaccepteerd geraakt. De vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren is sterk verruimd en ambtenaren kiezen tegenwoordig naast loyaliteit of 'exit' ook voor 'voice' strategieën.⁴⁹ Dit leidt tot meer op het (vermeende) algemeen belang gerichte lekken, maar het vermindert ook de scrupules over het bureaupolitieke gebruik van lekken. Daarbij heeft het takenpakket van het overheidsapparaat belangrijke wijzigingen ondergaan. Men is allang niet meer alleen gericht op uitvoering, maar is vooral ook bezig met de produktie van beleid, in de breedste zin van het woord. Het uitgebreide ambtelijke apparaat neemt zelf initiatieven tot beleid en wacht dikwijls het gunstige politieke moment af om de eigen ideeën te realiseren. De macht, de status en soms ook de carrière van ambtenaren hangen af van het succes van hun projecten. Ambtenaren identificeren zich daarom met hun beleid en zullen veel doen om het gerealiseerd te krijgen. De pers kan daarbij zo nu en dan een handje helpen. Zo bestaat er een zekere symbiose tussen sommige overheidsorganisaties en bepaalde journalisten. De defensiespecialist van *De Telegraaf* heeft bij voorbeeld altijd zeer goede contacten in de krijgsmacht, terwijl anderzijds een journaliste van *de Volkskrant* vaak zeer goed ingevoerd blijkt te zijn in de beleidsvoornemens van de welzijnspoot van WVC. Bij die beleidsproducerende overheid horen tegenwoordig ook forse voorlichtingsapparaten. Een aantal directeuren van deze diensten en veel van de politieke woordvoerders zijn gerekruteerd uit de mediawereld. Hoewel deze voorlichtingsambtenaren mede als taak hebben niet-geautoriseerde lekken tegen te gaan, rekenen zij het tegenwoordig ook tot taak beleidsvoorstellen uit te proberen of departementaal beleid te verkopen. Door hun mediacontacten kunnen zij vaak zeer behulpzaam zijn bij het uitzetten van sommige geautoriseerde, mobiliserende lekken, zoals de proefballon of het duw-in-de-rug-lek.

De sterke groei van het aantal lekken wordt daarnaast ook bevorderd door enkele *vraagfactoren*:

1. *De strijd om de zwevende lezer.* De rol van de media in het politieke en bestuurlijke proces is de laatste decennia groter geworden. De meeste lekken in Nederland vinden echter plaats via de dag- en weekbladjournalistiek. De krantenwereld is met twee ontwikkelingen geconfronteerd die de behoefte aan gelekte informatie kan hebben gestimuleerd. Aan de ene kant is er sprake van een sterke concentratie in de dagbladwereld, die gepaard is gegaan met een forse groei van de omvang van de Haagse redacties van de grote dagbladen en persdiensten. De grote kranten hebben naast de traditionele parlementaire verslaggevers specialisten in dienst, die zijn vrijgesteld om rapportages te maken of zich op een beleidssector te concentreren. Er is daarnaast sprake van een afnemende binding tussen medium en gebruiker. Het verzuilde persbestel uit het verleden was in vergelijking met het huidige bestel veel pluriformer van karakter. Er waren verschillende kranten met een ideologische boodschap voor de verschillende zuilen en een sterke binding tussen krant en lezer. De huidige media concurreren om zwevende lezers en worden daardoor naar het midden van de markt gedwongen. In deze strijd om de oplages kunnen primeurs belangrijk zijn. Vandaar dat er gejaagd wordt op vertrouwelijk overheidsnieuws waarmee de bladen zich van elkaar kunnen onderscheiden en de Haagse verslaggevers hun salaris kunnen waarmaken.

2. *De veranderende beroepsethiek van journalisten.* Belangrijk daarbij is dat de mores van de journalisten sterk zijn veranderd. In het verleden waren journalisten veel gezagsgetrouwer. Er bestonden banden tussen politici en de hoofdredacteurs van de kranten en de directeuren van de omroepen die tot dezelfde zuil behoorden. Romme, bij voorbeeld, had directe contacten met *de Volkskrant*, terwijl Bruins-Slot (fractievoorzitter ARP) hoofdredacteur was van *Trouw*. Soortgelijke personele banden bestonden er tussen PvdA, Vara en *Het Vrije Volk*. Op deze manier werden weliswaar geautoriseerde lekken mogelijk gemaakt, maar konden anderzijds afspraken worden gemaakt tussen hoofdredacteurs en politici om 'wilde' lekken te voorkomen. Door

deze connecties wist men bij voorbeeld publikaties over de voor het Koninklijk Huis zo pijnlijke affaire rond Greet Hoffmans lange tijd te voorkomen. De benadering van politici door journalisten is de laatste decennia echter onmiskenbaar assertiever geworden.

Illustratief voor deze wijziging is een anekdote van de journalist Herman Bleich over de benadering van de minister-president, die in een nog niet eens zo ver verleden werd aangesproken met de term 'excellentie': 'De gebruikelijke persconferentie op vrijdagavond in de Opkamer. De minister-president, wijlen Joop den Uyl, is bezig met een toelichting op de besluiten van de ministerraad. Uit een verre hoek van de zaal klinkt luid een wat geïrriteerde stem met het verzoek: "Harder, ik kan u niet verstaan!" – Den Uyl: "U moet beter luisteren, dan kunt u mij verstaan". De journalist (wijlen Rienk Idenburg van de Wereldomroep Nederland): "Nee, u moet de sigaar uit uw mond nemen als u met ons spreekt". De premier gehoorzaamde. De persconferentie werd voortgezet'.⁵⁰

Naast deze veranderingen in het patroon van vraag en aanbod zou men ten slotte ook kunnen wijzen op de groei van de communicatiemiddelen en kopieerfaciliteiten. Dat is geen vraag- of aanbodfactor, maar meer een factor van infrastructurele aard. Het heeft de mogelijkheden om tot transacties te komen sterk vereenvoudigd. Tegenwoordig staat op elke departementale gang wel een kopieerapparaat en hebben veel ambtenaren eigen print- en E-mail-faciliteiten. Dat maakt het zeer eenvoudig ongezien conceptnota's te vermenigvuldigen en te verspreiden. Ook is deze informatietechnologische revolutie een bron van spontane lekken.

6. Is lekken erg?

Politieke en ambtelijke lekken roepen zeer tegenstrijdige reacties op. Bewindslieden klagen dat het uitlekken van voornemens een hypotheek op het kabinetsseraad legt, en de privacy van, bij voorbeeld, burgemeesterskandidaten schendt. Anderen, in het bijzonder journalisten, stellen dat lekken bij een volwassen democratie hoort en een middel kan zijn om de openbaarheid van bestuur te waarborgen. Hier hebben wij ons beperkt tot een beschrijvende, inventariserende analyse van het verschijnsel. Op basis van onze onderscheidingen valt, zo hopen wij, de

discussie over de toelaatbaarheid van politieke en ambtelijke lekken beter te voeren. Die discussie moet het onderwerp zijn van een andere bijdrage. Ter afsluiting willen wij echter een aantal overwegingen geven die bij dat normatieve debat een rol kunnen spelen.

1. Het oordeel over lekken is sterk afhankelijk van de rol die men heeft. Voor bewindslieden en andere bestuurders zijn vooral de niet-geautoriseerde lekken zeer vervelend. Kennelijk is één van de collega's of een deel van de dienst niet loyaal. Vanuit hun positie zijn (niet-geautoriseerde) lekken op zijn minst onfatsoenlijk en in een aantal gevallen zelfs zeer schadelijk, omdat ze de besluitvorming onder druk zetten, de bestuurlijke verhoudingen vertroebelen of tot claims tegen de overheid kunnen leiden. Voor journalisten en volksvertegenwoordigers daarentegen kunnen deze lekken een welkome bron van informatie zijn. Zij zullen erop wijzen dat lekken de democratische controle bevordert en de besluitvorming verbreedt. Feitelijke belangen en verborgen agenda's kunnen door lekken beter zichtbaar worden. Dat is zeer vervelend voor de betrokken bureaus en bestuurders, maar verhelderend voor de publieke oordeelsvorming. Aan de andere kant hebben Kamerleden en journalisten, op hun beurt, redenen zich zeer ongemakkelijk te voelen bij de, al dan niet stilzwijgend, geautoriseerde lekken. Van vrije nieuwsgaring en een open, democratische discussie is daar nauwelijks sprake. Afgaan op lekken kan in die gevallen voor journalist of Kamerlid riskant zijn. Parlement en pers worden maar al te vaak als instrument gebruikt om politieke, departementale of sectorale belangen te behartigen.

2. Het oordeel over lekken is sterk afhankelijk van staatsrechtelijke en politieke uitgangspunten. Wie het verschijnsel lekken beoordeelt vanuit de orthodoxe staatsrechtelijke en politiek-bestuurlijke doctrines, komt onvermijdelijk tot een negatief standpunt. Lekken is immers in strijd met de belangrijkste regels die in de afgelopen eeuw in het staatsrecht hebben gegolden. Ambtelijke lekken zijn veelal interventies in het politieke spel en een uiting van politieke activiteiten binnen het ambtelijk apparaat. Zij staan daarmee haaks op de doctrine van de scheiding van politiek en bestuur en ondermijnen de klassieke

opvatting van de ministeriële verantwoordelijkheid. Politieke lekken staan op gespannen voet met het leerstuk van het staatsrechtelijk dualisme, omdat ze de positie van de Tweede Kamer als forum voor beraadslaging en besluitvorming aantasten. Door lekken verplaatst het politieke bedrijf zich naar de binnenlandpagina's en wandelgangen. Lekken door bewindslieden ten slotte is in strijd met hun plicht om de eenheid van het kabinetsbeleid en –beraad te bevorderen.⁵¹

Al deze doctrines zijn in de moderne politieke praktijk echter meer en meer tot ficties geworden. Velen hanteren stilzwijgend, of met zoveel woorden, andere uitgangspunten bij hun beoordeling van politiek gedrag. Binnen die moderne politieke spelregels is lekken minder problematisch. Wanneer men accepteert dat bureaupolitiek een onvermijdelijk onderdeel van het ambtelijke leven is, zijn lekken geen ambtelijke doodzonde, maar veeleer een bedrijfsrisico waarmee men moet leren leven. Hanteert men de doctrine van het strategisch monisme in de verhouding tussen regering en parlement, met zijn regeerakkoorden, Torentje-overleg en strakke fractiediscipline, dan zijn politieke lekken niet meer anathema, maar een vanzelfsprekend onderdeel van het politieke spel.

Kijkt men vanuit een perspectief van institutioneel burgerschap, waarbij de scheiding tussen politiek en bestuur wordt gerelativeerd, naar ambtelijke lekken, dan zal men eveneens niet elke vorm van lekken a priori veroordelen. Geheimhoudingsplichten, dienstgeheimen en ambtelijke discretie zijn immers belangrijke machtsmiddelen voor de bureaucratie in haar strijd met politieke organen. Door zoveel mogelijk informatie als 'vertrouwelijk' te bestempelen en lekken of klokkeluiden zwaar te bestraffen, kunnen bureaucratische organisaties hun vuile was binnen houden en hun kennisvoorsprong op controlerende lichamen bewaren. Politiek-ambtelijke lekken kunnen een dergelijke pathologie van geheimhouding doorbreken en een bijdrage leveren aan het behoud van een stelsel van 'checks and balances'. Door het uitlekken van informatie wordt de controle van de wetgevende macht op de uitvoerende en vooral op de 'vierde macht' immers vergemakkelijkt. Dat geldt uiteraard vooral voor de op het algemeen belang gerichte lekken, zoals 'Deep Throat' in de Watergate-affaire; maar ook de meer

bureaupolitiek gemotiveerde lekken kunnen een belangrijke extra bron van informatie zijn voor parlement, Provinciale Staten of gemeenteraad.

3. Het oordeel over lekken is sterk afhankelijk van het soort lek. Het gaat echter te ver om de ergernis van bestuurders over lekken af te doen als koudwatervrees, lichtschuwheid of verborgen machtsdrift. Lekken zijn lang niet altijd onschuldige bedrijfsongevallen. Het oordeel over de toelaatbaarheid van politieke en ambtelijke lekken zal daarom sterk afhankelijk dienen te zijn van de aard van de lek. Een aantal lekken, met name de lekken die door eigenbelang of materieel gewin zijn ingegeven, kan zeer schadelijk zijn of onwenselijk vanuit het oogpunt van de democratische controle en bestuurlijke legitimiteit. Datzelfde geldt voor veel antagonistische lekken, zoals bij voorbeeld het diskrediet-lek en het spaak-in-het-wiel-lek. Aan de andere kant van de schaal staan de op behartiging van het algemeen belang gerichte 'klokkeluiderslekken'. Deze kunnen in beginsel, mits door het lek de nodige zorgvuldigheid is betracht, de werking van de democratische rechtsstaat zelfs bevorderen. Ergens daar tussenin bevindt zich de rest van de bureaupolitieke lekken: de mobiliserende lekken en het quid-pro-quo-lek. Deze strategisch gemotiveerde lekken kunnen de sfeer binnen een dienst, interdepartementale werkgroep of kabinet sterk vertroebelen en tot een improductieve loopgravenoorlog aanleiding geven, waarbij iedere speler er voornamelijk op uit is de ander dwars te zitten. Anderzijds bieden ze buitenstaanders, inclusief commentatoren, Kamerleden en ministers, een bron van informatie die een welkome aanvulling kan zijn op de gecensureerde informatie die via de formele, ambtelijke kanalen naar boven en naar buiten komt. Voorts dient men zich te realiseren dat veel uitgelekte informatie in feite niet onder enige geheimhoudingsplicht valt, maar bij voorbeeld ook in het kader van de nieuwe Wet openbaarheid van bestuur zou kunnen worden opgevraagd. Er is in Den Haag bovendien een levendig informeel circuit, waarin allerlei informatie wordt uitgewisseld die soms vertrouwelijk, maar soms alleen maar schaars is. Tussen het niet-geautoriseerde 'echte' lek en het officiële communiqué zit een grote grijze zone van informele briefings, off-the-record bijpraten en commentaar op stellingen.

7. Lekken en integriteit van het openbaar bestuur

Indien onze analyses correct zijn, zal het niet eenvoudig zijn om het lekken terug te dringen – zo men daar al behoefte aan heeft. Een zekere poreusheid van het openbaar bestuur is nu eenmaal de prijs die men betaalt voor een pluralistisch politiek systeem en een vrije pers. De vlucht die het verschijnsel de laatste jaren lijkt te hebben genomen, is bovendien sterk verbonden met veranderingen in de politieke en bestuurlijke verhoudingen. Er bestaat inmiddels een sterke discrepantie tussen de klassieke staatsrechtelijke en ambtelijke normen en de huidige politieke en bestuurlijke praktijk. Mobiliserende, antagonistische en conditionerende lekken zijn de prijs die men moet betalen voor strategisch monisme, burocratiepolitiek en issue-netwerken. De politiek kruipt nu eenmaal waar zij niet gaan kan.

Eenzelfde discrepantie bestaat er ook tussen de ergernissen van een aantal politici en hun feitelijke gedrag. Veel bewindslieden en Kamerleden lijden aan een zekere mate van normatieve schizofrenie: men windt zich op over het lekken door anderen, maar schuwt het middel zelf niet, wanneer dat politiek opportuun is. De integriteit van het openbaar bestuur staat of valt echter met de integriteit van de bestuurders. Zolang het schip van staat vanuit de stuurhut lekt, moet men zich niet te veel illusies maken over het breeuwen van de naden in het vooronder.

Noten

1. Met dank aan dhr. B.K. van den Hazel, hoofd Rijksrecherche te Den Haag, voor zijn hulp bij het verzamelen van gegevens en aan W. Breedveld, R.P. Florisson, P. 't Hart, J. Oversloot, U. Rosenthal en R.F.W. Went voor hun commentaar op een eerdere versie.
2. James B. Reston, *The Artillery of the Press: Its Influence on American Foreign Policy*. New York 1976, p. 66.
3. 'Rijksrecherche ingezet na uitlekken brief Bukman', *de Volkskrant*, 22 april 1991.
4. 'Onderzoek naar "lek" bij Defensie', *NRC-Handelsblad*, 15 oktober 1992.
5. 'Om de integriteit van het openbaar bestuur', lezing van de minister van Binnenlandse Zaken voor het VNG-congres, Apeldoorn, 2 juni 1992.
6. *Jaarverslag Raad van State 1991* (weergegeven in het *NJB* 16/4/1992) en vragen van het Tweede Kamerlid Kohnstamm (D66) over het uitlekken van adviezen van de Raad van State (ingezonden 9 april 1992), *TK* 91-92, Aanhangsel

Handelingen nr. 533.

7. Uit academische kringen is ons slechts incidentele, fragmentarische aandacht bekend voor politiek-bestuurlijke lekken. Zie bij voorbeeld: F.E. Rourke, *Secrecy and Publicity*, Baltimore 1961; L.V. Sigal, *Bureaucratic Objectives and Tactical Use of the Press*, paper presented at the 67th annual meeting of the American Political Science Association, 1971; D. Wise, *The Politics of Lying*, New York 1973, p. 117-133; M.H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington 1974, p. 173-195; M.H. Halperin en D.N. Hoffman, *Top Secret and the Right to Know*, Washington 1977; S. Hess, *The Government-Press Connection*, Washington 1984; S. Bok, *Secrets: On the Ethics of Concealment and Revelation*, New York 1982, p. 210-229; K. Brants, 'Kleine sociologie van het lek', in: P. Bakker, G. Schreuders en T. van Stegeren (red.), *Onthullingsjournalistiek: een leidraad voor de speurende verslaggever*, Groningen 1991, p. 172-183. Af en toe wordt er ook door journalisten zelf over lekken geschreven. Zie voor Nederland bij voorbeeld: H. de By, 'Het lek', in *HP/De Tijd* jrg. 3, 39 (28/9/1990), p. 88-92; E. van Venetië, 'Het verschil tussen emotionele lekken en afschietlekken', *de Volkskrant*, 27 april 1991.

8. Zie voor het verschijnsel klokkeluiden: M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie: Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Zwolle 1990, p. 261-297 en de daar aangehaalde literatuur.

9. Zie ook S. Bok, *Secrets: On the Ethics of Concealment and Revelation*, t.a.p., p. 216-217.

10. Zie in dat verband met name: W.F. Korthals Altes, *Naar een journalistiek privilege: Voorstellen voor een journalistiek verschoningsrecht naar aanleiding van de Amerikaanse en Duitse rechtspraktijk*, Amsterdam 1989.

11. G. de Bruin, *Geheimhouding en verraad: De geheimhouding van staatszaken ten tijde van de Republiek (1600-1750)*, 's-Gravenhage 1991, p. 387.

12. B. Woodward en C. Bernstein, *All the President's Men*, Londen (Quartet Books) 1974, p. 227-228.

13. Zie bij voorbeeld J. van Veen, 'Gevaren van elektronische post', *Intermediair*, 28 (19 juni 1991) 25, p. 25.

14. Adrian Roden, QC, *Report on Unauthorised Release of Government Information*, Independent Commission Against Corruption, Canberra 1992.

15. W. Breedveld, 'Journalisten en politici vaak teveel door elkaar geobsedeerd', *Namens*, 4 (februari 1989) 1, p. 6.

16. Vergelijk: N.A.A. Baakman, *Kritiek van het openbare bestuur: Besluitvorming over de bouw van ziekenhuizen in Nederland*, Amsterdam 1990.

17. H.R. van Gunsteren, 'Efficiëntie en corruptie', *Bestuurswetenschappen*, 1983, 37, nr. 5, p. 281-285.

18. Vergelijk M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie*, op. cit. hoofdstukken 10 t/m 12.

19. Zie over corruptie in Nederland bij voorbeeld: B.J.S. Hoetjes, *Corruptie bij de overheid: een bestuurlijk en politiek probleem sociaal-wetenschappelijk beschouwd*, Den Haag 1982; B.J.S. Hoetjes, 'Over de schreef: Het schemergebied tussen ambtenaar en burger', *Justitiële Verkenningen* 1991, 4, p. 8-32; L. Huberts (red.), *Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland*, Arnhem 1992. Zie voor klokkeluiden in Neder-

land de literatuur genoemd in noot 8.

20. Volgens 't Hart is bureaupolitiek een van de dominante beelden van politiek-bestuurlijke besluitvorming in de laatste tien jaar. Zie P. 't Hart: 'Politiek-bestuurlijke besluitvorming in Nederland: een decennium van onderzoek in beeld', *Beleidswetenschap*, 1992, 3, 199-227. Zie over bureaupolitiek in het Nederlandse openbaar bestuur met name U. Rosenthal, *Bureaupolitiek en bureaupolitisme: Om het behoud van een competitief overheidsbestel*, Alphen aan den Rijn 1988, en recent ook de proefschriften van N.A.A. Baakman, *Kritiek van het openbare bestuur*, t.a.p., G.R. Teisman, *Complexe besluitvorming: Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Amsterdam 1992, en P.L. Hupe, *Om de kwaliteit van de macht: Het werkgelegenheidsplan van minister Den Uyl in vijfvoud beschouwd*, Arnhem 1992.

21. Zie vooral U. Rosenthal, *Bureaupolitiek*, t.a.p. Voor een kritische reactie zie W.J.M. Kickert, 'Vitale of fatale rivaliteit: bedenkingen tegen een competitief overheidsbestel', *Beleidswetenschap*, 3, 1988, p. 280-287.

22. U. Rosenthal, *Bureaupolitiek*, t.a.p., p. 8.

23. Voor overzichten van deze en andere strategieën en tactieken zie met name C.J. Friedrich, *The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy and Propaganda*, New York 1972; M.H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington 1974; H. Hecl, *A Government of Strangers*, Washington 1977; R. Goodin, *Manipulatory Politics*, New Haven 1980; J. Pfeffer, *Power in organizations*, Cambridge Mass. 1981; A. Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process*, Berkeley 1988; C. Matthew, *Hardball: How Politics is Played*, New York 1988; J. Pfeffer, *Managing with Power: Politics and Influence in Organizations*, Boston 1992. Zie voorts ook H. Smith, *The Power Game*, t.a.p.

24. Voor het gebruik van de pers als bureaupolitiek instrument zie met name M.H. Halperin, *Bureaucratic Politics*, t.a.p., p. 173-195; C. Argyris, *Behind the Front Page*, San Francisco 1974; L.V. Sigal, *Reporters and Officials: The Organization and Politics of Newsmaking*, Lexington, p. 131-150, en J. McCloskey, 'Care and handling of leaks', in S. Serfaty (red.), *The Media and Foreign Policy*, Basingstoke 1990, p. 109-121.

25. Dat kan leiden tot allerlei geheimhoudingspathologieën. Voor in het oog springende voorbeelden zie P. 't Hart, *Groupthink in government: a study of small groups and policy failure*, Leiden (diss.), 1990.

26. H. de By, *Het lek*, t.a.p., p. 90.

27. K. Brants, *Kleine sociologie*, t.a.p., blz. 177.

28. In de Verenigde Staten schijnen de meeste lekken met toestemming van de president plaats te vinden. Zo stelt Halperin dat: 'Leaks come from many different sources, but it is the judgement of most reporters that the greatest single source of leaks is the White House (...). Most White House leaks occur at the president's initiative'. Zie M.H. Halperin, *Bureaucratic politics*, t.a.p., p. 174-175.

29. In de literatuur komen verschillende classificaties voor. Brants onderscheidt morele lekken, lekken uit profijt, politieke lekken en journalistieke lekken. De eerste twee werden door ons respectievelijk lekken gericht op algemene en

persoonlijke belangen genoemd en vallen dus buiten de hierna te behandelen classificatie. Zie K. Brants, *Kleine sociologie*, t.a.p. Hess geeft een tamelijk willekeurige opsomming van verschillende vormen. Hij onderscheidt 'goodwill-', 'ego-', 'grudge-', 'trial balloon-', 'whistle blower-' en 'policy-leaks'. S. Hess, *The government-press connection*, t.a.p., p. 77-78.

30. 'Majj-Weggen wil niet dat informatie voortijdig uitlokt', *NRC Handelsblad*, 12 januari 1990.

31. H. Smith, *The Power Game: How Washington Works*, New York 1988, p. 439.

32. K. Brants, *Kleine sociologie*, p. 32, 177.

33. H. Blanken, 'Kunst- en vuilverwerking', *de Volkskrant*, 20 maart 1992.

34. In de pogingen om de minister te attenderen op de slechte arbeidsomstandigheden werd zelfs prins Bernhard door een van de betrokken controleurs ingelicht. De prins van vervolgens contact op met de secretaris-generaal van LNV over de situatie. 'Ambtenaren Landbouw door prins Bernhard geholpen', *NRC-Handelsblad*, 27 mei 1992.

35. 'Socialistische Partij Italië wil onderzoek lek Craxi', *de Volkskrant*, 6 juni 1992.

36. 'Bill Clinton in opspraak door weigeren dienstplicht', *de Volkskrant*, 20 juni 1992.

37. M.H. Halperin, *Bureaucratic politics*, t.a.p., p. 179.

38. Door Baakman is 'hindermacht' gedefinieerd als de capaciteit om het realiseren van voorkeuren van andere partijen te belemmeren en te hinderen. Hij plaatst hindermacht tegenover realisatiemacht. Tussen beide bestaat volgens hem een inverse relatie: naarmate de realisatiemacht van actoren in een besluitvormingsproces afneemt, zal hun hindermacht toenemen. Zie N.A.A. Baakman, *Kritiek van het openbare bestuur*, t.a.p., p. 216.

39. 'Kabinet verdeeld over verhoging energieheffingen', *de Volkskrant*, 31 januari 1992.

40. M.H. Halperin, *Bureaucratic politics*, t.a.p., p. 188.

41. Hess noemt dit een ego-lek. Zie S. Hess, *The government-press connection*, t.a.p., p. 41, 77.

42. Over de wijze waarop journalisten hun informatie verwerken zie met name J. Kleinnijenhuis, *Op zoek naar nieuws: onderzoek naar journalistieke informatieverwerking en politiek*, Amsterdam (diss.), 1990.

43. A. Kaiser, *Haagse journalistiek: een empirische studie naar de relatie tussen journalisten en parlementariërs*, Amsterdam 1985 (diss.), p. 138-139.

44. Ook in Londen, tijdens de ballingschap van de Nederlandse regering in de jaren 1940-1944, lekten zeer veel kabinetsgeheimen uit. Zie H. van Wijnen, *De prins-gemaal: Vrijheid en gekooid*, z.pl. 1992, p. 67.

45. De Bruin noemt als meest beruchte lek uit de tijd van de Republiek het uitlekken van de zogeheten Acte van Seclusie in 1654, een geheim verdrag tussen raadspensionaris Johan de Witt en Oliver Cromwell om de Oranjes uit te sluiten van het stadhouderschap. Zie *Geheimhouding en verraad*, t.a.p.

46. A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, 2e druk, Amsterdam 1976.

47. H. Daalder, *Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen 1964.

48. J.J. Vis, 'Parlementaire pretenties, praktijken en problemen', in: H. Daalder (red.), *Parlement en politieke besluitvorming*, Alphen aan den Rijn 1975, p. 24-45.

49. Zie hiervoor: M. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie*, t.a.p., hst. 10 en 12.

50. H.M. Bleich, 'U moet de sigaar uit de mond nemen als u met ons spreekt', verschenen in: J.Th.J. van den Berg, *Tus-*

sen Nieuwspoort en Binnenhof. De jaren 60 als breuklijn in de naoorlogse ontwikkelingen in politiek en journalistiek, 's-Gravenhage 1989, p. 28.

51. Onder andere neergelegd in art. 4 lid 1, respectievelijk art. 11, van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers.