

De politieke kunst van het ontwijken: Beleidselites en defensieve retoriek

Mark Bovens, Paul 't Hart, Sander Dekker, Gerdien Verheувel

Mark Bovens is als hoogleraar Rechtsfilosofie verbonden aan de Universiteit Utrecht (Achter Sint Pieter 200, 3512 HT Utrecht); Paul 't Hart is als hoogleraar Bestuurskunde verbonden aan de Universiteit Leiden; Sander Dekker en Gerdien Verheувel studeren bestuurskunde aan de Universiteit Leiden (Wassenaarseweg 52, 2333 AK Leiden).¹

Samenvatting

In deze bijdrage wordt het gedrag bestudeerd van de hoofdrolspelers in de IRT-affaire in reactie op de golf van kritiek waaraan zij en hun organisaties kwamen bloot te staan. Wat zijn hun belangrijkste publieke rechtvaardigingen en excuses wanneer ze worden aangesproken op hun rol in een fiasco of schandaal? Eerst wordt een voorlopig theoretisch raamwerk voor de retorische analyse van defensieve tactieken gepresenteerd. Dit wordt vervolgens toegepast op de publieke debatten rond de crisis in de opsporing, toegespitst op het verbale gedrag van enkele centrale spelers. Op basis van de casus wordt de typologie van defensieve tactieken en de daarbij passende argumenten nader verfijnd. Tot slot wordt kort stilgestaan bij de werking en de wenselijkheid van deze tactieken.

1. De politieke constructie van beleidsfiasco's

Op elk moment van de dag en in elk politiek systeem doen zich situaties voor die maatschappelijk onwenselijk of politiek controversieel zijn. Er zijn tal van beleidsdoelen die niet worden gehaald, vele grote projecten die veel meer kosten of langer duren dan gepland, en de nodige bestuurders of ambtenaren die opereren op de rand van wat ethisch of professioneel nog verantwoord is. Toch komen slechts enkele van deze situaties te boek te staan als beleidsfiasco of bestuursschandaal. De meeste potentiële fiasco's blijven onopgemerkt of raken alleen bekend binnen een kleine kring van ingewijden. Het is daarom van belang meer inzicht te krijgen in de vraag waarom sommige sociale kwesties, beleidscontroverses en dubieuze projecten in de schijnwerpers terechtkomen en als 'affaire' in ons collectieve geheugen worden bijgezet en andere niet. In een eerdere studie naar beleidsfiasco's (Bovens en 't Hart, 1996) kwamen we tot de conclusie dat een bepaalde situatie pas als een grootschalig beleidsfiasco wordt bestempeld wanneer het dominante, negatieve publieke oordeel de volgende vier, onderling verbonden, elementen bevat:

- * *De beoordeling van gebeurtenissen:* allereerst moet een bepaalde toestand of gebeurtenis als hoogst onwenselijk worden bestempeld. De dominante perceptie moet zijn dat er schade is toegebracht aan belangrijke publieke belangen. Er doet zich, bijvoorbeeld, een dijkdoorbraak voor waardoor tal van landerijen en huizen onder water komen te staan.
- * *De aanwijzing van hoofdrolspelers:* vervolgens wordt deze ramp geheel of ten dele toegeschreven aan het handelen of nalaten van overheidsinstellingen of afzonderlijke publieke bestuurders en niet aan de tragische samenloop van een aantal natuurlijke factoren. In het geval van een dijkdoorbraak: de nadruk wordt niet gelegd op de uitzonderlijke hoeveelheden regen en smeltwater in combinatie met een zeldzaam hoog springtij, maar op de slechte staat van de dijken of de gebrekkige regulering van het peil in de rivier.
- * *De verklaring van gedrag:* voorts wordt het betreffende overheidsoptreden (of het achterwege blijven daarvan) bestempeld als het product van vermijdbare fouten van de kant van de betreffende instellingen of personen. De geringe hoogte van de dijken wordt bijvoorbeeld bestempeld als een geval van falend dijkbeheer en toegeschreven aan het onvermogen van de lokale dijkgraven om adequaat leiding te geven aan het grootschalige programma van dijkverzwaring.
- * *De beoordeling van gedrag:* tenslotte heerst er een algemeen gevoel dat het betreffende optreden ook verwijtbaar was en dat de schuldigen gestraft dienen te worden. (Al is er in de praktijk vaak grote

onenigheid over de vraag wie waarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden en welke vorm van boetedoening op haar plaats is). In het geval van de overstromingen zullen sommigen vooral de schuld leggen bij de milieubeweging die veiligheid heeft opgeofferd aan natuurbehoud, terwijl anderen vooral zullen roepen om het aftreden van de lokale bestuurders die hebben toegelaten dat er woningen werden gebouwd in overstromingsgevoelige uiterwaarden. Weer anderen zullen de verantwoordelijkheid vooral bij de minister van V&W leggen omdat zij niet op tijd heeft ingegrepen.

Wanneer in een bepaalde casus elk van deze vier negatieve elementen in de publieke meningsvorming aanwezig is, komt de positie van de betrokken beleidsmakers in het geding. Kleeft er aan een gebeurtenis eenmaal het odium van fiasco, dan verschijnen er onherroepelijk tal van vragen over schuld en boete op de publieke agenda. Wie is verantwoordelijk voor het ontstaan van de situatie? Wie vergoedt de schade? Moeten de schuldigen niet worden gestraft? De eerste drie elementen in de oordeelsvorming die we hierboven hebben onderscheiden, komen in de praktijk samen in het vierde, het toedelen van blaam. De beoordeling van de toestand, de identificatie van de hoofdrolspelers (zowel personen als organisaties) en het verklaren van hun gedrag, vindt altijd plaats tegen de achtergrond van politieke verantwoordelijkheden en juridische aansprakelijkheid. Elke uitspraak over de situatie en haar oorzaken kan politieke, bestuurlijke of juridische implicaties hebben voor specifieke organisaties of bestuurders. Daarom levert het publieke en politieke debat over fiasco's vaak zo'n strijd op. Veel bestuurders en ambtenaren die bij een vermeend fiasco zijn betrokken, trachten zichzelf vrij te pleiten, hun rol te bagatelliseren of zullen proberen de schuld bij anderen te leggen.

In bovengenoemd werk lag de nadruk op het soort argumenten en perspectieven dat bij de constructie van beleidsfiasco's een rol speelt en werd niet ingegaan op de vraag hoe de politiek-bestuurlijke 'ontdekking' en 'verwerking' van fiasco's nu feitelijk verloopt. In het voorgaande artikel hebben we reeds de nodige aandacht besteed aan de rol van de media in dat proces. In deze bijdrage wordt het gedrag bestudeerd van de bestuurlijke hoofdrolspelers die onder vuur komen te liggen. Wat zijn hun belangrijkste publieke rechtvaardigingen en excuses wanneer ze worden aangesproken op hun rol in een fiasco of schandaal? Startpunt van de beschouwing is een voorlopig theoretisch raamwerk voor de retorische analyse van defensieve tactieken. Dit wordt vervolgens toegepast op de publieke debatten rond de crisis in de opsporing, toegespitst op het verbale gedrag van enkele centrale spelers. Op basis van de casus wordt de typologie van defensieve tactieken en de daarbij passende argumenten nader verfijnd. Tot slot wordt kort ingegaan op de werking en de wenselijkheid van deze tactieken.

2. Defensieve tactieken: een eerste verkenning

Inzicht in de wording van beleidsfiasco's vereist begrip van de manier waarop beleidsmakers en instituties reageren op de scherpe kritiek die vanuit de media en politieke fora op hen wordt gericht. Kruipen zij geheel in hun schulp, proberen zij het belang van het fiasco of van hun bijdrage af te zwakken, of trachten zij de crisis juist te laten escaleren, bijvoorbeeld door het lekken van vertrouwelijke informatie of door een aanval op hun tegenstanders? De literatuur biedt enkele aanknopingspunten. Er is natuurlijk het inmiddels klassieke werk van Edelman (1977, 1988) over politieke taal en politieke symbolen. Edelman (1977, 98-102) analyseert enkele klassieke bureaucratische rechtvaardigingen die steeds weer terugkeren als antwoord op kritiek. 'A stock official response to public anxieties...', is volgens Edelman (1977, 99): 'that the action that arouses them is 'routine''. Er is niets aan de hand; volgens functionarissen gaat het om 'business as usual'. In andere gevallen wordt wel gesteld dat de schade die is aangericht door het (falen van het) beleid eigenlijk nuttig is: op de lange termijn zullen de benadeelden beter af zijn. Wanneer de schade echter groot en overduidelijk is, nemen beleidsmakers soms hun toevlucht tot zwaardere middelen. Zij werpen tegen dat 'it is necessary to destroy in order to save'. Dit is het klassieke omelet-argument, dat vaak wordt aangeroepen in revolutionaire situaties: 'je kan geen omelet bakken zonder eieren te breken'. Een ander standaardtactiek, ook genoemd door Edelman, is het zwaar overdrijven van de verdiensten van het beleid. Anticiperend op kritiek geven gezagsdragers hoog op over de positieve effecten en het grensverleggende

karakter van het beleid of project.

Bovens (1990) presenteerde en analyseerde, gedeeltelijk aan de hand van werk van Thompson (1983, 1987), de tien meest gebruikte excuses die functionarissen naar voren brengen wanneer zij worden aangesproken op het wangedrag van hun organisatie. Veel van deze verontschuldigungen, in het bijzonder het excuus van vervangbaarheid ('zonder mijn bijdrage zou het ook gebeurd zijn'), het excuus van 'de nietige oorzaak' ('ik had er niets mee te maken'), het excuus van de 'novus actor interveniens' ('mijn handen zijn in onschuld gewassen'), het excuus van onwetendheid ('ik wist er niets van af'), het excuus van hogere orders ('ik deed slecht wat mij werd opgedragen'), en het excuus van het minst kwaad ('zonder mijn bijdrage zou het nog erger zijn geweest'), kan men ook horen in de politieke debatten over vermeende beleidsfiasco's. Ellis (1994) heeft zich toegespitst op één defensieve tactiek, die vooral door Amerikaanse presidenten wordt toegepast: het gebruik van leden de staf als politieke bliksemafleiders. Politieke adviseurs of ondergeschikten nemen vrijwillig en in het openbaar de schuld op zich om zo de aandacht van het presidentschap weg te leiden. Een stap verder gaat het aanstellen van 'spin doctors' of 'fixers' - specialisten in schadebeperking (Smith and Young, 1996).

Voor een nadere analyse van de meer argumentatieve defensieve tactieken is met name het werk van Schütz (1996: 120-125) over de zelfrepresentatie van politici zeer bruikbaar. Zij heeft geanalyseerd hoe politici hun geloofwaardigheid overeind proberen te houden wanneer zij met een schandaal worden geconfronteerd. Zij onderscheidt een zevental defensieve tactieken die achtereenvolgend door politici kunnen worden gebruikt om zich tegen beschuldigingen vanuit de media of politiek te verdedigen. De eerste tactiek is een eenvoudige ontkenning: de beschuldigde politicus ontkent simpelweg dat er iets is voorgevallen. Wanneer dat niet geloofwaardig is, stapt men over op herinterpretatie: er is inderdaad iets voorgevallen, maar dat moet niet negatief worden gedeut. Vervolgens kan men trachten elk causaal verband te ontkennen: de eigen bijdrage in het ontstaan van de affaire was nihil of verwaarloosbaar. Een vierde tactiek is de rechtvaardiging: het eigen optreden was verdedigbaar, of in ieder geval op het algemeen belang gericht geweest. Dan kan men wijzen op het ontbreken van enige speelruimte: men kon niet anders, omdat de eigen handen volledig waren gebonden. Wanneer politici uiteindelijk toch volledig verantwoordelijk gehouden worden voor hun daden zijn er nog twee tactieken om de schade zoveel mogelijk beperkt te houden. In de eerste plaats kunnen zij proberen om 'labeling' te voorkomen: hun handelen was atypisch en volstrekt niet representatief voor hun bestuurlijke staat van dienst. Tot slot kunnen zij publiekelijk berouw tonen: bijvoorbeeld door hun excuses aan te bieden en te vragen om vergeving (zoals ook President Clinton pas na zware druk maar met veel gevoel voor dramatiek deed in de affaire-Lewinsky).

Omdat in deze bijdrage de nadruk ligt op de politieke constructie van beleidsfiasco's, zullen wij ons in het vervolg concentreren op deze argumentatieve tactieken. Er zijn echter ook enkele niet-retorische tactieken die politici en bestuurders kunnen gebruiken om zich tegen de aantijgingen te verweren. Een voorbeeld van zo'n tactiek is het zich onthouden van enig commentaar. Gezagsdragers kunnen proberen uit de schijnwerpers van de media te blijven, onder het motto 'wie geschoren wordt, moet stilzitten'. Zo hoopt men te bereiken dat de bui overdrijft of dat de media hun pijlen richten op een andere partij richt die zich wel publiekelijk manifesteert (Schütz, 1996:125). Wanneer zwijgen geen soelaas biedt en politici openlijk ter verantwoording worden geroepen voor vermeend falend beleid, is er altijd nog de mogelijkheid van ontwijking. Men kan proberen om geen rechtstreekse antwoorden te geven op de kritische vragen van journalisten of onderzoekscommissies of bijvoorbeeld voorgeven zich niets meer van de details te herinneren. Vaak wordt de aanval echter als de beste verdediging beschouwd. Bestuurders stellen dan op eigen initiatief een onderzoek in, om zo de schade beperkt te houden. Door zelf het initiatief te nemen tot een formeel onderzoek kunnen zij de onderzoeksagenda bepalen, zelf uitmaken wie het onderzoek uitvoert en greep houden op de politieke timing van de bekendmaking van de onderzoeksresultaten. Op deze manier kunnen zij niet alleen critici de mond snoeren – 'wij hebben de zaak reeds in onderzoek' – maar bovendien de controle over de politieke agenda behouden of terugwinnen. Het initiëren van een onderzoek is daarmee een zeer bruikbare tactiek om crises te depolitiseren. Hete hangijzers worden voorlopig van de politieke agenda afgehaald en gaan een tijdje in de koelkast.

In een goed ontwikkelde democratie met alerte media en actieve volksvertegenwoordigers zullen beleidsmakers echter vroeg of laat toch hun toevlucht moeten nemen tot tactieken van een argumentatieve

aard om zichzelf te verdedigen. In onze analyse van de crisis in de opsporing zullen wij ons hierop richten.

3. Defensieve tactieken rond de crisis in de opsporing

Hoe reageerden de hoofdpersonen toen de ophef over de ontbinding van het interregionale rechteam (IRT) omsloeg in een publiek schandaal? Hoe probeerden zij de politiek schade voor zichzelf of voor hun organisatie te beperken? In onze analyse hebben wij ons voornamelijk op vier hoofdfiguren gericht, twee op lokaal niveau: de Amsterdamse korpschef Nordholt en zijn Utrechtse collega Wiarda; en twee op nationaal niveau: Van Thijn, voormalig burgemeester van Amsterdam en minister van binnenlandse zaken gedurende het grootste gedeelte van de onderzoeksperiode, en Hirsch Ballin, de toenmalige minister van justitie. Om een compleet beeld te krijgen hebben wij ook gekeken naar het defensieve gedrag van andere, minder rechtstreeks betrokken functionarissen. Wij hebben onze aandacht geconcentreerd op drie episodes waarin het publiek debat het hevigst was:

- * het publieke debat direct na de bekendmaking van de ontbinding van het IRT in december 1993;
- * de publieke en parlementaire debatten naar aanleiding van de publicatie van het rapport van de commissie-Wierenga;
- * de parlementaire debatten naar aanleiding van de publicatie van het rapport van de commissie-Van Traa.

De beschrijving van de defensieve tactieken in de eerste twee periodes is gebaseerd op een inhoudsanalyse van vier dagbladen; twee nationale kranten (NRC-Handelsblad en De Telegraaf) en twee lokale kranten uit Amsterdam (Het Parool) en Utrecht (Utrechts Nieuwsblad). De twee lokale kranten zijn gekozen vanwege hun verwantschap met de politiekorpsen en politiek-bestuurlijke arena's die tegenover elkaar stonden in de discussie over de ontbinding van het IRT. Voor de periode van de parlementaire enquête verwijzen wij ook naar andere nieuwsbladen. Voorts hebben wij de openbare verhoren van een aantal functionarissen voor de parlementaire enquêtecommissie en de verhandelingen van de Tweede Kamer van de debatten over de rapporten van de commissie-Wierenga en de commissie-Van Traa geanalyseerd.

Van falend beleid naar politieke affaire

Episode 1: vechtende politiechefs Op 8 november 1993 legde de nieuw aangestelde leider van het IRT Van Kastel een vernietigend rapport voor aan zijn Amsterdamse superieuren. Daarin stelde hij dat onderdelen binnen het team betrokken waren bij operaties waar gebruik werd gemaakt van ontoelaatbare opsporingsmethodes. Zijn grootste zorg was de zogenoemde Delta-methode, waarbij criminele informanten door de politie ongemoeid werden gelaten zodat zij hogerop in de hiërarchie van de organisatie konden klimmen. Bovendien mochten de informanten het grootste gedeelte van het geld houden dat zij via hun criminele activiteiten verdienden; een gedeelte werd zelfs gebruikt voor de financiering van het politieonderzoek. Tijdens het onderzoek liet de politie het toe dat grote hoeveelheden softdrugs op straat belandden (later bleek dat hetzelfde gebeurde met harddrugs, zoals cocaïne). Het rapport van Van Kastel leidde ertoe dat het gebruik van de Delta-methode werd beëindigd op 15 november 1993, na overleg met de ministers van justitie en binnenlandse zaken.

De publieke controverse begon pas op 7 december 1993 toen de Amsterdamse driehoek, bestaande uit burgemeester Van Thijn, hoofdofficier van justitie Vrakking en korpschef Nordholt, de ontbinding van het IRT aankondigden, met als belangrijkste reden het gebruik van ongeoorloofde en onacceptabele opsporingsmethodes. De aankondiging – waarin de Delta-methode niet specifiek werd genoemd omdat men het te riskant vond deze bekend te maken – bracht een door de media versterkte woordenruzie teweeg tussen Nordholt, die het initiatief genomen had het IRT op te heffen, en Wiarda, die groot voorstander was van de voortzetting van het team en zijn methodes en die zeer ontstemd was over de eenzijdige actie van Nordholt. De meeste schermutselingen gingen aanvankelijk over de

beoordeling van de gebeurtenissen. Wiarda koos vrijwel direct het offensief en deed een frontale aanval op zijn tegenstander. Na enkele weken schreef het NRC-Handelsblad (22 januari 1994), zonder Wiarda overigens letterlijk te citeren, dat ‘de recherche van de hoofdstedelijke politie zodanig corrupt is dat ook de top van het Amsterdamse korps ermee geïnfecteerd is’. Volgens Wiarda was dit – en niet het gebruik van dubieuze methoden – de ware reden achter de opheffing van het IRT. Nordholt ontkende heftig dat corruptie de reden geweest was, waarbij hij gebruik maakte van het ‘business as usual’-argument: ‘Enige corruptie sluit ik niet uit, dat kan in iedere grote publieke organisatie gevonden worden’. Hij zei dat hij in zijn carrière nog nooit zo onheuselijk was beschuldigd en gebruikte vervolgens de tactiek van het instellen van een onderzoek. Hij verzocht en kreeg een formeel onderzoek door de Rijksrecherche, en vroeg Wiarda daarbij te horen als getuige. Bovendien beschuldigde hij zijn tegenstander van smaad en liet weten overwogen te hebben een rechtszaak aan te spannen omdat Wiarda hem en het gehele Amsterdamse politiekorps in diskrediet gebracht zou hebben. Wiarda werd daarop in het defensief gedrukt. Bolkestein, de fractieleider van de VVD, zei dat Wiarda’s carrière op het spel zou komen te staan indien hij zijn beschuldigingen niet hard kon maken. Al snel ontkende Wiarda dat hij enige specifieke beschuldigingen had geuit. Hij beschuldigde de media ervan hem niet correct te hebben geciteerd en zegde toe het NRC-Handelsblad voor de rechter te zullen slepen. Dit is nooit gebeurd omdat kort daarop bleek dat Wiarda al in december 1993 in een interview in de Leeuwarder Courant het Amsterdamse politiekorps wel degelijk had beschuldigd van corruptie. Uiteindelijk restte Wiarda niet veel anders dan publiekelijk berouw te tonen: ‘Het spijt mij dat het Amsterdamse politiekorps, en daarmee de gehele Nederlandse politie, in diskrediet is gebracht. Dat verdienen zij niet’.

Nordholt was in deze fase succesvol in zijn verweer tegen de beschuldigingen van corruptie en maakte handig gebruik van de media om zijn directe opponent, Wiarda, buiten spel te zetten. Wiarda kon zijn aantijgingen niet hard maken, verdween vervolgens uit de publiciteit en hield zich lange tijd stil. Desondanks was Nordholt niet in staat de Amsterdamse politie van alle blaam te zuiveren. De indruk bleef hangen dat het Amsterdamse korps verantwoordelijk was voor het IRT-fiasco. Nordholt bracht echter niet de hoogst vertrouwelijke feiten uit het rapport van Van Kastel naar buiten. Hij kon daarbij rekenen op de steun van de voormalige burgemeester van Amsterdam Van Thijn, die zich in een lastig parket bevond omdat hij kort daarvoor de overleden minister van binnenlandse zaken Dales was opgevolgd.

Episode 2: ministers in de vuurlinie Een volgende ronde van defensieve tactieken, gericht op het afwentelen van verantwoordelijkheid, deed zich voor na de publicatie van het rapport-Wierenga. Het parlement werd steeds ontevredener over de wijze waarop met de affaire werd omgegaan, de druk op de beide politieminsters nam toe en de roep om concrete maatregelen steeds luider. Aanvankelijk, toen zij werden geconfronteerd met een lastig schandaal, hadden de twee bewindslieden, minister van justitie Hirsch Ballin (CDA) en minister van binnenlandse zaken Van Thijn (PvdA) met succes de tactiek van het instellen van een onderzoek gehanteerd en een onafhankelijke commissie benoemd onder het voorzitterschap van de burgemeester van Enschede, Wierenga. De commissie deed haar werk snel en bracht op 24 maart 1994 een rapport uit. Hierin concludeerde zij dat de ontbinding van het IRT een verkeerde beslissing was en dat er geen ontoelaatbare onderzoeksmethodes waren toegepast – wederom zonder enige vermelding van de Delta-methode. Meteen na de publicatie van het rapport meldde de media echter dat interne bronnen bij de politie beweerden dat er ‘gecontroleerde transporten’ van grote hoeveelheden drugs hadden plaatsgevonden.

In deze tweede fase zien wij verschillende voorbeelden van de tactiek van de ontkenning van speelruimte. Zowel Van Thijn als Hirsch Ballin, die beiden onder steeds zwaardere druk van de Kamer kwamen te staan, gebruikten het ‘novus actor interveniens’-argument. Zij wezen er bij diverse

gelegenheden op dat de politie en het OM een grote mate van eigen verantwoordelijkheid hebben en ruim baan moeten krijgen voor de strijd tegen de misdaad - daarmee implicerend dat zij zelf geen verantwoordelijkheid droegen voor de concrete beslissingen. Als burgemeester van Amsterdam had Van Thijn 'geen formele verantwoordelijkheid voor het opsporingsonderzoek'. Een ernstige ruzie tijdens de verkiezingscampagne in het voorjaar van 1994 verslechterde de relatie tussen de twee ministers. De ruzie draaide om een onderwerp dat geheel los stond van de IRT-affaire – abortus en euthanasie. Toch kan de ruzie geïnterpreteerd worden als een poging van Van Thijn om zijn 'opponent' aan te vallen en de aandacht af te leiden van de affaire rond het IRT, waarin hij zich door zijn dubbelrol in een kwetsbare positie bevond.

De verkiezingen van 3 mei 1994 veranderden weinig aan de positie van de twee, inmiddels demissionaire ministers, die zowel op het persoonlijk als het politieke vlak niet goed met elkaar overweg konden, wat een daadkrachtige aanpak in de weg stond. De nieuwe Tweede Kamer hield de druk echter hoog. Op 25 mei 1994 oordeelde de Kamer dat de beide ministers te weinig actie ondernomen hadden en nam zij een motie aan waarin de verdere afhandeling van de IRT-affaire uit handen de ministers werd genomen en bij de demissionaire premier Lubbers werd neergelegd. Naar aanleiding hiervan legde Hirsch Ballin zijn ministerschap neer; dezelfde dag nog deed Van Thijn hetzelfde.

In deze fase vinden wij verschillende pogingen om 'labeling' te voorkomen. Hirsch Ballin gaf een dag na zijn aftreden aan te zullen blijven als lid van het parlement: 'Ik ga niet mokkend weg. Ik keer de politiek niet de rug toe.' (NRC-Handelsblad 27 mei 1994). Van Thijn publiceerde zelfs een politieke biografie waarin hij zijn activiteiten op het departement beschreef en gedeeltelijk rechtvaardigde. Hij gaf zijn hachelijke positie voor een deel weer als het gevolg van een atypische situatie en voor een deel als een tragische keuze tussen twee kwaden. Waarschijnlijk had hij zijn politieke carrière kunnen redden door het vertrouwelijke deel van het Wierenga-rapport, dat vraagtekens zette bij de toepassing van enkele methodes door het IRT, naar buiten te brengen: 'Onbegrijpelijk dat ik zo stom heb kunnen zijn [...] Ik had nooit met de geheimhouding akkoord moeten gaan. Ik had moeten aandringen op een passende vorm van openbaarheid en zo niet, dan had ik toen af moeten treden.' (Trouw 17 februari 1996). Hij en andere betrokken functionarissen hadden echter onder ede geheimhouding beloofd. Op dat moment dacht men dat bekendmaking van de Delta-methode het leven van verschillende informanten en undercover rechercheurs in gevaar zou brengen.

Van IRT-affaire naar institutionele crisis

Na het aftreden van de ministers Van Thijn en Hirsch Ballin begon het parlement een eigen onderzoek dat in december 1994 zijn vervolg kreeg in een heuse parlementaire enquête. Tijdens de openbare verhoren in de herfst van 1995, die veel aandacht kregen in de media en live op televisie werden uitgezonden, bleek het probleem in de opsporing van de georganiseerde misdaad veel dieper te zitten dan het interne gekibbel rond een enkel onderzoeksteam. De Delta-methode werd ook in andere politiekorpsen en rechteerteams toegepast, zelfs nadat deze in Amsterdam was gestaakt. Onder grote belangstelling publiceert de commissie-Van Traa in februari 1996 haar eindrapport 'Inzake Opsporing'. De commissie was van oordeel dat er sprake was van een crisis in de opsporing die uit drie elementen bestond: ontbrekende normen, een niet goed functionerende organisatie en problemen in de gezagsverhoudingen.

Episode 3: de verwerking van 'Van Traa' De conclusies van het rapport werden in grote lijnen onderschreven door vrijwel alle betrokkenen. De beoordeling van gebeurtenissen, de aanwijzing van hoofdrolspelers en de in het rapport vervatte verklarende analyse van hun daden werden

nauwelijks in twijfel getrokken. In tegenstelling tot de commissie-Wierenga, wiens rapport tijdens de verhoren gekwalificeerd werd als partijdig en niet professioneel, kwamen Van Traa en zijn commissie nooit onder vuur te liggen. De meeste discussies na de publicatie van het rapport van de commissie-Van Traa gingen over de vraag wie de schuld had aan de crisis in de opsporing. Het rapport bevatte forse kritiek op verschillende diensten en functionarissen, maar stuurde niet expliciet aan op het aftreden van ministers of personele sancties tegen betrokken functionarissen. Desalniettemin maakte Van Traa direct na de publicatie van het rapport duidelijk dat naar zijn mening tegen verschillende betrokkenen, voornamelijk bij de politie en het OM, sancties ondernomen zouden moeten worden.

De parlementaire debatten naar aanleiding van het rapport-Van Traa werden in zekere zin een anticlimax. De meeste voorstellen voor hervormingen werden snel aangenomen en de minister van justitie werd belast met het opstellen van een implementatieplan. Het debat richtte zich grotendeels op twee punten: de wenselijkheid van personele sancties tegen betrokken functionarissen en de door de commissie voorgestelde wettelijke uitbanning van enkele van de meest gevoelige opsporings- en onderzoeksmethodes.

De tactiek van symbolische hervormingen figureerde prominent in de verdediging van de toenmalige minister van justitie Sorgdrager (D'66), die Hirsch Ballin was opgevolgd in het nieuwe kabinet Kok-I. In het grote parlementaire debat dat volgde op de publicatie van het rapport somde zij een serie hervormingen in de opsporing van de georganiseerde misdaad op, die in de twee jaren ervoor tot stand waren gekomen: 'Kortom, als wij spreken over heldere kaders voor de opsporing en over de reorganisatie van het openbaar ministerie, dan blijkt dat er stappen zijn gezet. Dat is ook door de parlementaire enquêtecommissie onderkend en als zodanig gewaardeerd. Die stappen zorgen ervoor dat wij niet meer voor verrassingen komen te staan.' (TK 8 mei 1996: 383-384).

Er werden echter ook zondebokken aangewezen. Binnen het ministerie van justitie werden verschillende hooggeplaatste ambtenaren overgeplaatst tijdens en na de parlementaire enquête, voornamelijk onder druk van minister Sorgdrager, die politiek kwetsbaar was omdat zij voor haar aantreden in het kabinet in de zomer van 1994 zelf procureur-generaal was bij het openbaar ministerie. Zij vond dat zij onvoldoende was ingelicht door haar naaste adviseurs. Anders dan bij de presidentiële bliksemafleiders in de Verenigde Staten die door Ellis (1994) zijn beschreven, was er in deze situatie geen sprake van dat deze hoge ambtenaren publiekelijk en vrijwillig de schuld op zich namen. Tot het ongenoegen van de voorzitter van de enquêtecommissie bleven harde sancties tegen de hoofdfiguren uit de wereld van politie en OM echter uit. Uiteindelijk kondigde de minister van binnenlandse zaken Dijkstal (VVD), de opvolger van Van Thijn, een 'politiecarrousel' aan, waarbij verschillende korpschefs, waaronder de meest controversiële, onderling zouden moeten roteren. Ook bij de commissarissen bood niemand zich vrijwillig aan als bliksemafleider. Uiteindelijk kregen een aantal korpschefs een ander politiekorps toebedeeld. Slechts enkele lagere politiefunctionarissen, met name van de CID Kennemerland, die direct betrokken waren bij de toepassing van illegale opsporingsmethoden, werden ontslagen en strafrechtelijk vervolgd (wegens meened).

Tussenbalans: gedempte retoriek De casus laat aldus substantiële, maar relatief milde vormen van defensief gedrag van de beleidselites zien. Dat kan niet gelegen hebben aan het geringe belang van de zaak. Het vertrek van twee ministers, de overplaatsing van een aantal topambtenaren van het ministerie van Justitie, en het negatieve oordeel van de enquêtecommissie spreken voor zichzelf. Ook de aantijgingen van corruptie tegen de top van het Amsterdamse politiekorps logen er niet om. Ook het prestige en het zelfvertrouwen van het Openbaar Ministerie is door de crisis in de opsporing sterk aangetast en de roep om hervormingen werd steeds luider. Desondanks bleven de

onderlinge vijandigheden beperkt tot betrekkelijk lichte verbale schermutselingen. Er is in de hele episode nauwelijks sprake geweest van het aanwijzen van zondebokken en bliksemafleiders of van de meer systematische vormen van karaktermoord die men in andere westerse democratieën bij dit soort affaires wel kan vinden (vgl. Ellis 1994; Laux & Schütz 1996).

In dit opzicht is de hele crisis in de opsporing wellicht een uitzondering op de regel en geen standaard-affaire. Het is niet onaannemelijk dat de zelfbeheersing die sommige actoren wisten op te brengen typerend is voor de wereld van politie en justitie in Nederland. Die sector kent nog steeds vrij indirecte gezagslijnen en diffuse verantwoordingsstructuren en wellicht ook daardoor een geringe mate van politisering. Zo was het algemene justitiebelang een belangrijke overweging voor Van Thijn en Nordholt om de geheime bijlage van het Wierenga-rapport, waarin de dubieuze opsporingsmethoden werden besproken, niet openbaar te maken. Vroegtijdige bekendmaking had wellicht het einde van Van Thijns politieke carrière kunnen voorkomen. Nu werd deze informatie pas veel later onthuld tijdens de verhoren voor de parlementaire enquête. In andere beleidssectoren, waar geheimhouding, geloofwaardigheid en kwesties van persoonlijk veiligheid minder pregnant spelen en de politieke gezags- en verantwoordingsstructuren duidelijker zijn, mag men minder terughoudendheid van de beleidselites verwachten wanneer ze in de media onder vuur komen te liggen.

Daarnaast zijn zelfbeheersing en terughoudendheid vermoedelijk ook belangrijke aspecten van de algemene Nederlandse politieke cultuur op eliteniveau. Nederland kent bijvoorbeeld nog steeds niet de zeer agressieve *tabloid*-pers die zoveel politieke carrières in Engeland en Duitsland heeft gebroken. In de Nederlandse politiek is er bovendien de onvermijdelijke noodzaak tot coalitievorming tussen meerdere, wisselende partijen. Dat maakt het gebruik van sterke offensieve tactieken jegens politieke opposanten op de lange termijn contra-productief. Men kan in de toekomst immers altijd weer op elkaar aangewezen zijn. Ook het opspelen van controversen langs ideologische of sektarische lijnen - bijna een reflex in landen als België of Italië - past niet in de lange Nederlandse traditie van pacificatiepolitiek. Daarin worden controversiële zaken juist niet opgespeeld, maar langs technocratische lijnen gedepolitiseerd. Het offeren van zondebokken en het gebruik van bliksemafleiders is in ons land voorts lastiger omdat wij geen presidentieel spoilssysteem of ministeriële politieke kabinetten kennen. Bijna alle topambtenaren in Nederland zijn carrière-ambtenaren wier loyaliteit uiteindelijk het departement of de bestuursdienst geldt en niet de politieke superior die zij op dat moment dienen. Omdat structurele vormen van patronage ontbreken, zijn slechts weinigen bereid vrijwillig als bliksemafleider op te treden en de eigen ambtelijke carrière op te offeren voor de eigen minister.

Tot slot moet niet worden uitgesloten dat het milde karakter van de hier gevonden verdedigingstactieken een gevolg is van het gebruikte bronnenmateriaal. Het accent lag in dit onderzoek op geschreven stukken - kranten, verslagen van verhoren door de enquêtecommissie en parlementaire handelingen. Het is mogelijk dat radio- en tv-interviews een rijkere bron van defensieve tactieken en argumenten vormen, vanwege hun geïmproviseerde en confronterende karakter.

4. Defensieve tactieken en argumenten: een typologie

De analyse van de IRT-casus kan niettemin worden gebruikt voor een verfijning van de eerder gepresenteerde typologie van defensieve tactieken. Er kan een aantal tactieken en argumenten worden toegevoegd aan de typologie van Schütz. De casus heeft in het bijzonder een aantal tactieken met een offensief, *ad hominem*-karakter aan het licht gebracht. De meeste van deze

offensieve tactieken kwamen neer op het in diskrediet brengen van de boodschapper van het slechte nieuws.²

Op basis van het reeds besproken werk van Schütz (1996), Edelman (1977), en Bovens (1990), laat zich nu een meer omvattende typologie presenteren van de meest voorkomende defensieve tactieken en de daarbij horende argumenten die gevonden kunnen worden in het elitediscours over beleidsfiasco's. We hebben deze tactieken en argumenten ingedeeld naar de vier lagen van de constructie van fiasco's die we eerder hebben onderscheiden. Analytisch gezien zijn deze defensieve tactieken min of meer lineaire, chronologische stappen in het ontstaan van een politiek schandaal. Er wordt dus verondersteld dat de eerstgenoemde tactieken en argumenten overwegend in de eerste fasen van het ontstaan van een politiek schandaal worden gevonden. In werkelijkheid zal men hoogstwaarschijnlijk een grilliger gebruik van tactieken aantreffen. Veel politieke schandalen ontvouwen zich niet op lineaire wijze. Ze zijn vaak opeenhopingen van overlappende en verweven sub-schandalen, zoals ook in de IRT-casus het geval was. De ruzie tussen Wiarda en Nordholt was in feite een volledige casus binnen de IRT-episode, die op haar beurt weer één casus was binnen het grotere fiasco van de misdaadbestrijding in Nederland.

De beoordeling van gebeurtenissen

Bij de eerste component van de constructie van een fiasco, die van het beoordelen van de ernst van de gebeurtenissen, kunnen beleidsmakers allereerst proberen de ernst van de situatie te bagatelliseren. Om te beginnen kunnen ze aanvoeren dat er niets aan de hand is; de journalisten hebben het helemaal mis, omdat de veronderstelde negatieve gebeurtenis gewoon niet heeft plaatsgevonden. Dit was bijvoorbeeld Wiarda's reactie toen zijn corruptiebeschuldigingen averechts bleken te werken: 'Ik heb dat nooit gezegd'. Ze kunnen echter ook betogen dat er niets bijzonders is gebeurd en stellen dat het een routinekwestie was. Dit is het 'business-as-usual-argument', de standaardreactie van gezagsdragers op publieke bezorgdheid, aldus Edelman (1977: 99). In deze casus werd dit argument gebruikt door Nordholt in zijn reactie op de corruptiebeschuldiging van Wiarda. Deze twee argumenten zijn voorbeelden van de tactiek van ontkenning.

Wanneer ontkenning niet aannemelijk of onmogelijk is, kan men een tegenaanval doen en de beschuldiger beschuldigen. Soms is de aanval de beste verdediging. Men kan bijvoorbeeld aanvoeren dat de beschuldigers eigenlijk in het beklaagdenbankje zouden moeten staan, omdat zij zelf betrokken zijn (geweest) bij veel grotere vormen van wangedrag. Dit was de tactiek die Wiarda aanvankelijk gebruikte toen hij werd geconfronteerd met Nordholts beslissing om het IRT te ontbinden.

In de derde plaats valt te proberen de gebeurtenissen in een positief licht te stellen. Dit is de tactiek van de positieve interpretatie. Beleidsmakers kunnen bijvoorbeeld betogen dat er in feite geen nadelige gevolgen voor de maatschappij zijn, of dat de positieve effecten van het beleid veel zwaarder wegen dan de nadelige gevolgen, of dat de slachtoffers voldoende zijn gecompenseerd. Wanneer grote maatschappelijke schade manifest is, kunnen ze eventueel het 'omelet' argument gebruiken en betogen dat de individuele schadeposten verwaarloosbaar zijn in het licht van de algemene, maatschappelijke baten (Edelman, 1977: 100).

De ultieme defensieve tactiek in deze laag is de 'reframing'. Bij reframing wordt gepoogd het beleid in een ander perspectief te plaatsen en juist als een succes voor te stellen. Bij deze tactiek herinterpreteren de beleidsmakers de feiten niet in het door de critici gehanteerde beoordelingskader, zoals bij de tactiek van positieve interpretatie. Zij introduceren andere, voor hen gunstiger maatstaven waaraan het succes of falen van het beleid wordt afgemeten.

De aanwijzing van actoren

In het debat over de oorzaak van de omstreden gebeurtenissen kunnen beleidsmakers allereerst proberen elk causaal verband met hun eigen optreden te ontkennen. Ze kunnen stellen dat ze geen deel uitmaakten van de causale keten die de controverse heeft veroorzaakt, hetzij omdat ze geen enkele bijdrage hebben geleverd (het excuus van de 'nietige oorzaak'), hetzij omdat hun bijdrage verwaarloosbaar was: 'ik was slechts een klein radertje in het grote geheel', hetzij omdat hun bijdrage van ondergeschikt belang was: 'zonder mijn bijdrage zou het ook zijn gebeurd' (Bovens 1990: 136-148). Met name wanneer beleidsmakers van nalatigheid worden beschuldigd, kunnen ze aanvoeren dat de negatieve gebeurtenissen buiten het domein van de menselijke controle lagen, bijvoorbeeld omdat er sprake was van een noodlottig toeval (Bovens en 't Hart 1996: 82).

Ook in deze laag kunnen hoofdpersonen hun toevlucht nemen tot een meer offensieve, ad hominem tactiek: het beschuldigen van de boodschapper. Zo wordt nogal eens aangevoerd dat het klokkeluiden, lekken, of publiceren meer schade heeft aangericht aan het maatschappelijk belang dan de eigenlijke beleidsfouten. Niet de beleidsmaker, maar de boodschapper heeft de schade veroorzaakt. Dit argument werd bijvoorbeeld naar voren gebracht door enkele rechers die betrokken waren bij de IRT-affaire. Openbaarmaking van de Delta-methode via het Van Traa-onderzoek zou niet alleen de strijd tegen de misdaad hebben gefrustreerd, maar ook het leven van een aantal waardevolle informanten ernstig in gevaar hebben gebracht.

De verklaring van gedrag

Bij de volgende component, waarin de verklaring van het gedrag van de actoren centraal staat, kunnen beleidsmakers allereerst hun ontkennen dat zij enige speelruimte hadden. Zij kunnen toegeven dat ze een rol speelden in de causale keten, maar verzachtende omstandigheden aanvoeren om hun gedrag te verklaren. Deze tactiek komt veelal neer op het Franse gezegde 'tout comprendre, c'est tout pardonner'. Hij komt in verschillende varianten voor. Beleidsmakers kunnen het argument van de 'gerechtvaardigde onwetendheid' gebruiken: op het moment van handelen waren de negatieve gevolgen van hun gedrag volledig onvoorzienbaar, bijvoorbeeld vanwege de extreme complexiteit van het beleidsproces (Bovens & 't Hart, 1996: 80-81). Zij kunnen ook betogen, zoals Van Thijn deed, dat er sprake was van een 'novus actor interveniens', die verderop in de causale keten de uiteindelijke en beslissende verantwoordelijkheid had. Dit argument wordt vaak aangevoerd door beleidsadviseurs (Thompson 1983). Het kan echter ook worden gebruikt door beleidsmakers zelf, bijvoorbeeld wanneer ze beweren niet de volledige verantwoordelijkheid te hebben gehad, omdat bestuursbevoegdheden versnipperd of gedecentraliseerd waren. Zij die niet kunnen ontkennen dat zij de macht hadden om naar goeddunken te handelen, kunnen niettemin betogen dat hun handen waren gebonden, omdat zij handelden in opdracht van superieuren of omdat ze onder enorme sociale of politieke druk stonden.

Ook bij deze laag kan er van ad hominem tactieken gebruik worden gemaakt. Beleidsmakers kunnen aanvoeren dat hun rol verkeerd is weergegeven in de officiële rapporten, omdat de onderzoekers onzorgvuldig, onbekwaam of eenvoudigweg partijdig waren. Dit is de tactiek van het diskwalificeren van de onderzoeker, die verschillende keren werd gebruikt door Nordholt – uiteindelijk met succes – om de conclusies van het rapport van de Commissie Wierenga onderuit te halen.

De beoordeling van gedrag

Beleidsmakers beschikken tenslotte over verschillende defensieve tactieken om zich te verontschuldigen of de schade aan hun politieke positie en persoonlijke prestige te beperken wanneer hun gedrag in de affaire publiekelijk wordt be- en veroordeeld. In de eerste plaats kunnen zij hun daden rechtvaardigen door te stellen dat het juist, of ten minste onvermijdelijk was, om te handelen zoals zij hebben gedaan. Ieder ander in hun positie zou op dezelfde manier hebben gehandeld. Zij kunnen bijvoorbeeld betogen dat ze geconfronteerd werden met een tragische keuze, een onvermijdelijke keuze tussen twee kwaden (Bovens & 't Hart 1996: 78; Peters 1992). Individuele beleidsmakers zullen ook vaak hun toevlucht zoeken tot het argument van het minste kwaad. Ze hebben weliswaar bijgedragen aan het fiasco, maar zonder hun bijdrage zou de zaak nog veel erger zijn geweest.

Ten tweede kunnen ze proberen om labeling te voorkomen. Ze kunnen aanvoeren dat het gedrag in kwestie zeker niet representatief is voor hun optreden; daartoe zal men vaak een reeks van verdiensten uit het verleden onder de aandacht brengen. Dit was slechts een zeer atypische gebeurtenis die hen persoonlijk niet te zeer kan worden aangerekend (Schütz 1996: 125). Zowel Van Thijn als Hirsch Ballin gebruikten dergelijke argumenten kort na hun aftreden als minister.

Wanneer alle andere tactieken hebben gefaald, kunnen beleidsmakers tenslotte proberen de schade te beperken door berouw te tonen. Zij kunnen publiekelijk hun fouten toegeven, om vergeving vragen en beloven dat het nooit meer zal gebeuren. De hoop daarbij is dat zij zo hun lei schoon kunnen maken en de weg vrij kunnen maken voor een voortzetting van hun carrière. Deze tactiek leidt vaak tot het publiekelijk aanbieden van excuses of tot vergoeding van de schade. Hij kan ook worden toegepast in het begin van een affaire, wanneer alle andere tactieken al bij voorbaat kansloos lijken. Een beleidsmaker kan zo proberen om een pijnlijk schandaal in de kiem te smoren, voordat het zelfs maar de gelegenheid krijgt om zich te openbaren.

Een hieraan gerelateerde tactiek is het aanwijzen van zondebokken. Zij worden aan het algemene publiek voorgesteld als de belangrijkste boosdoeners en opgeofferd, door schorsing, overplaatsing of ontslag, om zo de publieke behoefte aan sancties te bevredigen. De casus verschaft hiervan verschillende voorbeelden. Met name minister Sorgdrager van Justitie heeft hiervan gebruik gemaakt. Soms handelen ondergeschikte ambtenaren opzettelijk als 'bliksemafleider' en stappen ze vrijwillig naar voren om de kritiek op te vangen en om de schuld af te leiden van hun politieke superieuren (Ellis 1994).

Symbolische hervorming, tenslotte, is een meer offensieve tactiek. Beleidsmakers kunnen proberen hun goede bedoelingen te laten zien door belangrijke beleidsmaatregelen of wetgevende hervormingen aan te kondigen. Zij voeren daarbij aan dat 'het nu niet meer kan gebeuren': er zijn immers inmiddels afdoende maatregelen genomen. We zagen dat dit argument werd gebruikt door minister van justitie Sorgdrager in de debatten over de uitkomsten van de parlementaire enquête.

Tabel 1: een typologie van argumentatieve ontwijkingstactieken

<i>Fiasco Laag</i>	<i>Tactiek</i>	<i>Argument</i>
Beoordeling gebeurtenis	Ontkenning	Er is niets voorgevallen 'Business as usual'
	Beschuldigen beschuldiger	Zijn wangedrag is veel ernstiger
	Positieve interpretatie	Geen schade Schade is verwaarloosbaar Schade is vergoed Omelet argument
	Reframing	Het was een succes
Aanwijzing actoren	Ontkenning causaliteit	Geen bijdrage Verwaarloosbare bijdrage Klein radertje Noodlottig toeval
	Beschuldigen boodschapper	Schade komt door publiciteit
Verklaring gedrag	Ontkenning speelruimte	Onwetendheid Novus actus interveniens Orders van superieuren Sociale/politieke druk
	Diskwalificeren onderzoeker	Onzorgvuldig onderzoek Partijdige onderzoeker Onprofessioneel rapport
Beoordeling gedrag	Rechtvaardiging	Tragische keuze Minste kwaad
	Labelling voorkomen	Atypisch gedrag
	Zondebok aanwijzen	Schuldige reeds gestraft
	Symbolische hervorming	Kan niet meer gebeuren
	Berouw tonen	Openbare excuses Schadevergoeding

5. Defensieve tactieken en democratische controle

Deze typologie en haar toepassing op de casus van de crisis in de opsporing roept drie soorten vragen op. De analytische vraag is of deze typologie bruikbaar is om de politieke constructie van beleidsfiasco's beter te begrijpen. Het kader dat hier is gepresenteerd, is vooral bedoeld als een conceptueel hulpmiddel om de politieke strijd rond een concreet beleidsfiasco beter te beschrijven en te analyseren. Wij pretenderen geen volledigheid; er is nu eenmaal een grote variëteit in argumenten en in de wijze waarop zij worden verwoord. Wel hebben wij de pretentie dat hiermee een aantal van de in een liberale democratie meest gangbare tactieken in kaart zijn gebracht.

Deze eerste toepassing heeft enkele zwakke punten aan het licht gebracht. Hoewel de verschillende tactieken en argumenten analytisch vrij eenvoudig kunnen worden onderscheiden, overlappen zij elkaar in de praktijk soms. De meeste van de genoemde tactieken en argumenten behoeven een verdere operationalisatie om bruikbaar te zijn voor beschrijvende analyse. Wat bijzonder lastig was bij deze casus, was dat hij uit verschillende, overlappende lagen bestaat. Er was niet zoiets als één enkel fiasco dat beoordeeld en gerechtvaardigd diende te worden, maar er was sprake van een aantal opeenvolgende gebeurtenissen die elk een keten van beschuldigingen en daarop volgende defensieve tactieken veroorzaakten. De corruptiebeschuldiging door Wiarda vormde bijvoorbeeld een affaire sui generis die leidde tot een aantal defensieve tactieken van de kant van Wiarda (die weer werden herhaald tijdens de verhoren van de Commissie Van Traa).

Voorts was er een discrepantie tussen de parlementaire verhoren en handelingen en de berichten in de media over de verschillende discussies. Journalisten, in het bijzonder radio- en tv-verslaggevers, hebben de neiging kritischer en agressiever te zijn jegens de verschillende hoofpersonen dan parlementsleden. Bovendien richten zij zich veel meer op het aspect van persoonlijke schuld en boete. Een inhoudsanalyse van defensieve tactieken moet zich daarom niet alleen concentreren op geschreven bronnen, maar ook, en misschien uitsluitend, op transcripties van mondelinge interacties in de media.

Een tweede vraag is: hoe effectief zijn deze verschillende tactieken en argumenten? Welke ervan helpen om de toewijzing van schuld te voorkomen? Deze 'tactische' vraag kan natuurlijk niet op basis van een enkele casus worden beantwoord. Bovendien zijn er te veel bijkomende variabelen. Uit de casus blijkt duidelijk dat de institutionele en politieke context belangrijk is. In het Nederlandse politieke systeem blijven ambtenaren en magistraten zo veel mogelijk buiten de schijnwerpers van de publiciteit. Zij kunnen de media veel makkelijker ontwijken dan politici dat kunnen. Zij kunnen het zich veroorloven vooral non-argumentatieve tactieken te gebruiken, terwijl politici daarentegen dagelijks ondervraagd worden door de media en politieke fora. Omdat we in Nederland geen 'spoilssysteem' kennen, is er geen directe relatie tussen de parlementaire evaluatie van bestuurlijk optreden en de carrière van betrokken ambtenaren. Het lot van politici daarentegen ligt in handen van de parlementaire meerderheid. Timing is in dat opzicht heel belangrijk. Hirsch Ballin en Van Thijn hadden de pech dat de affaire hen bereikte aan het einde van de politieke cyclus. De debatten over het Wierenga-rapport werden gevoerd in de aanloop naar de landelijke verkiezingen. Dit zorgde ervoor dat parlementariërs heftiger reageerden dan ze vermoedelijk op een ander moment in de politieke cyclus zouden hebben gedaan. Sorgdrager en Dijkstal, de opvolgers van Hirsch Ballin en Van Thijn, konden aanvankelijk weggomen met een aantal kwesties omdat ze nieuw waren en het nieuwe parlement hen het voordeel van de twijfel gunde. Met een inhoudsanalyse van mediaberichtgeving alleen is de vraag naar de effectiviteit van defensieve tactieken niet te beantwoorden; daarvoor is een vergelijkende, multimethodische aanpak nodig.

Tenslotte zijn er belangrijke vragen van meer normatieve aard. De derde vraag die deze casus oproept is: hoe acceptabel zijn deze tactieken en argumenten in een liberale democratie? We hebben bewust afgezien van een normatieve analyse in dit hoofdstuk, omdat ons voornaamste doel beschrijving was. Dit betekent echter niet dat we ervan uitgaan dat elk van deze argumenten altijd acceptabel is. Bovens (1990) heeft destijds niet alleen de tien meest voorkomende excuses in gevallen van organisationeel wangedrag gepresenteerd, maar eveneens beoordeeld in hoeverre zij overtuigend zijn om individuele functionarissen vrij te spreken van schuld. De meerderheid van de argumenten bleek niet, of slechts in bepaalde gevallen, houdbaar te zijn. Van de excuses die hier besproken zijn, kan dat van onwetendheid, zeker in het geval van de complexe handelingen en ondoorzichtige activiteiten die zich over de lange termijn en over grote afstand uitspreiden, gewicht in de schaal leggen. De vraag is telkens weer of de bestuurder weet kan en moet hebben over wat zich binnen het uitvoerend apparaat afspeelt. Daarbij maakt het echter nogal wat uit of we het gedrag van een ambtenaar of van een politieke bestuurder beoordelen. In liberale democratieën heeft de politieke verantwoordelijkheid een veel grotere reikwijdte dan morele of ambtelijke verantwoordelijkheid.

De beoordeling van beleidsfiasco's is meestal een zaak van politieke fora (behalve wanneer er ook sprake is van wetsovertreding en onrechtmatige daden). Alleen al daarom is de dynamiek van politieke agenda- en oordeelsvorming van groot belang voor de studie van fiasco's. Betekent dit nu ook dat de politieke constructie van beleidsfiasco's voornamelijk een zaak is van communicatie en 'imagomanagement'? De IRT-casus biedt troost aan hen die het machiavellistische of sofistieke gebruik van de hier gepresenteerde defensieve tactieken en argumenten vrezen. Uiteindelijk zijn de 'koele feiten' van het beleid wel degelijk relevant. Wanneer het politieke systeem voldoende checks and balances kent, laat krom beleid zich niet recht praten, zelfs niet met zwaar retorisch geschut.

In een vroeg stadium van de casus, na het Wierenga-rapport, werden Nordholt en Van Thijn afgebeeld als de voornaamste boosdoeners. Zij hebben niettemin afgezien van agressieve defensieve tactieken. Na het uitgebreide, nauwkeurige parlementaire enquêteonderzoek werden zij uiteindelijk gerehabiliteerd. Hun beslissing om het IRT op te heffen vanwege de - aanvankelijk verzwegen - Delta-methode werd gerechtvaardigd geacht. De Utrechtse commissaris Wiarda, die de meest heftige, defensieve tactieken had gebruikt, werd uiteindelijk onderworpen aan de 'politicarrousel' en stilletjes overgeplaatst van Utrecht naar Den Haag. Nordholt daarentegen ging, zoals hij zelf had gepland, met pensioen. Hij kreeg een staatsman-achtig afscheidsfeest van de stad Amsterdam en het Amsterdamse politiekorps, dat werd uitgezonden op de nationale televisie en bezocht door alle belangrijke politici en magistraten.

Literatuur

- Bovens, M.A.P., 1990, *Verantwoordelijkheid en Organisatie*, Zwolle: Tjeenk Willink
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, 1996, *Understanding Policy Fiascoes*, New Brunswick: Transaction
- Edelman, M., 1977, *Political Language: Words That Succeed and Policies That Fail*, New York: Academic Press
- Edelman, M., 1988, *Constructing the Political Spectacle*, Chicago: University of Chicago Press
- Ellis, R.J., 1994, *Presidential Lightning Rods: The Politics of Blame Avoidance*, Lawrence: University of Kansas Press
- Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996, *Inzake Opsporing*, Den Haag: SDU
- Goodin, R.E., 1980, *Manipulatory Politics*, New Have: Yale
- Peters, B. G., 1992, Tragic Choices: Administrative rulemaking and policy choice, in: R.A. Chapman (ed.), *Ethics in Public Service*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 43-57
- Schütz, A., 1996, Selbstdarstellung in der Defensive Reaktionen in politischen Skandalen, in: L. Laux, A. Schütz (hrsg.), *"Wir, die wir gut sind": Die Selbstdarstellung von Politikern zwischen Glorifizierung und Glaubwürdigkeit*, München: DTV, 114-140
- Smith, T, A. Young, 1996, *The Fixers: Crisis Management in British Politics*, Aldershot: Dartmouth.
- Thompson, D.F., 1983, Ascribing Responsibility to Advisers in Government, *Ethics* 93, 546-60
- Thompson, D.F., 1987, *Political Ethics and Public Office*. Cambridge Mass: Harvard University Press

Summary

In this article an attempt is made to elaborate Schütz's (1996) typology of defensive rhetorical styles of policymakers who are besieged by negative publicity and critical scrutiny from investigative bodies. Using the Dutch crime-fighting scandal as a case example, the defensive tactics and specific arguments used by four main protagonists are outlined. The case study results allow for a further development of the typology, and calls for reflection on the effectiveness and appropriateness of policy elites' defensive rhetoric.

Noten

1. Een eerdere versie van dit artikel zal verschijnen als: The politics of blame avoidance: Defensive tactics in a Dutch crime-fighting fiasco, in Helmut K. Anheier (ed.), When things go wrong: Failures and breakdowns in organizations, Newbury Park: Sage 1998 (forthcoming).
2. Schütz (1996:126) noemt het gebruik van tegenaanvallen wel, maar gaat er verder niet op in.