

# 6 Casus: Schaduwen van de Gatshuisbrand

Topambtenaren sturen grote apparaten aan waarin soms duizenden ambtenaren werken, talloze onderzoeken worden verricht, adviezen worden uitgebracht, beslissingen worden genomen, e-mails worden uitgewisseld en diensten worden verleend. Dat valt allemaal onder de ministeriële verantwoordelijkheid, die zich uitstrekt tot in de haarvaten van departementen, uitvoeringsdiensten en toezichthouders. Topambtenaren moeten zich bij alles wat zij doen of laten bewust zijn van het feit dat hun minister(s) verantwoordelijk zijn, en dus verantwoording moeten kunnen afleggen aan het parlement en de samenleving. Door verantwoording af te leggen kunnen politieke ambtsdragers het vertrouwen waarop hun functioneren berust consolideren of herstellen. De ministeriële verantwoordelijkheid tot gelding brengen is een essentieel onderdeel van ambtelijk vakmanschap, politiek-bestuurlijk leiderschap en politiek-ambtelijke verhoudingen. Dat kan op de proef worden gesteld wanneer er op straat of in het beleid onverwachte en onwelkome dingen gebeuren. Op papier zijn ambtenaren van verantwoordingsdruk gevrijwaard, omdat niet zij, maar de bewindspersonen verantwoordelijk worden gehouden. In de praktijk stoort de dynamiek van publieke en politieke beeldvorming in de hedendaagse dramademocratie zich allang niet meer aan dergelijke staatsrechtelijke onderscheidingen. In deze casus komt Kuisen in de publieke vuurlinie terecht.

## Leeswijzer: vakmanschapskwesties in deze casus

- Plotseling publiek: van 'onzichtbare' ambtenaar tot publiek personage
- Mediacratie: incidenten als *blame games*, verantwoordingsdebatten als politiek theater
- Loyaliteit in politiek-ambtelijke verhoudingen: eenrichtingsverkeer of reciprociteit?
- Rol versus persoon: hoe handel je 'professioneel' wanneer je persoonlijke reputatie in het geding is?

## Van ongeluk tot 'affaire'

Op zaterdagochtend 15 mei 2004 breekt brand uit in het Catshuis. De brand grijpt razendsnel om zich heen. Een op dat moment in het pand werkzame schilder komt om het leven; zijn collega en een intendant van het Catshuis weten zich ternauwernood nog te redden. Ik werd gebeld en ging direct naar het Binnenhof om met de verantwoordelijke minister van VROM, Sybilla Dekker, regie te voeren op de respons en de communicatie. Premier Balkenende is op dat moment in het buitenland. Dekker was de verantwoordelijke minister omdat het Catshuis onder beheer van de Rijksgebouwendienst (RGD, sinds 2014 opgenomen in het Rijksvastgoedbedrijf) stond, die in haar portefeuille zat. De RGD was opdrachtgever voor de verbouwing van het Catshuis die in de jaren daaraan voorafgaand zijn beslag had gekregen. Het ministerie van Algemene Zaken was betrokken als belangenvertegenwoordiger van de bewoner, de premier. Het pand was in december 2003 opgeleverd, maar er waren op onderdelen nog aanvullende werkzaamheden aan de gang, waaronder het kamer voor kamer verwijderen van waslagen op de houten vloeren zodat deze daarna konden worden overgeschilderd met andere lakken. De schilders waren die dag in de zogeheten Herenkamer daarmee bezig toen het misging.

### *Context: Een calamiteit in onderzoek*

Het Openbaar Ministerie stelt een strafrechtelijk onderzoek in, dat wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee en de Arbeidsinspectie (AI). Beide instanties concluderen dat er bij het verwijderen van de waslaag gebruik is gemaakt van het oplosmiddel thinner, dat op dat moment al jaren geleden is verboden voor binnenshuis gebruik. Dat middel heeft in combinatie met slechte ventilatie een explosief gasmengsel doen ontstaan, dat door de brandende waakvlam van de aanwezige open gashaard tot ontploffing is gebracht. De expert van de AI merkt in zijn rapport nog op dat de wandbekleding in de Herenkamer verzadigd zal zijn geweest van brandbare damp en de snelle verspreiding van de brand in de hand heeft gewerkt. Als gevolg van het strafrechtelijk onderzoek wordt het schildersbedrijf in maart 2006 veroordeeld tot een geldboete voor overtreding van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Parallel daaraan heeft de RGD dan al een schade-expert in de arm genomen met als doel het schildersbedrijf civiel aansprakelijk te stellen voor de gevolgen van de brand. Het schadebureau Crawford laat op zijn beurt





onderzoek verrichten door TNO. Het schildersbedrijf mobiliseert zijn eigen contra-expertise. TNO-onderzoeker Reijman schrijft medio juni 2005 een conceptrapport waarin hij suggereert dat de wandbekleding bij het verloop van de brand een belangrijke rol heeft gespeeld. Die conclusie baseert hij op onderzoek van een minutieus fragment van 1 van de 21 verschillende delen wandbekleding. In diezelfde maand krijgt hij ook fragmenten van de overige 20 delen in handen. In een gesprek met de landsadvocaat en ambtenaren van VROM en AZ relateert Reijman zijn voorlopige conclusies. Hij stelt dat de nieuw beschikbaar gekomen fragmenten vermoedelijk onvoldoende groot zijn om stellige conclusies te kunnen trekken.

Ondertussen ligt er een conceptrapport waarin harde noten worden gekraakt: het gebruik van thinner zou breed bekend zijn geweest, en de aanwezige wandbekleding was brandgevaarlijk. In de bespreking wordt geconcludeerd dat het gelet op de onvolkomenheden van het conceptrapport niet zinvol is dat door te zenden naar het OM. Dat is op dat moment nog druk doende met het strafrechtelijk onderzoek, en houdt daarom afstand tot de andere overheidspartijen. Op het moment dat de informatie uit het strafrechtelijk onderzoek – waarin veel meer partijen worden gehoord dan door Reijman is gedaan – eenmaal beschikbaar komt, kan het TNO-rapport alsnog worden bijgesteld. Tot dat moment moet het conceptrapport met uiterste vertrouwelijkheid worden behandeld.

Ik ontving op 27 juni een kort memo van een van mijn medewerkers die als ambtelijk opdrachtgever vanuit de gebruiker van het Catshuis fungeerde. Hij deed kort verslag van de bijeenkomst en gaf daarin aan dat het conceptrapport van TNO daar onverwachts op tafel kwam en er meningsverschillen bestonden tussen TNO en I-TEK, (de schade-expert die door de verzekeraar van het schildersbedrijf was ingeschakeld) over het ontstaan van de brand en de rol van de wandbekleding. Hij voegde er een kopie van een interne RGD-email bij, waarin werd aangegeven dat als de voorlopige TNO-analyse juist zou blijken te zijn, dat ernstige consequenties zou kunnen hebben voor zowel de strafrechtelijke als de civielrechtelijke procedure. Het zou bovendien meerkosten kunnen gaan opleveren als gevolg van de dan noodzakelijk wordende extra impregnering van de nieuwe wandbekleding. Het is een *what-if* verhaal, maar mijn medewerker signaleerde dat er ook ethische aspecten – over het onderling uitwisselen van informatie uit de verschillende onderzoekslijnen – aan de zaak zaten. Er was ook groeiend publicitair en politiek risico, gelet op de actieve bemoeienis van FNV Bouw en de Kamer.

Ik stelde mijn medewerker een aantal vragen naar aanleiding van het memo en besloot vooralsnog wel de RVD – dat was staand beleid – op de hoogte te laten stellen, maar de MP zelf op dat moment niet in te lichten. Ik maakte daarbij een aantal afwegingen. De RGD en niet AZ was opdrachtgever van het TNO-onderzoek, en de ministeriële verantwoordelijkheid berustte dus bij VROM. Het ging om niet meer dan voorlopige, kennelijk aanvechtbare conclusies, en er liepen nog nadere testen (de RGD vroeg Reijman daaraan de hoogste prioriteit te geven). Er waren – zo bleek uit een vervolgmil van mijn medewerker in reactie op mijn eerdere vragen – volgens de RGD van overheidszijde geen regels overtreden.

Op dat moment was de zaak dan al geruime tijd onderwerp van debat en speculatie in Den Haag. Ook FNV Bouw was van meet af aan actief in de kwestie. De bond, media en Kamerleden vroegen zich in de loop van het jaar dat volgde af waarom er niet was toegezien op de werkwijze van het schildersbedrijf. Men kon zich niet voorstellen dat er voorafgaande aan het ongeluk van overheidszijde niemand op de hoogte was van het gebruik van thinner en de brandbaarheid van de wandbekleding in de Herenkamer. Waarom duurde het onderzoek zo lang? Was er sprake van een doofpot? Dat werd in sommige kringen het frame.

Ambtelijk raakte de zaak vervolgens buiten mijn blikveld. Ik hoorde tot mijn aftreden als SG AZ op 1 april 2007 niets meer van het dossier. Maar in de publieke arena bleek het vonnis van de rechter in maart 2006 bepaald niet het laatste woord over de kwestie, hoewel er geen hoger beroep tegen werd aangetekend. Wel spanden de weduwe van de overleden schilder en FNV Bouw een procedure bij het gerechtshof aan waarin zij vervolging eisten van ambtenaren van de RGD en van AZ. Die zaak liep op 1 maart 2007 na een besloten zitting op niets uit. Er waren geen bewijzen voor laakbaar handelen van ambtenaren.

### *Mediatisering en politisering*

In de Kamer bijt met name de SP zich in de kwestie vast, en van de media is RTL Nieuws zeer actief. Er volgen van tijd tot tijd vermeende ‘onthullingen’ en er wordt aanhoudend gespeculeerd over wie wat wanneer wist, over rapporten die in lades zijn verdwenen, druk die van hogerhand zou zijn uitgeoefend. Naar aanleiding van reportages van RTL Nieuws regent het Kamervragen. RTL mailt ook met de MP en uit beschuldigingen aan het adres van politieke ambtsdragers. Op 1 februari 2008 laat de MP weten dat



het kabinet het OM vraagt of er in het licht van de nieuwe verwickelingen aanleiding is voor nader onderzoek. In een Kamerdebat op 26 februari wordt het kabinet het vuur aan de schenen gelegd, met name door oppositiepartijen SP en VVD.

### **In de vuurlinie**

Onder dit beladen politieke gesternte kreeg de Rijksrecherche de zaak in onderzoek. Ze hoorden getuigen. Ik werd ook opgeroepen, voor 27 november 2008. Bij de voorbereiding van mijn verhoor ging ik door de stukken heen en consulteerde mijn toenmalige AZ-collega's. Op dat moment hoorde ik voor het eerst dat er van het onderhoud op 29 juni 2005 tussen de landsadvocaat, de RGD, AZ en de TNO-onderzoeker destijds een uitgebreid 'concept-memorandum' is gemaakt, dat een veel completer en complexer beeld gaf van de discussie over het TNO-onderzoek dan de korte briefing die ik destijds van mijn medewerker ontving. Mijn gevoel was: als ik dat memo destijds had gelezen, zou ik ertegen zijn geweest om het conceptrapport van TNO, hoe onvoldragen het ook was, aan het OM te onthouden. Dat verklaarde ik dan ook aan de Rijksrecherche. Maar zo was het destijds niet gegaan. Ik heb destijds dat memorandum niet gekregen, en het conceptrapport is niet bij het OM terechtgekomen, dat daarmee de hypothese over de rol van de wandbekleding niet of minder uitgebreid heeft onderzocht.

Daarna werd het weer even stil, maar dat bleek achteraf de stilte voor de storm te zijn geweest. Op 27 april 2009 publiceerde het OM het rapport van de Rijksrecherche. Het OM concludeerde dat er niets is gebleken van ambtelijke voorkennis over het gebruik van thinner, maar ook dat het TNO- conceptrapport ten onrechte niet aan het OM ter beschikking is gesteld. Verder stelde het OM vast dat TNO's hypothese dat de wandbekleding een belangrijke rol heeft gespeeld bij de verspreiding van het vuur nadien steun had gekregen van een Gents instituut dat desgevraagd nader onderzoek had verricht. Het OM concludeerde desondanks dat als het parket het conceptrapport destijds wel had ontvangen dit geen verschil had gemaakt voor het uiteindelijke besluit om geen vervolging in te stellen tegen betrokken ambtenaren.

Zes weken later barstte alsnog de publicitaire en politieke bom. Op 11 juni zond RTL4 een nieuwsitem uit dat is gebaseerd op gelekte informatie uit vertrouwelijke processtukken. RTL was in het bezit van een *non-paper* dat de op AZ dossierhoudende medewerker ten behoeve van een nieuw aangetreden raadadviseur in april 2008 had gemaakt. In dat memo, dat ik

op mijn eigen verzoek toen pas in handen kreeg, stond ten aanzien van het gespreksmemorandum van 29 juni en het niet-overdragen van het TNO-rapport aan het OM: 'die handelwijze is overigens ter kennis gebracht van de SG AZ'.

Ik hoorde iets meer dan een uur voor de uitzending van AZ dat RTL over de kwestie ging berichten. Er werd mij op dat moment niet verteld wat AZ toen al ruim een halve dag wist: dat ik met naam en toenaam alsmede foto in de uitzending zou figureren in de context van een verhaal dat er sprake zou zijn geweest van doofpot. Het RTL-dossier begint zo:

“Voor het eerst duikt hard bewijs op dat de overheid in de Catshuis-affaire belastende informatie in de doofpot heeft gestopt. Topambtenaren hebben samen met de landsadvocaat ernstig belastende informatie achtergehouden. Voor de weduwe, voor het schildersbedrijf dat werd veroordeeld én voor het openbaar ministerie. Documenten die de medeverantwoordelijkheid van ministeries aantoonen werden verzwegen, zo blijkt uit het 5 meter dikke onderzoek van de Rijksrecherche, waarover de Tweede kamer vertrouwelijk is geïnformeerd. De betrokken ambtenaren komen nu in de vuurlinie.”

Verderop heette het:

“Maar de ambtelijke machinaties beginnen nu te draaien, volgens het beproefde, wrange recept van Yes Minister. Het onderzoek wordt gestaakt, TNO wordt bedankt voor z'n diensten. Afgesproken wordt de zaak doelbewust binnenskamers te houden, onder de pet dus. De stukken worden zo zorgvuldig opgeborgen dat niemand er ooit meer van kan horen – in de kluis dus, van de Landsadvocaat. Het is een afspraak om te zwijgen. Zo heet dat in politiek jargon: 'Besloten is dat de Landsadvocaat een gespreksverslag zou schrijven in de vorm van een memorandum en dit zou bewaren in zijn dossier. De inhoud van dat memorandum is door betrokkenen afgestemd door de Landsadvocaat en spreekt voor zich, ook over de vraag wat te doen met de getrokken conclusies. Die handelwijze is overigens ter kennis gebracht van de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken.' Dit soort stukken vormen voor de Rijksrecherche het onomstotelijke bewijs dat er niet zomaar wat onschuldige informatie is achtergehouden die niet relevant was: het zijn de vingerafdrukken van een doofpot – gedocumenteerd en wel. Dat de betrokken ambtenaren heel goed weten wat ze uitspoken blijkt door wat ze vervolgens doen. Ze zoeken rugdekking voor hun ongebruikelijke handelingen. Secretaris-generaal Wim Kuijken, de hoogste ambtenaar van premier Balkenende, is dus geïnformeerd. Ook dat is gedocumenteerd.”

Dat maakten ze op uit het *non-paper* voor de nieuwe raadadviseur uit april 2008. Inmiddels was mij door gesprek en mailverkeer met de toenmalige dossierhouder op AZ duidelijk geworden dat deze *meende* mij mondeling geïnformeerd te hebben in juni of juli 2005, maar hij stelde ook tegenover mij dat hij dat niet zeker wist. Ook meende hij mij het memorandum van de Landsadvocaat in een gesloten envelop te hebben toegestuurd. Deze envelop had hij, zo vertelde hij me, vervolgens weer teruggekregen zonder enige aanduiding dat ik dit memorandum had gelezen, terwijl ik al mijn hele loopbaan systematisch elk stuk dat mij onder ogen kom, parafeer – juist om dit soort redenen. Stukkenregistratie vond binnen AZ ook altijd op uiterst secure manier plaats. Op AZ noemden we dat de ‘Rob Visser doctrine’, vernoemd naar de gelijknamige, staatsrechtelijk uiterst prudente raadadviseur: altijd vastleggen wie wat wanneer en waarover onder ogen krijgt. Ambtelijk handelen moet te allen tijde traceerbaar zijn. Dat is niet alleen professionele *good practice*, maar ook essentieel om de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken.

De politiek reageerde furieus op de uitzending. Het regende vragen, aantijgingen, verontwaardiging. Er kwam een tweede debat over de ‘affaire’. Het woord *cover up* lag op veel lippen. Het was geen verantwoordingsgesprek meer, maar een *blame game*. Ik voelde mij op dat moment redelijk aangeslagen. Het gaf mij een wrange smaak om op deze manier – mede door het handelen van een ministerie waar ik zo lang gewerkt heb – achteraf en zonder dat ik daarvan kennis had, in de sfeer getrokken te worden van verdachtmaking en doofpotten, en dat ik daar niet tijdig op heb kunnen reageren. Ik voelde mij, onparlementair gezegd, een beetje ‘in het pak genaaid’.

### **Verantwoording onder hoogspanning**

Balkenende verkeerde tijdens het op 23 juni gehouden debat in een precaire positie. Hij had op dat moment al lastige Kameroptredens over andere ‘affaires’ achter de rug. Zijn politieke krediet was niet onbeperkt. Hij was verantwoordelijk. Hoe ging hij zich verantwoorden? Ik kon mij zelf niet verdedigen. Als ambtenaar sta je – dat weet je – in dit soort kwesties met je handen op je rug gebonden. Maar nu *voelde* ik ook hoe frustrerend dat is als het zo dichtbij komt.

Ik kon er natuurlijk voor kiezen om met het protocol te breken en mijn eigen publieke verdediging ter hand nemen. Ik zou in deze opgewonden atmosfeer zonder moeite prime time zendtijd hebben kunnen krijgen. Ik zou een ingezonden stuk met mijn kant van het verhaal aan een krant hebben kunnen aanbieden. Ik zou hebben kunnen lekken. Maar in al die

gevallen zou ik de ministeriële verantwoordelijkheid ondermijnen. Dat was voor mij ondenkbaar. Het druiste in tegen de ambtelijke loyaliteit – het onvermijdelijke contragewicht van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Het gevolg van deze positiebepaling was wel dat mijn professionele reputatie nu voor een niet onbelangrijk deel afhankelijk raakte van de politieke moed, calculatie en overtuigingskracht van mijn minister. Het debat was lang en gespannen. Oppositiewoordvoerders als Pechtold (D66) en Teeven (VVD) zetten vol de aanval in. Morele verontwaardiging voerde de boventoon. Ook regeringspartij PvdA noemde het 'onbestaanbaar' dat de premier in de zomer van 2005 niet was geïnformeerd over het TNO-rapport.

Balkenende kwam onder druk te staan in het debat. Hij werd op een gegeven moment voor een keuze geplaatst: de integriteit dan wel de professionaliteit van 'het ambtelijk apparaat' in twijfel trekken. Hij verdedigde onze integriteit, verwierp de claim dat er sprake zou zijn geweest van een doofpot onder verwijzing naar het onderzoek van de Rijksrecherche en de conclusies van het OM. Maar hij kwam de Kamer tegemoet met een hard oordeel over de professionaliteit waarmee de nasleep van de brand ambtelijk zou zijn afgewikkeld. Hij kwalificeerde het ambtelijk optreden als 'onzorgvuldig, onjuist en onvolledig'. Daar moesten we het als ambtelijke dienst mee doen. Hij beloofde dat de regels inzake de omgang met (rapporten van) externe onderzoekers zouden worden aangescherpt.

Daarmee was de politieke angel uit het debat. De Kamer had wat ze wilde: een validatie van haar verontwaardiging. De premier had er weer een kras op zijn blazoën bij, maar overleefde het debat. De weg was nu ook vrij voor een financiële schikking met de weduwe van de overleden schilder. Ze had er dan al ruim vijf jaar rouw, boosheid en strijd tegen de instanties opzitten.

Ik hield er een kater aan over. De aantijgingen tegen mijn persoon bleven onweersproken. Ik stond erbij en keek ernaar; ik kon er niets tegen doen en wilde dat ook niet. Ik had naar mijn idee in deze kwestie geen fout gemaakt, maar ben toch in de hoek gezet. Medialogica en politieke opportuniteit bepaalden de manier waarop de ministeriële verantwoordelijkheid hier uiteindelijk haar beslag kreeg. Kort na het debat schreef ik een uitgebreide brief aan Balkenende, de minister-president die ik op AZ bijna vijf jaar had gediend. Ik wilde dat hij wist waarover ik zelf wel en niet ben geïnformeerd, hoe ik op grond daarvan heb gehandeld, en waarom ik hem destijds niet heb ingelicht over dat conceptrapport van TNO. Ik schreef onder meer:

**"Ik vind dat een SG er ook is om zaken die nog niet duidelijk zijn (zeker als de ministeriële verantwoordelijkheid elders ligt en het geen politiek**



actueel onderwerp is) eerst verder te laten uitzoeken en niet alles wat er speelt aan een minister te melden. Je zou omkomen in het papier. Ik verwijs hier bijvoorbeeld naar de reactie van Minister Donner in Buitenhof nadat de notitie van de juridische dienst bij BZ bekend was geworden inzake de volkenrechtelijke aspecten van de inval in Irak en het niet doorzenden daarvan door de voormalige SG van BZ. Donner was daarin glashelder; hij verdedigde de voormalig SG voluit.”

Ik besloot de brief als volgt:

“Ik vind dit al met al dus een slechte zaak. Ik kan mij niet verdedigen en niemand anders doet het (behalve dat jij naar buiten bracht in de persconferentie en het TK-debat wat er in het proces-verbaal van het Rijksrechercheverhoor staat over mijn herinnering). Tegelijkertijd begrijp ik de politieke dynamiek en de positie waarin jij je bevond maar al te goed. Duidelijk is wel, dat de bal veel te veel bij AZ en de MP terecht is gekomen; zeer ten onrechte, gelet op de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat is dan ook de reden dat ik mijn lezing nu zelf documenteer en op deze wijze in zekere zin voor mijzelf opkom. Niet om het ‘goed te praten’, maar om het toe te lichten en mijzelf als professional te verantwoorden... Het mag duidelijk zijn dat ik mij niet in alle opzichten aangesproken voel door jouw harde en overigens te begrijpen oordeel dat in deze zaak ‘ambtenaren onzorgvuldig, onjuist en onvoldedig’ hebben gehandeld. Je kan achteraf stellen dat ik je had moeten informeren over het concept van het (onvoldragen) TNO-rapport (van het achterhouden daarvan was ik niet op de hoogte). Ik beschreef hierboven waarom ik dat niet deed... Als ik je met mijn handelwijze in juni 2005 teleurgesteld heb, spijt mij dat oprecht. Gelukkig heb je helder gemaakt dat je aan de integriteit van de betrokken ambtenaren niet twijfelt.”

Interessant is natuurlijk wel dat als ik eind juni 2006 de minister-president wel had geïnformeerd, hij waarschijnlijk het Kamerdebat niet had overleefd. Ik weet dat Balkenende zich dat heel goed gerealiseerd heeft. Geen dank, zou ik zeggen. Maanden later ontving ik een vriendelijke brief van Balkenende waarin hij zijn invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals tot uitdrukking komend in zijn opstelling tegenover de Kamer, toelichtte – inclusief zijn keuze om niet te citeren uit het vertrouwelijk bij de Kamer ter inzage gelegde dossier van de Rijksrecherche (waaruit dan al rijkelijk is gelekt naar RTL). Hij besloot met de observatie dat het voor ons beiden in bestuurlijke zin een onbevredigende casus is geweest, ‘om het maar eufemistisch te zegen’. Zo was het maar net. Dossier gesloten.

## Ambtenaar in de vuurlinie: reflectie

In 2002 schreef de Engelse bestuurskundige Christopher Hood een artikel met als titel ‘the risk game and the blame game’<sup>17</sup>. Daarin doordacht hij de bestuurskundige consequenties van de opkomst van wat hij de *risk industry* noemde. Deze opkomst was, zo betoogde hij, een gevolg van de toenemende aandacht voor de kennelijke ontembaarheid van het noodlot. Zelfs in een hoog-moderne, rijke samenleving kunnen ons vervelende dingen overkomen. Sterker nog, zo betoogde al in 1984 de Duitse socioloog Ulrich Beck, het is juist de reflexiviteit van modernisering – het feit dat allerlei arrangementen die wij treffen om rijker te worden, meer te consumeren en armoede, ziekte, rampen en andere vormen van noodlot uit te bannen zelf weer nieuwe vormen van gevaar produceren, denk aan milieuvervuiling, Fukushima, of cybercriminaliteit – die onze preoccupatie met gevaar en onveiligheid eerder doet toe- dan afnemen. Hij bedacht daarvoor de prachtige term *Risikogesellschaft*, die ook in het Nederlands (risicosamenleving) ingeburgerd raakte.<sup>18</sup>

In een risicosamenleving moet pech weg. We zijn zo rijk, zo technisch vernuftig, zo verstandig en verantwoordelijk in de manier waarop wij bedrijven en overheden reguleren en controleren, dat moet dan toch kunnen? Ziedaar de niche voor een risico-industrie: consultants, beveiligers, verzekeraars, hardware, systemen, strategieën. En ziedaar ook een spillover effect naar het politieke systeem: een bestuur dat wordt geconfronteerd met een bevolking die objectief gezien in veel opzichten niet alleen welvarender maar ook veel veiliger is dan voorgaande generaties, maar juist daardoor zich drukker dan ooit maakt wanneer bestaande (en nieuwe) vormen van onveiligheid zichtbaar en voelbaar zijn. Pech moet weg, maar kan in de praktijk natuurlijk nooit helemaal weg. De natuur laat zich maar in beperkte mate temmen, en is door klimaatverandering juist minder tembaar aan het worden. De complexe, strak gekoppelde productie-, logistieke en communicatiesystemen die onze levensstijl schragen, maken ons ook geheel afhankelijk van de continuïteit en betrouwbaarheid van hun functioneren, die meestal heel hoog maar per definitie niet onfeilbaar zijn.

De politieke opgave is dus om weliswaar de factor ‘pech’ zoveel mogelijk in te dammen met verstandig veiligheidsbeleid, maar tegelijkertijd samenlevingen voor te houden dat ‘pech moet weg’ geen afdoende beleidsfilosofie is om reflexieve modernisering tegemoet te treden. ‘Pech moet

weg' is uitdrukking van een utopisch verlangen naar totale veiligheid, die dan moet worden geborgd door een perfecte, alwetende, allesbeheersende overheid. Helaas, *shit will continue to happen*. Ook in hoog-moderne samenlevingen blijven ongelukken gebeuren, richten natuurkrachten verwoestingen aan, en weten criminelen en terroristen de mazen in onze veiligheidsnetten te exploiteren. En bovendien, zouden wij werkelijk blij worden van het leven onder – want dat is het dan – zo'n perfecte, alwetende, allesbeheersende overheid?<sup>19</sup>

Hood wijst erop dat de omgang met dit spanningsveld nog maar moeizaam verloopt. Burgers willen veiligheid, politici beloven hen die, maar overheden kunnen die belofte per definitie nooit volledig waarmaken. Mogelijke of geopenbaarde onveiligheid zijn daarmee een politiek en een institutioneel risico geworden, want als er toch nog onveiligheid blijkt te bestaan, is er ergens kennelijk iets fout gegaan in de uitbanning of beheersing daarvan. In een risicosamenleving bestaan er in politiek-bestuurlijke zin eigenlijk geen natuurrampen meer: als de natuur pijnlijke schade aanricht, zal dat worden geherdefinieerd als falen van rampmitigatie-, preparatie- of responsbeleid. Als er ergens iets gebeurt dat wij vrezen, moet er dus sprake zijn van falen en moeten er schuldigen worden aangewezen. Handige bestuurders anticiperen op deze dynamiek door het ontwerpen van institutionele arrangementen waarin risicovolle taken en verantwoordelijkheden in hun portefeuille naar op duidelijke afstand van henzelf te plaatsen ondergeschikten, contractpartijen of toezichhouders worden gedelegeerd. Die kunnen worden geofferd wanneer er na een incident een roep om schuld, boete en zuivering ontstaat. Dat noemt Hood het *risk game*. En als er ergens toch iets fout gaat dat ze niet ver genoeg weg hebben gedelegeerd, proberen zij via retorische en symbolische tactieken ervoor te zorgen dat de blaam alsnog niet bij hen belandt. Ze spelen dan op actieve en opportunistische manier mee in het blame game dat onvermijdelijk op gang komt in een keur van publieke, politieke en (quasi-)juridische arena's nadat een negatieve gebeurtenis tot publieke ophef heeft geleid.

Deze imperatieven van politieke overleving in een risicosamenleving staan op gespannen voet met het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Niet voor niets zagen we in de jaren tachtig en negentig een toename van *blame games*, en vele bestuurlijke chicanes om aan de dans te ontsnappen. Ed van Thijn doopte het staatsrechtelijk gezien weinig fraaie spektakel dat zich steeds opnieuw ontvouwde om tot 'sorry democratie': een patroon van ontwijking van de letter en geest van de politieke verantwoordelijkheid, die als onbedoeld gevolg heeft dat de energie gaat zitten in overleving van bestuurders en instandhouding van coalities in plaats van

openhartig zelfonderzoek en vergroting van institutioneel leervermogen.<sup>20</sup> Zelf gebruikte ik de metafoer van de inquisitiedemocratie, om uit te drukken hoe de pech moet weg impuls zich *in ultimo* kan vertalen in een verstikkende verantwoordingscultuur die zich kenmerkt door een obsessie met schuld en boete.<sup>21</sup> Publieke gezagsdragers en instanties kunnen in zo'n systeem alleen overleven als zij het bestuurlijk *catenaccio* – altijd kunnen uitleggen dat het niet aan hen gelegen heeft – tot in de perfectie beheersen.

Hood en in diens voetspoor inmiddels een bescheiden industrie aan onderzoekers van *blame management* (in de bestuurskunde), *impression management* (in de sociale psychologie en communicatiewetenschap), *image repair* en crisiscommunicatie (in de bedrijfskunde) fileren dit bestuurlijk *catenaccio* in lastige verantwoordingssituaties. Er is een aantal beproefde verdedigingslijnen. Je kunt als bestuurder proberen de ernst van het gebeurde te ontkennen door de ontstane schade of de authenticiteit en diepte van het opgewekte negatieve publieke sentiment te relativieren. Je kunt als dat evident onmogelijk is of moeilijk vol te houden blijkt, het proberen voor te stellen als iets dat zich buiten het handelingsbereik van, bijvoorbeeld, de overheid afspeelt. Het is overmacht, natuurgeweld, globalisering, de hand van God. Je kunt het als een 'incident' proberen af te doen: menselijk falen, kleine foutjes laag in de hiërarchie, een toevallige samenloop van omstandigheden, een 'rotte appel' in een verder gezond systeem.

Als dat allemaal niet genoeg is om de collectieve stress te dempen en de verantwoordingsdruk te doen verminderen, kun je deemoedig 'je verantwoordelijkheid nemen': erkennen dat er meer aan de hand was dan incidenteel falen. Als je eenmaal in die positie belandt, is het pas echt spannend. Want waar schuld is erkend, moet boete volgen. Of toch niet: je kunt wellicht ontkomen aan boetedoening door op een andere manier 'verantwoordelijkheid te nemen'. Zo wijdde Klaas de Vries, minister van Binnenlandse Zaken tijdens de vuurwerkcramp in Enschede, er een principiële klinkend betoog in de Kamer aan. Je kunt zoals hij je verantwoordelijkheid nemen door te zeggen dat je juist nu wilt aanblijven om de vaak vele tientallen aanbevelingen van inspecties en onderzoekscommissies onverkort uit te voeren. Of, slimmer nog, die aanbevelingen niet afwachten en terwijl de onderzoeken nog lopen zelf al allerlei maatregelen nemen. Meer controles uitvoeren, protocollen aanscherpen, communicatie intensiveren, investeren in nieuwe hardware. Hierin ligt de kiem van wat in het afgelopen decennium de risico-regelreflex is gaan heten, een uitdrukking voor de perverse effecten van zulke bestuurlijke *blame management* strategieën.<sup>22</sup> Het is pervers omdat de onderliggende problematiek – er zijn in

iedere menselijke activiteit altijd niet-uitsluitbare *restrisico's*, we kiezen beleidsmatig welbewust om bepaalde soorten risico's te reduceren maar roepen daardoor vrijwel altijd andere op, en we vinden het kennelijk moeilijk om op zorgen over publieke veiligheid en betrouwbaarheid van complexe systemen anders te reageren dan met beloften die de illusie van volledige controle die aan veel van die zorgen ten grondslag ligt verder voeden – niet wordt geadresseerd.

Ondertussen zien de ambtenaren die onder de politieke verantwoordelijkheid van de desbetreffende bestuurders opereren het verloop van een *blame game* met zorg aan. Want in een sorrydemocratie blijft de bestuurder vaak zitten, maar tegen welke prijs? Zal de bestuurder de 'rug recht houden' en in de strijd om politieke overleving geen pionoffers brengen in de vorm van openlijke vingerwijzingen naar ambtelijk falen? Zulke verwijzingen kunnen vele vormen en gradaties aannemen. De bestuurder kan tegen de volksvertegenwoordiging zeggen: 'U kunt mij toch niet verwijten wat een inspecteur in Heerlen al of niet tegen een snackbarhouder zegt?' Lees: al ben ik theoretisch verantwoordelijk voor iedere inspecteur en brugwachter, in de praktijk kunt u mij niet verwijten dat ik niet op ieder moment alles weet over hun doen en laten. Als zij fouten hebben gemaakt, dan ligt de verwijtbaarheid daarvoor bij henzelf of bij hun managers. Of, al iets erger, de bestuurder kan zeggen: 'er hebben mij vanuit de Inspectie nooit signalen bereikt dat er in de snackbarbranche gezondheidsrisico's ontstonden bij de verkoop van dit type bereklauwen.' Nog erger: 'ik heb in het verleden diverse malen gevraagd of er geen intensiever toezicht nodig was in deze bedrijfstak, maar naar nu blijkt, is met mijn verzoeken nooit iets gedaan.'

Wanneer bestuurders hun toevlucht nemen tot zulke verdedigingslijnies, knakt er iets in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Niet omdat de bestuurder dit uit de duim zuigt – het kan allemaal waar zijn – maar omdat het de ongeschreven regels van de politiek-ambtelijke verhoudingen overtreedt. Die luiden, simpel gezegd: wij dienen jou omdat jij het politieke mandaat hebt en omdat jij het politieke risico loopt. Gaat er iets fout, dan ben jij verantwoordelijk en moet jij het verhaal doen. Als wij fouten hebben gemaakt, mag je daar binnenskamers van alles van vinden. Je mag ons de mantel uitvegen, met de deuren slaan, maatregelen nemen, en in laatste instantie ook het vertrouwen in bepaalde mensen opzeggen. Dat incasseren wij loyaal. Maar wat je niet mag doen is ons publiekelijk slachtofferen, schuldigen aanwijzen, mensen opzichtig op non-actief stellen of publiekelijk overplaatsingen afdwingen. Wij kunnen ons immers niet publiekelijk verdedigen; jij hebt het communicatiemonopolie richting

de Kamer en de rest van de buitenwereld. Wij blijven zo veel mogelijk onzichtbaar, laat staan dat wij publiekelijk jouw interpretatie van de gebeurtenissen kunnen nuanceren.

Het is misschien wel de echte *bottom line* van politiek-ambtelijke samenwerking: wederzijds rolvast en loyaal blijven als het buiten guur is. Een goede ambtenaar brengt zijn bewindspersoon niet in de problemen (en als dat onverhoopt toch het geval is, licht hij hem onmiddellijk en uitputtend in en reikt hem oplossingen voor de ontstane problemen aan). Een goede bewindspersoon blijft voor zijn ambtenaren staan, ook wanneer de roep om schuld en boete op zijn schrilst is en het hem politiek kapitaal kost.

In de praktijk blijkt het moeilijk dit onverkort vol te houden. Soms komt er uit mediaberichten of onderzoeken die naar aanleiding van incidenten worden ingesteld een dermate evident problematisch patroon van topambtelijk handelen naar voren, dat zelfs een doorgaans krachtige en loyale minister het niet wil en kan verdedigen. Denk bijvoorbeeld aan de onthullingen over de bestuursstijl en het declaratiegedrag van de top van de Nederlandse Zorgautoriteit die volgden op de zelfmoord van Arthur Gottlieb.<sup>23</sup> Soms laten de coalitieverhoudingen het niet toe dat een bepaalde bewindspersoon op dat moment sneuvelt, terwijl publieke opinie en Kamer niet tot bedaren te brengen zijn zonder dat er kop rolt. Soms is er in een eerder stadium al een bewindspersoon afgetreden vanwege problemen in het functioneren van de ambtelijke organisatie, maar is er geen vertrouwen dat daarmee de zaak is afgedaan. Bij het ministerie van Veiligheid en Justitie kostte het politieke drama over de Teevendeaal, dat zich concentreerde op het kennelijke onvermogen van het ministerie om de Kamer accurate informatie te verschaffen over de hoogte van het aan een criminele informant uitgekeerde geldbedrag, de twee bewindspersonen op dat departement hun functie. Met hun afreden werd evenwel ook de positie van SG Pieter Cloo de facto onhoudbaar, en ook hij vertrok. De nieuwe bewindspersoon, interim-minister Blok, had zijn aftreden weliswaar niet geëist maar zat er ook niet op te wachten om een in interne verwickelingen beschadigd geraakte SG te sauveren.

Soms ook heeft een topambtenaar gewoon botte pech en is hij de verkeerde man op de verkeerde plaats op het verkeerde moment. Dat gold voor de directeur-generaal Belastingdienst Hans Leijtens die na koud een jaar in die functie opstapte toen de door aanhoudende uitvoerings- en ICT-problemen alsmede ophef over personele leegloop na een al te genereuze vertrekregeling geplaagde dienst de facto onder curatele van het moederministerie van Financiën werd gesteld. Dat was gebeurd op instigatie van

staatssecretaris Wiebes, die een wethouderschap in Amsterdam had opgegeven om als bestuurlijk crisismanager ‘de problemen bij de Belastingdienst’ op te lossen. Zijn voorganger, Frans Weekers, had het vertrouwen van de Kamer verloren na herhaald schutterig optreden tijdens lastige verantwoordingsdebatten over de manier waarop de Belastingdienst toeslagenregelingen uitvoerde. Wiebes, een rijzende ster in zijn partij, mocht niet het tweede slachtoffer worden van wat wijd en zijd werd geframed als ambtelijk disfunctioneren. Na nieuwe commotie over de vertrekregeling moest hij een daad stellen. Leijtens, die met de totstandkoming van die regeling niets van doen had gehad en nauwelijks zijn inwerkperiode had voltooid, voelde de bui al hangen.

Het zijn stuk voor stuk voorbeelden van ambtenaren die tegen de ongeschreven regels van het spel in vol in de vuurlinie van publiciteit en politiek komen te liggen. In de casus overkomt dat Kuijken. Een tragisch voorval tijdens een verbouwing van een ambtswoning groeit uit tot een *blame game*. Nabestaanden voelen zich tekortgedaan. Media-terriërs bijten zich erin vast, en dan volgt in de Kamer de oppositie als vanzelf. Zoals vaak gaat het over de vraag wie wat wanneer wist, en wie wie wanneer over wat informeerde. Het d-woord (‘doofpot’) valt. De wijd en zijd gerespecteerde topambtenaar wordt op slag anders gecast – als cynische Machiavellist. Op de sociale media volgt de onvermijdelijke demonisering. Het is een professioneel en een persoonlijk affront. Wat voor de politicus publieke populariteit en gezag in kabinet en Kamer zijn, is voor een topambtenaar zijn reputatie voor deskundigheid en integriteit. In het frame van waaruit het Kamerdebat over de kwestie zou worden gevoerd, werden beide ter discussie gesteld.

Op dat moment kijkt de topambtenaar naar de bewindspersoon. Wil hij en kan hij het debat winnen, mijn reputatie en die van mijn organisatie zuiveren? De bewindspersoon, in dit geval Kuijkens voormalige minister, premier Balkenende, zit met de kwestie in de maag. Wat heeft hij te winnen door te gaan steggelen met de Kamer over de technische en chronologische details van wat strategisch gezien geen belangrijke kwestie is, alleen maar ter verdediging van de ambtelijke dienst? Hij heeft wel meer aan zijn hoofd, en heeft de Kamer op andere, voor hem belangrijker dossiers nodig. In de politiek hebben loyaliteiten vroeg of laat een prijs, en deze bewindsman wil in deze situatie op dat moment niet de volle prijs betalen. Hij is verantwoordelijk, maar wil geen kapitaal spenderen, terwijl de Kamer wel een gebaar wil zien. Dus hij schippert. Hij verdedigt de integriteit van het ambtelijk handelen, maar laat toe dat de effectiviteit ervan politiek wordt gediskwalificeerd. Op dat moment is het even lastig, loyaal dienen.