

BOEKENSIGNALEMENT

Is het ontduiken van schuld een spel?

Barbara Vis*

Christopher Hood, 2011, *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton: Princeton University Press.

Politieke partijen hebben meerdere doelen, maar een van de belangrijkste is nog altijd het binnenhalen van zo veel mogelijk stemmen bij de verkiezingen, het liefst meer – en in elk geval niet minder – dan bij de vorige verkiezingen. Die stemmen zijn immers nodig voor een ander belangrijk doel: het invoeren van beleid (Müller en Strøm 1999). Het vergelijkende onderzoek naar de verzorgingsstaat en de literatuur over electorale verandering leert ons dat politieke partijen in de regeringsbanken het verlies van stemmen kunnen voorkomen door zich te houden aan twee simpele lessen. Les één: neem geen besluiten die ingaan tegen het belang van de mediane kiezer – de kiezer met de mediane beleidsvoorkeur. Voor mainstream partijen, waartoe partijen in de regering meestal behoren, is dit namelijk de kiezer om rekening mee te houden. Indien de regering een impopulaire maatregel invoert, zoals het snijden in de publieke pensioenen, zal dit resulteren in ontevreden kiezers, die daardoor mogelijk op een andere partij gaan stemmen bij de volgende verkiezingen. Les twee: houd de economie op de rit. Deze tweede les komt voort uit de literatuur over economisch stemgedrag die ons leert dat kiezers, ten minste ten dele, regeringspartijen de schuld geven voor een verslechterende of teleurstellende economische situatie. Om stemverlies te voorkomen, of in elk geval zo beperkt mogelijk te houden, dient dit dus te worden voorkomen.

Voor regeringspartijen is het lastig, zo niet onmogelijk, om zich gelijktijdig aan beide lessen te houden. Om bijvoorbeeld de werkloosheid in de hand te houden dienen soms maatregelen te worden genomen die impopulair zijn. En in het algemeen is het onmogelijk dat alle besluiten die de regering neemt in overeenstemming zijn met de voorkeur van de mediane kiezer; recente voorbeelden waarvoor dit geldt zijn de politiemissie in Afghanistan en de verhoging van de AOW-leeftijd. In veel gevallen zal de regering dus moeten proberen om de schuld te ontduiken die komt met impopulaire beslissingen. Hoe wordt dit spel van schuldontduiking gespeeld? Dit is het onderwerp van *The blame game* van Christopher Hood. Hood kijkt hierbij niet alleen naar de politici op het pluche, maar onderzoekt hoe het spel van schuldontduiking wordt gespeeld door ambtenaren werkzaam op verschillende niveaus, zoals hooggeplaatste politici, managers, professionals en

* Barbara Vis is universitair hoofddocent vergelijkende politicologie, afdeling Politicologie, Vrije Universiteit Amsterdam. Correspondentiegegevens: Dr. B. Vis, Vrije Universiteit Amsterdam, Afdeling politieke wetenschappen, De Boelelaan 1081, 1081 HV Amsterdam, b.vis@vu.nl, www.barbaravis.nl.

bureaucraten in de voorste linies. Hierdoor is het boek niet alleen relevant voor politicologen, maar ook voor bestuurskundigen en mensen werkzaam in de praktijk.

Schuldontduikingsstrategieën

Voor schuldontduiking zijn verschillende strategieën beschikbaar. In *The blame game* bespreekt Hood aan de hand van veel verhelderende voorbeelden drie soorten strategieën. Ten eerste zijn er de zogenaamde *presentational*-strategieën. Met deze strategieën wordt geprobeerd door bijvoorbeeld het verdraaien en/of kleuren van het verhaal (spinning) en middels argumentatie een situatie die normaal tot schuld zou leiden, te verdraaien tot een *blessing in disguise*. De slogan die bij deze strategie hoort is 'spin your way out of trouble' (Hood 2011, 18). *Agency*-strategieën zijn de tweede soort beschikbare strategieën. Deze komen neer op het zoeken naar een zondebok om de schuld op af te schuiven. Ten slotte zijn er *policy*-strategieën, waarbij door slim kiezen van beleid en/of procedures de ruimte voor het ontstaan van schuld geminimaliseerd wordt, ofwel 'don't make contestable judgements that create losers'.

Deze drie typen strategieën zijn weer nader te verdelen in verschillende subtypen. De *presentational*-strategieën bijvoorbeeld, komen in vier subtypen. Ten eerste kunnen actoren wachten tot de situatie overwaait (*keeping a low profile*). Ten tweede kunnen ze proberen anderen te overtuigen met argumenten of trachten aan te tonen dat er helemaal geen probleem is – het welbekende 'crisis, welke crisis?'-adagium. Een optie is ook toegeven dat er weliswaar een klein probleempje is (een 'issue'), maar zeker geen grote. En ten slotte past het excuus van 'ik was hier niet van op de hoogte' ook in dit rijtje. Dit subtype *presentational*-strategie wordt *winning the argument* genoemd. Een derde subtype is het *veranderen van onderwerp*, ofwel het begraven van slecht nieuws en het veranderen van de agenda.

Een intrigerend voorbeeld van het eerstgenoemde is een e-mail van Jo Moore, de toenmalige adviseur van de staatssecretaris van Verkeer Stephen Byers in het Britse kabinet-Blair. In deze e-mail suggereerde Moore dat de dag van de aanslag op het World Trade Center in New York (11 september 2001) een goede dag was om slecht nieuws te begraven. Het slechte nieuws betrof de aankondiging van hogere pensioenrechten voor Engelse lokale ambtenaren – een maatregel die zeker impopulair bij de kiezers en belastingbetalers zou zijn en op een 'normale' dag zeker negatief in de media besproken zou zijn. Niet onverwachts resulteerde het uitlekken van deze e-mail ertoe dat het 'begraven' van dit nieuws het kabinet-Blair in een negatief daglicht stelde en dus niet leidde tot schuldontduiking maar juist in het genereren ervan (Hood 2011, 57).

Op zich kan de strategie van het veranderen van onderwerp echter wel werken; de moderne media leveren hiervoor een kans alsook een uitdaging, omdat zowel positieve als negatieve berichten zich snel kunnen verspreiden. Een vierde en laatste subtype *presentational*-strategie is *het trekken van een lijn*, ofwel het ontwapenen van je critici voordat ze de kans hebben zich op je te richten. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door in een vroeg stadium excuus aan te bieden.

Barbara Vis

Ook *agency*-strategieën komen in vier verschillende subtypen. Ten eerste delegering. Zoals Machiavelli al zei begin zestiende eeuw: ‘princes should delegate to others the enactment of unpopular measures and keep in their own hands the distribution of favors’ (geciteerd in Hood 2011, 67). Het probleem van delegeren is dat de mogelijkheid om de credits te krijgen ook verdwijnt; dit is dus een keus die politici – maar ook anderen – dienen te maken. Een tweede subtype is het zogenaamde defensieve reorganiseren. Hieronder valt bijvoorbeeld de ‘customers service hell’, ofwel de ervaring nooit twee keer dezelfde persoon te spreken kunnen krijgen binnen een organisatie, maar ook de personeelwisselingen binnen een kabinet. Bij het derde en het vierde subtype *agency*-strategie wordt een deel van de mogelijke schuld weggeschoven naar andere actoren door partnerships aan te gaan en zo de verantwoordelijkheid te delen en/of de organisatie complexer te maken of door privatisering en outsourcing (*government by the market*).

Policy-strategieën (‘if you can’t be good, be careful’) komen eveneens in vier subtypen: onthouding, protocoliseren (bijvoorbeeld middels computerprogramma’s of best practice handleidingen), individualisering en kuddegedrag (iets altijd in een groep doen).

Schuldontduiking in Nederland en daarbuiten

In welke mate zien we deze drie hoofdtypen schuldontduikingsstrategieën en hun subtypen terug in het gedrag van bijvoorbeeld Nederlandse politici? In februari/maart 2011 kwam minister Hillen van Defensie terecht in een situatie die met de generatie van schuld gepaard ging en daarmee een mooi voorbeeld vormt om het gebruik van strategieën om hiermee om te gaan te bekijken. Hillen raakte in opspraak vanwege zijn handelwijze rond de misstanden bij de Defensie Materieel Organisatie (DMO) in Den Helder. Begin februari kwam via klokkenluiders naar buiten dat machtsmisbruik, drugshandel, diefstal en het gebruik en doorverkopen van defensiemateriaal voor eigen gewin binnen de Frederikkazerne, het hoofdkantoor van DMO, veelvuldig voorkwamen. Hillen heeft dit aangepakt middels de *presentational*-strategie *winning the argument*. Preciezer heeft hij het probleem in de Frederikkazerne aan de Tweede Kamer toegegeven, maar gelijktijdig betoogd dat het hier een incident betrof dat inmiddels onder controle was. Van een groot, structureel (cultuur)probleem binnen Defensie zou geen sprake zijn.

Minder dan een maand later bleken dezelfde problemen echter ook te spelen bij een ander onderdeel van de marine, het Centrum voor Automatisering van Missioncritical Systems (CAMS); een situatie waarvan Hillens hoogste ambtenaren op de hoogte waren toen Hillen de Kamer begin februari informeerde. De schuldvraag kwam, vanzelfsprekend, direct Hillens kant op. Wederom hanteerde Hillen hier een variant van de *winning the argument*-strategie, maar nu door te stellen dat hij niet van de situatie op de hoogte was gebracht door zijn topambtenaren. Dit publiekelijk afvallen van zijn hoogste medewerkers is ongebruikelijk, maar wel te begrijpen vanuit een schuldontduikingsperspectief: alleen zo bestond immers de kans dat Hillen zelf enigszins buiten schot kon blijven. De schuld was

afgeschoven van de wat Hood noemt de echte ‘top banana’ (Hillen) naar een ‘top banana’ die daar net iets onder zat (secretaris-generaal van Defensie Annink).

Annink op zijn beurt probeerde de schuld te ontduiken door te stellen dat de informatie bij hem was ‘weggezak’ en dat hij daardoor in gebreke was gebleven door Hillen niet in te lichten. Hiermee combineerde Annink de strategieën *winning the argument* en het trekken van een lijn, ofwel het trachten critici in een vroeg stadium te ontwapenen. Deze *presentational*-strategieën hadden niet het beoogde effect, onder meer doordat ze niet goed uitgevoerd waren, en leverden een volgend punt van schuldgeneratie voor Hillen op: wat te doen met de ondergeschikten die in gebreke waren gebleven? Volgens veel politici kon Hillen zijn gezag alleen herstellen – lees: de schuld echt van zich afschuiven – door de betreffende ondergeschikten te ontslaan of, minder effectief, over te plaatsen. Hillen heeft van deze mogelijkheid tot het straffen van een zondebok echter geen gebruik gemaakt, met uitzondering van het overplaatsen van één persoon. Desondanks steunden uiteindelijk alleen de SP en PvdD de motie van wantrouwen tegen Hillen op 17 maart 2011.

Eind maart kwam minister Hillen weer in opspraak, nu vanwege de mislukte evacuatie van een Nederlander in het Libische Sirte en de fouten die daarbij zijn gemaakt. Ook hier hanteerde Hillen een *presentational*-strategie om de schuld te ontduiken en wel door in een vroeg stadium excuus aan te bieden. Zo zei hij ‘enorme spijt’ te hebben dat een helikopterbemanning bij de evacuatie was opgepakt. Ook Hillens collega minister Rosenthal van Buitenlandse Zaken gaf direct toe dat er fouten waren gemaakt. In zijn eigen woorden: ‘Dat moet ik ruiterlijk toegeven’ (*de Volkskrant*, 30 maart 2011).

Waar in de bovenstaande voorbeelden *presentational*-strategieën de boventoon voeren – iets wat in lijn is met Hoods constatering dat zulke strategieën makkelijker te gebruiken zijn in het heetst van de strijd dan *agency*- en *policy*-strategieën (p. 148-150) –, zien we in de reactie op de kernramp in Japan in maart 2011 juist gebruik van de *policy*-schuldontduikingsstrategie. Zoals gezegd, is de leus die bij deze strategie hoort ‘if you can’t be good, be careful’ en voorzichtig doen is precies de reactie van veel, maar zeker niet alle landen.

De duidelijkste reactie van voorzichtigheid zien we in Duitsland, waar direct na het ontstaan van de problemen met de kerncentrales in Japan werd besloten de zeven kerncentrales die voor 1980 in gebruik zijn genomen te sluiten. In eerste instantie zou de sluiting voor een periode van ten minste drie maanden zijn, maar inmiddels is deze sluiting definitief. De Duitse bevolking verwachtte ook voorzichtigheid op het terrein van kernenergie, zoals bleek uit de demonstraties waaraan tienduizenden Duitsers deelnamen. Eind mei 2011 heeft de regering-Merkel bekendgemaakt dat Duitsland uiterlijk in 2022 volledig met kernenergie stopt – de eerste industriële grootmacht die dit besluit neemt. Met dit besluit kiest de regering-Merkel voor voorzichtigheid en sluit daarmee alle schuld uit die een mogelijk kernramp in Duitsland met zich mee zou brengen.¹

Ook Zwitserland betrachtte voorzichtigheid als reactie op de ramp in Japan via het schorsen van de bouwaanvraag voor drie nieuwe centrales en het initiëren van

Barbara Vis

een onderzoek naar de reactoren die tussen 1969 en 1984 in gebruik zijn genomen. Ook de Europese Commissie hanteert het voorzichtigheidsprincipe. Vanaf begin juni 2011 is begonnen met de zogenaamde stresstest van de 143 Europese kerncentrales, waarmee wordt onderzocht of deze bestand zijn tegen natuurrampen (aardbevingen, overstromingen, extreme kou, extreme hitte, sneeuw, ijs, stormen, tornado's, zware regen en andere extreme natuurlijke omstandigheden), menselijke fouten en acties (bijvoorbeeld vliegtuigongevallen en explosies in de buurt van de kerncentrale), en terroristische acties.

In haar directe reactie op de ramp in Japan heeft de Nederlandse regering in tegenstelling tot Duitsland en Zwitserland niet voor voorzichtigheid gekozen. Zo blijft de enige kerncentrale in Borssele open en staat de bouw van nieuwe centrales ondanks de gebeurtenissen in Japan niet ter discussie voor het ministerie van Economische Zaken. Nu moet gezegd worden dat de centrale in Borssele wordt gezien als een van de veiligste ter wereld en daarmee niet te vergelijken is met bijvoorbeeld de gesloten centrales in Duitsland. Desondanks is de Nederlandse bevolking beduidend minder enthousiast over kerncentrales dan de regering. Zo laat onderzoek van Maurice de Hond zien dat twee op de drie Nederlanders denkt dat de Nederlandse kerncentrale(s) dezelfde problemen kan (kunnen) krijgen als de Japanse (NRC, 14 maart 2011). Dit geeft aan dat de Nederlandse regering het risico op schuld loopt door de genomen beslissingen. Wat wel een uiting van voorzichtigheid is van de Nederlandse regering, is dat zij ervoor kiest om ook alle onderzoeksreactoren aan de Europese stresstest te onderwerpen. Dit betreft de Hoge Flux-reactor in Petten, de Lage Flux-reactor in Petten en de Hoger Onderwijs-reactor in Delft (Rijksoverheid 2011).

Concluderend

De bijdrage van Hoods *The blame game* ligt vooral in het inzichtelijk maken van het complexe spel van schuldontduiking dat gespeeld wordt door publieke actoren op verschillende niveaus en in interactie met elkaar. Dit is een waardevolle bijdrage aan de, relatief beperkte, literatuur over schuldontduiking (bijvoorbeeld Weaver 1986; Pierson 1994). De vele voorbeelden in het boek maken inzichtelijk wat er met welke strategie bedoeld wordt, wie deze strategie mogelijk kan hantieren, en welke niveaus een rol spelen. Zoals ik heb geïllustreerd met relatief recente voorbeelden uit de Nederlandse context is Hoods raamwerk eenvoudig toepasbaar op empirische casussen. Wat ontbreekt in Hoods werk, zoals hij zelf ook erkent (p. 155 en 159), is systematisch, empirisch bewijs. Hoewel het boek ook in zijn huidige vorm veel te bieden heeft, is dit een gemiste kans. De positieve conclusie die kan worden getrokken uit het ontbreken van systematisch, empirisch bewijs is dat Hoods *The blame game* een uitgelezen kans biedt voor onderzoekers om dit bewijs wel te leveren.

Noot

- 1 Dit sluit niet uit dat er mogelijk schuld gegenereerd wordt doordat met het verdwijnen van energieopwekking door kernenergie 25 procent van de huidige energieopwekking in Duitsland wegvalt, met mogelijke energietekorten en/of prijsstijgingen tot gevolg.

Literatuur

- Müller, W.C. en K. Strøm, 1999, *Policy, Office or Votes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P., 1994, *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rijksoverheid, 2011, Europese Stresstest Kerncentrales (www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kernenergie/europese-stresstest-kerncentrales, geraadpleegd op 13 juni 2011).
- Weaver, K.R., 1986, 'The Politics of Blame Avoidance'. *Journal of Public Policy*, 6 (4): 371-398.