



# Een verkennend onderzoek naar de manier waarop bewindspersonen ambtenaren betrekken in de *blame game*

De Toeslagenaffaire vanuit politiek perspectief

Masterscriptie Bestuur en Beleid  
Universiteit Utrecht

Marlous van der Zande  
6264719

Prof. dr. Judith van Erp (scriptiebegeleider)  
Prof. dr. Barbara Vis (tweede lezer)

Utrecht, 22 juni 2022

## Inhoud

<b>1. PROBLEEMSTELLING</b>	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Wetenschappelijke relevantie	6
1.3 Maatschappelijke relevantie	7
1.4 Leeswijzer	7
<b>2. INSTITUTIONELE CONTEXT</b>	8
2.1 Accountability	8
2.2 Ministeriële verantwoordelijkheid	8
2.2.1 <i>Staatssecretarissen</i>	9
2.2.2 <i>Obstakels</i>	9
2.3 Ambtelijke verantwoordelijkheid	10
2.3.1 <i>Obstakels</i>	10
2.4 Incidentgedreven verantwoordingscultuur	10
<b>3. THEORETISCH KADER</b>	12
3.1 Policy fiasco	12
3.2 De blame game	12
3.2.1 <i>De componenten van blaam</i>	13
3.2.2 <i>Blame game participanten</i>	13
3.2.3 <i>Contextafhankelijkheid</i>	14
3.2.4 <i>Politieke context</i>	14
3.2.5 <i>Beleidscontext</i>	16
3.3 Negativity bias	17
3.4 Blame avoidance strategieën	17
3.4.1 <i>Blame avoidance mogelijkheden van bewindspersonen</i>	18
3.4.2 <i>Blame avoidance mogelijkheden van ambtenaren</i>	19
3.5 Presentational strategies	19
3.5.1 <i>Winning the argument</i>	19
3.5.2 <i>Drawing a line</i>	21
3.5.3 <i>Changing the subject</i>	22
3.5.4 <i>Keeping a low profile</i>	22
3.6 Narratief	22
3.7 Samenvatting	23
<b>4. METHODE</b>	24
4.1 Doelstelling	24
4.2 Casestudy design	24

4.3	Parlementaire verhoren .....	25
4.4	Narratieve analyse.....	26
4.5	Databronnen .....	26
4.6	Data-analyse.....	27
4.7	Validiteit en betrouwbaarheid.....	27
<b>5.</b>	<b>RESULTATEN</b> .....	<b>29</b>
5.1	Discussie over verantwoordelijkheid .....	29
5.2	De rolperceptie van bewindspersonen .....	30
	5.2.1 <i>Vroegsignaleerder</i> .....	30
	5.2.2 <i>Daadkrachtige bestuurder</i> .....	30
	5.2.3 <i>Innovatieve en vrijgevig risicoaanvaarder</i> .....	31
	5.2.4 <i>Crisismanager</i> .....	31
	5.2.5 <i>Voorstander van fraudebestrijding</i> .....	32
	5.2.6 <i>Behulpzame collega</i> .....	32
	5.2.7 <i>Leergierige en toegankelijke leider</i> .....	32
	5.2.8 <i>Hoeder van de menselijke maat</i> .....	32
5.3	Constructieve tactieken.....	33
	5.3.1 <i>Voorstellen voor onafhankelijk onderzoek</i> .....	33
	5.3.2 <i>Passieve opstelling</i> .....	34
	5.3.3 <i>Toejuichen van controlerend Kamerwerk</i> .....	34
	5.3.4 <i>Empathie, zelfkritiek en transparantie</i> .....	34
	5.3.5 <i>Algemene terminologie</i> .....	35
	5.3.6 <i>Meningsverschil</i> .....	36
5.4	Excuses gebruiken.....	36
	5.4.1 <i>Beroep op onwetendheid</i> .....	36
	5.4.2 <i>Beleidsfalen in context plaatsen</i> .....	38
	5.4.3 <i>Algemene werklust</i> .....	40
	5.4.4 <i>Balans tussen fraudebestrijding en dienstverlening</i> .....	40
	5.4.5 <i>Gerechtigde verwachtingen en gewoonten</i> .....	41
	5.4.6 <i>Vertraagde beleidsalternatieven en beperkte beleidsvrijheden</i> .....	42
	5.4.7 <i>Span of control en overdrachtsmomenten</i> .....	42
5.5	Spijt betuigen .....	42
5.6	Ambtenaren als zondebok .....	43
5.7	Nadruk op collectieve verantwoordelijkheid.....	44
	5.7.1 <i>Ambtenaren</i> .....	44
	5.7.2 <i>Belastingdienst</i> .....	48

5.7.3	<i>Systeem</i>	49
5.7.4	<i>Collega-bewindspersonen</i>	50
5.7.5	<i>Tweede Kamer</i>	50
5.7.6	<i>Wetgever</i>	51
5.7.7	<i>Raad van State</i>	51
<b>6.</b>	<b>CONCLUSIE</b>	<b>52</b>
<b>7.</b>	<b>DISCUSSIE</b>	<b>54</b>
7.1	Theoretische implicaties	54
7.2	Beperkingen	55
7.3	Vervolgonderzoek	56
7.4	Praktische implicaties	57
<b>8.</b>	<b>LITERATUUR</b>	<b>59</b>
<b>9.</b>	<b>BIJLAGEN</b>	<b>65</b>
9.1	Oorspronkelijke codeboom	65
9.2	Definitieve codeboom	66

# 1. PROBLEEMSTELLING

## 1.1 Aanleiding

Op 15 januari 2021 viel Kabinet Rutte-III vanwege de Toeslagenaffaire. Een maand daarvoor oordeelde de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) in haar rapport 'Ongekend onrecht' dat de affaire was ontstaan door de strenge interpretatie van wet- en regelgeving (POK, 2020). De hoofdrolspelers daarin waren de rechterlijke en de wetgevende macht. De affaire startte al jaren eerder voor het kabinetsaftreden, toen de afdeling Toeslagen van de Belastingdienst in 2009 met haar 'alles-of-niets-benadering' de uitvoering van wet- en regelgeving aanscherpte om misbruik met kinderopvangtoeslag tegen te gaan (Frederik, 2021). Deze benadering hield in dat een toeslagontvanger alles moest terugbetalen als hij een deel van de kinderopvangkosten niet had voldaan.<sup>1</sup> De Bulgarenfraude van 2013 versterkte de politieke voorkeur voor strengere handhaving (Eerste Kamer, z.d.). Het leidde ertoe dat de kleinste fouten in een dossier werden aangegrepen om alle ontvangen toeslag terug te vorderen. De maatschappelijke roep om harde handhaving en het streven naar efficiënte besluitvorming over toeslagaanvragen maakte dat de menselijke maat uit het oog verloren werd (Frederik, 2021). De dramatische consequenties van dit beleid voor ouders bleven bij de Belastingdienst niet onopgemerkt. De afdeling Toeslagen probeerde dit voor 2015 meerdere malen bij het directoraat-generaal van de Belastingdienst en bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) over te brengen, maar de signalen kregen geen prioriteit (POK, 2020).

Jesse Klaver (fractievoorzitter van GroenLinks) typeerde het aftreden van Kabinet Rutte-III als "een moment van gerechtigheid" (Van der Aa & Keultjes, 2021). Rutte zou schuld bekennen "dat hij en zijn kabinetten verantwoordelijk zijn voor het enorme onrecht wat mensen is aangedaan." Aan dit aftreden ging een uitgebreid proces van *blame shifting* vooraf. Zo zetten Renske Leijten (Tweede Kamerlid voor de SP) en Pieter Omtzigt (destijds Tweede Kamerlid voor het CDA) de Belastingdienst in eerste instantie neer als hoofdschuldige en deden de staatssecretarissen van Financiën aangifte van knevelarij en beroepsmatige discriminatie tegen de ambtenaren van de dienst (Frederik, 2021; NOS, 2020). De aangifte tegen de eigen ambtenaren werd gedaan op basis van extern ingewonnen juridisch advies, waaruit volgde dat op het ministerie een aangifteplicht rustte (Binnenlands Bestuur, 2020a). De aanwijzingen voor ambtsmisdrijven waren echter beperkt en de conclusie van het adviesrapport werd twee jaar later door de landsadvocaat weersproken (De Kruif & Belahnichi, 2022). "Van een verdenking van enig strafbaar feit" zou geen sprake zijn geweest. Het Openbaar Ministerie (OM) zat op dezelfde lijn en stelde uiteindelijk geen strafrechtelijke vervolging in, omdat het politieke in plaats van het strafrechtelijke domein de plek zou zijn waar verantwoording moet worden afgelegd over "verwijtbare handelingen die de Staat zijn toe te rekenen" (OM, 2021). De aangifte tegen de Belastingdienst, het op non-actief stellen van ondergeschikten en het gedwongen terugtreden van Jaap Uijlenbroek (de toenmalig directeur-generaal van de Belastingdienst) leken manieren om ambtenaren als schuldigen aan de Toeslagenaffaire af te schilderen (Frederik, 2021).

Jesse Frederik (2021), schrijver van het boek 'Zo hadden we het niet bedoeld' over de Toeslagenaffaire, stelt dat in de politiek om schuldigen wordt gevraagd zonder dat dat op basis van de inhoud logisch is. Frederik (2021) roept daarom op om na een incident niet de wie-vraag, maar de waarom-vraag centraal te stellen. Het opwerpen van de schuldvraag is echter inherent aan politieke verantwoording, zoals verderop in de scriptie zal blijken (Noordegraaf, 2022). In dit onderzoek richt ik mij op het

---

<sup>1</sup> Lodewijk Asscher (p.9), oud-minister van SZW, omschrijft de alles-of-nietsbenadering in zijn verhoor als "het fenomeen dat wanneer de eigen bijdrage niet betaald is, dit kan betekenen dat het hele recht op kinderopvangtoeslag vervalt."

politieke domein van verantwoording. In dat domein ligt de focus hoofdzakelijk op bewindspersonen en het oordeel dat de Tweede Kamer over hun optreden velt. Naar de manier waarop ministers en staatssecretarissen zich tijdens het verantwoordingsproces verhouden tot hun ambtenaren is vooralsnog veel minder aandacht uitgegaan. En dat terwijl de ambtelijke organisatie, zoals hierboven duidelijk werd, voortdurend met de schuldvraag in verband werd gebracht en in eerste instantie de raakste klappen kreeg voor het ontstaan van de Toeslagenaffaire. In dit onderzoek verken ik op welke manieren bewindslieden in de casus van de Toeslagenaffaire de verantwoordelijkheidsvraag proberen te verleggen naar de ambtelijke organisatie, ook wel de *blame game* genoemd. Hiertoe is de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

*‘Hoe betrekken bewindspersonen ambtenaren in de blame game tijdens het verantwoordingsproces over de Toeslagenaffaire?’*

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de onderstaande theoretische (1) en empirische deelvraag (2) geformuleerd:

1. Hoe ontstaat een *blame game* naar aanleiding van een *policy fiasco* en hoe breidt de verantwoordelijkheidsvraag zich uit over meerdere actoren?
2. Welke rol kennen bewindspersonen toe aan ambtenaren en aan zichzelf in hun verantwoording over de Toeslagenaffaire en in hoeverre zijn hierin elementen van een *blame game* te herkennen?

## 1.2 Wetenschappelijke relevantie

Er is al veel literatuur verschenen over reactieve vormen van *blame avoidance* in uiteenlopende crisissituaties (Brändström & Kuipers, 2003; Boin et al., 2009; Hinterleitner & Sager, 2015; Hood, 2011). De meeste studies die uitspraken doen over de effectiviteit van zulke *presentational strategies* hebben een kwalitatief *case study* karakter (Bovens et al., 1999; Hood, 2011, p. 63). Oog voor de manier waarop deze strategieën raken aan andere partijen die bij het incident betrokken waren, ontbreekt meestal (De Ruiter, 2019, p. 53). Bovendien richt de literatuur over *blame avoidance behaviour* (BAB) zich hoofdzakelijk op het gedrag van politici in majoritaire systemen (Hinterleitner, 2017; Hinterleitner & Sager, 2015; Hood et al., 2016; Hood et al., 2009). Dit onderzoek springt in het gat van de twee laatstgenoemde punten. De onderzoekslocus is de Toeslagenaffaire; een casus die zich in de context van een consensusdemocratie afspeelt. Het focust daarnaast op de *interactie* tussen bewindspersonen en ambtenaren vanuit de rolperceptie van zeven bewindspersonen. Zo werp ik tegelijkertijd licht op actoren die van oudsher minder aandacht krijgen in de literatuur; de laag tussen politiek leidinggevenden en *street-level bureaucrats* (Hood, 2011, p. 38).

Verder levert dit onderzoek gedetailleerde empirische gegevens met betrekking tot *blame avoidance* strategieën en de context waarin deze worden ingezet. Hierdoor vormt het een aanvulling op de reeds bekende contextfactoren, argumenten en strategieën. Bovendien draagt dit onderzoek bij aan theorievorming over de opbouw van een *blame game*. Het toetst de fasering die de literatuur in een *blame game* onderscheidt (de fasen van probleemontkenning, verantwoordelijkheidsontkenning en verantwoordelijkheidserkenning) en de bijbehorende strategieën (Brändström & Kuipers, 2003). Tot slot is de locus van het onderzoek op een andere manier wetenschappelijk relevant. De *blame game* die vooraf ging aan het aftreden van Kabinet Rutte-III kende een prominente rol voor ambtenaren. In

een politieke context waarin, door de afwezigheid van een *spoils system*<sup>2</sup>, de carrière van ambtenaren meestal buiten schot blijft, is dat uniek te noemen (Bovens et al., 1999, p. 17).

### 1.3 Maatschappelijke relevantie

Het verantwoordingsproces over de Toeslagenaffaire is nog niet afgerond. Naar aanleiding van het onderzoek van de POK nam de Tweede Kamer op 11 februari 2021 de motie-Marijnissen c.s. aan tot het instellen van een parlementaire enquête naar fraudebestrijding en handhaving (Parlement, z.d.-a). Deze is in februari 2022 van start gegaan. In het voorjaar van 2023 zullen de openbare verhoren plaatsvinden, waarin onder andere aandacht zal worden geschonken aan de rol van de Tweede Kamer als medewetgever (Parlement, z.d.-a; Tweede Kamer, z.d.). Mijn analyse van de eerste fase van het verantwoordingsproces over de Toeslagenaffaire kan nieuwe invalshoeken en aanknopingspunten bieden voor 'deel 2'. Dit onderzoek kan daarnaast, vertrekkend vanuit de literatuur over *blame avoidance*, dienen als basis voor een normatieve discussie over de wenselijkheid van de centrale positie van de schuldvrager in verantwoordingsprocessen en meer specifiek de openlijke betrokkenheid van ambtenaren bij die vraag. Ik richt mij niet zozeer op persoonlijke uitkomsten (aftreden of 'overleven'), maar op de betekenis van de betrokkenheid van ambtenaren in de *blame game* voor het functioneren van een representatieve democratie en de verhouding tussen politiek en ambtenarij. De actuele locus (de Toeslagenaffaire) en de bredere onderzoeksimplicaties maken de scriptie maatschappelijk relevant.

### 1.4 Leeswijzer

Om tot een antwoord te komen op de vraag hoe bewindspersonen ambtenaren in de blame game betrekken tijdens het verantwoordingsproces over de Toeslagenaffaire ga ik allereerst in op de Nederlandse verantwoordingscontext. Deze context is immers bepalend voor de blame avoidance mogelijkheden van bewindspersonen en het verloop van de blame game. Vervolgens werk ik in het theoretisch kader de concepten van policy fiasco en blame game uit en breng ik in kaart welke blame avoidance strategieën ministers en staatssecretarissen voorhanden hebben om verantwoordelijkheid voor het beleidsfalen te ontlopen. Op basis van deze theoretische bespreking formuleer ik een aantal empirische verwachtingen over het vertoonde blame avoidance gedrag van de ondervraagde bewindslieden. In het methodehoofdstuk leg ik uit waarom de Toeslagenaffaire een treffende casus is om de betrokkenheid van ambtenaren bij de schuldvrager te onderzoeken. Daarnaast licht ik mijn keuze voor een narratieve analyse van parlementaire verhoren toe. Vervolgens zet ik in het resultatenhoofdstuk mijn empirische bevindingen af tegen de verwachtingen die ik op basis van de literatuur formuleerde. Hierbij ga ik onder meer in op de rolperceptie van bewindspersonen en de plaats die ambtenaren in hun verhaal krijgen. Ik sluit af met de betekenis van mijn resultaten en conclusie voor de theorie, vervolgstudies en de praktijk.

---

<sup>2</sup> Een *spoils system* is een "systeem van ambtelijke werving, selectie en promotie waarbij persoonlijke en/of politieke banden, zoals bijvoorbeeld hulp bij de verkiezingscampagne, bepalend is." (Bovens et al., 2017, p. 309)

## 2. INSTITUTIONELE CONTEXT

Dit onderzoek is gericht op het Nederlandse verantwoordingsproces tussen regering en parlement. Voordat theoretische concepten als de *blame game*, *policy fiasco* en *blame avoidance* worden uitgewerkt, is het daarom van belang de context waarin deze fenomenen zich voordoen te begrijpen. Zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken, zijn het verloop van de *blame game* en de keuze voor bepaalde strategieën sterk contextafhankelijk. Daarom volgt hieronder een bespreking van belangrijke aspecten van de Nederlandse verantwoordingscontext. Allereerst introduceer ik kort het concept van *accountability* en hoe dit zich verhoudt tot mijn onderzoeksfocus.

### 2.1 Accountability

*Accountability* wordt in de bestuurskunde en politicologie veelal als volgt gedefinieerd: “the relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgement, and the actor may face consequences” (Bovens, 2007, p. 467; Bovens, Schillemans & ‘t Hart, 2008, p. 225). Het aftreden van een bewindspersoon of heel kabinet is (op strafrechtelijke vervolging na) de extreemste sanctie die het forum in het verantwoordingsproces kan opleggen (De Ruiter, 2019, p. 41). De focus van dit onderzoek ligt op één formeel verantwoordingsmechanisme: de parlementaire ondervraging. Dit mechanisme wordt voor een belangrijk deel gestuurd door het doel van de actor en het forum hun reputatie te behouden (Busuioac & Lodge, 2016, p. 251-252). Zo proberen bewindslieden tijdens een parlementaire ondervraging bij het publiek een competente indruk achter te laten. Het reputatiemanagement van de actor en het forum structureert de interactie tussen beide (De Ruiter, 2019, p. 41). Beleidsfalen kan het startschot vormen voor “*the politics of accountability*” (Olsen, 2017, p. 21). Hierbij kan onder meer de vraag centraal staan hoe iemands rol in een *policy fiasco* moet worden geïnterpreteerd. Op deze vraag ziet het empirische gedeelte van mijn onderzoek (zie deelvraag 2).

Twee typen *accountability* spelen in mijn scriptie een rol: politieke en bestuurlijke (Romzek & Dubnick, 1987). *Political accountability* ziet op verantwoording van ambtenaren aan ministers en van ministers aan het parlement. Ambtenaren kunnen bovendien zelfstandig verantwoording afleggen, bijvoorbeeld in het kader van een parlementaire ondervraging (De Ruiter, 2019, p. 42). Daar wordt naar verwezen met de term *administrative accountability* (Romzek & Dubnick, 1987). Hierna zal de Nederlandse inkleding van *political* en *administrative accountability* worden behandeld in de vorm van ministeriële en ambtelijke verantwoordelijkheid.

### 2.2 Ministeriële verantwoordelijkheid

In de woorden van de Raad van State (2020, p. 3) is de ministeriële verantwoordelijkheid voor de volksvertegenwoordiging “het mechanisme om aanspreekbaarheid van de overheid om te zetten in controle en verantwoording.” De minister (de actor) is voor de uitoefening van parlementaire controle het “centrale aangrijpingspunt” en “het scharnier tussen de gekozen volksvertegenwoordiging en de benoemde ambtenaren” (RvS, 2020, p. 8). Hierbij geldt dat een grotere hoeveelheid parlementaire controle-instrumenten meer mogelijkheden geven aan de Kamer om het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid invulling te geven (Elzinga, De Lange & Hoogers, 2014, p. 515). De ministeriële verantwoordelijkheid is niet gekoppeld aan een persoon, maar aan het ambt van minister (RvS, 2020, p. 3). Een minister deelt informatie met het parlement (het forum) over het regeringsbeleid en verdedigt dit beleid tegenover het forum (Elzinga et al., 2014, p. 515). De ministeriële verantwoordelijkheid reikt zo ver als de bevoegdheden van de minister (RvS, 2020, p. 18). Niet alleen



is de minister verantwoordelijk voor zijn eigen doen en laten, maar ook voor het gedrag van zijn ondergeschikte ambtenaren (Elzinga et al., 2014, p. 520). Zo kan via het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid dus ook de ambtelijke dienst door het parlement worden gecontroleerd.

Het functioneren van de regering stoelt op het vertrouwen van de gekozen volksvertegenwoordiging (RvS, 2020, p. 8). Als sluitstuk op de ministeriële verantwoordelijkheid kan de Kamer de minister dwingen tot aftreden (RvS, 2020, p. 3). Wanneer een parlementaire meerderheid het vertrouwen in een minister, staatssecretaris of kabinet opzegt dan is de regel dat zij hun ontslag aanbieden (Elzinga et al., 2014, p. 792). Vandaag de dag gebruikt de oppositie de motie van wantrouwen vaker als middel tegenover afzonderlijke bewindslieden om uiting te geven aan haar onvrede over het gevoerde beleid dan voorheen het geval was (Elzinga et al., 2014, p. 792). In Nederland worden bewindspersonen echter niet snel door de Kamer heengezonden (Elzinga et al., 2014, p. 521). Zeker in aanloop naar verkiezingen en als de betreffende minister of staatssecretaris hoog op de kandidatenlijst staat, kan de oppositie bij kritische moties weinig bijval verwachten van de regeringspartijen.

### *2.2.1 Staatssecretarissen*

Staatssecretarissen nemen een deel van de wetgevende arbeid en daarmee politieke verantwoordelijkheid over van de minister (Elzinga et al., 2014, p. 523). Een staatssecretaris houdt zich op eenzelfde manier tot de Staten-Generaal als een minister en heeft dus een eigen verantwoordelijkheid tegenover het parlement. Hierdoor kunnen beiden zich niet achter elkaar verschuilen in hun verantwoording aan de Eerste en Tweede Kamer. Intern is een staatssecretaris echter aan de aanwijzingen van de minister gebonden (Elzinga et al., 2014, p. 524). Als een minister wordt weggestuurd is het gebruik dat zijn staatssecretaris ook opstapt; andersom geldt dit niet (Elzinga et al., 2014, p. 524).

### *2.2.2 Obstakels*

Doordat ministeriële bevoegdheden steeds vaker aan (semi-)onafhankelijke instanties worden uitbesteed, ontstaat een versnippering van overheidstaken en een vertroebeling van de ministeriële verantwoordelijkheid (Van Thiel, 2021a). De minister is veelal niet of nauwelijks betrokken bij de taakuitvoering, maar blijft vanwege zijn stelselverantwoordelijkheid het aanspreekpunt. Volgens de Raad van State (2020, p. 23) is de afstand tussen de kerndepartementen en de beleidsimplementatie vaak dusdanig groot dat problemen in de uitvoering vaak lange tijd onopgemerkt blijven. Daardoor hebben bewindspersonen moeite aan de parlementaire en maatschappelijke transparantiewens te voldoen en effectief verantwoording af te leggen.

Aan de andere kant worden signalen van misstanden soms ook lang onterecht door bewindslieden ontkend of onderschat en staan zij soms beperkt open voor informatie die tegen hun eigen koers indruist (RvS, 2020, p. 24). Zo'n houding kan schadelijk zijn voor het vertrouwen van burgers in de overheid. De huidige parlementaire verantwoordingscultuur (zie verderop), gericht op de schuldvraag en individuele sanctionering, belemmert tegelijkertijd de aanpak van de bovengenoemde problemen (Bovens et al., 2017, p. 287). De Raad van State (2020, p. 24) merkt op dat het toenemende afbreukrisico voor bewindspersonen maakt dat zij sneller geneigd zijn zich van bepaalde zaken afzijdig te houden en risico's vermijden of bij anderen neerleggen. Daarnaast dekken ministers en staatssecretarissen zich in middels grote hoeveelheden gedetailleerde toezeggingen, afspraken en regels die zij vooraf schriftelijk vastleggen en met de Kamer delen (RvS, 2020, p. 24). Die onoverzichtelijkheid bemoeilijkt de controlerende taak van Kamerleden en de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid.

## 2.3 Ambtelijke verantwoordelijkheid

In Europa bekleden ambtenaren een vaste positie (Elzinga et al., 2014, p. 632). De Nederlandse Grondwet kent hiervoor een afzonderlijke bepaling (art. 109). Daardoor bewegen ambtenaren niet mee met de wisselvalligheid van de politiek. De “routinematige afdoening van de lopende zaken” ligt in handen van de secretaris-generaal en andere leidinggevende ambtenaren (Elzinga et al., 2014, p. 633). Ministers laten de gedetailleerde uitvoering van wet- en regelgeving aan hen over. Dit doet echter niets af aan de verantwoordelijkheid van de minister. Alleen hij heeft een verantwoordingsplicht naar het parlement; ambtenaren niet (RvS, 2020, p. 15). Intern leggen ambtenaren echter wel verantwoording af; in laatste instantie aan de minister. Verder is het aan de minister om een verzoek van de Kamer(s) om contact met ambtenaren in te willigen. Zulk contact dient ter verstrekking van feitelijke informatie; niet als verantwoordingsmoment (RvS, 2020, p. 16).

### 2.3.1 Obstakels

Ambtenaren zijn, met het toenemend gebruik van de parlementaire enquête, zichtbaarder geworden (RvS, 2020, p. 15). Ook komen zij door de incidentgedreven en persoonsgerichte verantwoordingscultuur steeds vaker in de publiciteit (Bovens et al., 2017, p. 295; RvS, 2020, p. 24). Op deze manier zijn zij een explicietere rol in het openbare verantwoordingsproces gaan spelen. Met deze versoepeling van de politiek-ambtelijke spelregels zijn ambtenaren zich onveiliger gaan voelen en banger geworden om fouten te maken (RvS, 2020, p. 24; Binnenlands Bestuur, 2020b). De intensiteit en hoeveelheid waarmee hun positie ter discussie wordt gesteld, neemt toe. Zo worden ambtenaren geregeld bij naam in de media en in de Kamer genoemd en verantwoordelijk gehouden voor beleidsfalen, zonder dat hun politiek leidinggevendens altijd voor hen opkomen. Soms blijft een reactie van een minister of staatssecretaris op de suggestie van ambtelijk disfunctioneren uit of staan zij hier twijfelachtig tegenover; op andere momenten vallen ze de eigen ambtelijke dienst expliciet af (Binnenlands Bestuur, 2020a). Het is dan steeds vaker aan een onafhankelijke commissie om onderzoek te doen en het persoonlijk ambtelijk handelen in kaart te brengen (RvS, 2020, p. 25). Aangezien ambtenaren zich niet in het openbaar kunnen verdedigen, zeker niet wanneer zij lager in de organisatie werkzaam zijn, maken zulke onderzoeksrapporten hen kwetsbaar.

Ambtenaren zullen zich hoofdzakelijk bezighouden met *damage control* als hun minister of staatssecretaris naar aanleiding van beleidsfalen onder politieke druk staat (RvS, 2020, p. 25). Wanneer politiek overleven en het voorkomen van reputatieschade voorop worden gesteld, bestaat het risico op vooringenomenheid bij de presentatie van de feiten (Bovens et al., 2017, p. 294). Terwijl een proactieve ambtelijke houding het algemeen belang zou dienen, zullen ambtenaren zich eerder indekken en terugtrekken op hun eigen dossiers om media-aandacht uit de weg te gaan (RvS, 2020, p. 25). Als gevolg van een gebrek aan ruimte voor tegenspraak en ministeriële rugdekking zijn er steeds meer klokkenluiders die misstanden binnen het departement naar buiten brengen (RvS, 2020, p. 25). Door het voorgaande komen klassieke ambtelijke waarden als objectiviteit, onpartijdigheid en deskundigheid onder druk te staan (Bovens et al., 2017, p. 294).

## 2.4 Incidentgedreven verantwoordingscultuur

Het Nederlandse verantwoordingsproces wordt vandaag de dag gedreven door incidenten (RvS, 2020, p. 7). De parlementaire focus op incidenten in de uitvoering uit zich onder meer in de forse toename van tijdelijke commissies die op basis van hun onafhankelijke onderzoek uitspraken doen over incidenten en tekortkomingen, in het bijzonder binnen de ambtelijke dienst (Parlement, z.d.-d). Omdat een minister zich door dit onderzoekswerk niet meer hoeft te verantwoorden over het functioneren van zijn ambtenarenapparaat levert hem dat als het ware een vrijstelling in zijn ministeriële

verantwoordelijkheid op. Hetzelfde gaat op voor aangiftes tegen ambtenaren, waarbij de minister zijn oordeel over zijn ondergeschikten 'uitbesteedt' aan het Openbaar Ministerie (OM, 2021). De focus op incidenten kan daarentegen ook een politieke overreactie tot gevolg hebben (RvS, 2020, p. 27). Dat zag je bijvoorbeeld bij de Toeslagenaffaire, waar naar aanleiding van de Bulgarenfraude een stevigere nadruk op fraudebestrijding kwam te liggen en de menselijke maat uit het oog werd verloren (Eerste Kamer, z.d.; Frederik, 2021). De afstand tussen de politiek en een uitvoeringsdienst als de Belastingdienst bemoeilijkt op haar beurt vloeiende en snelle verantwoording richting de Kamer (RvS, 2020, p. 28).

In de dagelijkse parlementaire praktijk is de drang om ministers ter verantwoording te roepen bovendien groter geworden (Bovens et al., 2017, p. 288). Kamerleden steken meer tijd in het stellen van vragen en het uitlokken van spoeddebatten. De digitalisering heeft de controle van overheidsfunctioneren weliswaar vergemakkelijkt; tegelijkertijd zijn de maatschappelijke omgangsvormen verruimd en is de parlementaire cultuur verhard (RvS, 2020, p. 23). Dankzij de huidige technische mogelijkheden en de juridische verankering van méér transparantie kunnen interne (niet-afgeronde) ambtelijke stukken en elektronische correspondentie gemakkelijker met de Kamer worden gedeeld (Wet open overheid). Die grotere openbaarheid brengt een 'afrekencultuur' in het verantwoordingsproces met zich mee, waarbij alle parlementaire aandacht uitgaat naar de persoon van de tekortgeschoten overheidsfunctionaris (Bovens et al., 2017, p. 295). Steeds vaker zijn niet alleen bewindspersonen, maar ook ambtenaren hier het onderwerp van (RvS, 2020, p. 23). Vaak wordt alleen al bij een vermoeden van overheidsfalen en nog voordat de feiten boven tafel zijn geconcludeerd dat een minister, staatssecretaris of ambtenaar verwijtbaar heeft gehandeld. De focus in de parlementaire debatten en de media ligt vervolgens niet op de leerpunten van de gemaakte fout, maar op de 'wievraag' en de persoonlijke consequenties die aan de fout moeten worden verbonden (RvS, 2020, p. 23).

### 3. THEORETISCH KADER

Om de betrokkenheid van ambtenaren in de *blame game* van de Toeslagenaffaire te kunnen onderzoeken, dienen allereerst de theoretische concepten van *blame game* en *policy fiasco* te worden uitgewerkt. Voor een uitspraak over de manier waarop ministers en staatssecretarissen ambtenaren in de *blame game* betrekken, moeten bovendien de verschillende *blame avoidance* strategieën die bewindspersonen voorhanden hebben in kaart worden gebracht. Daarnaast is het van belang zicht te krijgen op de drijvende krachten achter de inzet van *blame avoidance* strategieën en de uitbreiding van de *blame game* over meerdere actoren. In dit hoofdstuk wordt daarom de volgende theoretische deelvraag beantwoord: ‘Hoe ontstaat een *blame game* naar aanleiding van een *policy fiasco* en hoe breidt de verantwoordelijkheidsvraag zich uit over meerdere actoren?’ Op basis daarvan zijn empirische verwachtingen geformuleerd en is een ruw codeerschema opgesteld als houvast voor de analyse van de parlementaire verhoren.

#### 3.1 Policy fiasco

De locus van dit onderzoek is de Toeslagenaffaire. Deze affaire is een voorbeeld van een zogeheten *policy fiasco*. In tegenstelling tot bijvoorbeeld een natuurramp vereist dit crisistype meer dan alleen waarneming (Bovens et al., 1999, p. 1). Voordat beleid als *policy fiasco* zal worden aangemerkt, zijn transparantie en interpretatie van de feiten noodzakelijk. Interpretatie vindt plaats op basis van verhalen, argumenten en *framing* van informatie (Bovens et al., 1999, p. 1). We spreken van een *policy fiasco* als ofwel het beleid als zodanig heeft gefaald (het is niet doeltreffend gebleken of heeft onbedoelde effecten teweeg gebracht) ofwel in de ogen van het publiek een mislukking is (Bovens et al., 1999, p. 1). Een combinatie van beide dimensies is ook mogelijk, zoals de Toeslagenaffaire duidelijk laat zien. Zo zorgde de fraudeaanpak van de Belastingdienst ervoor dat onschuldigen als toeslagenfraudeurs werden bestempeld en leidde de publieke verontwaardiging over dit beleid tot het aftreden van kabinet Rutte-III. Lang niet elk *policy fiasco* komt aan het licht; slechts een deel van de mislukte beleidsplannen komt aan de oppervlakte en mondt uit in een politiek schandaal (Bovens et al., 1999, p. 2; Hinterleitner, 2020, p. 3).

Bovens en 't Hart (1996, p. 11-13) onderscheiden vier stadia (of lagen) in het politieke proces die tezamen zorgen voor de constructie van een *policy fiasco*: *assessing events* (1), *identifying agents* (2), *explaining behaviour* (3) en *evaluating behaviour* (4). Elk van deze stadia kent bovendien veelvoorkomende verdedigingstactieken en -argumenten (Bovens et al., 1999, p. 13). Allereerst worden bij het ontstaan van een *policy fiasco* een of meer samenhangende gebeurtenissen of ontwikkelingen als schadelijk en onwenselijk beschouwd (1). Deze worden bovendien toegerekend aan het handelen of nalaten van politici of organisaties (2). Zij hadden de fouten vanuit publiek en politiek oogpunt kunnen voorkomen (3). Het idee dat de schuld over de verantwoordelijken moet worden verdeeld, wordt breed gedeeld (4). Aan de andere kant ontbreekt consensus over wie waarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden en welke sanctioneringsvorm passend is. Het blaamaspect is dus een integraal onderdeel van een *policy fiasco*. Onenigheid over de feiten en de beoordeling daarvan maken de constructie van een *policy fiasco* een zeer politiek en complex proces (Bovens et al., 1999, p. 3).

#### 3.2 De blame game

Mijn onderzoek richt zich op de *blame game* in het vierde stadium van het politieke proces: de verantwoordelijkheidsvraag. Hinterleitner (2020, p. 10) presenteert *blame games* als “instances of

intensified conflict during which political actors apply distinct sets of strategies to reach their goals". *Blame games* zijn in westerse beleidsrijke democratieën aan de orde van de dag. Je zou ze kunnen zien als een vorm van geïnstitutionaliseerd conflict management; ze geven weer hoe democratische systemen functioneren onder druk naar aanleiding van een buitengewone politieke gebeurtenis (Hinterleitner, 2020, p. 2). De interactie tussen actoren tijdens *blame games* wijkt af van de interactie die zich gedurende 'gewone' beleidsprocessen voordoet (Hinterleitner, 2020, p. 5). Daarmee hoeft het verloop van de *blame game* niet noodzakelijkerwijs overeen te komen met de gebruikelijke beleidsaanpak in een land. Politieke actoren zetten in een *blame game* afwijkende strategieën in om hun doelen van herverkiezing, beleidscontrole en reputatiebehoud (of verbetering) te bereiken (Hinterleitner, 2020, p. 5; Hood, 2011; Weaver, 1986). Deze strategieën komen verderop in het hoofdstuk uitgebreid aan bod. Eerst zal het begrip 'blaat' verder worden uitgediept en zal worden ingegaan op deelnemers aan de *blame game* en de contextafhankelijkheid van het concept. Op basis daarvan zal ik aan de hand van één casus, de Toeslagenaffaire, bezien hoe in Nederland zulk conflict management vorm krijgt.

### 3.2.1 De componenten van blaam

Blaam kan worden gedefinieerd als "the act of attributing something considered to be bad or wrong to some person or entity" (Hood, 2011, p. 6). Daarmee bestaat blaam uit twee componenten (Sulitzeanu-Kenan & Hood, 2005, p. 2). Allereerst behelst het een vorm van verlies of schade die voorkomen had kunnen worden wanneer er anders gehandeld was. Het tweede element betreft de toekenning van verantwoordelijkheid aan een aanwijsbaar persoon, organisatie of instituut die door zijn handelen of nalaten vermijdbare schade heeft toegebracht. De twee componenten kunnen over de tijd verschillen en afzonderlijk van elkaar worden waargenomen (Hood, 2011, p. 6). *Blame avoidance* pogingen richten zich daarom veelal op de dimensie van tijd, schade en verantwoordelijkheid. Deze dimensies van blaam brengen een fasering in de *blame game* aan. Er zijn drie fasen te onderscheiden: discussie over de schade die de gebeurtenis teweeg heeft gebracht, discussie over de verantwoordelijkheid voor het beleidsfalen en discussie over de politieke en institutionele consequenties hiervan (Brändström & Kuipers, 2003). Mijn onderzoek richt zich op fase 2 van de *blame game*, aangezien het de verantwoordelijkheidsvraag centraal stelt. Hierop zal ik in de paragraaf over *presentational strategies* verder ingaan.

### 3.2.2 Blame game participanten

*Blaming* is een sociaal proces en vereist ten minste twee typen actoren; zogeheten *blame makers* (de 'zenders', bewindspersonen in dit onderzoek) en *blame takers* (de 'ontvangers', in dit onderzoek ambtenaren werkzaam op ministeries en bij de Belastingdienst) (Hood, 2011, p. 7). In de *blame game* komen beide typen samen en wordt geprobeerd de verantwoordelijkheid voor een gebeurtenis bij een andere actor neer te leggen aan de hand van *blame generating* en *blame management strategies* (Hinterleitner, 2020). Hood (2011, p. 22) onderscheidt in zijn boek vier werelden: politieke leiders, *street-level bureaucrats*, (top)ambtenaren en *civil society*. De *blame game* kan volgens Hood (2011, p. 22) worden gezien als een proces van interactie tussen de spelers uit deze verschillende werelden, waarbij er zowel sprake kan zijn van conflict als van samenwerking en de actoren uit één wereld (de *blame makers*) proberen de schuld te verleggen naar een andere wereld (de *blame takers*).

Ook Swinkels en De Ruiters (2015) zetten de *blame game* neer als complex systeem van interactie. Hun definitie is echter meer toegespitst op de persoon van de politicus (de wie-vraag) in plaats van op de verhouding van de wereld van bewindspersonen en ambtenaren en de betekenis daarvan voor het verloop van de *blame game*. De definitie van Hood (2011) sluit daarom beter aan bij het onderzoeksdoel. In de scriptie ligt de focus op schuldverlegging tussen twee van de vier werelden,

namelijk die van bewindspersonen (door Hood (2011, p. 25) de *'top banana world'* genoemd) naar die van (top)ambtenaren (*'the meat in the sandwich'* in de woorden van Hood (2011, p. 35)). Beide werelden zullen verderop nader worden uitgelicht. Omdat ik antwoord beoog te geven op de vraag hoe *bewindspersonen* ambtenaren in de *blame game* betrekken, staat het politieke perspectief (de *'top banana world'*) centraal.

### 3.2.3 Contextafhankelijkheid

Hinterleitner (2020, p. 6) stelt dat *blame games* contextgevoelig zijn. De institutionele opbouw van een organisatie of samenleving (de politieke context) en de kenmerken van het desbetreffende beleid (de beleidscontext) zijn uiteindelijk bepalend voor de interactie die er tussen de werelden plaatsvindt en de effectiviteit van de *blame avoidance* strategieën (Hood, 2011, p. 43; Vis, 2016). De politieke en beleidscontext stellen de kaders voor het conflict management en de positionering van actoren nadat een *policy fiasco* aan het licht is gekomen. Ze geven mogelijkheden om anderen als schuldigen aan te wijzen en werpen barrières op waarachter actoren zich kunnen verschuilen (Hinterleitner, 2020, p. 8). Daarmee zijn institutionele factoren en beleidskenmerken doorslaggevend voor de machtsverhoudingen en de inhoudelijke interactie tussen *blame makers* en *blame takers* (Hinterleitner, 2020, p. 9 en 18; Hinterleitner & Sager, 2015).

Volgens Hinterleitner (2020, p. 7) kunnen *blame games* dan ook enkel worden begrepen door de politieke context en de kenmerken van het *policy fiasco* te bestuderen. Gezamenlijk zorgen zij voor verschillende typen *blame games* met verschillende uitkomsten. Die uitkomsten kunnen betrekking hebben op de reputatie van de *blame game* participanten, maar ook op het beleid zelf (Hinterleitner, 2020, p. 179). Zo kunnen politici en ambtenaren aftreden of ontslag nemen (zoals naar aanleiding van de Toeslagenaffaire is gebeurd) of kunnen beleidswijzigingen worden doorgevoerd die in lijn zijn met de wensen van de *blame makers*. Welke consequenties het beleidsfalen uiteindelijk heeft voor de *blame takers* wordt bepaald door de wijze waarop burgers het *policy fiasco* beoordelen (de beleidskenmerken) en hoe die beoordeling vervolgens uitwerkt in het desbetreffende politieke systeem (de institutionele kenmerken) (Hinterleitner, 2020, p. 184). De institutionele kenmerken van dat systeem kunnen het publieke geluid versterken (zoals in Duitsland), verzwakken (zoals in het Verenigd Koninkrijk) en onveranderd laten (zoals in Zwitserland). Zo is de ene democratie responsiever naar de publieke voorkeuren dan de andere en gaan ze alle op een andere manier om met beleidsfalen.

### 3.2.4 Politieke context

Zoals benoemd wordt de interactie tussen bewindspersonen en ambtenaren voor een belangrijk deel gestuurd door de institutionele setting waarin de *blame game* zich afspeelt (Hinterleitner, 2020, p. 24). De omgang met conflicten gebeurt volgens bepaalde regels en routines (Hirschman, 1994). Deze institutionele factoren kunnen zowel stimulerend als beperkend werken in het handelen van actoren (Pasons, 2007; Streeck & Thelen, 2005; Weaver & Rockman, 1993). Zij vormen de spelregels van de *blame game*; de politieke arena waarin de *blame game* wordt gespeeld. Hinterleitner (2020, p. 26) onderscheidt drie categorieën institutionele factoren van invloed zijn op de interactie die je tijdens een *blame game* terugziet: *political interaction structures*, *institutionalized accountability structures* en *institutional policy characteristics*.

#### *Political interaction structures*

*Political interaction structures* zien op de organisatie van de oppositie en de loyaliteit van regeringspartijen (Hinterleitner, 2020, p. 27). Deze structuur is doorslaggevend voor wie er in welke rol in de *blame game* participeert en welke houding de *blame takers* genoodzaakt zijn aan te nemen (Hinterleitner, 2020, p. 141). Hoe groter het aantal oppositiepartijen, hoe lastiger het voor hen wordt

om een coherente *blame generating strategy* toe te passen (Scharpf, 1997). Als een meerderheid in het parlement de regering steunt tijdens een *blame game* zijn de bewindspersonen bovendien beter in staat om het beleidsfalen te *reframen* (Hinterleitner, 2020, p. 27). In het Nederlandse politieke systeem kunnen bewindspersonen rekenen op steun van hun partijgenoten in het parlement. Die loyaliteit levert ministers en staatssecretarissen verschillende voordelen op (Hinterleitner, 2020, p. 100). Zo kunnen gelijkgestemde Kamerleden in de eerste fase van de *blame game* voor hen opkomen en hen tijdelijk uit de vuurlinie houden. Dat zorgt voor extra voorbereidingstijd. Daarnaast biedt een loyale Kamermeerderheid de mogelijkheid om tegelijkertijd verschillende *blame management strategies* toe te passen; terwijl partijgenoten zich richten op het afhouden van verwijten kunnen ministers en staatssecretarissen zich bezighouden met de presentatie van het beleidsfalen op een manier die voor hen gunstig is. Het gefragmenteerde partijlandschap in Nederland zorgt bovendien voor uiteenlopende doelen aan de kant van de oppositie, wat hun gezamenlijke optreden verzwakt (Hinterleitner, 2020, p. 100; RvS, 2020, p. 5). Mijn eerste empirische verwachting luidt daarom als volgt:

V1: Bewindspersonen hebben dankzij het gefragmenteerde partijlandschap en een loyale Kamermeerderheid voldoende mogelijkheden zich tegen verwijten aan hun adres te verdedigen

#### *Institutionalized accountability structures*

*Institutionalized accountability structures* hebben betrekking op de verantwoordelijkheden en plichten van actoren in de *blame game* (Hinterleitner, 2020, p. 28). Die verantwoordelijkheden en plichten vloeien voort uit regels en normen (Bovens, 2007; Olsen, 2015). Hoeveel schuld *blame makers* op een politicus kunnen afschuiven en of hij wel of niet moet aftreden, hangt af van de inkleding van de ministeriële verantwoordelijkheid (Hinterleitner, 2020, p. 29). Een ruime inkleding maakt een focus op de bewindspersoon voor de *blame makers* aantrekkelijker en het lastiger voor een minister of staatssecretaris om zichzelf te verdedigen. Moties van wantrouwen worden in Nederland weliswaar niet snel door regeringspartijen gesteund; wel beschikken Kamerleden over tal van controlebevoegdheden (Elzinga et al., 2014, p. 521). Zo kan het parlement een onderzoek, ondervraging of enquête instellen tijdens een *blame game* en daarmee (aanvullend) overtuigend bewijs verzamelen voor beschuldigingen (Hinterleitner, 2020, p. 101; Parlement, z.d.-c). Zo'n onderzoeks-, ondervragings-, of enquêtecommissie kan in Nederland bij Kamermeerderheid in het leven worden geroepen (Parlement, z.d.-c).

Door bewindspersonen te laten getuigen houden Kamerleden de controverse op de politieke agenda. De conclusies van een parlementaire enquêtecommissie vormen voor de oppositie vaak de aanleiding om het vertrouwen in een minister of staatssecretaris op te zeggen (De Ruiter, 2019, p. 109). Het gebruik van controlebevoegdheden levert de *blame makers* echter niet uitsluitend voordelen op. De start van een ondervraging zorgt voor een zogeheten *venue change*, waardoor de *blame game* zich plots in een meer technische en objectieve arena afspeelt (Hinterleitner, 2020, p. 101). Dat vergt een constructievere houding van de oppositie en ontnemt hen de kans om bewindspersonen tegelijkertijd in de Kamer of in de media aan te vallen. Als zij tijdens het lopende onderzoek *blame generating strategies* blijven toepassen, lopen de *blame makers* immers het risico als hypocriet te worden weggezet (Hinterleitner, 2020, p. 101). Zij zullen, alvorens een parlementaire onderzoekscommissie in het leven te roepen, dus een afweging moeten maken tussen de voor- en nadelen ervan. De kans op aanvullende doorslaggevende informatie en de waarde van een *blame game* verlenging spelen hierbij een rol (Hinterleitner, 2020, p. 101).

### *Institutional policy characteristics*

*Institutional policy characteristics* gaan over de afstand tussen de bestuurders en het beleidsfalen (Hinterleitner, 2020, p. 30). Een groot aantal beleidscontroverses komt voort uit beleidsvormings- en implementatieprocessen waar tal van publieke en private actoren bij betrokken zijn. Zulke netwerksamenwerking is gunstig voor bewindspersonen, omdat zij het werk van *blame makers* bemoeilijkt en ministers en staatssecretarissen zo meer mogelijkheden hebben om schuld op andere actoren af te schuiven (Bache et al., 2015; Kuipers & Brändström, 2019; Hinterleitner & Sager, 2017; Vis, 2016). Zoals besproken in de inleiding was de Toeslagenaffaire voor een belangrijk deel het gevolg van het politieke streven om fraude met overheids gelden tegen te gaan. De Belastingdienst voerde regeringsbeleid uit, zonder dat daar veel andere semipublieke of private actoren bij betrokken waren.

Wel bevindt de dienst zich op aanzienlijke afstand van de regering. Zo hebben ministers weinig overzicht en weet van wat er bij de afdeling Toeslagen precies gebeurt en staan de ambtenaren die over toeslagenaanvragen en -stopzettingen besluiten niet in rechtstreeks contact met de politiek verantwoordelijken (Elzinga et al., 2014, p. 520). Sterker nog, hun signalen over misstanden kwamen al nauwelijks door bij hun ambtelijk leidinggevenden (Frederik, 2021). Een grote afstand tussen politiek en beleid belemmert *blame makers* bewindspersonen als verantwoordelijken aan te wijzen (Hinterleitner, 2020, p. 26). Het neerleggen van schuld bij actoren die nauwer bij het beleidsfalen betrokken waren, zoals de Belastingdienst en haar ambtenaren, ligt vanuit 'afstandsoogpunt' dan meer voor de hand. De beperkte hoeveelheid betrokken actoren en de ministeriële stelselverantwoordelijkheid maken ministers en staatssecretarissen echter een gemakkelijkere prooi voor de oppositie (Hinterleitner, 2020, p. 102; RvS, 2020, p. 21). Het geeft hen meer '*blame* macht'.

Al met al maken de ruime controlebevoegdheden van het parlement, de beperkte verantwoordelijkheidsdiffusie en de ministeriële stelselverantwoordelijkheid dat de bewindslieden zijn genoodzaakt te doen aan *blame management*. Zij zullen hun strategieën ten tijde van de *blame game* aan moeten passen naarmate hen meer verweten wordt (Hinterleitner, 2020, p. 107). Tegelijkertijd profiteren ministers en staatssecretarissen van partijloyaliteit en de gefragmenteerde oppositie (RvS, 2020, p. 5). De mate van overheidsbetrokkenheid in de Toeslagenaffaire levert de *blame makers* een algeheel voordeel op, waardoor de kans dat zij uiteindelijk aan het langste eind trekt het grootst is (Hinterleitner, 2020, p. 107).

### *3.2.5 Beleidscontext*

Naast de bovengenoemde institutionele factoren is de publieke aandacht voor het beleidsfalen bepalend voor de interactie tussen actoren in de *blame game* (Hinterleitner, 2020, p. 31). Die aandacht hangt op haar beurt af van de opmerkelijkheid en de nabijheid van het beleidsfalen (Hinterleitner, 2018). Beleidsfalen wordt als opvallend aangemerkt als het niet eerder is voorgekomen, ernstige gevolgen heeft of raakt aan kernwaarden (Brändström & Kuipers, 2003; Mettler & Soss, 2004). Het falen wordt beschouwd als nabij als het gaat om "a tangible presence affecting people's lives in immediate, concrete ways" (Soss & Schram, 2007, p. 121). Hoe burgers de opmerkelijkheid en nabijheid van mislukt beleid beoordelen, hangt niet alleen af van hun eigen perceptie op het probleem, maar ook van de communicatie van de *blame game* participanten (Béland, 2010; Patashnik & Zelizer, 2013). *Blame makers* proberen de opmerkelijkheid en nabijheid van de beleidscontroversie uit te dragen, terwijl *blame takers* deze aspecten juist bagatelliseren. Zo proberen zij het publiek te overtuigen van hun interpretatie van de gebeurtenis (Hinterleitner, 2020, p. 33). Het type beleidsfalen (wel of niet opmerkelijk of nabij) maakt al met al uit voor het gedrag dat *blame makers* en *takers* vertonen (Hinterleitner, 2020, p. 188).



De Toeslagenaffaire kan worden gezien als een *distant-salient controversy*: het schandaal riep in de media heftige emoties op, maar de overgrote meerderheid van de bevolking behoort niet tot de groep gedupeerden (Herderscheê, 2021; Soss & Schram, 2007, p. 122). Voor de meeste mensen heeft de fraudejacht van de Belastingdienst geen concrete rol in hun leven gespeeld. Dit type beleidsfalen heeft vaak betrekking op waarden als rechtvaardigheid, redelijkheid en billijkheid (Hinterleitner, 2020, p. 36). De publieke aandacht gaat dan ook voornamelijk uit naar morele overwegingen. *Blame makers* zullen hierop inspelen door het falen verder aan te dikken en bewindslieden op morele gronden aan te vallen (Hinterleitner, 2020, p. 36). Bijvoorbeeld door hen neer te zetten als gewetenloze leiders. De emoties die bij het beleidsfalen komen kijken, maken het voor bewindspersonen lastig de controverse te *reframen*. Zij zullen zich daarom hoofdzakelijk richten op zaken die afleiden van hun schuld en het tonen van (symbolische) daadkracht om hun goede wil duidelijk te maken (Hinterleitner, 2020, p. 37). Die daadkracht uit zich in verschillende ad hoc maatregelen. Politici zullen hun houding bij dit type controverse afstemmen op het dominante gevoel in de samenleving (Hinterleitner, 2020, p. 152). Het opmerkelijke karakter en de beperkte nabijheid van de Toeslagenaffaire levert de volgende empirische verwachting op:

V2: Bewindspersonen focussen zich op het afschuiven van verantwoordelijkheid en het tonen van daadkracht, in plaats van op de *reframing* van de schadedimensie van de Toeslagenaffaire

### 3.3 Negativity bias

De *negativity bias* kan worden gezien als de drijvende kracht achter het *blame avoidance* gedrag van individuen (Hood, 2011; Johnson & Tierney, 2019; Mercer, 2005; Weaver, 1986). De *negativity bias* houdt in dat mensen meer aandacht schenken aan negatieve dan aan positieve informatie. Zij kennen meer gewicht toe aan potentieel verlies dan aan een gelijke hoeveelheid winst en zijn meer geneigd te handelen op basis van verlies. Deze cognitieve tendens zie je zowel terug bij politici als bij ambtenaren en kiezers. *Blame avoidance* gedrag doet zich daarom niet alleen voor bij gekozen politici, maar ook bij (top)ambtenaren (Hood, 2011, p. 5). Aan zulk gedrag ligt volgens Hood (2011, p. 5) *blame risk* ten grondslag (potentieel verlies). Bewindspersonen en ambtenaren willen dit risico om verschillende redenen vermijden. Zo kan blaam de kans op herverkiezing in de weg staan, een promotie belemmeren of voor reputatieschade zorgen (Hinterleitner, 2020, p. 22; Hood, 2011, p. 8). De psychologische behoefte aan *blame avoidance* kan per persoon, levensfase, sociale setting en institutionele achtergrond verschillen (Hood, 2011, p. 8). Daarmee is *blame risk* geen constante, maar een variabele. Het management van dit risico (al dan niet onbedoeld en onbewust) geeft de organisatie en handelingswijze van *blame takers* vorm (Hood, 2011, p. 6). Deze *blame management strategies* komen hieronder aan bod.

### 3.4 Blame avoidance strategieën

De literatuur over *blame avoidance* is wijdverspreid over verschillende wetenschappelijke disciplines, zoals de psychologie, politicologie, filosofie, sociologie en economie (Hood, 2011, p. 15). Hinterleitner (2017) laat in zijn overzicht van de bestaande perspectieven op *blame avoidance* zien dat er sprake is van een tweedeling binnen de literatuur: het concept wordt aan de ene kant toegepast in *comparative welfare state research* (hoe voorkomen politici electorale afstraffing na de invoering van een bezuinigingsmaatregel?) en aan de andere kant in het domein van *public policy and administration*. Deze twee benaderingen interacteren nauwelijks met elkaar, waardoor een algemeen begrip over *blame avoidance* ontbreekt (Hinterleitner, 2017). Sinds de introductie van het concept is veel aandacht uitgegaan naar het classificeren van de argumentatie van politici (Hood, 2011, p. 17). Ondanks dat van een definitieve categorisering nog geen sprake is, kunnen drie hoofdstrategieën van *blame avoidance*

worden onderscheiden: *presentational*, *agency* en *policy strategies* (Hinterleitner & Sager, 2020, p. 7; Hood, 2011, p. 17). Elk van deze strategieën legt de nadruk op een van de besproken dimensies van blaam (of een combinatie daarvan). Zo zijn *presentational strategies* vaak gericht op de schadedimensie en zijn *agency* en *policy strategies* meestal meer toegespitst op het tijdselement en de wie-vraag (Hood, 2011, p. 17).

Terwijl *agency* en *policy strategies* altijd anticiperend worden ingezet, kunnen *presentational strategies* naast anticiperend ook reactief van aard zijn (Hinterleitner & Sager, 2020, p. 7). Een anticiperende strategie wordt ingezet vóór aanvang van de *blame game* om het politieke debat ten aanzien van een beleidskeuze te beperken (Hinterleitner & Sager, 2020, p. 9; Hood, 2011, p. 6). Reactieve blaamvermijding ziet daarentegen op sturing van het politieke debat nadat een *policy fiasco* aan het licht is gekomen. Middels *presentational strategies* proberen politici het beleidsfalen te relativiseren en schuld af te schuiven op andere betrokkenen, zoals ambtenaren (Hinterleitner, 2018). Aangezien *agency* en *policy strategies* niet ad hoc kunnen worden geïmplementeerd, maar alleen voordat het beleidsfalen politiseert, zullen politici hoofdzakelijk een beroep doen op *presentational strategies* (Hansson, 2018a). Omdat de focus van dit onderzoek ligt op de politieke verantwoording over de Toeslagenaffaire (het kwaad is al geschied) beperk ik mij tot reactieve vormen van *blame avoidance*. *Agency* en *policy strategies* kunnen weliswaar een rol spelen in het verantwoordingsproces, maar deze zijn veelal lastiger te identificeren als *blame avoidance* strategie (Hinterleitner & Sager, 2020, p. 11). De keuze voor reactieve *blame avoidance* past bovendien bij de insteek van het onderzoek (het politieke in plaats van ambtelijke perspectief), aangezien politieke leiders in tegenstelling tot ambtenaren over *presentational resources* beschikken (Hood, 2011, p. 42).

*Agency strategies* hebben betrekking op de verdeling van formele verantwoordelijkheden over overheden, organisaties en individuen (Hinterleitner & Sager, 2020, p. 7; Hood, 2011, p. 19). Door bijvoorbeeld een bepaalde taak te delegeren of verantwoordelijkheden over verschillende actoren te spreiden, wordt het risico op blaam verschoven. *Policy strategies* zien op besluitvormingsprocessen, het beleid als zodanig en de standaard handelingswijzen van organisaties (Hinterleitner & Sager, 2020, p. 7; Hood, 2011, p. 17). Middels doordachte beleids- en procedurekeuzes hopen actoren toekomstige verwijten uit de weg te gaan. Geautomatiseerde besluitvorming kan hier een voorbeeld van zijn. Bij *presentational strategies* trachten politici aan de hand van argumenten de publieke perceptie te sturen uit de richting van schuld, bijvoorbeeld door het *reframen* van een gebeurtenis als positieve ontwikkeling (Hinterleitner & Sager, 2020, p. 7; Hood, 2011, p. 17). De alternatieven die actoren hierbij voorhanden hebben, zullen in de paragraaf 3.5 uitgebreid worden besproken.

#### 3.4.1 *Blame avoidance mogelijkheden van bewindspersonen*

Bewindspersonen liggen onder een vergrootglas. Hun rol zou tijdens en na crises (zoals een *policy fiasco*) belangrijker en persoonlijker zijn geworden door de toegenomen zichtbaarheid van politieke leiders, het streven naar meer transparantie, leren en onderzoek (Kuipers & Brändström, 2019, p. 7; RvS, 2020, p. 23). Om hier psychologisch mee om te kunnen gaan en politiek te overleven, kunnen zij de hierboven besproken strategieën inzetten. Daarnaast kunnen zij veelal een beroep doen op bijvoorbeeld *spin doctors* en mediacoaches om het risico op blaam verder te verkleinen (Bovens et al., 2017, p. 293). Daarmee hebben politieke leiders meer *blame avoidance* alternatieven voorhanden dan bijvoorbeeld ambtenaren (Hood, 2011, p. 27). Naast dat bewindspersonen meer controle hebben over het gecommuniceerde *frame*, kunnen zij ook invloed uitoefenen op de organisatiestructuur, besluitvormingsprocessen en beleid. Het nadeel van deze macht is dat alle ogen op hen gericht zijn zodra het fout gaat (Hood, 2011, p. 28).

### 3.4.2 *Blame avoidance mogelijkheden van ambtenaren*

De categorie 'the meat in the sandwich' bevat een enorme variëteit aan actoren, zoals private contractpartijen, (top)ambtenaren op ministeries en inspecties (Hood, 2011, p. 35). Deze wereld lijkt in eerste instantie het kleinste risico te lopen als schuldige te worden aangewezen. Zowel politieke leiders als *street-level bureaucrats* trachten echter (al dan niet in samenwerkingsverband) schuld op deze wereld af te schuiven (Hood, 2011, p. 35). Dit 'midden' heeft daarentegen meer mogelijkheden voor *blame shifting*: omhoog (naar hun politiek leidinggevendenden), omlaag (naar de beleidsuitvoerders) en zijwaarts (door de veelheid aan spelers en hun complexe verhoudingen). Waar bewindspersonen controle hebben over beleid en procedures, hebben ambtenaren zeggenschap over de details daarvan (Hood, 2011, p. 36). In tegenstelling tot hun leidinggevendenden hebben zij echter nauwelijks mogelijkheden voor de inzet van *presentational strategies* (Hood, 2011, p. 42). Het midden geniet weliswaar minder bekendheid (dan politiek leidinggevendenden) en geloofwaardigheid (dan *street-level bureaucrats*), maar is net zo gedreven in *blame avoidance* en heeft daar verschillende mogelijkheden voor (Hood, 2011, p. 38). Omdat ik het politieke perspectief centraal stel en mij focus op de manier waarop bewindslieden ambtenaren in de *blame game* betrekken, laat ik het *blame avoidance* gedrag van ambtenaren verder buiten beschouwing.

## 3.5 Presentational strategies

*Frame* analyse is bekend terrein in de psychologie en de sociale wetenschap (Goffman, 1986; Tversky & Kahneman, 1981). Ondanks dat hierover al veel wetenschappelijke literatuur is verschenen, ontbreekt een allesomvattende categorisering. Wel zijn in de loop van de tijd varianten van *presentational strategies* onderscheiden. Hood (2011, p. 49) presenteert er vier. Deze zullen hieronder worden besproken. Elk van deze strategieën kan op een verschillende manier worden ingekleed; een bewindspersoon kan een agressieve of een meer constructieve houding aannemen (De Ruiter, 2019, p. 171). In een consensusdemocratie zouden bewindslieden meer bereid zijn zich te schikken naar de wensen van coalitiepartners en de kritiek van oppositiepartijen (potentiële coalitiepartners) dan in majoritaire systemen, waar ministers eerder in de verdediging schieten en de confrontatie aangaan (De Ruiter, 2019, p. 53). Uit het onderzoek van De Ruiter (2019, p. 173) volgt dat constructieve tactieken, zoals het gebruik van excuses en de aankondiging van een onafhankelijk onderzoek, eerder door Nederlandse bewindslieden worden toegepast dan agressieve tactieken zoals het aanwijzen van een zondebok en het benadrukken van collectieve verantwoordelijkheid. Mijn derde empirische verwachting luidt daarom als volgt:

V3: Bewindspersonen passen meer constructieve dan agressieve tactieken toe

### 3.5.1 *Winning the argument*

De meest doorsnee *presentational strategy* is het winnen van een discussie over of jou al dan niet blaam treft, bijvoorbeeld door overtuigende ontkenning van het verwijt of geloofwaardige rechtvaardiging van de handelingswijze (Hood, 2011, p. 50). Om een discussie te winnen moet je ofwel kunnen aantonen dat er geen probleem is (de schadedimensie ontbreekt dan) ofwel laten zien dat de schuld bij iemand anders ligt (de verantwoordelijkheidsdimensie van blaam). Het eerste vergt vaak een aanpassing van feiten en interpretaties (Hood, 2011, p. 50). Omdat probleemontkenning maakt dat het idee van geleden schade uitblijft, zal de schuldvraag ook niet opdoemen. De meeste bewindslieden zullen om die reden starten met ontkenning van (de ernst van het) probleem en het beleidsfalen zo lang mogelijk ter discussie stellen (Bovens et al., 1999, p. 141; Brändström & Kuipers, 2003; Hood, 2011, p. 50; Hinterleitner, 2020, p. 176; McGraw, 1990). De ontkenning kan zich daarnaast richten op de negatieve effecten van het beleidsfalen. Probleemontkenning gaat veelal gepaard met een

tegenaanval op de critici, bijvoorbeeld door ze neer te zetten als sensatiezoekers (Hansson, 2015, p. 13; Hood, 2011, p. 50). Hieraan kleeft echter wel een geloofwaardigheidsrisico wanneer achteraf blijkt dat er toch sprake is van een serieus probleem dat niet onder controle bleek. Ook loopt een minister of staatssecretaris het risico dat hij als blind, passief of rigide wordt neergezet (Boin et al., 2009, p. 85).

Naast probleemontkenning komt het ook voor dat politiek leidinggevenden het probleem (en dus de aanwezigheid van schuldigen) erkennen (Hood, 2011, p. 51; Hinterleitner, 2020, p. 176). Aan de hand van excuses of rechtvaardigingen ontkennen zij dan niet het beleidsfalen, maar wel hun verantwoordelijkheid daarvoor. Zo proberen bewindslieden blaam te minimaliseren of zelfs in *credit claiming* om te zetten (Bovens et al., 1999, p. 142; McGraw, 1990). In dit laatste geval *reframen* bewindspersonen de beleidsprocedures of -effecten (De Ruiter, 2019, p. 50). Excuses kunnen van pas komen bij de tijdsdimensie van blaam (wie wist wat wanneer?), bijvoorbeeld door te suggereren dat je op een bepaald moment niet of onjuist op de hoogte bent gesteld van belangrijke informatie (Hood, 2011, p. 52; De Ruiter, 2019, p. 177).

Andere veelgebruikte excuses door bewindspersonen zijn een beroep op onwetendheid of de gebondenheid aan het beleid van hun voorgangers (McGraw, 1991, p. 1136). Uitdrukkingen van onwetendheid zouden, zeker in het kader van integriteitsincidenten, vaak voorkomen in de verantwoording van Nederlandse kabinetsleden (De Ruiter, 2019, p. 178). Deze tactiek is alleen effectief als een minister niet al meer incidenten op zijn naam heeft staan (De Ruiter, 2019, p. 179). Zoals benoemd in de paragraaf over de *blame game* staat in mijn onderzoek de discussie over de verantwoordelijkheidsvraag centraal (fase 2 van de *blame game*). Bovendien verwacht ik de tactiek van probleemontkenning niet terug te zien in de parlementaire verhoren met de betrokken bewindslieden, aangezien er toentertijd al consensus bestond over de serieuze schade die met de Toeslagenaffaire is aangericht (Brändström & Kuipers, 2003, p. 291). Dat levert de vierde empirische verwachting op:

V4: Bewindspersonen zullen aan de hand van excuses en rechtvaardigingen verantwoordelijkheid voor de Toeslagenaffaire ontkennen

In de meest extreme vorm van verantwoordelijkheidsontkenning wijst een politicus een andere actor, veelal een ambtenaar, aan als zondebok (Ellis, 1994; Polidano, 1999). Alle schuld afschuiven op één actor is in de Nederlandse politieke context minder gebruikelijk (De Ruiter, 2019, p. 177). Ambtenaren voor de leeuwen gooien wordt zelfs als doodzonde beschouwd en daarom als ineffectieve *blame avoidance* strategie gezien (De Ruiter, 2019, p. 191). Nederlandse bewindslieden met een goede reputatie zouden te allen tijde rugdekking geven aan hun ambtelijke dienst, zelfs als de Kamer deze bekritiseert (De Ruiter, 2019, p. 178). De aangifte tegen ambtenaren van de Belastingdienst, het op non-actief stellen van ondergeschikten en het gedwongen terugtreden van Jaap Uijlenbroek (de toenmalig directeur-generaal van de Belastingdienst) zijn in dat licht als uitzonderlijk aan te merken. Omdat de publiekelijke sanctionering van ambtenaren voor het Toeslagenschandaal een belangrijke aanleiding voor dit onderzoek vormt, verwacht ik het volgende in de parlementaire verhoren aan te treffen:

V5: Bewindspersonen zetten ambtenaren neer als verantwoordelijken voor het ontstaan van de Toeslagenaffaire

Ministers en staatssecretarissen zouden hun verantwoordelijkheid voor het beleidsfalen eerder vervagen dan actief ontkennen. Door te wijzen op het nalaten van vorige ambtsbekleders, netwerken

van private partijen of publieke organisaties op afstand benadrukken zij de collectieve verantwoordelijkheid voor de gemaakte fouten (De Ruiter, 2019, p. 177). Zoals besproken in paragraaf 3.2.4 (politieke context) is de toeslagenpraktijk geen vorm van *collaborative governance*. Dat beperkt de mogelijkheden van bewindslieden om schuld op netwerkpartners af te schuiven. Wel kunnen zij een beroep doen op de aanzienlijke afstand tussen hen en de uitvoeringsdienst. Een overtuigend 'collectieve verantwoordelijkheid'-argument vereist een idee voor een geschikt beleidsalternatief (De Ruiter, 2019, p. 179). Om deze tactiek geloofwaardig te kunnen toepassen, moet de Kamer de indruk hebben dat de bewindspersoon over voldoende dossierkennis beschikt. De effectiviteit daargelaten, luidt mijn empirische verwachting over het gebruik van het 'collectieve verantwoordelijkheid'-argument als volgt:

V6: Bewindspersonen appelleren aan de collectieve verantwoordelijkheid voor de Toeslagenaffaire

Naast het wekken van de suggestie dat het beleidsfalen een collectief karakter heeft kan een bewindspersoon zijn verantwoordelijkheid vervagen middels een onafhankelijk onderzoek (De Ruiter, 2019, p. 50; McConnell, 2003; McGraw, 1991, p. 1136). Hierbij ontbreekt een expliciete ontkenning van verantwoordelijkheid en kom je de *blame makers* als het ware tegemoet in hun zoektocht naar het antwoord op de verantwoordelijkheidsvraag (De Ruiter, 2019, p. 178). Brändström en Kuipers (2003, p. 294) stellen dat het apolitieke en tijdrovende karakter van een onderzoek kan dienen als *blame avoidance tool*, omdat het de inzet van verdergaande parlementaire controlebevoegdheden (zoals een ondervraging of enquête) uitstelt. Resodiharjo en anderen (2012, p. 239) menen daarentegen dat het instellen van een onderzoek ook meer verwijten kan opleveren. Van de tactieken die De Ruiter (2019, p. 178) onderzocht, was de aankondiging van een onafhankelijk onderzoek veruit de meest gebruikte tactiek om verantwoordelijkheid te ontlopen, in het bijzonder in het geval van beleidsfalen. Wel is het enkel doeltreffend als die aankondiging tijdig gebeurt, nog voordat het parlement zelf aangeeft van haar onderzoeksrecht gebruik te gaan maken en de *blame game* van start is gegaan. Ik acht het daarom onwaarschijnlijk deze tactiek in de parlementaire verhoren terug te zien.

V7: Bewindspersonen doen geen voorstellen voor de start van een onafhankelijk onderzoek naar de Toeslagenaffaire

### 3.5.2 Drawing a line

Waar de hierboven besproken categorie ziet op het ter discussie stellen van verantwoordelijkheid houdt deze *presentational strategy* de erkenning van verantwoordelijkheid in (Hood, 2011, p. 54). Politiek leidinggevendens bieden in dit geval in een vroeg stadium in de *blame* cyclus hun excuus aan om verdere kritiek uit de weg te gaan en sympathie op te wekken. Door verwijten te erkennen en zichzelf als eerlijk persoon te presenteren, kan er een streep onder de gebeurtenis worden gezet (Hood, 2011, p. 54). Het is vervolgens aan de *blame makers* om het excuus wel of niet te accepteren. Wanneer de critici besluiten zich er niet bij neer te leggen, zetten zij zichzelf mogelijk neer als negatief en wraakzuchtig. Hierdoor kan publieke sympathie voor de bestuurder toenemen (Hood, 2011, p. 54). Anderzijds is de poging tot het afsluiten van een hoofdstuk ook niet zonder gevaar voor de *blame taker* (Hood, 2011, p. 55). Zo kunnen excuses die als onoprecht worden ervaren of compensatie-eisen die niet worden ingewilligd averechts werken. De 'sorry-tactiek' wordt veelal ingezet na institutioneel falen; in het geval van persoonlijke fouten is het eerder een laatste redmiddel (Hood, 2011, p. 55). Deze tactiek lijkt bovendien effectiever als de verschillende betrokkenen schuld ontkennen en 'blaam-moeheid' toeslaat (Hood, 2011, p. 56). De parlementaire verhoren vonden alle plaats toen de *blame game* al enige tijd aan de gang was. Omdat de 'sorry-tactiek' zowel in een vroeg als laat stadium van de *blame game* kan worden ingezet, heb ik hierover de volgende verwachting:

V8: Bewindspersonen bieden hun excuus aan om verdere kritiek over de Toeslagenaffaire uit de weg te gaan

### 3.5.3 Changing the subject

Een derde manier om iemands perceptie op een gebeurtenis te beïnvloeden, is door aan de hand van ‘omleidingen’ de publieke focus te verleggen naar een ander onderwerp (Hood, 2011, p. 56). Een voorbeeld hiervan is de strategische timing van een onderzoeksrapport over een *policy fiasco*, op een moment dat de publieke aandacht ergens anders ligt (Hinterleitner & Sager, 2020, p. 9). Het huidige medialandschap biedt zowel kansen als uitdagingen voor de inzet van deze *presentational strategy* (Hood, 2011, p. 58). Aan de ene kant is ‘negatief’ nieuws gemakkelijker te vinden op websites die op zulke verhalen zijn toegespitst; aan de andere kant zorgen de huidige 24 uren media door hun veelheid aan publicaties voor een potentiële maskering van de schade. Wanneer de geloofwaardigheid van politiek leiders zich op een dieptepunt begeeft, zullen politici overschakelen van de hierboven besproken *presentational strategies* naar deze en onderstaande vorm van *blame avoidance* (Hood, 2011, p. 65). Aangezien ik mij in mijn onderzoek beperk tot de analyse van parlementaire verhoren en geen mediaoptredens meeneem, laat ik deze *presentational strategy* verder buiten beschouwing.

### 3.5.4 Keeping a low profile

Waar de bovenstaande strategieën alle drie actie van een politiek leider vergen, wordt deze categorie gekenmerkt door passiviteit (Hood, 2011, p. 58). Hierbij is het idee dat door zo min mogelijk prijs te geven de schuldvraag vanzelf minder prioriteit krijgt. Een manier om deze strategie uit te voeren, is het beperken van informatie, bijvoorbeeld in de vorm van geheimhouding (Hood, 2011, p. 59). Een andere manier om van de radar te blijven, is de weigering tot het geven van commentaar op een bepaalde gebeurtenis. Een mildere variant hierop is eenrichtingscommunicatie, waarbij middels een *statement* een reactie naar buiten wordt gebracht. Ook het vooraf inzien van en akkoord gaan met interviewvragen, het boycotten van bepaalde media en het dreigen met een juridische procedure behoren tot de opties. Deze tactieken kunnen daarentegen ook zorgen voor meer alertheid met betrekking tot de gebeurtenis en daarmee averechts werken (Hood, 2011, p. 61). Bovendien zullen politiek leiders, wanneer het tot een rechtszaak komt, meer open kaart moeten gaan spelen, waardoor het risico op verwijten toeneemt. Politici zouden hoofdzakelijk een beroep doen op deze *presentational strategies* als het incident van korte duur lijkt of de hierboven besproken strategieën enkel olie op het vuur lijken te gooien (Hood, 2011, p. 62). Voor de strategie van *keeping a low profile* hebben bewindslieden tijdens parlementaire verhoren nauwelijks ruimte. Ze dienen immers eerlijk antwoord te geven op de vragen die de ondervragingscommissie stelt. Mijn empirische verwachting is daarom:

V9: Bewindspersonen zullen zich niet passief opstellen om verantwoordelijkheid voor de Toeslagenaffaire te ontlopen

## 3.6 Narratief

Bewindslieden gebruiken meestal meerdere tactieken om anderen van hun onschuld te overtuigen (De Ruiter, 2019, p. 186). Naast bovengenoemde verbale tactieken kunnen politici zich op non-verbale manieren met hun presentatie bezighouden (Hansson, 2018b). Zo proberen ze veelal een specifieke houding aan te nemen gedurende een *blame game*, zoals die van een crisismanager of van een bezorgde vader of moeder (Brändström, 2015; Sulitzeanu-Kenan, 2010). In mijn onderzoek richt ik mij

op zowel de verbale als de non-verbale vormen (in de zin van onuitgesproken boodschappen) van *presentational blame management*. Het is belangrijk deze met elkaar te verbinden voor een consistent en coherent verhaal. Hajer (1995, p. 645) wijst in zijn werk op het belang van de grotere verhaallijn als middel om actoren te positioneren en aan hen ideeën van blaam en verantwoordelijkheid toe te kennen. Ook De Ruiter (2019, p. 186) stelt dat Nederlandse bewindslieden veelal twee à drie tactieken combineren om de gezamenlijke *blame avoidance* effectiviteit te vergroten. Bewindspersonen maken bijvoorbeeld excuses, erkennen de fout en beloven verandering om de overkoepelende boodschap (“het zal nooit meer gebeuren”) kracht bij te zetten. Het meeste onderzoek naar *blame avoidance* heeft slechts oog voor individuele strategieën (De Ruiter, 2019, p. 186). Daarmee wordt tekort gedaan aan het feit dat tactieken dienen als bouwstenen om een groter narratief te communiceren en dus meer zijn dan een serie van ad hoc verbale reacties op parlementaire vragen. Een focus op dat narratief is vereist om *blame games* en verantwoordingspraktijken te kunnen blootleggen en een antwoord te vinden op de vraag welke rol bewindspersonen toekennen aan ambtenaren en aan zichzelf in hun verantwoording over de Toeslagenaffaire (De Ruiter, 2019, p. 45).

### 3.7 Samenvatting

Hieronder staan mijn empirische verwachtingen over de verantwoording van bewindslieden tijdens de parlementaire verhoren nogmaals opgesomd. Een samenvoeging van deze verwachtingen mondde uit in de codeboom die staat afgebeeld in paragraaf 9.1. Aan de hand daarvan heb ik de parlementaire verhoren en debatten over de Toeslagenaffaire geanalyseerd.

- V1: Bewindspersonen hebben dankzij het gefragmenteerde partijlandschap en een loyale Kamermeerderheid voldoende mogelijkheden zich tegen verwijten aan hun adres te verdedigen
- V2: Bewindspersonen focussen zich op het afschuiven van verantwoordelijkheid en het tonen van daadkracht, in plaats van op de *reframing* van de schadedimensie van de Toeslagenaffaire
- V3: Bewindspersonen passen meer constructieve dan agressieve tactieken toe
- V4: Bewindspersonen zullen aan de hand van excuses en rechtvaardigingen verantwoordelijkheid voor de Toeslagenaffaire ontkennen
- V5: Bewindspersonen zetten ambtenaren neer als verantwoordelijken voor het ontstaan van de Toeslagenaffaire
- V6: Bewindspersonen appelleren aan de collectieve verantwoordelijkheid voor de Toeslagenaffaire
- V7: Bewindspersonen doen geen voorstellen voor de start van een onafhankelijk onderzoek naar de Toeslagenaffaire
- V8: Bewindspersonen bieden hun excuus aan om verdere kritiek over de Toeslagenaffaire uit de weg te gaan
- V9: Bewindspersonen zullen zich niet passief opstellen om verantwoordelijkheid voor de Toeslagenaffaire te ontlopen

## 4. METHODE

De vraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt als volgt: ‘Hoe betrekken bewindspersonen ambtenaren in de *blame game* tijdens het verantwoordingsproces over de Toeslagenaffaire?’ In dit hoofdstuk licht ik toe welke keuzes ik in de aanpak van het onderzoek heb gemaakt om hierop een betrouwbaar en valide antwoord te formuleren.

### 4.1 Doelstelling

Dit onderzoek is exploratief van karakter. Het houdt een verkenning in van het besluit van politici om hun ondergeschikten publiekelijk aan te merken als potentiële schuldigen aan het ontstaan van het *policy fiasco*. Over de betekenis van de betrokkenheid van één specifieke actor (ambtenaren) voor de manier waarop de *blame game* wordt gespeeld en verantwoording wordt afgelegd, is weinig kennis beschikbaar. Het resultatenhoofdstuk bevat gedetailleerde empirische beschrijvingen over de rol die politici aan zichzelf en aan hun ambtenaren toekennen in de bestrijding van fraude met kinderopvangtoeslag. Ook levert het onderzoek een beeld op van de onderlinge relatie tussen bewindspersonen en ambtenaren. Zo wordt duidelijk hoe de *blame game* en de verhouding tussen politiek en ambtenarij bij de verantwoording over een *policy fiasco* invulling krijgt. Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende theoretische (1) en empirische deelvraag (2) opgesteld:

1. Hoe ontstaat een *blame game* naar aanleiding van een *policy fiasco* en hoe breidt de verantwoordelijkheidsvraag zich uit over meerdere actoren?
2. Welke rol kennen bewindspersonen toe aan ambtenaren en aan zichzelf in hun verantwoording over de Toeslagenaffaire en in hoeverre zijn hierin elementen van een *blame game* te herkennen?

Het politieke perspectief stond bij de beantwoording van de hoofd- en deelvragen centraal. Dit onderzoek ziet immers op de manier waarop *bewindspersonen* ambtenaren in de *blame game* betrekken. Mijn analyse is daarom beperkt tot de verantwoording van politici. Een vergelijking van het ambtelijke perspectief met de boodschap die ministers en staatssecretarissen in hun verantwoording uitdragen ten aanzien van de eigen en de ambtelijke rol in de Toeslagenaffaire is weliswaar interessant, maar valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Omdat de publieke verdediging van een ambtenaar mogelijk net zo van invloed is op het verloop van de *blame game* als een verantwoordingsmoment van een bewindspersoon zou vervolgonderzoek het ambtelijke perspectief kunnen belichten. Door een combinatie van literatuur over het politieke en het ambtelijke perspectief kan de rol van ambtenaren in de *blame game* beter worden gedestilleerd en kunnen vollediger uitspraken worden gedaan over de betekenis daarvan voor de *blame game*.

### 4.2 Casestudy design

Het onderzoek is kwalitatief van aard. Het onderwerp van onderzoek, *blame avoidance*, en de beperkte hoeveelheid wetenschappelijke kennis over de betekenis van ambtelijke betrokkenheid in het verantwoordingsproces voor de manier waarop de *blame game* wordt gespeeld, maken een kwalitatieve onderzoeksstrategie het meest geschikt. Verder zijn de te verzamelen gegevens niet cijfermatig, maar narratief (zie volgende paragraaf). Mijn scriptie wordt gekenmerkt door de gedetailleerde analyse van één casus, namelijk de Toeslagenaffaire. Het neemt een *casestudy design*



aan, omdat de specifieke aard en kenmerken van dit *policy fiasco* centraal staan (Bryman, 2016, p. 60). De Toeslagenaffaire riep heftige publieke emoties op en liet beperkte ruimte voor *reframing* van de schade die met de fraudeaanpak is aangericht (Hinterleitner, 2020, p. 37). Bewindspersonen waren genooddaakt het probleem te erkennen en over te gaan op een discussie over de schuldvraag. Om verantwoordelijkheid te kunnen afschuiven, zal een politicus andere potentiële schuldigen (zoals ambtenaren) in de *blame game* moeten betrekken. In de manier waarop bewindslieden dat doen, ben ik geïnteresseerd. De aard van het schandaal maakt de casus dus geschikt voor dit onderzoek.

De relevantie van de Toeslagenaffaire schuilt daarnaast in de openlijke deelname van ambtenaren in het verantwoordingsproces over het schandaal. Denk hierbij aan de aangifte van de staatssecretarissen van Financiën tegen de ambtenaren van de Belastingdienst, bewindspersonen die hun ondergeschikten op non-actief stelden en het ontslag van Jaap Uijlenbroek (de toenmalig directeur-generaal van de Belastingdienst). Die specifieke ambtelijke betrokkenheid is bovendien het gevolg van de parlementaire ondervraging die over de Toeslagenaffaire heeft plaatsgevonden. Hiervoor werden niet alleen de verantwoordelijke ministers en staatssecretarissen verhoord, maar ook enkele ambtenaren die een rol in de fraudeaanpak hebben gespeeld. Zoals gezegd zorgt de start van een ondervraging voor een zogeheten *venue change*, waarbij de verantwoordingsarena een meer objectief en technisch karakter krijgt (Hinterleitner, 2020, p. 101). De *blame game* wordt dan (tijdelijk) niet meer gespeeld tijdens Kamerdebatten en mediaoptredens, maar verplaatst zich naar de verhoorsetting in de Enquêtezaal. Het feit dat zowel ambtenaren als bewindslieden een podium werd geboden en zij beiden de kans kregen de ondervragingscommissie van hun narratief te overtuigen, maakt de Toeslagenaffaire een treffende casus voor het onderwerp van onderzoek.

#### 4.3 Parlementaire verhoren

Het parlement kan ter controle van de regering een onderzoek instellen. Zo'n onderzoek kan sinds 2016 voor de Tweede Kamer onder meer de vorm aannemen van een parlementaire ondervraging (Parlement, z.d.-c). Voor het instellen van een parlementaire ondervragingscommissie is een meerderheidsbesluit van de Tweede Kamer vereist. Wanneer ambtenaren en bewindspersonen worden opgeroepen te getuigen bij een parlementaire ondervraging zijn zij verplicht te verschijnen en worden zij onder ede gehoord (Parlement, z.d.-c). Hierin wijkt de parlementaire ondervraging niet af van de parlementaire enquête. In tegenstelling tot de parlementaire enquête hoeft voor aanvang van een parlementaire ondervraging echter geen uitgebreid dossieronderzoek te worden verricht (Parlement, z.d.-c).

Een parlementaire ondervraging wordt ook wel een 'mini-enquête' of 'flitsenenquête' genoemd, omdat er enkel een verkort verslag wordt opgemaakt, in plaats van een rapport met conclusies en aanbevelingen zoals bij een parlementaire enquête (Parlement, z.d.-b). De verhoorverslagen en -beelden zijn openbaar toegankelijk. Mijn onderzoeksdoel komt in belangrijke mate overeen met het doel van een parlementaire ondervraging of enquête. Het afleggen van verantwoording is namelijk inherent aan de schuldvraag (Noordegraaf, 2022). Een parlementair onderzoek wordt gezien als instrument om (oud-)bewindslieden in de politieke problemen te brengen (Parlement, z.d.-c). De informatie uit de verhoren is daarom bruikbaar bij de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Naar aanleiding van het gevoerde fraudebeleid en de gevolgen daarvan voor de rechthebbenden van kinderopvangtoeslag besloot de Tweede Kamer in juni 2020 een parlementaire ondervraging te houden, waartoe zij op 2 juli 2020 de POK instelde (Parlement, z.d.-a). Deze commissie deed onder meer onderzoek naar de betrokkenheid van bewindspersonen bij de fraudeaanpak van de afdeling Toeslagen van de Belastingdienst en hun ingrijpen (Parlement, z.d.-a). Op 17 december 2020 werd het

rapport 'Ongekend onrecht' aan de Kamer aangeboden. Op 15 januari 2021 trad Kabinet Rutte-III vanwege de Toeslagenaffaire af. Het POK-rapport gaf op 11 februari 2021 aanleiding voor de Kamer om tevens een parlementaire enquête te houden naar de affaire. De openbare verhoren zullen in het voorjaar van 2023 plaatsvinden. Dit onderzoek richt zich daarom enkel op de eerste fase van het verantwoordingsproces over de Toeslagenaffaire.

Om mijn onderzoeksvraag te beantwoorden, heb ik een narratieve analyse gemaakt van de parlementaire verhoren die zijn afgenomen met zeven bewindspersonen in het kader van de parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag, toegespitst op de manier waarop zij ambtenaren afschilderen. Daarmee beperk ik mij tot één uniek controlemechanisme van de Tweede Kamer en laat ik Kamerdebatten en mediaoptredens van de hoofdpersonen buiten beschouwing. Door deze drie *blame game venues* niet op een hoop te gooien en rekening te houden met de contextverschillen tussen de verantwoordingsarena's, voorkom ik een bias in mijn resultaten (Van Thiel, 2021b, p. 132). Omdat de focus van mijn onderzoek (de schuldverlegging naar ambtenaren door bewindspersonen) een vertekend beeld kan opleveren met betrekking tot het verloop van de parlementaire verhoren en de grotere verhaallijn van de ondervraagden ga ik in het resultatenhoofdstuk niet alleen in op rol van ambtenaren, maar ook op de plaats van andere actoren en strategieën in de verantwoording. Ik behandel dus het volledige narratief dat de ministers en staatssecretarissen tijdens hun verhoor communiceerden. Zo geeft dit onderzoek tevens de samenhang tussen *blame avoidance* strategieën weer.

#### 4.4 Narratieve analyse

Middels een narratieve analyse heb ik de antwoorden van bewindsliden op verhoorvragen geïnterpreteerd en *frames* die zij gebruikten blootgelegd. Zo heb ik kunnen zien welke boodschap de ministers en staatssecretarissen wilden overbrengen ten aanzien van hun rol bij het ontstaan van het *policy fiasco*. De narratieve analyse is een methode om de verhalen die mensen vertellen te identificeren en analyseren (Van Thiel, 2021b, p. 135). Een voorbeeld van zo'n verhaal is het antwoord van een bewindspersoon of ambtenaar op een verhoorvraag van de parlementaire ondervragingscommissie. De reactie van de respondent wordt al pratend een verhaal met een bepaalde vorm en toon (Van Thiel, 2021b, p. 135). Aan de hand van de geïdentificeerde *blame avoidance* strategieën (uitgewerkt in het theoretisch kader) zijn de karakters in het verhaal van de bewindspersoon en zijn rol daarin (bijvoorbeeld de held of de toeschouwer) achterhaald. De focus van mijn onderzoek ligt hierbij op de plaats van het ambtelijke karakter in het narratief van de ondervraagde. Door de verhalen van de bewindspersonen naast elkaar te leggen en met elkaar te vergelijken, heb ik een nieuw, samengesteld verhaal geconstrueerd. Daarmee geef ik antwoord op de vraag hoe bewindspersonen ambtenaren betrekken in de *blame game* tijdens het verantwoordingsproces over de Toeslagenaffaire.

#### 4.5 Databronnen

Ik heb de transcripten van de onderstaande verhoren onderworpen aan een narratieve analyse. Deze transcripten zijn te raadplegen via

[https://www.tweedekamer.nl/kamerleden\\_en\\_commissies/commissies/pok](https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/pok)

- Verhoor de heer F.H.H. Weekers (staatssecretaris van Financiën 2010-2014) (23 november 2020)
- Verhoor de heer E.D. Wiebes (staatssecretaris van Financiën 2014-2017) (23 november 2020)
- Verhoor de heer L.F. Asscher (minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2012-2017) (23 november 2020)

- Verhoor mevrouw T. van Ark (staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2017-2020) (25 november 2020)
- Verhoor de heer M. Snel (staatssecretaris van Financiën 2017-2019) (25 november 2020)
- Verhoor de heer W.B. Hoekstra (minister van Financiën 2017-2022) (26 november 2020)
- Verhoor de heer M. Rutte (minister-president 2010-heden) (26 november 2020)

#### 4.6 Data-analyse

Op basis van de theorieën over *blame games* en *blame avoidance* heb ik een ruw codeerschema opgesteld. De data uit de parlementaire verhoren heb ik tijdens de analyse voortdurend tegen het licht van dit schema gehouden. Voor rolpercepties of strategieën van bewindspersonen die niet onder een van de bestaande codes onder konden worden gebracht, heb ik de codeboom uitgebreid met een nieuwe kwalitatieve waarde. Dat heeft geresulteerd in de codeboom uit paragraaf 9.2. Mijn coderingen en bevindingen heb tijdens het scriptieproces voorgelegd aan mijn medestudenten en begeleider. Daarmee hield ik een abductieve redentatie aan, waarbij ruimte ontstond voor nieuwe theoretische gezichtspunten (Timmermans & Tavory, 2012, p. 176). De bestudeerde literatuur zorgde voor een bepaalde mate van theoretische sensitiviteit en gaf de interpretatie van de data vorm, maar was niet (zoals bij deductief onderzoek) leidend voor de reikwijdte van de bevindingen (Boeije, 2014, p. 103; Timmermans & Tavory, 2012, p. 173). De theoretische gezichtspunten gaven een idee van de verhouding van mijn bevindingen tegenover de bestaande literatuur, waardoor ik een bijdrage heb kunnen leveren aan theorieontwikkeling over de *blame game* (Boeije, 2014, p. 103; Timmermans & Tavory, 2012, p. 168). Om de analyse te systematiseren heb ik gebruik gemaakt van het computerprogramma NVivo. Dat zorgde voor standaardisatie van de *casestudy* en een mogelijkheid tot replicatie, wat de betrouwbaarheid van het onderzoek versterkt (Van Thiel, 2021b, p. 116).

#### 4.7 Validiteit en betrouwbaarheid

Vanwege de politieke gevoeligheid van de Toeslagenaffaire en het nog lopende verantwoordingsproces (fase 2 startte op 3 februari 2023, bij aanvang van de parlementaire enquête) achtte ik de kans zeer klein via interviews en observaties data te kunnen verzamelen. Daarnaast heb ik door het kwalitatieve en arbeidsintensieve karakter van het onderzoek slechts één type databron kunnen gebruiken, namelijk uitgeschreven parlementaire verhoren. Bij de uitvoering van dit onderzoek baseer ik mij dus enkel op documentanalyses. Doordat mijn uitspraken zijn gestoeld op één type databron en methode gaan de betrouwbaarheid en validiteit van mijn onderzoek achteruit (Van Thiel, 2021b, p. 115). De uniciteit van de Toeslagenaffaire en de contextgebondenheid van de resultaten maken de onderzoeksbevindingen bovendien niet generaliseerbaar (Van Thiel, 2021b, p. 110).

Deze geringe externe validiteit wordt gecompenseerd door de hoge interne validiteit van het *casestudy* onderzoek. Zo leveren de parlementaire verhoren veel empirische informatie over *blame avoidance* op. Deze rijkdom aan gegevens draagt bij aan verdere theorievorming en kan bestaande theorieën over *blame games* verbeteren (Bryman, 2016, p. 64; Van Thiel, 2021b, p. 115). Daardoor levert mijn scriptie wel *theoretische* generaliseerbaarheid op. Door mijn werkwijze, bevindingen en conclusies te delen met mijn medestudenten en scriptiebegeleider en deze op basis van hun oordeel aan te scherpen, vergroot ik de betrouwbaarheid van de scriptie (Van Thiel, 2021b, p. 116). Daarnaast heb ik omwille van de onderzoeksvaliditeit in het resultatenhoofdstuk zoveel mogelijk uit de verhoortranscripten geciteerd (Guba & Lincoln, 1989). Bovendien heb ik geprobeerd te zorgen voor een eerlijke afspiegeling van ieders narratief, zonder de verantwoording van één bewindspersoon veel uitvoeriger onder de aandacht te brengen dan andere verhoren (Bryman, 2016). Doordat het contact met respondenten ontbrak en ik alleen bestaand materiaal heb bestudeerd, liep ik tot slot niet het

risico de onderzoekssituatie te verstoren en sociaal wenselijke antwoorden te krijgen (Van Thiel, 2021b, p. 116).

## 5. RESULTATEN

Nu de theoretische concepten van *blame game* en *policy fiasco* zijn uitgewerkt en de *blame avoidance* strategieën van bewindspersonen in kaart zijn gebracht, komen in dit hoofdstuk mijn empirische bevindingen aan bod. Deze volgen uit de analyse van de verhoren met zeven bewindspersonen die door de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag zijn afgenomen. Ik bespreek de resultaten aan de hand van de verwachtingen die ik op basis van de literatuur heb geformuleerd. Zo doe ik uitspraak over de rol die bewindspersonen aan ambtenaren en aan zichzelf toekennen in hun verantwoording over de Toeslagenaffaire en geef ik antwoord op de vraag in hoeverre daarin elementen van een *blame game* te herkennen zijn.

Omdat sommige strategieën nauwelijks terugkwamen in het narratief van de ondervraagden, wijd ik niet aan elk van de negen verwachtingen een aparte paragraaf. Zo heb ik de verwachtingen over de aankondiging van een onafhankelijk onderzoek en een passieve opstelling onder het kopje 'constructieve tactieken' ondergebracht. Daarnaast wijkt de volgorde waarin ik de resultaten bespreek op sommige punten af van de volgorde die ik in het theoretisch kader aanhoud. Ik ga allereerst in op de fase van de *blame game* waarbinnen de parlementaire ondervraging plaatsvond. Daarna behandel ik de wijze waarop de bewindslieden zich in hun verantwoording presenteerden. Vervolgens zoom ik in op de *blame avoidance* strategieën die ik in de verhoren ben tegengekomen, waarbij ik begin met de constructieve tactieken en eindig met meer confronterende manieren om verantwoordelijkheid te ontlopen.

### 5.1 Discussie over verantwoordelijkheid

Het *distant-salient* karakter van de Toeslagenaffaire zou een morele, emotionele discussie aanwakkeren, waarbij voor de *blame takers* weinig plaats zou zijn voor de *reframing* van het beleidsfalen. De verwachting was dat hun focus daarom niet zou liggen op de schadedimensie van het beleid, bijvoorbeeld door het leed dat zou zijn aangericht te relativiseren, maar op de verantwoordelijkheidsdimensie (de tweede component van blaam). Ik voorspelde dat de zeven bewindspersonen voornamelijk zaken voor het voetlicht zouden brengen die van hun schuld afleiden. Ook zouden ze proberen het publiek van hun (symbolische) daadkracht te overtuigen.

Van *reframing* van de aangerichte schade was inderdaad geen sprake. Van de drie fasen die in een *blame game* te onderscheiden zijn (discussie over schade, verantwoordelijkheid en consequenties), richtte de verantwoording zich hoofdzakelijk op het verantwoordelijkheidsaspect. Iedere andere paragraaf uit dit hoofdstuk heeft dan ook betrekking op de tweede fase van de *blame game*. Van probleemontkenning was geen sprake. Verder ben ik in de afronding van het verhoor met Rutte één voorbeeld van verantwoordelijkheidserkenning tegengekomen. Met de onderstaande opmerking gaat de minister-president voorbij aan het station van verantwoordelijkheidsdiscussie en luidt hij fase 3 van de *blame game* in.

*De heer Rutte: "En dat [het toeslagenstelsel en de afstand tussen beleid en uitvoering] raakt ook mij. Daar ben ik natuurlijk verantwoordelijk voor. Ik kan niet tien jaar hier zitten... U zei het terecht: ik zit aan het begin en aan het eind. Dan kan best de indruk ontstaan dat ik er daartussen niet van ben. Maar uiteindelijk ben ik natuurlijk -dat zei de heer Van der Lee- in de ogen van het land ook de baas van het spul, zoals mensen dat zeggen. Ik kan er dus niet voor weglopen." (p. 99)*

## 5.2 De rolperceptie van bewindspersonen

De combinatie van een gefragmenteerd partijlandschap en een loyale Kamermeerderheid zou voldoende ruimte moeten bieden voor de toepassing van strategieën die sturing kunnen geven aan het politieke debat. In de antwoorden van bewindspersonen op parlementaire verhoorvragen herkende ik een groot aantal verdedigingstactieken dat in het theoretisch kader aan de orde is gekomen. Deze zal ik hierna uitgebreid doorlopen. In deze paragraaf ga ik in op de rol die de ondervraagde bewindslieden aan zichzelf toekennen in hun verantwoording over de Toeslagenaffaire. Ik heb in het narratief dat zij communiceerden verschillende rollen kunnen onderscheiden.

### 5.2.1 Vroegsignaleerder

Allereerst impliceerde iedere minister en staatssecretaris de rol van ‘vroegsignaleerder’ te hebben bekleed. Ze zouden allen al ver voor het ontstaan van de Toeslagenaffaire schrijnende beleidsuitkomsten hebben opgemerkt en voorstander zijn geweest van een herziening van het toeslagenstelsel. Zo verwees Asscher (p. 26) naar de Fraudewet SZW die per 1 januari 2013 was ingegaan en waarvan hem toen al duidelijk was dat “de balans” was “doorgeslagen”. Hij zag de urgentie van een wetswijziging al vanaf moment één, “want die schrijnende terugvorderingen waren er al vanaf het begin” (p. 65). Ook Wiebes (p. 9 en 10) zag “al vrij snel in het begin dat er een groot probleem was met de kinderopvangtoeslag” en had met een startbrief geprobeerd een stelselwijziging in gang te zetten. Weekers (p. 11) haalde verschillende keren zijn “two-pager” uit het voorjaar van 2011 aan, waarin hij de kinderopvangsystematiek aankaart als “probleemkind” en voorstellen voor verandering doet. Ook Hoekstra (p. 7 en 71) meende al vroeg tegen de makke van het stelsel te zijn aangelopen. Hij zou al als ouder, Eerste Kamerlid en “gewoon als krantenlezende burger” nog voor zijn ministerschap hebben opgemerkt dat het kinderopvangtoeslagstelsel onwerkbaar en te ingewikkeld is. Hij had de problemen bij de Belastingdienst in minder dan twee maanden na zijn aantreden als minister van Financiën “groot, complex en hardnekkig” genoemd (p. 4). Hoekstra’s “intrinsieke lijn” en “stellige overtuiging” was van meet af aan geweest dat het huidige systeem van kinderopvangtoeslag niet functioneert (p. 72). Hij zette zich tijdens het verhoor neer als moegestreden leider wiens boodschap, ondanks zijn vroeg signalering, geen voet aan de grond kreeg bij collega’s.

*De heer Hoekstra: “Kijk, als je constateert dat door de staatssecretaris, door de staatssecretaris van Sociale Zaken en ook breder in de politiek niet de aanvechting wordt gevoeld om dit [een stelselwijziging] nu te doen, moet je op een gegeven moment ook zeggen: oké, dat accepteer ik.” (p. 18)*

### 5.2.2 Daadkrachtige bestuurder

Daarnaast presenteerde de meerderheid zich als doortastende, daadkrachtige en oplossingsgerichte bestuurder, die bezig was met het tegengaan van massale terugvorderingen en van plan was orde op zaken te stellen. Zo was Asscher (p. 51) “volop bezig” “met het voorbereiden van een wetswijziging om de problemen aan te pakken.” Hij had “de politieke ruimte gezocht” om de Fraudewet SZW te veranderen (p. 83). Die stelselverandering zou “het snelste en beste medicijn” zijn om aan de “patiënt” toe te dienen (p. 68). Ook Van Ark (p. 21) had zich “in de machinekamer van het stelsel” begeven, opzoek naar verbetering. Weekers (p. 35) had, ondanks “behoorlijke tegendruk”, een hardheidsclausule weten te introduceren, waardoor meer maatwerk mogelijk werd. Hij had zich vervolgens verzet tegen het voorstel van de Belastingdienst die clausule weer te schrappen. Hoekstra (p. 4, 19 en 37) zei dat hij niet anders kon dan zich in toenemende mate en meer dan gebruikelijk te bemoeien met het dossier van zijn staatssecretaris (wat zijn collega waarschijnlijk minder op prijs stelde en ook bij anderen tot ongemak leidden). Vlak na zijn aantreden zou hij al overleg hebben gevraagd met alle relevante betrokkenen om uit te vinden waar de oorzaak van de problematiek lag

en “om te markeren dat [hij] dit niet acceptabel vindt” (p. 26). Uiteindelijk is Hoekstra “bovenop die werkstromen [gaan] zitten om die informatie zelf, linksom of rechtsom, echt te krijgen” en zei hij tegen zijn ambtenaren: “er gaat hier niemand met vakantie als we dat [de compensatie van ouders] niet geregeld hebben” (p. 59 en 60).

*De heer Hoekstra: “Ik heb toen gedacht: “In dit tranendal ga ik in ieder geval twee dingen proberen te doen. Ik ga alles op alles zetten om datgene wat we beloofd hebben, ten minste te doen voor de groep van 300 ouders zodat we die belofte nakomen. Wát ik er ook voor moet uithalen, voor de kerst zal dat worden uitbetaald. Dan zullen die klappers naar die ouders gaan.” Dat is eerlijk gezegd het enige wat ik in die weken nog aan het doen was.”* (p. 61)

Bij Snel (p. 44) was deze doelgerichtheid niet al bij aanvang aanwezig, maar ontstond die op een bepaald moment in zijn staatssecretariaat: “na 4 juni verlaat ik die denkmodus. Ik heb dat zelf “uit de tunnel” genoemd. Vanaf dat moment was ik [...] in het licht naar waar ik naartoe wilde.” Sindsdien was zijn inzet “om standvastig door te vechten voor de rechten van die ouders” (p. 70).

### 5.2.3 Innovatieve en vrijgevig risicoaanvaarder

Die oplossingsgerichtheid ging volgens de meesten samen met risicoaanvaarding. Zo zei Snel (p. 33) zich te hebben afgezet tegen ambtelijke adviezen om voorzichtig met compensatie om te gaan en zou Weekers (p. 28) met zijn coulante regeling “de randen” hebben opgezocht. Ook Hoekstra (p. 78) zou met zijn ruimhartige compensatieregeling zijn gewaarschuwd voor precedentwerking, waarop hij reageerde met: “dat zal best, maar toch ga ik het doen.” Het nemen van risico’s ging in het narratief van de ondervraagden geregeld gepaard met innovativiteit en vrijgevigheid. Zo wilde Hoekstra (p. 64), ondanks de zorgen van zijn ambtenaren over de organisatie ervan, langgaan bij alle gedupeerden en hen de benodigde uitleg geven: “maakt me niet uit of je morgen met tien, twintig of dertig mensen naar die straat in Utrecht gaat, maar ik wil dat dit geregeld wordt” en “desnoods ga ik naar de ABN AMRO als staatsdeelneming, maar we gaan die ouders allemaal uitbetalen.” Ook Weekers (p. 78) probeerde “creatief” met regelingen om te gaan. Snel (p. 44) zei dat bij de compensatie geld even geen rol mocht spelen: “niet te zuinig, en niet elke keer met de rem erop.” De rekening was voor hem “geen hinderpaal” geweest (p. 52).

### 5.2.4 Crisismanager

Daarnaast stelde een enkeling zich op als crisismanager, voornamelijk door het beleidsfalen gedurende het hele verhoor in de context van toen te plaatsen (zie ook paragraaf ‘excuses gebruiken’). Weekers (p. 3, 5 en 6) had het over “een behoorlijke opdracht uit het regeerakkoord” (“het op orde krijgen van het huishoudboekje van de overheid”), schetste de economische situatie van destijds (“met heel grote vraagstukken rondom bezuinigingen en hervormingen”) en benadrukte de roep vanuit de samenleving en de Kamer om een hardere fraudeaanpak. Weekers (p. 4) zette de aandacht voor fraudebestrijding tegenover nog meer bezuinigingen: “elke cent die in de verkeerde zakken terecht kwam” was niet alleen “doodzonde”, maar betekende ook “dat je die op een andere manier zou moeten gaan bezuinigen.” Ook Asscher (p. 29) zei het op zichzelf “niet onlogisch” te vinden “dat je wil voorkomen dat overheidsgeld in crisistijd bij criminelen terecht komt.” In de rol van crisismanager en voorvechter van rechtvaardigheid motiveerde Weekers zijn keuze voor striktere handhaving en probeerde hij sympathie bij het publiek op te wekken.

*De heer Weekers: “Het is niet rechtvaardig als er op heel grote schaal uitkeringen worden verstrekt waar behoorlijk mee wordt gefraudeerd en dat niet wordt aangepakt. Dat is ook niet rechtvaardig voor al die hardwerkende mensen die belasting moeten betalen, zeker in een tijd waarin we behoorlijk*

*moesten bezuinigen, met name op de sociale zekerheid. Elke cent waarvan we konden voorkomen dat die in verkeerde zakken terecht kwam, hoefde niet elders te worden bezuinigd.” (p. 11)*

### 5.2.5 Voorstander van fraudebestrijding

In tegenstelling tot de overige bewindspersonen zette Rutte (p. 79) zichzelf tijdens het verhoor neer als fervent voorstander van fraudebestrijding, ook buiten crisistijd: “ik vind nog steeds, ook vandaag, dat fraude moet worden aangepakt. Daar denk ik niet anders over. Als je dat niet doet, dan verlies je het hele draagvlak onder de sociale zekerheid.” Weekers deelde hetzelfde standpunt, maar was hierover minder uitgesproken dan Rutte. Hij had het over zijn ambitie om “steng maar rechtvaardig” op te treden en dat “elke euro die in de verkeerde zakken terecht komt” een euro teveel is, “want die moet je bij hardwerkende mensen weghalen” (p. 8 en 49).

### 5.2.6 Behulpzame collega

De meesten toonden zich daarnaast als ‘de behulpzame collega’. Zo zou Hoekstra (p. 43) met onder meer de staatssecretaris in gesprek zijn gegaan over: “wat is hier aan de hand en hoe kan ik helpen?” en had Rutte (p. 67) aan staatssecretaris Snel aangeboden kritisch mee te denken, “gedoe” over financiën recht te trekken en waar nodig te helpen stukken snel op de agenda van de ministerraad te krijgen, afwijkend van de reguliere procedure. Ook Van Ark (p. 61) wilde Snel “graag supporten” in zijn verhouding tot “de ellende van mensen”.

### 5.2.7 Leergierige en toegankelijke leider

Enkele bewindspersonen lieten bovendien hun wil om van fouten te leren sterk in het verhoor doorschemeren. Zo zei Van Ark (p. 44) dat de kernbelofte van een overheid aan mensen in nood is verbroken: “die kan alleen maar hersteld worden als de pijn boven tafel komt, de dingen die niet goed zijn gegaan boven tafel komen en als we open en transparant zijn in alle rollen die we hebben.” Wiebes (p. 71) stelde te staan voor “herkennen, erkennen, herstellen en ervan leren.” Ook Snel (p. 98) liet vaker tijdens het verhoor vallen dat van dit dossier “zó veel lessen te leren zijn.” Hij onderstreepte de bereidheid die nodig is “om daar langdurig naar te kijken.” Dat leeraspect omschreef Snel (p. 94) als: “het gevecht van mij in het laatste half jaar.” Bovendien benadrukten de meesten hun toegankelijke leiderschap en hun voortdurende inzet op laagdrempeligheid. Zo was Wiebes (p. 52) “een hele actie begonnen” om ervoor te zorgen dat zijn ambtenaren hem benaderden als zich problemen voordeden. Hij zou “een heel circus” hebben gemaakt van “veel meer open communicatie”: “ik heb strijd gevoerd tegen die duisternis en geprobeerd het lichtknopje te vinden” (p. 59 en 82). Asscher formuleerde zijn strijd als volgt.

*De heer Asscher: “De boodschap die ik altijd heb gegeven, is: kom naar me toe; vertel wat er aan de hand is, ook als we fouten maken. Dat was ook mijn ervaring in Amsterdam. Vertel me liever dat ik een fout maak of dat ik een fout maak naar de Kamer of dat ik een doodlopende weg insla... Bespreek het, dan kunnen we er wat aan doen.” (p. 86)*

### 5.2.8 Hoeder van de menselijke maat

Tot slot deden verschillende bewindslieden zich in hun verantwoording voor als ‘hoeder van de menselijke maat’. Zo zei Asscher (p. 22) in de ministeriële commissie Aanpak Fraude te hebben gezegd: “we moeten streng zijn tegen de mensen die het systeem bedonderen, maar we moeten wel rekening blijven houden met in hoeverre dat verwijtbaar is.” Asscher (p. 24) stelde voorstander te zijn “van die lijn van vertrouwen.” Toen zijn idee voor een versoepeling van de Fraudewet niet door zijn collega’s werd overgenomen, zou hij op een ‘plan B’ (“nadruk op voorlichting”) zijn overgegaan: “ik richtte me



toen op: voorkom nou dat ouders en ondernemers zich hier niet bewust van zijn en met dit probleem geconfronteerd worden” (p. 30). Asscher (p. 36) benadrukte tegelijkertijd het belang van goede en veilige kinderopvang: “je vertrouwt de jongste kinderen toe aan kinderopvang, dus de kwaliteit moet wel vooropstaan.” Zijn focus zou niet fraudebestrijding, maar kwaliteitsbewaking zijn geweest: “omdat ik uiteindelijk de prijs voor de samenleving van een onveilige kinderopvang veel groter vond dan die van een kinderopvang waarvan de administratie rammelde” (p. 38). De gedachte was dat sjoemelende gastouderbureaus een belangrijke indicator waren voor ondermaatse kwaliteit. Wat daarvan de consequenties waren voor de klanten van het bureau (de ouders) was Asscher (p. 37 en 38) zich niet bewust.

### 5.3 Constructieve tactieken

De Nederlandse consensusdemocratie, waarin bewindslieden eerder toenadering zouden zoeken tot coalitiepartners en oppositiepartijen dan in een majoritair systeem, resulteerde in de verwachting dat de ondervraagde ministers en staatssecretarissen voornamelijk constructieve in plaats van agressieve tactieken zouden toepassen. Deze voorspelling lijkt in het verantwoordingsproces over de Toeslagenaffaire slechts gedeeltelijk op te gaan. Van een expliciete verantwoordelijksontkenning was weliswaar nauwelijks sprake; wel wezen de verhoorde politici veelvuldig op de verantwoordelijkheid van andere betrokken partijen, zoals die van collega-bewindspersonen, de Tweede Kamer, de Belastingdienst, de wetgever, de rechterlijke macht en (met stip op één) ambtenaren. Hierop ga ik in het vervolg van dit hoofdstuk dieper in. Naast de nadruk op collectieve verantwoordelijkheid (wat in de literatuur tot de categorie van agressievere tactieken behoort) heb ik ook een grote hoeveelheid aan meer constructieve tactieken gedestilleerd. Zo werden met het oog op het vervagen van verantwoordelijkheid verschillende excuses aangehaald. Hierbij was het beroep op onwetendheid de kaart die het vaakst gespeeld werd. Deze en andere rechtvaardigingsgronden worden in paragraaf 5.4 verder uitgewerkt.

#### 5.3.1 Voorstellen voor onafhankelijk onderzoek

Naast het gebruik van excuses vielen in mijn codeerschema ook de tactieken spijt betuigen, passieve opstelling en onafhankelijk onderzoek aankondigen onder de noemer ‘constructief’. Aangezien de laatste twee nauwelijks een rol speelden in de verantwoording van de verhoorde bewindspersonen, behandel ik beide hier kort. Allereerst voorspelde ik dat de ministers en staatssecretarissen geen voorstellen zouden doen voor de start van een onafhankelijk onderzoek naar de Toeslagenaffaire. Deze tactiek zou weinig doeltreffend zijn als het parlement zelf al aan een zoektocht is begonnen naar het antwoord op de verantwoordelijkheidsvraag. Ik ben de inzet ervan dan ook niet in de verhoren tegengekomen. Wel verwezen enkele politici in hun verantwoording naar de commissie-Donner, die op hun verzoek onderzoek deed naar de fraudeaanpak en daarover een advies aan het kabinet zou uitbrengen. Dat het rapport van de commissie-Donner meer dan een half jaar na haar instelling was afgerond en het advies dus later kwam dan beloofd (“om een aantal redenen stelt hij [Donner] dat rapport nog uit van kort na de zomer naar november”; Hoekstra, p. 46), gebruikten Hoekstra en Snel als excuus voor hun verlate ingrijpen. Een periode van zes maanden “is voor Haagse begrippen misschien best snel, maar [...] als je als ouders in de schulden zit en vaak nog andere problematieken hebt, dan is elke week en elke dag er gewoon een te lang” (Hoekstra, p. 45).

*De heer Snel: “Donner heeft lang op zich laten wachten. [...] Mijn hoop dat wij snel tot een punt konden komen waarop we duidelijk konden zijn welke ouders we tegemoet zouden kunnen komen, was tegen die tijd denk ik al niet meer zo scherp.” (p. 66)*

### 5.3.2 *Passieve opstelling*

Daarnaast was mijn verwachting dat bewindslieden geen passieve houding zouden aannemen om verantwoordelijkheid voor de Toeslagenaffaire te ontlopen. Mijn empirische bevinding bevestigt dat een parlementaire ondervraging nauwelijks ruimte biedt voor de strategie van ‘zo min mogelijk prijs geven’. Bewindslieden konden over het algemeen niet volstaan met ja/nee-antwoorden of een verwijzing naar het antwoord van een collega-bewindspersoon in een eerder afgenomen verhoor. De ondervragingscommissie vroeg door op onderwerpen die voor de reconstructie van het ontstaan van de Toeslagenaffaire relevant waren. Wanneer ministers of staatssecretarissen wel een beroep deden op hun geheimhouding, in het geval van notulen uit de ministerraad, werd hen gevraagd geen citaten voor te lezen, maar gesprekken met of opmerkingen van collega’s in eigen woorden te vertellen. Een van de weinige passieve reacties die ik ben tegengekomen, is de volgende:

*De heer Van Wijngaarden: “In oktober 2018 wordt aan de bestuursraad SZW gemeld dat de Belastingdienst aangeeft dat zij destijds streng gehandeld hebben, mede uit het perspectief dat dit de wens was van de toenmalige bewindspersoon van SZW. Dat was u. Kunt u dat toelichten?”*

*De heer Asscher: “Nee, wij praten nu over een melding van de Belastingdienst aan mijn opvolger in deze verantwoordelijkheid. Ik kan verder niet toelichten wat daarmee bedoeld is, hoe dat gegaan is.” (p. 78)*

### 5.3.3 *Toejuichen van controlerend Kamerwerk*

Aan de constructieve categorie heb ik daarnaast enkele strategieën kunnen toevoegen die ik nog niet in de literatuur ben tegengekomen. Een voorbeeld hiervan is het toejuichen van controlerend Kamerwerk, bijvoorbeeld door de ondervragingscommissie te complimenteren met hun missie om de onderste steen boven te krijgen of door te benoemen dat we hier zonder vragen vanuit de Kamer nooit beland zouden zijn en nog altijd niet richting een oplossing hadden bewogen (Hoekstra, p. 75).

*Mevrouw Van Ark: “Wat hier gebeurd is, is eigenlijk dat de kernbelofte die een overheid doet aan mensen, aan mensen in nood, “we zijn er om je te helpen en we steunen je op het moment dat je ons nodig hebt”, is verbroken. Daarom vind ik ook het werk van deze commissie zo waardevol, want die belofte moet hersteld worden.” (p. 44)*

*De heer Weekers: “Ik vind het erg belangrijk dat de Kamer haar controlerende rol over deze afschuwelijke zaak heeft opgepakt middels het onderzoek, want het is moeilijk te verteren, vind ik, dat het leven van normale mensen door het falen van de overheid zo vreselijk en zo lang in ellende wordt gestort. Ik wil middels dit gesprek dan ook graag mijn bijdrage leveren met wellicht een stukje van de puzzel die u aan het leggen bent.” (p. 3)*

### 5.3.4 *Empathie, zelfkritiek en transparantie*

Uit bovenstaande quote spreekt tegelijkertijd medeleven met de gedupeerde toeslagenouders. Tijdens de ondervraging toonden alle bewindslieden meerdere malen empathie richting de slachtoffers, met het gebruik van termen als drama, leed, verbijstering, ellende, afschuwelijk, moeilijk te verteren, schandalig, afgrijselijk, emotioneel, ontluisterend, rampzalig, in de steek laten en menselijke maat. Zo eindigde de heer Wiebes zijn verhoor met de woorden: “Wat een verdrietige boel. Verschrikkelijk” (p. 88). Een andere manier waarop de overgrote meerderheid van ministers en staatssecretarissen toenadering zocht tot het publiek was middels het uiten van zelfkritiek, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij het negatieve oordeel van de ondervragingscommissie en toe te geven dat een andere aanpak beter was geweest. Wel toonden sommige bewindspersonen meer

reflectief vermogen over hun eigen handelen dan anderen. Zo ben ik deze constructieve tactiek niet tegengekomen in het verhoor met Weekers, terwijl Asscher (en in mindere mate Wiebes) de strategie veelvuldig inzette. Daarnaast komt het schuld bewustzijn bij de een tot uitdrukking in de ik-vorm en bij een enkeling in de je- of wij-vorm (Hoekstra; "ongelukkig dat we dat niet gedaan hebben", p. 78).

*De heer Asscher: "Ik ben het met u eens: verderop in de nota, bij het kopje publiciteit staat "dit is zuur voor ouders." Daar had ik op moeten aanslaan. Dat heb ik niet gedaan. Daar had ik op moeten doorvragen. Ik had moeten vragen: wat is dat dan? Wat is er aan de hand?" (p. 15)*

*Mevrouw Leijten: "En dan durft u te antwoorden op een Kamervraag dat er niets van is gebleken dat er mensen zijn die onnodige schade hebben geleden van het abrupt stopzetten en terugvorderen van de kinderopvangtoeslag?"*

*De heer Wiebes: "Ja, dit heb ik echt te weinig bekeken en dit is gewoon een idioot antwoord." (p. 76)*

Een andere constructieve strategie die ik op basis van mijn theoretisch kader niet in de codeboom had opgenomen, maar wel in de parlementaire verhoren terugkwam, is de nadruk op openheid. Iedere bewindspersoon (met uitzondering van Asscher) stipte minimaal één keer tijdens de ondervraging zijn of haar transparante manier van werken aan. Zo stelde Weekers "in elk geval niks te verbergen" te hebben (p. 12) en zei Van Ark in het kader van haar besluit over de uitvoering van de directe financiering van toeslagen het heel belangrijk te vinden daarover verantwoording te kunnen afleggen en transparant te zijn (p. 39).

### 5.3.5 Algemene terminologie

Een laatste manier om verantwoordelijkheid te vervagen (naast het gebruik van excuses en het betuigen van spijt, die afzonderlijk in de volgende paragrafen worden behandeld), is het gebruik van algemene terminologie. Het blijft voor de toehoorder weliswaar onduidelijk met welk intentie vage begrippen worden ingezet; het regelmatige gebruik ervan in elk van de zeven verhoren is in ieder geval opvallend. Voorbeelden van zulke vage termen zijn het systeem, de overheid, kerntaak, betrokkenheid, politiek versus bestuurlijk, bevind van zaken, maatwerk, de uitvoering en het beleid. De quote "een deel van dat onrecht werd veroorzaakt door de wetgevingscombinatie en de interpretatie daarvan" (Asscher, p. 45) illustreert deze tactiek.

Soms leverde het bovendien discussie op over de betekenis van bepaalde woorden, bijvoorbeeld in de verantwoording van Van Ark: "Ze [de overleggen met haar ambtelijke top] waren niet zozeer te incidenteel. Er waren niet te weinig overleggen. Ze waren ad hoc, maar wel vaak ad hoc" (p. 16). Ook bij de ondervraging van Wiebes leidde zijn algemene bewoording tot verwarring toen hij zichzelf tegen leek te spreken over zijn bekendheid met de werkwijze van het CAF-team.<sup>3</sup> Op de opmerking "maar u zei eerder dat u de werkwijze van het CAF-team niet kende" reageerde Wiebes: "Nee, maar dit [het stoppen en terugvorderen van onjuiste toeslagaanvragen en aangiften] is ook niet een werkwijze, maar een doel" (p. 41). De onderstaande citaten geven weer dat ook de ondervragingscommissie opmerkt dat het veelvuldige gebruik van onduidelijke begrippen als 'dingen' en 'systeem' (in het derde verhoor op rij) het beleidsfalen abstraheert.

---

<sup>3</sup> CAF staat voor Combiteam Aanpak Facilitators. Het team hield zich bezig met de aanpak van frauderende tussenpersonen.

*De heer Wiebes: “Nee, ik heb mij ervan vergewist dat de dienst beseftte dat hier [problemen die de Ombudsman bij de Belastingdienst signaleerde] dingen aan moesten gebeuren en dat er ook dingen gebeurden...”*

*Mevrouw Van Kooten-Arissen: “Dat is wel heel algemeen: dat er dingen gebeurden.” (p. 50)*

*Mevrouw Belhaj: “Maar ik ga u even onderbreken, want dat is misschien wel het meest cynische... Als wij blijven praten over het systeem, wordt dat een ding. Maar in een systeem... Mensen werken aan een systeem. Dat zijn ambtenaren; dat zijn bewindspersonen. Door de tijd heen zijn er verschillende ambtenaren en bewindspersonen die stukjes van informatie hadden.” (uit het verhoor met Asscher, p. 82)*

### 5.3.6 Meningsverschil

De overtreffende trap van bovenstaande discussies met commissieleden is de tactiek van het in twijfel trekken van de juistheid van uitspraken van de ondervragingscommissie en openlijk met de commissie van mening verschillen (niet opgenomen in de oorspronkelijke codeboom). Deze strategie werd enkel door Snel, Rutte en (in mindere mate) Hoekstra toegepast en riep in sommige gevallen irritatie bij de parlementariërs op, bijvoorbeeld toen Snel (p. 12) een discussie startte over de oorsprong van bepaalde informatie. Desondanks wist voornamelijk Snel op die manier wel geregeld de aandacht op een ander punt te vestigen dan waar de vraag in eerste instantie om draaide. Met opmerkingen als “dat kunt u daar niet uit afleiden” (Rutte, p. 89), “volgens mij was dat [compenseer en bied excuus aan] niet het advies” (Snel, p. 15) en “in mijn beleving zouden het [ouders die voor schadevergoeding in aanmerking kwamen] er meer zijn geweest, eerlijk gezegd” (Snel, p. 21) verlegden Snel en Rutte de focus op zaken die van de verantwoordelijkheidsvraag afleidden en probeerden zij de beeldvorming over hun handelen in hun voordeel bij te stellen. Door bijvoorbeeld te ontkennen dat de Ombudsman een advies over het aanbieden van schadevergoeding en excuses heeft uitgebracht, laat de heer Snel in het midden of hij het advies wel of niet heeft opgevolgd.

## 5.4 Excuses gebruiken

Een constructieve tactiek die tevens ziet op het ontlopen van verantwoordelijkheid is het gebruik van excuses of rechtvaardigingen. In de analyse van de parlementaire verhoren heb ik verschillende excuses kunnen onderscheiden aan de hand waarvan bewindslieden blaam probeerden te minimaliseren.

### 5.4.1 Beroep op onwetendheid

Het beroep op onwetendheid was veruit de meest gebruikte tactiek: elk van de ondervraagde ministers en staatssecretarissen gafaan geen weet te hebben gehad van de grootschalige ellende die achter de fraudeaanpak schuilging. Formuleringen als “daarvan was ik niet op de hoogte” (bijv. Weekers, p. 10), “ik was mij niet bewust van...” (bijv. Asscher, p. 84) en “dat signaal heeft mij niet bereikt” (bijv. Van Ark, p. 16) kwamen in vrijwel ieder verhoor voor, tot ergernis van de ondervragingscommissie (zie verhoor Van Ark, p. 43). De onwetendheid had daarnaast niet alleen betrekking op het verleden; van sommige zaken meenden bewindspersonen ook ten tijde van het verhoor nog nooit gehoord te hebben of het zich niet te kunnen herinneren. Zo reageerde Rutte (p. 47) met de woorden “dat is nieuw voor mij; daar ga ik induiken” op een businesscase die volgens de ondervragingscommissie ten grondslag zou hebben gelegen aan de Fraudewet SZW en stelde Weekers (p. 47) onbekend te zijn met de termen “toezichtlijst” en “zwarte lijst” waarop potentiële fraudeurs werden geplaatst. Ook de quote van Asscher vormt een illustratie.

*De heer Asscher: “Ik kan me in ieder geval niet herinneren dat het gebeurd is. Ik kan ook geen stukken vinden waar dat in staat. Tegelijkertijd staat er wel dat Sociale Zaken heeft ingestemd, dus het is natuurlijk mogelijk dat het ergens mondeling aan de orde is geweest, maar dan in ieder geval niet zo expliciet dat ik het nu kan reproduceren.” (p. 18)*

Een enkele keer erkende een bewindspersoon weliswaar op de wijze van invordering gewezen te zijn, maar toen nog geen beeld te hebben gehad bij de betekenis ervan: “het [proportioneel invorderen] was voor mij toen nog een leeg begrip; ik had er geen kleuring bij” (Van Ark, p. 32). In het verhoor met Wiebes trof ik een soortgelijk voorbeeld aan. Hij zou naar eigen zeggen de nota bij zijn aantreden niet als waarschuwing voor de fraudeaanpak geïnterpreteerd hebben, “maar eerder als het tegenovergestelde” (p. 9). Ook Weekers (p. 73) stelde wel over gedupeerde ouders te zijn geïnformeerd, maar de inschatting om hoeveel mensen het precies ging zou voortdurend zijn verschoven.

De ondervraagden richtten zich tijdens het verhoor meerdere malen op de tijdsdimensie van blaam door te stellen op cruciale momenten te hebben gekampt met een informatieachterstand. De oorzaken die bewindspersonen aandroegen voor die achterstand waren uiteenlopend. Veelgehoorde argumenten waren ergens niet (bewust), onjuist of te laat over zijn geïnformeerd, de haperende informatievoorziening en de afstand tussen politiek en uitvoering. Zo benoemde een meerderheid van de bewindspersonen vaak door informatie “verrast” te zijn, bijvoorbeeld doordat incidenten pas werden gemeld als Kamerleden en de media er al lucht van hadden gekregen. Elk van de staatssecretarissen (en minister Hoekstra) meenden bovendien weleens verkeerde informatie te hebben doorgekregen, bijvoorbeeld ten aanzien van de wetstoepassing, de problemen bij Toeslagen en de werkwijze van de afdeling. Ook de informatietoevoer was volgens de meeste politici ontoereikend om adequaat op de problematiek te kunnen reageren.

*De heer Rutte: “Dat is natuurlijk een van de tragische rode draden in dit hele dossier, dat de informatievoorziening zodanig haperde dat... U begon terecht over de fraudewet, waar die informatie er was, waardoor de fraudewet kon worden aangepast. Maar bij dit dossier was die informatie er niet. Dat is zeer ernstig. Dat is natuurlijk een van de ergste dingen die er gebeurd zijn, zeker sinds in ieder geval 2017, toen dingen zichtbaar begonnen te worden, maar ook daarvoor al.” (p. 33)*

Die gebrekkige informatiehuishouding was voor de ondervragingscommissie tegelijkertijd de reden dat zij een bewustzijnsontkenning veelal niet kon weerleggen (zie verhoor Asscher, p. 58). De argumentatie van een gebrek aan (tijdige en juiste) informatie werd geregeld in verband gebracht met (individueel bij) de ambtelijke dienst. Ook noemden politici de werkwijze van de Belastingdienst ter onderbouwing van hun gebrek aan kennis over de impact van de massale terugvorderingen. Zo verschoven bewindspersonen met hun beroep op onwetendheid de verantwoordelijkheid tegelijkertijd richting de ambtenarij en de Belastingdienst. Daarover kom ik in de paragraaf over collectieve verantwoordelijkheid nog verder te spreken.

Naast het gebrek aan (tijdige en juiste) informatie en de haperende informatievoorziening beweerde de overgrote meerderheid van de ondervraagden dat de afstand tussen politiek en uitvoering de oorsprong van hun onwetendheid vormde. In dat kader doken de begrippen “doordringen van signalen”, “doorsijpelen” en “leemlagen” voortdurend op, waarmee het laatste verwees naar een soort loze ruimte tussen de mensen bij de Belastingdienst die “buikpijn hadden van het complex aan wet- en regelgeving” en de ambtelijke en politieke top (Asscher, p. 34). In de woorden van Wiebes (p. 84) zorgt “iets” ervoor “dat mensen die ergens mee zitten of buikpijn hebben op de een of andere

manier niet door die laag heen komen." Daardoor zouden signalen niet door de bewindslieden zijn opgevangen. Asscher (p. 74) voegt daaraan toe dat niet alleen de afstand tussen "de mensen op de werkvloer" en "de verantwoordelijken" te groot zou zijn, maar ook tussen het ministerie van Financiën en SZW. Ook Wiebes (p. 7) sprak niet over één, maar over twee leemlagen: één tussen "de werkvloer en het management" en één tussen "het management en de staatssecretaris". Wiebes (p. 82) zag hemzelf en collega's een "strijd tegen de leemlagen" voeren. Volgens Rutte (p. 21) had de afwezigheid van zo'n leemlaag mogelijk tot interventie geleid. Onderstaande quote illustreert de grootschalige inzet van het 'leemlagenexcuus'.

*Mevrouw Van Kooten-Arissen: "Het is dan toch vreemd dat hier onder ede mensen verhoord zijn die zeggen "we hebben wel degelijk die signalen overal neergelegd waar we dat konden doen" en dat het dan toch niet doorkomt."*

*De heer Wiebes: "Ja, dat maakt het nog vreemder. Dat zijn leemlagen, denk ik. Het is een cliché inmiddels, maar sommige dingen zijn helaas misschien waar." (p. 85)*

Uit de bovenstaande onderbouwingen blijkt dat de meeste bewindspersonen de oorzaak voor hun onwetendheid bijna nooit bij zichzelf zochten. Rutte (p. 68) haalde daarnaast verschillende keren de "kleine bestaffing" bij Algemene Zaken aan als reden voor zijn onbekendheid met de details. Daarbij maakte hij de vergelijking met andere ministeries: "als het al niet bij zo'n groot beleidsdepartement zelf zichtbaar is, dan is het bijna onmogelijk om het buiten zo'n departement..." (p. 75). Weekers (p. 4) rechtvaardigde zijn mogelijke onwetendheid bij aanvang van het verhoor door te benoemen dat "die hectische tijd" voor hem al "lang geleden" was. Ook zij hij verderop in zijn verhoor niet te weten of in het risicoselectiemodel waarmee de Belastingdienst potentiële fraudeurs probeerde op te sporen algoritmen werkzaam waren, omdat hij een "digibeet" is (p. 81). Wiebes (p. 3) dekte zich bij de start van het verhoor in met de bewering nooit een overdrachtdossier te hebben gekregen en zich enkel te hebben voorbereid met "een nota die gedateerd was" op de dag dat hij aantrad.

Sommigen zetten de tactiek kracht bij door hun verontwaardiging over hun onwetendheid te laten doorschemeren. Snel gebruikte hiervoor gezegden als "rauw op mijn dak vallen" (p. 72), "wat heb ik nou aan mijn fiets hangen?" (p. 72) en "de broek zakte me van de kont" (p. 73). Daarnaast liet hij meerdere malen in het verhoor vallen zelf tevergeefs uitgebreid naar informatie opzoek te zijn gegaan: "hoe kan het als wij 36 miljoen stukken hebben doorzocht en er komt iemand een maand erna doodleuk met iets wat nota bene daarop lijkt?" (p. 42). Anderen benadrukten de grootsheid van de onwetendheid: "hier is iets op zo'n enorme schaal gemist" (Wiebes, p. 79). Die grootsheid werd bovendien geschetst door duidelijk te maken dat de informatieversnippering zicht op het totaalplaatje belemmerde. Zo zeiden Asscher (p. 83) en Rutte (p. 8) de "volle omvang" van het probleem niet helder te hebben gehad en sprak Wiebes over "de optelsom" (p. 55) die hij niet kende. Ook gebruikten de politici verschillende metaforen om het publiek van hun onwetendheid te overtuigen. Voorbeelden hiervan zijn "de bal" die over het hoofd werd gezien en uiteindelijk "het ravijn in rolde" (Rutte, p. 77), "de achtertuin [die] in de hens stond" terwijl Van Ark (p. 43) in de voortuin "een mooi perkje aan het maken was", een onzichtbare "brandende lont die een gigantische sociale bom tot ontploffing zou brengen" (Wiebes, p. 39 en 56) en "de strijd tegen de duisternis" die "niet gewonnen is" (Wiebes, p. 82).

#### 5.4.2 Beleidsfalen in context plaatsen

Naast de excuses die al in de literatuur werden onderstreept ('beroep op onwetendheid', 'onjuist geïnformeerd' en 'afstand tussen politiek en uitvoering'), heb ik mijn codeboom verder kunnen uitbreiden met enkele 'onbekendere' politieke zetten. Zo rechtvaardigde iedere minister en

staatssecretaris zijn handelen of nalaten door het beleidsfalen in context te plaatsen. Daarbij deden de bewindslieden een beroep op het voorstellingsvermogen van de ondervragingscommissie en benoemden zij de omstandigheden waarin een stuk of besluit tot stand was gekomen, bijvoorbeeld: "het was een periode van enorme economische crisis en stijgende werkloosheid" (Asscher, p. 3) en "besef wel, we hebben jarenlang heel veel bezuinigd op onze uitvoeringsdiensten" (Snel, p. 89). Weekers omschreef de context als volgt.

*De heer Weekers: "Mijn focus was het op orde krijgen van het huishoudboekje van de Staat in een uitermate moeilijke financieel-economische tijd. We zaten nog midden in de kredietcrisis, de eurocrisis. We zaten in de zwaarste economische crisis sinds de jaren dertig van de vorige eeuw. Er moest gruwelijk veel bezuinigd worden en de belastingen moesten fors verhoogd worden. Er was grote aandacht voor fraudebestrijding, want -ik parafraseer even het Kamerlid Nijboer destijds in een van de debatten- fraude is niet alleen vergif voor ons sociale voorzieningen, maar holt ook het draagvlak onder de verzorgingsstaat uit. Destijds was het zo dat elke cent die in de verkeerde zakken terecht kwam niet alleen doodzonde was, maar ook dat je die op een andere manier zou moeten gaan bezuinigen. Dat was de tijd." (p. 3)*

Die "grote aandacht voor fraudebestrijding" kwam in meer verhooren naar voren. Bewindslieden verwezen dan naar de maatschappelijke discussie die toentertijd over fraude werd gevoerd, de "roep om fraude hard aan te pakken" (Asscher, p. 23), de onrust die dat met zich meebracht en de druk die dat bij de uitvoering en het kabinet veroorzaakte: "de commotie was erg groot; ik voelde die urgentie om fraude aan te pakken ook heel erg goed aan" (Weekers, p. 75). Andere signalen dan fraude zouden volgens Weekers (p. 76) destijds "minder pregnant" naar voren zijn gekomen. Asscher (p. 80) gaf hierover de les mee dat je tegenwicht moet durven bieden aan de maatschappelijke verontwaardiging en de roep om de aanpak van fraudegevallen. Ook Rutte (p. 56) zei "ondanks alle maatschappelijke signalen" achteraf explicieter te hebben moeten pleiten voor een gebalanceerde fraudeaanpak: "het kan nooit zo zijn dat vanwege al die maatschappelijke signalen wij met elkaar grenzen over zouden kunnen gaan; dat mag nooit gebeuren." Daarmee schetsen Rutte en Asscher het beeld van een kabinet dat zich hevig tegen de maatschappelijke druk moest verzetten en "de balans tussen dienstverlening en fraudebestrijding" (Rutte, p. 83) moest zien te bewaken. Weekers (p. 4) spreekt in dat verband van een "spagaat" positie tussen dienstverlening en fraudebestrijding. Zo wekken ze de suggestie dat de doorgeslagen fraudeaanpak voor een belangrijk deel aan de tijdsgeest van destijds te wijten is.

*De heer Rutte: "Niemand mag zeggen, omdat er maatschappelijke druk was, omdat er over fraude werd gesproken, omdat de politiek er mee bezig was: o, dan kunnen we verder gaan dan we ooit menselijk zouden willen gaan. Niemand kan zich daarachter verschuilen. Maar het kan wel gebeurd zijn. Het kán wel gebeurd zijn." (p. 79).*

Incidenten als de Bulgarenfraude, De Appelbloesem en Het Hofnarretje werden geregeld genoemd als aanleiding voor de ingeslagen weg: "het was ook in het tijdsgewricht [...] van de Bulgarenfraude, wat natuurlijk grote aandacht had in het parlement, in de media, overal in de samenleving, terecht ook" (Rutte, p. 43). Bij die incident gedreven politiek noemde Weekers (p. 76) ook de rol van de Kamer, die hem verweet dat hij "niet hard genoeg was": "de inkt van de wet [Aanpak fraude] was nog niet droog, of ik werd opnieuw naar de Kamer geroepen voor weer een incident met fraude." De context werd daarnaast als middel gebruikt om te verduidelijken dat het stelsel van kinderopvangtoeslag lange tijd niet de aandacht kreeg die het achteraf verdiende, bijvoorbeeld met uitspraken als "we hadden in die tijd wel grotere problemen" (bijv. Hoekstra, p. 7), "dit was helemaal geen groot onderwerp op dat moment" (bijv. Asscher, p. 51) en "dit is een van de 150 pagina's op een dossier" (Hoekstra, p. 7). Ook

haalde een bewindspersoon soms zijn professionele ervaring aan om een gekozen route inzichtelijk te maken.

*De heer Asscher: "Ik was gekleurd, geef ik toe, door de ervaringen in Amsterdam met die zaak van Robert M., waarachter natuurlijk allerlei fenomenen opdoken van mensen die zich voordeden als kinderdagverblijf. Het was ook de tijd dat ik een voorbeeld hoorde van iemand die de ene week een videotheek had en de week daarna dacht: er is meer te verdienen in de kinderopvang. Dus ik was heel bezorgd."* (p. 35)

#### 5.4.3 Algemene werklust

De uitgebreide beschrijvingen en reconstructies die sommige ministers en staatssecretarissen gaven, leidden soms af van de oorspronkelijke vraag van de ondervragingscommissie. Datzelfde gebeurde weleens wanneer bewindslieden hun algemene werklust als excuus gebruikten voor de misstanden die over het hoofd zijn gezien. Politici gingen dan over tot uitgebreide beschrijvingen van hun agenda en dagelijkse werkzaamheden. Zij noemden bijvoorbeeld de "honderden pagina's aan leesmateriaal" en "tientallen notities" per dag (Hoekstra, p. 10 en 18), hun "brede portefeuille, met veel prangende maatschappelijke problemen" (Van Ark, p. 14), "honderd inwerkdossiers" die je in een "paar uur" moet doorwerken (Snel, p. 7 en 15), de "grote loodgieterstas" met notities die je iedere avond (ook in het weekend) meekrijgt (Weekers, p. 31), "het aan een stuk door geconfronteerd [worden] met dingen die misgaan" (Wiebes, p. 61) en hun 100-urige werkweek (Weekers, p. 17).

*De heer Hoekstra: "De regeringsverklaring nam twee dagen in beslag, en in diezelfde week had ik twee dagen eurogroep en twee dagen Financiële Beschouwingen. Dat zijn dus allemaal dagen van een uur of 14, 15. Daartussen ben je aan het voorbereiden op deze baan en heb je dit type gesprekken. Dus in die context vindt het plaats."* (p. 8)

Ook de ondervragingscommissie benoemde vaak in de verhoren terug te horen dat bewindslieden "heel veel op [hun] bordje [hebben] liggen", waarmee ze de uitvoerige en irrelevante antwoorden van bewindslieden probeerde een halt toe te roepen (zie verhoor Hoekstra, p. 18). Hoekstra (p. 48, 50 en 70) gebruikte zijn werklust daarnaast als excuus voor het niet in detail kunnen reproduceren van het verloop van besluitvormingsprocessen en het niet hebben gesignaleerd van de ernst van de problematiek. Ook Wiebes (p. 62 en 43) en Weekers (p. 83) zeiden als staatssecretaris keuzes te moeten maken in hun focus op vraagstukken ("je richten op de meest urgente dingen") en niet tot op detailniveau te kunnen doorvragen ("een staatssecretaris kan niet bij elk type toeslag gaan kijken wat het risicomodel is" en "het is onmogelijk om als bewindspersoon de ins en outs van zo'n uitvoerende dienst echt in de greep te krijgen"). Je zou immers al door beleid "opgeslokt" worden.

#### 5.4.4 Balans tussen fraudebestrijding en dienstverlening

Hierboven kwam al naar voren dat bewindslieden spraken over de belangen van dienstverlening en fraudebestrijding en de balans daartussen. Sommige politici gebruikten de complexiteit van die zoektocht naar balans als excuus voor het beleidsfalen. De meerderheid wees de ondervragingscommissie op de belangenafweging die aan het besluit om striktere handhaving vooraf ging. Zo stelde Asscher (p. 28) dat je graag wil "dat het geld terecht komt bij ouders die dat nodig hebben en die daar recht op hebben, maar niet dat mensen er met het belastinggeld vandoor gaan" en zei Weekers (p. 11) dat het onrechtvaardig is "voor al die hardwerkende mensen" "als er op heel grote schaal uitkeringen worden verstrekt waar behoorlijk mee gefraudeerd wordt en dat niet wordt aangepakt." Ook Rutte (p. 8) meent dat je moet zorgen dat geld "terecht komt bij de mensen die er recht op hebben" en tegelijkertijd een balans tussen dienstverlening en fraudebestrijding moet



creëren. Snel (p. 16) sprak in dat kader van “een evenwicht tussen fraudebestrijding en het burgerperspectief.” Geen van de ondervraagden gaf daarbij specifiek aan waar in de afweging de aanpak doorsloeg in de richting van de fraudebestrijding. Het “belang van een balans” (Rutte, p. 40) zou immers voor iedereen helder geweest zijn. Het kabinet zou volgens Rutte (p. 54) in alle opzichten geprobeerd hebben de balans te bewaken. Alleen Weekers kwam met een verklaring.

*De heer Weekers: “De verschuiving in die balans kwam doordat het mogelijk werd om aan de poort al bepaalde controles uit te voeren, dus dat er voordat iets werd verstrekt al een aantal checks kon worden doorgevoerd. Dat leidde ertoe -dat bedoelde ik toen ik zei dat er ook goeden onder de kwaden zullen lijden- dat als mensen waren geselecteerd voor nader onderzoek, zij bijvoorbeeld met bewijsstukken naar de balie moesten komen of dat er andere crosschecks gedaan moesten worden met de werkgever of een gastouderbureau. Dat betekende dat mensen langer op hun geld moesten wachten. Voor mensen met een kleine portemonnee die te goeder trouw zijn, is dat uitermate vervelend.” (p. 41)*

Over het algemeen bleef het echter bij vagere redeneringen als: “het is natuurlijk altijd zo dat als je fraude gaat bestrijden er een risico is dat misschien termijnen langer duren of dat goedwillende mensen daar mee te maken hebben” (Rutte, p. 39). Wel maakten de meesten in het verhoor duidelijk dat de ontstane disbalans nooit de bedoeling is geweest. Asscher sprak dit tegen en constateerde dat “het belang van het voorkomen van fraude groter werd geacht dan dat van het voorkomen van het treffen van onschuldigen” (Asscher, p. 56). Weekers (p. 41) was de enige die de balansverschuiving als een destijds bewuste keuze en positieve ontwikkeling presenteerde. Het zou ervoor zorgen “dat de zaak in zijn uitwerking streng maar rechtvaardig was.” “De spagaat in die balans” (p. 73) zou uiteindelijk Weekers aftreden hebben betekend. Ook andere dilemma’s dan dienstverlening en fraudebestrijding kwamen in de verhoren ter sprake. Zo nam Van Ark de ondervragingscommissie uitgebreid mee in haar afweging ten aanzien van een wijziging van het Toeslagenstelsel, waarbij zij uiteindelijk besloot het systeem niet drastisch te veranderen en de uitkering van toeslagen bij de Belastingdienst te houden.

*Mevrouw Van Ark: “Er moet een keuze gemaakt worden, want er moet duidelijkheid komen. De organisatie vroeg ook om duidelijkheid. Ook DUO vroeg om duidelijkheid. Ik heb het gewikt en gewogen en uiteindelijk heb ik de knoop op deze wijze doorgehakt. Het was dus geen negatieve keuze voor DUO, maar ik meende in die tijd oprecht dat dit de beste oplossing zou zijn voor de problematiek die ik kende.” (p. 41)*

#### 5.4.5 Gerechtvaardigde verwachtingen en gewoonten

Een volgende excuus dat een meerderheid van de bewindspersonen weleens aangehaalde om verantwoordelijkheid voor de escalatie van de toeslagenproblematiek te ontlopen, waren gerechtvaardigde verwachtingen. Vaak benoemden bewindspersonen zulke verwachtingen om te verantwoorden waarom zij zich op bepaalde momenten niet hadden laten informeren of niet hadden doorgevraagd. Deze aannames hadden bijvoorbeeld betrekking op de informatievoorziening aan de Kamer, de assertiviteit van ambtenaren, de intenties van collega-bewindspersonen of de rechtmatigheid van de uitvoering: “ik neem aan dat wij hebben aangegeven wat ons beleid was; wat we gingen doen” (Snel, p. 30), “er is toch, neem ik aan, niemand die dacht: we gaan eens duizenden Nederlanders kapot proberen te maken” (Rutte, p. 77) en “ik ga ervan uit dat we in dit land niet discrimineren” (Weekers, p. 38). Ook beriepen enkele bewindspersonen zich weleens op gewoonten om de gang van zaken binnen hun departement te normaliseren en schijn van verantwoordelijkheid bij de ondervragingscommissie weg te nemen. Bijvoorbeeld door te benoemen dat op het ministerie van Algemene Zaken geen tijd en personeel is om zaken op papier te zetten en schriftelijk stukken uit te wisselen, waardoor de informatieoverdracht bijna altijd mondeling plaatsvindt (Rutte, bijv. p. 10).

Andere voorbeelden zijn de gewoonten van budgettaire onenigheid tussen departementen (Van Ark, p. 58) en de focus op het politieke proces (Rutte, p. 72).

#### 5.4.6 *Vertraagde beleidsalternatieven en beperkte beleidsvrijheden*

Ook vertraagde beleidsalternatieven en beperkte beleidsvrijheden werden in het verantwoordingsproces weleens als rechtvaardigingsgrond gebruikt voor het uitblijven van verbeteringen. Denk bij dit eerste bijvoorbeeld aan een stelselverbetering die naar achteren werd geschoven (Asscher, p. 71), de vertraagde invoering van een nieuw toeslagensysteem (Weekers, p. 7) en verstoringen in de inregeling van het nieuwe ICT-systeem (Wiebes, p. 44). Het argument van de tegenvallende actiemogelijkheden kwam ik alleen in het verhoor met Weekers tegen. Hij merkte op dat zijn "handelingsvrijheid" beperkter bleek dan hij voordien dacht (p. 27), doordat hij bijvoorbeeld niet kon beslissen alleen eigen bijdragen in plaats van alle ontvangen toeslag terug te vorderen (p. 28) en zich niet kon bemoeien met de portefeuille van collega's (p. 33).

#### 5.4.7 *Span of control en overdrachtsmomenten*

Een ander excuus dat door slechts één bewindspersoon werd aangedragen, was de "span of control" van de Belastingdienst. Volgens Snel (p. 90) zou de dienst teveel verantwoordelijkheden hebben, waardoor de menselijke maat in de verdrukking komt: "er speelt te veel; het is bijna onmogelijk om dat door één dg te laten doen." Ook overdrachtsmomenten (en in het verlengde daarvan, het collectief geheugen) werden door verschillende bewindslieden als heikel punt aangestipt. Zo zou Hoekstra (p. 6) in zijn overdrachtsdossier van 150 à 160 pagina's één bladzijde over de kinderopvangtoeslag hebben aangetroffen. Van Ark zei hierover het volgende.

*Mevrouw Van Ark: "Ik denk toch dat het niet hebben van een soort collectief geheugen... Ik zie overdrachtsmomenten... Ik ben er zelf ook onderdeel van. Ik heb een overdracht gehad waarbij je 80% van de materie meekrijgt, maar als dat drie keer gebeurt, is er heel veel waardevolle materie weg. Misschien is dat een heel logische verklaring."* (p. 74)

### 5.5 Spijt betuigen

Een laatste constructieve tactiek naast de strategieën die hierboven al aan de orde zijn gekomen, is het betuigen van spijt om verdere kritiek over de Toeslagenaffaire uit de weg te gaan. Ondanks dat deze strategie in de literatuur wordt gezien als vorm van verantwoordelijkheidserkenning (fase 3 van de *blame game*) ging de veelgebruikte 'sorry-tactiek' in de geanalyseerde verhoren niet hand in hand met het bekennen van schuld. Het maakte daarentegen onderdeel uit van de discussie over verantwoordelijkheid. Zo hadden de meeste spijtbetuigingen betrekking op het eigen handelen of nalaten van een bewindspersoon: "als ik ergens spijt van heb, is dat ik toen niet heb doorgevraagd" (Asscher, p. 12), "ik kan u vertellen dat ik dat heel erg vind" (Van Ark, p. 31), "waren we maar eerder met ouders in gesprek gegaan" (Hoekstra, p. 63) en "het is een antwoord waar ik me nu toch een beetje voor schaam" (Asscher, p. 40). Daarmee was het onderscheid tussen uitingen van zelfkritiek, het tonen van empathie en spijtbetuigingen niet altijd gemakkelijk te maken. Daarnaast namen bewindslieden niet allemaal evenveel ruimte voor het delen van hun spijtgevoelens. Waar Asscher en Van Ark door het hele verhoor heen opmerkten op sommige momenten anders te hebben moeten acteren, gaven bijvoorbeeld Snel en Wiebes niet of nauwelijks aan spijt te hebben van hun aanpak. De meeste spijtbetuigingen waren bovendien niet expliciet. Zo zegt Wiebes (p. 62) het "buitengewoon aangrijpend" te vinden dat hij niet "die lont [had] zien branden waar later die bom door ontploft" en wenste Weekers (p. 26) dat hij zijn "gut feeling" had doorgezet "tot het uiterste" was gegaan. Rutte en Van Ark maakten in hun verhoor een uitzondering op deze impliciete 'sorry-tactiek'.

*De heer Rutte: "Ik heb in januari tegen de mensen die in Rijswijk waren, gezegd dat ik persoonlijk en ook namens het kabinet excuses maak. Ik wil dat heel graag ook hier nog een keer uitspreken."* (p. 99)

*Mevrouw Van Ark: "Ik denk dat dat [het negeren van het rapport van de Nationale ombudsman] echt een gemiste kans is geweest. Dit was misschien een moment geweest om direct al bij aanvang van mijn staatssecretariaat een richting op te gaan die ik niet ben opgegaan, maar die ouders veel leed had kunnen besparen. Dat spijt mij zeer."* (p. 11)

## 5.6 Ambtenaren als zondebok

Ondanks het ongebruik in de Nederlandse politieke context om alle schuld op ambtenaren af te schuiven, was mijn verwachting naar aanleiding van het ontslag van de heer Uijenbroek (toenmalig directeur-generaal van de Belastingdienst) en de aangifte tegen de Belastingdienst dat deze extreme vorm van verantwoordelijkheidsontkenning wel in het verantwoordingsproces over de Toeslagenaffaire zou zijn terug te zien. Deze agressieve tactiek ben ik enkel in het verhoor met de heer Weekers tegengekomen, toen de ondervragingscommissie naar de afronding van het verhoor toewerkte.

*Mevrouw Kuiken: "U trad af en na u kwam Wiebes. Staatssecretaris Wiebes, moet ik zeggen. Wat heeft u hem specifiek meegegeven naar aanleiding van de lessen die u inmiddels had geleerd, ook naar aanleiding van uw aftreden?"*

*De heer Weekers: "Met name om de dienst behoorlijk door te lichten, omdat ik elke keer weer opnieuw werd verrast, doordat er incidenten en problemen naar boven kwamen via media en Kamerleden. Die kwamen niet op tijd op mijn bureau."*

*Mevrouw Kuiken: "Waar dacht u dat dat aan lag?"*

*De heer Weekers: "Dat er op een aantal plekken binnen de dienst toch onvoldoende maatschappelijke antenne is en dat dat zaakje niet snel genoeg bij de ambtelijke leiding wordt neergelegd, laat staan bij de politieke leiding. Er was behoorlijk wat onvrede binnen de dienst. Je hebt mensen binnen de dienst die denken: wat is er hier aan de hand, wat gebeurt hier allemaal? Als zij het gevoel hebben dat hun signalen niet via hun leidinggevende op het bureau van de dg of van de staatssecretaris terechtkomen, dan vindt dat z'n weg via andere kanalen. Ik vond dat uitermate lastig, want dat betekent dat je voortdurend achter de feiten moet aanlopen en dat je achteraf met feitenrelazen moeten komen, terwijl je meteen wilt weten wat er mis is."*

Snel (p. 98) zette zijn ambtenaren niet zelf uitdrukkelijk als zondebok weg, maar benoemde wel dat anderen dat deden: "welke ambtenaar moet eruit, werd mij soms verzocht." Hij omschreef deze steeds terugkerende vraag als "heel direct", "begrijpelijk" en tegelijkertijd "jammer": "hier is zó veel fout gegaan, laten we nou met z'n allen [...] leren van onze fouten." Daarnaast was de scheidslijn tussen het aanwijzen van een zondebok en het benadrukken van collectieve verantwoordelijkheid niet altijd helder. Zo konden bepaalde uitspraken op zichzelf tot de eerste categorie worden gerekend, maar hoorden ze binnen het narratief van de ondervraagde eerder in de tweede categorie thuis. De quote van Snel (p. 88) is hier een voorbeeld van: "het lerend vermogen van de Belastingdienst is veel te laag. Dat was mijn veronderstelling, want anders waren we niet gekomen waar we waren." Het expliciet verantwoordelijk houden van ambtenaren was weliswaar zeldzaam, maar van volledige rugdekking aan de ambtelijke dienst was in geen van de ondervragingen sprake. Elke bewindspersoon bracht de rol van zijn ambtenaren ter sprake; in veel gevallen niet in positieve zin. Daarmee kwam de mildere variant van de zondebokstrategie, het afschuiven van verantwoordelijkheid en het

benadrukken van de collectiviteit van het optreden, in ieder narratief van de ministers en staatssecretarissen voor. Daarop ga ik in de volgende paragraaf dieper in.

## 5.7 Nadruk op collectieve verantwoordelijkheid

Zoals gezegd verwachtte ik op basis van de literatuur meer constructieve dan confronterende strategieën in de parlementaire verhoren aan te treffen. Tijdens de ondervragingen waren de bewindspersonen echter veelvuldig geneigd om, naast het gebruik van de hierboven besproken excuses en andere constructieve tactieken, de verantwoordelijkheid van andere actoren in het ontstaan van de Toeslagenaffaire te benadrukken. De toeslagenpraktijk is weliswaar geen vorm van *collaborative governance* waarin netwerken van private en semipublieke partijen bij de dienstverlening betrokken zijn; de rol van ambtenaren, de Belastingdienst, het systeem en collega-bewindslieden kwam geregeld ter sprake. Ook de wetgever, de Tweede Kamer en de Raad van State kwamen in de meerderheid van de verhoren weleens in een negatief daglicht te staan. Ik loop ze hieronder één voor één langs.

### 5.7.1 Ambtenaren

Van alle actoren die in de verhoren voorbij kwamen, verwezen de ondervraagden veruit het meest naar het handelen of nalaten van de ambtelijke dienst. De rol die ambtenaren werd toegekend in de groeiende problematiek verschilde. Zoals hierboven al aan de orde kwam, linkten ministers en staatssecretarissen hun onwetendheid en gebrek aan tijdige, duidelijke en juiste informatie in de meeste gevallen aan de informerende taak van (individuele) ambtenaren. Door ambtenaren aan te wijzen als bron van onwetendheid verschoven politici de verantwoordelijkheid voor het uiteindelijke beleidsfalen richting de ambtenarij. Zo stelt Snel (p. 11) dat het "een van de grote ergernissen" was dat hij niet direct volledig werd geïnformeerd ("na een paar weken of maanden blijkt dat er nog weer aanvullende informatie is") en dat hij de aangereikte informatie later soms toch "iets anders" moest zien. Hoekstra (p. 24) deelt deze irritatie. De haperende informatievoorziening zou hem in de weg hebben gestaan het parlement adequaat te informeren.

Ook Rutte meent dat bewindslieden niet op de hoogte waren van de consequenties van de fraudeaanpak, omdat ze de stukken niet kregen. Hij legt uit dat het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid alleen kan functioneren als ambtenaren "cruciale signalen" met hun minister en staatssecretaris communiceren (p. 21). De pijn en impact die ambtenaren signaleerden door het alles-of-nietskarakter van de Wet Kinderopvang zouden niet met Wiebes (p. 7), Asscher (p. 14), Van Ark (p. 4) en Snel (p. 96) zijn gedeeld. Bovendien zou later in een ambtelijke nota zijn beweerd dat de alles-of-nietswerkwijze al geruime tijd niet meer werd gevolgd, terwijl uiteindelijk het tegendeel bleek en het nog altijd onderdeel scheente te zijn van de "systematische CAF-aanpak" (Wiebes, p. 72; Van Ark, p. 23; Snel, p. 31). De informatie die wél met bewindslieden werd gedeeld, sloeg bovendien geen "super alarmistische" toon aan (Asscher, p. 32). Asscher (p. 69) komt tot de conclusie dat de topambtenaren die zich bewust waren van het onrecht dat dreigde te geschieden "niet het gevoel hebben gehad of niet in staat zijn gebleken om dat op de goede manier aan de kaak te stellen, zodat er wat mee kon gebeuren."

Asscher (p. 78) voerde aan dat hij niet heeft overwogen de alles-of-nietsbenadering los te laten, omdat hij die route nooit ter beoordeling voorgelegd heeft gekregen. Die impliciete boodschap van ambtelijke nalatigheid geeft hij ook verderop in het verhoor: "alles in deze zaak rechtvaardigt het om bij iemand

naar binnen te stampen en te zeggen: dit kan zo niet'' (p. 82).<sup>4</sup> Later zegt hij: ''als ik de informatie die er wel was, eerder had gehad, had ik mogelijk een deel van het onheil kunnen voorkomen'' (p. 85). Ook Van Ark (p. 5 en 14) stelde dat ze ''een ander gesprek had gevoerd met het departement van Financiën'' en ''een hoop leed had kunnen besparen'' wanneer ze geïnformeerd was over de alles-of-nietsbenadering en het rapport van de Ombudsman uit 2017. Ze vindt het een ''gemiste kans'' dat hier in haar overdrachtdossier geen woorden aan worden gewijd: ''dit was misschien een moment geweest om direct al bij aanvang [...] een richting op te gaan die ik niet ben opgegaan'' (p. 11). De onvolledige ambtelijke probleemanalyse van het toeslagensysteem vindt Van Ark (p. 74) ''ontzettend, ontzettend spijtig.'' Rutte (p. 52) voegt daaraan toe dat het niet aan de politiek, maar aan de ambtenarij is om zo'n analyse te maken. Snel (p. 17) meent net als Van Ark dat als in zijn overdrachtdossier één punt was teruggekomen over terugvorderingen er wél een belletje bij hem was gaan rinkelen.

Ambtenaren zouden niet alleen hun politiek leidinggevenden onjuist hebben geïnformeerd, maar ook weleens hebben gelogen richting de Kamer. Zo zei Wiebes (p. 75) dat het foute antwoord op een Kamervraag uit de zomer van 2017 over de schade door het abrupt stopzetten en terugvorderen van kinderopvangtoeslag niet van hem afkwam, maar was aangeleverd door de dienst en ''de mensen die hiermee bezig waren.'' Hij had de stukken niet goed bestudeerd en heeft ''deze idiote beantwoording doorgelaten'' (p. 78). Ook Hoekstra (p. 35) deelde een ervaring waarbij ambtenaren zouden hebben geprobeerd de Kamer onvolledig en onjuist te informeren. Zo zou Hoekstra ter voorbereiding op het mondelinge vragenuur ''verschillende suggesties'' hebben gekregen ten aanzien van hetgeen er wel en niet gebeurd was ''wat betreft de problematiek van het etnisch profileren en tot wanneer dat bestand waarin verschillende nationaliteiten werden opgeslagen, in gebruik zouden zijn.'' Hoekstra zou door deze discussie ''onaangenaam verrast'' zijn (''zowel wat betreft inhoud als voorbereiding'') en uiteindelijk het advies hebben gekregen om ''aan de veilige kant'' te blijven zitten.

Bovenstaande desinformatie en onwetendheid zouden politici ervan hebben weerhouden het grotere plaatje te zien: het is ''buitengewoon ingewikkeld'' om ''verantwoordelijkheid te dragen in het donker'' (Wiebes, p. 77). Snel (p. 20) zei dat hij lange tijd ''een hele hoop dingen niet scherp voor ogen'' kreeg. ''De kern van waar het in het begin fout is gegaan'' is volgens hem de focus van de ambtelijke informatievoorziening op één zaak waarin de fraudeaanpak verkeerd had uitgedraaid (p. 26). Hij wist dat het CAF meer zaken had behandeld, maar toen hij zich afvroeg of daar hetzelfde gebeurd was, weerhielden zijn ambtenaren hem ervan uitgebreider onderzoek te doen. Wiebes (p. 84 en 86) zegt tevergeefs opzoek te zijn geweest naar ''de knop'' om ambtenaren een melding te laten doen en ''alles in het werk [te hebben] gesteld om te zorgen: zeggen jullie nou als het niet kan.'' Desondanks bleven de signalen uit. Om die stilzwijgendheid te doorbreken, zou Hoekstra (p. 30) hebben voorgesteld om ''de top 50 of de top 100'' van ambtenaren aan een assessment te onderwerpen, om de cultuur in kaart te brengen en te kijken ''in hoeverre mensen aanspreekbaar zijn op wat er geleverd wordt.'' Volgens Hoekstra (p. 67) schortte het aan ''politiek-bestuurlijke sensitiviteit'' bij ambtenaren. Het irriteerde hem dat zij niet aanvoelden: ''dat is misschien best een probleem voor de minister en de staatssecretaris'' (p. 68).

Rutte (p. 34) bevestigde dat de ministers en staatssecretarissen van Financiën steeds geprobeerd hebben om de veiligheid binnen het departement te garanderen en te zorgen dat alle signalen

---

<sup>4</sup> Asscher zegt dit naar aanleiding van de opmerking van de ondervragingscommissie (p. 82) dat sg's wekelijks overleg hadden, met elkaar in appgroepen zaten en niemand zei: ''volgens mij moet ik nu echt even [...] bij de heer Asscher naar binnen lopen.''

onmiddellijk werden doorgegeven. De haperende informatievoorziening zou dus niet aan hen te wijten zijn. Rutte (p. 83) zei naar aanleiding van dit dossier de verplichting te voelen “om tegen iedereen in Nederland die bij de overheid werkt en op stukken zit waarvan hij denkt ‘dit komt me eigenlijk niet zo goed uit, maar ik zou het nu moeten verstrekken’, te zeggen dat hij die stukken wel moet verstrekken en ervoor moet zorgen dat ze de politieke leiding bereiken, zodat er op signalen geacteerd kan worden.” Zo legt Rutte de verantwoordelijkheid voor de slechte informatievoorziening en het verlate ingrijpen van het kabinet in handen van de ambtenarij. Aan de andere was Wiebes (p. 83) van mening dat, ook als hij wel volledig op de hoogte was geweest, het nog steeds aan de ambtenarij is om problemen zelfstandig op te lossen: “politieke interventie in iets wat zo ingewikkeld is als toeslagen toekennen en belasting heffen, is -ik zeg het eerlijk- onverantwoord.”

Een andere manier waarop ambtenaren volgens sommigen een rol zouden hebben gespeeld in de doorbreking van de menselijke maat, was de aanzet die zij zouden hebben gegeven tot striktere handhaving. Zij zouden politici in de (achteraf bezien) fatale richting hebben gestuurd. Zo zei Weekers (p. 22) dat hij door het ambtelijke team Handhavingsbeleid een beeld geschetst kreeg “van frauderende ouders en een frauderend gastouderbureau” en zou Wiebes (p. 34) tijdens een ambtelijke sessie “een stuitende stroom van slechtigheden” over toeslagenouders voorgeschoteld hebben gekregen. Daarnaast zou de ambtelijke top besloten hebben tot de oprichting van het CAF en hebben voorgesteld om de ministeriële commissie Aanpak Fraude in het leven te roepen (Weekers, p. 52 en 69). Wiebes (p. 8) vertelde dat zijn ambtenaren hem niet gewaarschuwd zouden hebben voor de consequenties van de fraudeaanpak voor ouders, maar juist voor de politieke gevolgen dat ze “te soft” optraden en niet alle rechtsmiddelen gebruikten. Ook zou Wiebes’ dg hem “uitvoerig gewezen” hebben op “het belang van massale processen” en hem van meer maatwerk hebben weerhouden (p. 48). Daardoor doen Weekers en Wiebes overkomen alsof hun ambtenaren voorstander waren van strengere maatregelen en zij hen daartoe hebben bewogen. Datzelfde gaat op voor Snel. Hij zou door zijn ambtenaren zijn tegengewerkt in het nemen van risico’s, bijvoorbeeld bij het ruimhartiger toekennen van toeslagen: “dat was wel vaker: als we iets wilden, kwamen er een hoop juridische argumenten waarom iets vaak -in alle eerlijkheid- níét kon” (p. 33). Hij vroeg zich op die momenten af of iemand hem ook een keer kon vertellen hoe iets juridisch wél mogelijk was. Snel streefde dus een soepelere fraudeaanpak na, terwijl zijn ambtenaren voortdurend op de rem traptten.

Daarnaast zouden de financiële prioriteiten van de ambtenaren van SZW Van Ark (p. 49) ervan hebben weerhouden schulden kwijt te schelden en terugvorderingen terug te draaien. Zij zouden niet voor die kosten hebben willen opdraaien, terwijl zij de vraag van de Belastingdienst (“wie betaalt de rekening?”) een “ondergeschikte vraag” vond. Ook Snel (p. 49) zei dat zijn ambtenaren struikelden over de kosten die met de compensatie van ouders gepaard gingen. Voor hem zou dat geen drempel geweest zijn: “dat is ook aan de ambtelijke dienst om daar lekker ruzie over te maken, maar voor mij was dat eerlijk gezegd niet echt een issue.” Snel (p. 61) stelde dan ook ruimhartiger te zijn richting de toeslagenouders dan zijn ambtenaren. Hij zou zich daarnaast verzet hebben tegen het gebruik van businesscases bij het maken van beleid. Hij vond dat niet samengaan met fraudebestrijding: “het werd bij mij ook weleens op het bureau gelegd, een businesscase voor het harder aanpakken van belastingontduiking, en ik heb altijd gezegd: ik ben daar niet zo van” (p. 83). Rutte is voorzichtiger met de suggestie dat ambtenaren voorstander zouden zijn geweest van een hardere fraudeaanpak dan de bewindslieden. Hij stelt dat de ministeriële commissie Aanpak Fraude (waarvan hij de voorzitter was) weliswaar in balans opereerde, maar dat er wellicht “bij mensen in de uitvoering” een gevoel is ontstaan dat fraudebestrijding veel belangrijker was dan dienstverlening (p. 53).

Ook benoemden bewindspersonen dat zij gewoonweg het advies van hun ambtenaren hadden gevolgd en daarom bijvoorbeeld waren overgegaan tot volledige terugvordering van toeslagen. De implicaties van dat advies meenden zij vervolgens niet te kennen. Zo zei Asscher (p. 14) dat het volgens “de mensen van Sociale Zaken” niet nodig was de Wet Kinderopvang aan te passen en zou Van Ark (p. 52) op aanraden van haar ambtenaren het onderzoek van de commissie-Donner hebben afgewacht en daarom kwijtscheldingen en compensatie hebben uitgesteld. Een ander voorbeeld vormt het risicoselectiemodel dat Weekers naar aanleiding van de Bulgarenfraude invoerde. Dat model (dat achteraf een discriminatoire basis bleek te hebben) zou zijn samengesteld door “experts uit de ambtelijke dienst en daarbuiten.” Van de inhoud van dat risicoprofiel beweerden Weekers (p. 37), Wiebes (p. 54) en Snel (p. 76) niet op de hoogte te zijn geweest.

De opmerking “ik ben geen jurist” heb ik daarnaast in meerdere verhoren voorbij zien komen, waarmee bewindspersonen aangaven niet of nauwelijks betrokken te zijn geweest bij een discussie of besluit (bijv. Van Ark, p. 68 en Snel, p. 48). Ook gebruikte Snel in zijn verantwoording vaker de woorden: “dat is hoe mij het altijd is uitgelegd.” Daarmee distantieerden zij zich in feite van het beleidsfalen. Die distantie merkte ook de ondervragingscommissie op, die zegt bij Wiebes een “soort van fatalisme” (p. 83) te bespeuren en te begrijpen dat zijn ambtenaren hem “min of meer belazerd hebben” (p. 60) en in een “tunnel” van disproportionele terugvordering hebben “geduwd” (p. 63). Wiebes (p. 61) zei daarop dat hij dacht met “goudeerlijke” en “goedwillende” zaakbehandelaars te maken te hebben. De volgende quote ondersteunt de indruk dat het ontstaan van de Toeslagenaffaire volledig buiten Wiebes om heeft plaatsgevonden.

*De heer Wiebes: “Als je als staatssecretaris het punt onder ogen krijgt dat van mensen die het slachtoffer zijn van een fenomenale boef, het hele persoonlijke vermogen wordt afgepakt en ze niet de gelegenheid wordt gegeven om hun gegevens nog aan te passen en er bovendien ook nog gediscrimineerd wordt op de werkvloer, dan kom je in beweging.” (p. 42)*

Daarnaast kwam het voor dat ministers en staatssecretarissen een ambtelijk voorstel in hun verantwoording gebruikten om zichzelf een heldenrol toe te dichten, bijvoorbeeld door te benoemen dat hij of zij zich tegen de ambtelijke druk om minder maatwerk zou hebben verzet of zou zijn afgeweken van een ambtelijke notitie met het oog op een “betrouwbare overheid”, de “impact op de betrokken burgers” en “rechtvaardigheid” (Weekers, p. 26). Daarmee werd de suggestie gewekt dat de ambtelijke dienst minder zwaar aan deze waarden zou tillen. Ook Asscher (p. 75) greep een ambtelijke werkwijze aan om zijn eigen rol daar glansrijker tegen af te kunnen zetten. Zo formuleerde hij de volgende “algemene les” nadat de ondervragingscommissie hem confronteerde met de werkwijze<sup>5</sup> van de directeur Kinderopvang: “als je beleid maakt, moet je zorgen dat je ook de gevolgen van het beleid ziet, voelt en onderkent.” Asscher erkende dat die les duidelijk niet (door de directeur) is opgepakt. Snel (p. 73) zette zijn ambtenaren bovendien neer als koudbloedig door te suggereren dat hij als enige oog had voor de onmenselijkheid van een betalingsregeling: “ik vond dat nogal technisch en ‘matter of fact’-achtig gebracht, terwijl ik dacht: ja, maar dit is verschrikkelijk.”

In de meeste gevallen waarin bewindspersonen de verantwoordelijkheid van ambtenaren benadrukten, werden de namen of functies van de desbetreffende(n) niet genoemd. Soms lieten ministers en staatssecretarissen deze echter wel expliciet vallen. Zo zei Wiebes (p. 52) dat de heer Veld

---

<sup>5</sup> De directeur Kinderopvang overlegde volgens Van Aalst (ondervragingscommissie) niet met de Belastingdienst, maar enkel met een beleidsafdeling van het ministerie van SZW. Asscher zou zich van deze werkwijze “niet bewust” zijn geweest.

("de meest ervaren uitvoeringsmanager van het hele Rijk") hem vlak na zijn aantreden had opgedragen zich niet met de werkzaamheden van de dienst te bemoeien. Wiebes (p. 83) had die regel<sup>6</sup> "te rigide" gevonden, wat later "natuurlijk ook aan alle kanten is gebleken" was. Volgens Asscher (p. 66 en 79) waren Boereboom en Flier (net als hij) voorstander van de ontwikkeling van een nieuw toeslagenstelsel, waardoor er achteraf "weinig oog [bestond] voor de mensen die in het bestaande stelsel in het nauw zaten." Door te benoemen dat topambtenaren binnen het departement achter zijn idee stonden en niet met een beter alternatief kwamen, spreidt Asscher de verantwoordelijkheid voor het beleidsfalen. Deze tactiek zag ik ook terug bij Snel (p. 18). Hij zou Van Ark hebben afgeraden een grote systeemwijziging<sup>7</sup> door te voeren, omdat de heer Uijlenbroek (de dg Belastingdienst) hem op de risico's had gewezen. Later in het verhoor gaat Snel nog eens op het individuele werk van Uijlenbroek in:

*De heer Snel: "Ik vond hem daar ook heel erg goed in en tegelijkertijd had ik het idee dat het proces hemzelf, mij, maar met name het proces richting een oplossing, ... dat we er beter aan deden om iemand anders neer te zetten voor de regie voor de Kamerbrief." (p. 40)*

Snel (p. 40) houdt Uijlenbroek verantwoordelijk voor de signalen uit de Belastingdienst, dus ook voor de signalen die niet (tijdig) naar boven kwamen. Hoekstra noemde de naam Uijlenbroek niet, maar wel zijn functie. Zo antwoordt Hoekstra (p. 5) op de vraag waar de verantwoordelijkheid lag met betrekking tot de kinderopvangtoeslag met: "dat valt ook evident onder de directeur-generaal van de Belastingdienst." De sg van Financiën komt in zijn verhoor daarentegen wel met naam en toenaam ter sprake. Mevrouw Leijten zou tegen Hoekstra (p. 6) gezegd hebben dat Toeslagen "het best functionerende onderdeel van de Belastingdienst" is, waardoor hij zijn aandacht naar "Blauw" had verlegd.

### 5.7.2 Belastingdienst

Niet alleen de verantwoordelijkheid van ambtenaren werd genoemd; ook de rol van de Belastingdienst kwam in alle verhoren ter sprake. De ondervraagden wezen allereerst op hun aanhoudende gevoel dat een belangrijk deel van het probleem bij "de uitvoering" lag, die volgens Snel (p. 11 en 89) "slordig" en "verschrikkelijk slecht" gebeurde en "een gebrek aan menselijke maat" kende. Ook de wetsinterpretatie van de Belastingdienst (die achteraf te strikt bleek) en zijn problematische organisatie-inrichting werden in de verantwoording aangehaald. Snel (p. 8) zou om dit laatste meer met een reorganisatie dan met het dossier van de kinderopvangtoeslag zijn bezig geweest. Weekers (p. 9) zocht de oorzaak niet in de organisatie van de dienst, maar in zijn taakstelling: het innen van belastingen zit in zijn "DNA", terwijl "uitkeren een wezenlijk ander vak is." Hoekstra en Van Ark identificeerden bij de Belastingdienst daarnaast een probleem met de informatievoorziening die het niveau van individuele ambtenaren oversteeg. Zo was de archivering niet op orde, de informatieaanlevering niet accuraat en bestond er onvoldoende zicht op "stuurinformatie" (Hoekstra, p. 24). Dat zou in schril contrast hebben gestaan met de praktijk bij Financiën. Als gevolg van deze tekortkomingen zou Van Ark (p. 38) destijds van een wijziging van het toeslagenstelsel hebben afgezien, terwijl ze er achteraf "geen vertrouwen in had gehad om het [de uitkering van toeslagen] bij de Belastingdienst te houden."

<sup>6</sup> De heer Veld zou vlak na het aantreden van Wiebes hebben gezegd: "de taakverdeling is als volgt: jij zorgt voor het geld, wij doen de dienst" (verhoor Wiebes, p. 83).

<sup>7</sup> Van Ark overwoog de uitkering van toeslagen door DUO te laten uitvoeren, in plaats van door de Belastingdienst.



*Mevrouw Van Ark: "De Belastingdienst zei ronduit: "Wij hebben problemen gehad in het verleden, maar die problemen zijn we te boven gekomen. Toeslagen is eigenlijk het beste onderdeel dat we hebben en wij kunnen specifiek op de kinderopvangtoeslag aan de slag [...] Het is trouwens best bizar om dat nu te zeggen, maar dat was toen wel wat voor mij zwaar woog. [...] Zij hebben mij ervan overtuigd dat ze dit aankonden." (p. 39)*

Bovendien zou de cultuur van de Belastingdienst het beleidsfalen hebben veroorzaakt. Zo zei Weekers (p. 83) dat de Belastingdienst klachten, bezwaren en suggesties met een "opener houding" had kunnen ontvangen. Ook Hoekstra (p. 28) en Snel (p. 24 en 88) benoemden die defensieve houding en het beperkte "lerend vermogen". Daardoor zou de ernst van de problematiek lange tijd gebagatelliseerd zijn (Asscher, p. 74; Hoekstra, p. 24). Volgens Wiebes (p. 46) was er in het begin inderdaad sprake van probleemontkenning bij de Belastingdienst, maar was er tijdens zijn staatssecretariaat "iemand mee bezig" en wist de dienst dat het beter moest. Op de vraag welke acties Wiebes zelf had ondernomen om de problemen bij de Belastingdienst te verhelpen, zei Wiebes (p. 49) steeds "voldoende bevestiging" te hebben gekregen dat de dienst op weg was naar verbetering. Wiebes (p. 70) concludeerde dat bij de dienst "het maatschappelijk perspectief totaal ondergeschikt" zou zijn geraakt. Ook Asscher (p. 20) meende dat de uitvoeringsinstantie enkel signalen communiceerde over zijn bezorgdheid eigen bijdragen mis te lopen. Wiebes (p. 71) zei het dan ook belangrijk te vinden "dat de Belastingdienst aan de samenleving uitlegt waarom deze harde aanpak." Zo plaatst hij zichzelf buiten het gevoerde fraudebeleid en suggereert hij zelf geen zeggenschap te hebben gehad over die harde aanpak.

### 5.7.3 Systeem

Ook wees iedere minister en staatssecretaris "het systeem" aan als boosdoener. Zij verstonden onder dat begrip echter niet altijd hetzelfde. De meesten gebruikten de term om de complexiteit van het toeslagenstelsel te onderstrepen. Die complexiteit schuilde in "het feit dat je je toeslag niet kreeg over een vastgesteld inkomen, maar op basis van een inschatting en een voorschot", waardoor een "berg aan terugvorderingen" ontstond (Asscher, p. 31 en 44). Dat maakte dat politici een stelselverandering als enige oplossing zagen. Een vereenvoudigd ontwerp kon bovendien de fraudegevoeligheid van de kinderopvangtoeslag verminderen (Weekers, p. 13). Bewindslieden hadden zich daarom in "de machinekamer van het stelsel" gericht op de toekomst en het verbeteren van het systeem, in plaats van op het verleden en de fraudeaanpak van destijds (Van Ark, p. 21; Wiebes, p. 19). De focus op het grotere geheel zou hen hebben afgeleid van "de ellende die schuilging onder de handhaving van de toeslagen" (Asscher, p. 21 en 84). Signalen en zorgen over de hoge terugvorderingen werden beschouwd als "onderdeel van de algemene ellende rond toeslagen" (Asscher, p. 46). Zo kwamen mensen volgens Rutte (p. 96) "tussen die radaren van het systeem." Asscher verwoordt dit als volgt.

*De heer Asscher: "Ik had die terugvordering helemaal niet als een instrument op het oog. Ik zag die terugvordering als een ongelukkig effect van dat toeslagensysteem, niet als een instrument of zelfs bijna als een wapen, zoals het later is ingezet, tegen ouders." (p. 37)*

Anderen verwezen met "het systeem" naar de afwezigheid van maatwerk en menselijke maat (Toeslagen als "fabriek"; Snel, p. 29), het gebrek aan wettelijke waarborgen en toezicht op het stelsel ("dat bijna geen ruimte biedt voor mensen om nog hun gelijk te halen"; Snel, p. 74) of de uitwerking van regelgeving op ouders, die "heel veel gegevens [moeten] aanleveren over dingen die je simpelweg nog niet weet" (Asscher, p. 29). Wiebes (p. 9) maakt hierbij verontwaardigd de vergelijking met een examen: "het is een soort examen, waarbij je alleen maar een voldoende krijgt als je acht vragen goed

beantwoordt." Hoekstra haalde zijn eigen ervaring als ouder aan om de onwerkbaarheid van de kinderopvangtoeslag te illustreren.

*De heer Hoekstra: "Wij hebben zelf kinderen die gebruikmaken van de kinderopvang, en ik weet gewoon uit eigen ervaring hoe vaak formulieren opnieuw moeten worden ingevuld, hoe er bij elk uur dat er verandert of bij wat er ook verandert in de baan van een van de twee ouders, wijzigingen plaatsvinden."* (p. 7)

#### 5.7.4 Collega-bewindspersonen

De ondervraagde bewindslieden benadrukten daarnaast de verantwoordelijkheid van hun collega's in het ontstaan van de Toeslagenaffaire. Dit deden ze bijvoorbeeld door te stellen dat een bepaald idee (zoals striktere wetgeving) niet van hen, maar van een andere bewindspersoon af kwam. Zo zei Asscher (p. 25) dat de verdere aanscherping van de Wet Aanpak fraude "een uitvloeisel" was van het beleid van de staatssecretaris van Financiën en zei Hoekstra (p. 17) dat "Tamara van Ark" en de staatssecretaris van Financiën (op zijn afraden) afzagen van een stelselverandering. Van Ark (p. 25) stelde op haar beurt dat de desinformatie van haar collega-staatssecretaris haar van een systeemwijziging had weerhouden. Bewindspersonen waren bovendien weleens kritisch op het werk en de informatievoorziening van hun collega's. Zo gaf Rutte (p. 82) het ministerie van Financiën de schuld van de inadequate informatieverstrekking aan de Kamer over het verloop van de Toeslagenaffaire en zei Asscher (p. 74) dat hij "misschien eerder in de gaten had gehad wat dit zou kunnen betekenen" als Weekers zijn gedachtegang met hem had besproken. Daarnaast zouden de meeste bewindslieden tijdens de overdracht niet of nauwelijks door hun voorganger over de (problematiek van) de kinderopvangtoeslag en de fraudeaanpak zijn geïnformeerd.

Verder ging Hoekstra (p. 3) tijdens zijn verhoor uitgebreid in op de verhouding tussen hem en zijn staatssecretaris, waarbij hij benoemde dat de staatssecretaris van Financiën een "eigenstandige politieke verantwoordelijkheid" heeft met betrekking tot de Belastingdienst, de Douane en Toeslagen. Hoekstra (p. 5 en 7) herhaalde verschillende keren dat een dossier of onderwerp "primair bij de staatssecretaris" lag, niet tot zijn portefeuille behoorde of "evident onder de staatssecretaris in politieke zin" viel. Ook Asscher (p. 54), destijds minister van SZW, haalde aan dat de Belastingdienst onder een andere bewindspersoon valt. Weekers (p. 33) zei, als staatssecretaris van Financiën, inderdaad verantwoordelijk te zijn voor de uitvoering van toeslagen, maar "met handen en voeten gebonden [te zijn] aan het beleid van de vakministers." Rutte (p. 5 en 69) hanteerde dezelfde tactiek: "de inhoud moeten de vakdepartementen doen" en "dat [de uitvoering van de fraudeaanpak uit het regeerakkoord] is natuurlijk de verantwoordelijkheid van de vakministers en staatssecretarissen." Door gedurende het hele verhoor te verwijzen naar andere ministeries ("de vakministers kunnen dat misschien beantwoorden", p. 92) probeerde Rutte Algemene Zaken uit de wind te houden.

#### 5.7.5 Tweede Kamer

Buiten de rol van ambtenaren, de Belastingdienst, het systeem en collega-bewindslieden stipte een meerderheid van de ondervraagden de verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer in het verhoor aan. Hierbij verwezen de bewindspersonen in de meeste gevallen naar de roep van de Kamer om een hardere fraudeaanpak en haar kritiek op voorgestelde versoepelingen. Zo zei Asscher (p. 5 en 65) al in de loop van 2013/2014 te hebben gesignaleerd dat de Fraudewet SZW te streng was. Hij had het voornemen gehad de wet zo snel mogelijk aan te passen, maar door verdeeldheid in de Kamer is dat uiteindelijk niet gebeurd: "de Kamer zei eigenlijk: kan het niet wat langzamer." Rutte (p. 88) en Weekers (p. 48) benoemden daarnaast de informatiepositie van de Kamer, die op sommige momenten beter moest zijn dan de ondervragingscommissie voordeed: "het is natuurlijk niet zo dat de Kamer op

dat moment niet wist dat er binnen CAF veel meer aan de hand was, want dat Ombudsmanrapport lag bij de Kamer” en “zo [de goeden zullen lijden onder de kwaden] heb ik ook de Kamer destijds geïnformeerd.” Ook miste Snel (p. 98) haar bereidheid om van de gemaakte fouten te leren. De onderstaande twee quotes geven de kwalijke houding van de Kamer weer, vanuit de optiek van de ondervraagden.

*De heer Weekers: “De maatschappelijke commotie rondom de Bulgarenfraude was buitengewoon groot. Het was niet alleen maatschappelijke commotie, het was ook in de Tweede Kamer grote commotie. Ik had de maatregelen die ik heb genomen in een Kamerbrief neergezet, maar desondanks kreeg ik van de Kamer een motie van wantrouwen aan de broek. Ik kreeg te horen dat ik de zaak bagatelliseerde en dat ik te weinig deed.” (p. 42)*

*De heer Hoekstra: “Dan komt dit op mijn bord, en a ik vind het probleem groot en b ik vind het belangrijk om te markeren dat ik dit niet acceptabel vind. Ik gebruik dan in de Kamer in december de woorden groot, complex en hardnekkig, wat overigens bij sommigen ook weer irritatie oplevert -dat vond ik toen ook verbazingwekkend- omdat sommigen toch het idee lijken te hebben dat ik de problemen daarmee groter maak dan ze zijn.” (p. 26)*

### 5.7.6 Wetgever

Naast de rol van Tweede Kamer bleef ook de verantwoordelijkheid van de wetgever in vrijwel ieder verhoor niet onbesproken. Hierbij ging het meestal over het onuitvoerbare en disproportionele karakter van wetgeving, namelijk dat het recht op kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht kwam te vervallen als de eigen bijdrage niet betaald was. Wiebes (p. 37) wekte de indruk het dan ook onterecht te vinden dat de staatssecretaris van Financiën steeds op “die lange rij van slechte wetgeving” werd aangekeken. Van Ark (p. 44) noemde niet alleen de inhoud van wetgeving, maar ook “een tweetal wetten op één beleidsterrein met twee ministeries” als “recept voor ellende.” Volgens Snel (p. 94) kan wet- en regelgeving daarnaast aan responsiviteit winnen, “die er rekening mee houdt dat als je al die vragen stelt aan een ouder die dat misschien niet allemaal overziet.” Daarmee was het aanstippen van de rol van de wetgever tegelijkertijd kritiek op het eigen functioneren: “niemand zegt: de wet, wij zijn toch van de wet, dus waarom veranderen we die niet?” (Wiebes, p. 37).

*De heer Hoekstra: “Ik denk overigens ook: als je nou kijkt naar dat hele stelsel en naar hoe we dat in elkaar hebben geknutseld ... Dat gaat over wat anders. Er is echt nog wel wat te zeggen over hoe wij in de politiek met z'n allen hebben gedacht dat dit de beste oplossing was. Miljoenen huishoudens die allerlei soorten toeslagen krijgen en dan dit type systeem!” (p. 75)*

### 5.7.7 Raad van State

Tot slot verschoof een meerderheid van de ministers en staatssecretarissen verantwoordelijkheid richting de rechterlijke macht. Dat gebeurde in het kader van de strikte wetsinterpretatie die de Belastingdienst hanteerde en door de Raad van State werd bevestigd. Daardoor waren ouders compleet in het nauw gedreven (Asscher, p. 41). Het feit dat de hoogste bestuursrechter de fraudeaanpak goedkeurde, zou hebben gemaakt dat Asscher (p. 77) brieven over hoge terugvorderingen links had laten liggen en Weekers (p. 28 en 79) zich niet vrij voelde om van de wet, “zoals die door de hoogste rechter was uitgelegd”, af te wijken: “wij hebben uiteindelijk gevolgd wat de Raad van State zei.” Ook Rutte (p. 55) zag de Raad van State als “onderdeel van de verklaring waarom dit drama zo lang heeft kunnen duren”. “De grote tragiek” was immers “dat de Raad van State de niet-proportionele terugvordering begin vorig jaar gedeeltelijk en in oktober vorig jaar geheel terugdraait, maar tot dat moment in rechtszaken steeds overeind houdt.” Daardoor zou volgens Snel (p. 31) “voor het eerst na al die jaren” ruimte voor versoepeling zijn ontstaan in de uitvoering.

## 6. CONCLUSIE

Op 15 januari 2021 bood Kabinet Rutte-III haar ontslag aan naar aanleiding van het harde oordeel van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Aan dit aftreden ging een uitgebreid proces van *blame shifting* vooraf, waarbij onder meer aangifte werd gedaan tegen de Belastingdienst door de staatssecretarissen van Financiën en Jaap Uijlenbroek (de toenmalige directeur-generaal van de Belastingdienst) werd ontslagen. De zoektocht naar schuldigen is inherent aan het verantwoordingsproces in het politieke domein (Noordegraaf, 2022). In dit onderzoek heb ik verkend hoe de *blame game* in de casus van de Toeslagenaffaire is gespeeld en op welke manieren bewindspersonen verantwoordelijkheid richting de ambtelijke organisatie verlegden. De volgende onderzoeksvraag stond hierbij centraal:

‘Hoe betrekken bewindspersonen ambtenaren in de *blame game* tijdens het verantwoordingsproces over de Toeslagenaffaire?’

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, heb ik mij gericht op één onderdeel van het verantwoordingsproces, namelijk de parlementaire ondervraging van de betrokken bewindslieden door de POK in het najaar van 2020. Omdat niet het ambtelijke, maar het politieke perspectief centraal stond, heb ik de verhoren die met ambtenaren zijn afgenomen buiten beschouwing gelaten. De uitgeschreven verhoren met Weekers, Wiebes, Asscher, Van Ark, Snel, Hoekstra en Rutte heb ik onderworpen aan een narratieve analyse. Daarmee heb ik de boodschap die zij op het publiek probeerden over te brengen (hoe presenteren zij zichzelf en hoe schilderen ze ambtenaren af?), onder de loep kunnen nemen en zo een nieuw, samengesteld verhaal geconstrueerd.

Voor een antwoord op de hoofdvraag heb ik allereerst gekeken naar het algemene ontstaan van een *blame game* als gevolg van een *policy fiasco* en de wijze waarop de verantwoordelijkheidsvraag zich uitbreidt over meerdere actoren (deelvraag 1). De Toeslagenaffaire is een voorbeeld van een *policy fiasco*, omdat (1) het fraudebeleid als zodanig heeft gefaald en (2) het in de ogen van het publiek een mislukking is (Bovens et al., 1999, p. 1). De constructie van een *policy fiasco* vindt niet van het ene op het andere moment plaats. Er zijn verschillende stadia in het politieke proces te onderscheiden die tezamen zorgen voor het ontstaan ervan (Bovens & 't Hart, 1996, p. 11). Mijn onderzoek richtte zich op het vierde stadium van het politieke proces, waarin wordt gediscussieerd over welke actor waarvoor verantwoordelijk is. Die discussie wordt ook wel de *blame game* genoemd (Hinterleitner, 2020).

Om doelen van herverkiezing, beleidscontrole en reputatiebehoud (of verbetering) te bereiken, hebben bewindspersonen tijdens zo'n periode van conflict verschillende *blame avoidance* strategieën voorhanden (Hinterleitner, 2020, p. 5; Hood, 2011; Weaver, 1986). Welke strategieën dat zijn, hangt af van de politieke en de beleidscontext waarbinnen de *blame game* plaatsvindt (Hinterleitner, 2020, p. 8). Aan de hand van *presentational strategies* proberen bestuurders in hun verantwoording sturing te geven aan de verantwoordelijkheidskwestie en zo de schuld voor het beleidsfalen bij andere spelers neer te leggen. Middels het gebruik van excuses, de aankondiging van een onafhankelijk onderzoek, het aanwijzen van een zondebok, een nadruk op collectieve verantwoordelijkheid en onuitgesproken boodschappen proberen zij de verantwoordelijkheidsvraag over meerdere actoren uit te breiden en de publieke perceptie te beïnvloeden (De Ruiter, 2019).

Ter beantwoording van de hoofdvraag lag de focus in het tweede deel van mijn onderzoek op de verbale en non-verbale vormen van *presentational blame management* die ik in de parlementaire

verhoren met bewindslieden heb aangetroffen. Zo heb ik de rol die ministers en staatssecretarissen aan zichzelf en aan ambtenaren toekennen in het ontstaan van de Toeslagenaffaire kunnen blootleggen (deelvraag 2). In het narratief dat zij communiceerden heb ik verschillende rollen kunnen onderscheiden. De belangrijkste manieren waarop de ondervraagden zichzelf presenteerden, waren die van 'vroegsignaleerder', 'risicoaanvaarder', crisismanager, behulpzame collega, toegankelijke leider, fervent voorstander van fraudebestrijding (ook buiten crisistijd), 'hoeder van de menselijke maat' en een daadkrachtige, innovatieve, leergierige en vrijgevige bestuurder. In de meerderheid van de gevallen ging de voornoemde houding hand in hand met een negatieve afbeelding van ambtenaren en collega-bewindspersonen.

Van volledige rugdekking aan de ambtelijke dienst was in geen van de ondervragingen sprake. Elke verhoorde politicus bracht de rol van zijn ambtenaren ter sprake; meestal niet in positieve zin. Van alle actoren die een plaats hadden in het narratief van de bestuurders werd het handelen of nalaten van de ambtelijke dienst veruit het meest genoemd. De rol die ambtenaren werd toegekend in het ontstaan van de Toeslagenaffaire verschilde. Bewindspersonen bestempelden hen als belangrijkste bron van hun onwetendheid over de grootschalige ellende achter de fraudeaanpak. Ambtenaren zouden hun politiek leidinggevenden (en soms zelfs de Kamer) niet, onjuist, onduidelijk of te laat hebben geïnformeerd.

Daarnaast zouden ze passief zijn geweest in het communiceren van signalen, ondanks de inspanningen van ministers en staatssecretarissen voor een veilig meldingsklimaat. Daardoor werd de omvang van de ellende over het hoofd gezien. Ook zouden ambtenaren volgens sommigen aanzet hebben gegeven tot striktere handhaving van het fraudebeleid en ruimhartige compensatie hebben tegengewerkt. De ondervraagden benoemden bovendien de schrijnende effecten van bepaalde ambtelijke adviezen die bij hen onbekend waren. Een enkele keer werden ambtenaren zelfs als zondebok weggezet; als verantwoordelijken voor het algehele beleidsfalen. Het ontbreken van voldoende "maatschappelijke antenne" bij de ambtelijke organisatie werd hierbij als reden aangevoerd.

Andere elementen van een *blame game* die ik in de verhoren herkende, waren constructieve strategieën als het toejuichen van controlerend Kamerwerk, het tonen van empathie richting de gedupeerden, het uiten van zelfkritiek en het gebruik van algemene terminologie. Ook haalden bewindslieden, naast hun informatieachterstand, verschillende excuses aan om blaam te minimaliseren. De context van het beleidsfalen, hun werklast en beperkte beleidsvrijheid zijn hier voorbeelden van. Een meer confronterende aanpak was de tactiek van het in twijfel trekken van de juistheid van uitspraken van de ondervragingscommissie en openlijk met haar van mening verschillen. Daarnaast onderstreepten bewindslieden niet alleen de verantwoordelijkheid van ambtenaren; ook de rol van bijvoorbeeld "het systeem", collega's en de Belastingdienst kwam in negatieve zin ter sprake.

Al met al betrekken bewindspersonen ambtenaren in de *blame game* tijdens het verantwoordingsproces over de Toeslagenaffaire door hun excuus van onwetendheid te verbinden aan ambtelijke nalatigheid, passiviteit en disfunctioneren. Tegelijkertijd proberen bewindslieden zichzelf glansrijker te presenteren door de rol van ambtenaren in het ontstaan van de Toeslagenaffaire in een negatief daglicht te plaatsen. Door de collectiviteit van de fraudeaanpak te benadrukken, vervagen ministers en staatssecretarissen hun verantwoordelijkheid en schuiven zij schuld af op andere betrokkenen. Van alle actoren kregen ambtenaren het in hun narratief veruit het zwaarst te verduren.

## 7. DISCUSSIE

In het resultatenhoofdstuk heb ik mijn empirische bevindingen afgezet tegen de verwachtingen die ik in het theoretisch kader formuleerde. In dit hoofdstuk plaats ik een aantal opmerkelijke resultaten in wetenschappelijk perspectief. Daarna ga ik in op enkele beperkingen van mijn scriptie en doe ik suggesties hoe collega-onderzoekers daar in de toekomst mee om kunnen gaan. Vervolgens bespreek ik aanvullende mogelijkheden voor vervolgonderzoek. Ik sluit af met de betekenis van mijn resultaten en conclusie voor de praktijk.

### 7.1 Theoretische implicaties

Dit onderzoek draagt op verschillende manieren bij aan de wetenschappelijke literatuur over *blame avoidance*. Het laat zien dat een *blame game* bestaat uit meer dan een serie van afzonderlijke *blame avoidance* strategieën. Mijn resultaten leggen het gecommuniceerde narratief bloot; ze geven de samenhang weer tussen verschillende tactieken en boodschappen die bewindspersonen op het publiek proberen over te brengen. Dankzij het zicht op de grotere verhaallijn kon de positionering van ambtenaren in het blaamlandschap worden bepaald. Deze helicopterview hielp bovendien bij de zorgvuldige categorisering van *blame avoidance* strategieën. Zo konden bepaalde uitspraken van bewindspersonen op zichzelf tot de zondebokcategorie worden gerekend, maar hoorden ze binnen het narratief van de ondervraagden eerder in de categorie van collectieve verantwoordelijkheid thuis. Het gevaar van kwantitatieve methoden om *blame games* te onderzoeken, is dat zulke wezenlijke nuanceringen over het hoofd worden gezien (Resodihardjo et al., 2016).

In de voorgaande hoofdstukken maakte ik een onderscheid tussen constructieve en agressieve *blame avoidance* strategieën. In het licht van de Nederlandse consensuscultuur verwachtte ik meer constructieve dan confronterende tactieken in de parlementaire verhoren aan te treffen. De noodzaak tot bestuurlijke samenwerking stond echter geen enkele ondervraagde in de weg om de collectieve verantwoordelijkheid voor de fraudeaanpak te benadrukken. Bewindspersonen gebruikten weliswaar uiteenlopende rechtvaardigingsgronden voor hun verlate ingrijpen in de excessieve fraudebestrijding (welke in de literatuur tot de mildere strategieën worden gerekend); deze excuses werden afgewisseld (en verbonden) met een negatieve afbeelding van andere betrokkenen. Ondanks het gebrek aan netwerkpartners werd veelvuldig geappelleerd aan de verantwoordelijkheid van andere betrokkenen, zoals de informatiepositie en hypocrisie van de Kamer en (met stip op één) het disfunctioneren van ambtenaren.

Daarmee laat de casus van de Toeslagenaffaire zien dat een vorm van *collaborative governance*, in tegenstelling tot de suggestie uit de literatuur, geen noodzakelijke voorwaarde is voor de toepassing van het collectieve verantwoordelijkheidsargument. De afwezigheid van een grootschalig samenwerkingsverband met publieke en private actoren werpt dus niet per se onoverbrugbare barrières voor *blame shifting* op. Bovendien wezen bewindspersonen niet alleen op de verantwoordelijkheid van actoren uit andere werelden, maar schoven ze ook schuld op collega's af. Met deze mogelijkheid houdt Hood (2011 p. 22) in zijn definitie van een *blame game* geen rekening. Hij omschrijft het concept als een proces van interactie tussen spelers uit verschillende werelden, waarbij actoren uit één wereld (de *blame makers*; bewindspersonen) proberen schuld te verleggen naar een andere wereld (de *blame takers*; ambtenaren). Op basis van mijn resultaten behoeft zijn definitie dus een aanpassing: tijdens een *blame game* vindt niet alleen interactie en conflict plaats tussen spelers uit verschillende werelden, maar ook binnen eenzelfde wereld.

In een enkel geval trof ik de extreemste vorm van verantwoordelijkheidsontkenning en werden ambtenaren aangewezen als zondebok. De strategie om één actor als schuldige voor het algehele beleidsfalen neer te zetten, is ongebruikelijk in de Nederlandse politieke context. Ambtenaren voor de leeuwen gooien zou zelfs een doodzonde zijn en daarom een ineffectieve manier om blaam te ontlopen (De Ruiters, 2019, p. 191). Een verklaring voor de inzet van de zondebokstrategie kan liggen in het politiek kapitaal van de ondervraagden. Zo zouden bewindspersonen met een stevige reputatie te allen tijde (ook bij kritiek vanuit de Kamer) rugdekking geven aan de ambtelijke dienst (De Ruiters, 2019, p. 178). Daarnaast kan worden betoogd dat de strategie past bij de 'afrekencultuur' in de huidige Nederlandse verantwoordingspraktijk en de bredere ontwikkeling van erosie van democratische normen (Hinterleitner, 2020, p. 194; RvS, 2020, p. 23). Extreme uitlatingen, gebrek aan respect voor politieke opposenten en het ter discussie stellen van verkiezingsuitslagen zijn op steeds meer plekken aan de orde van de dag. Een verschuiving van democratische normen kan van invloed zijn op de wijze waarop de *blame game* wordt gespeeld (Hinterleitner, 2020, p. 194).

Een constructieve *presentational strategy* die in de meeste verhoren terug kwam, was het betuigen van spijt. Hood (2011, p. 54) omschrijft deze tactiek als vorm van verantwoordelijkheidserkenning, om een streep onder het beleidsfalen te zetten. De spijtbetuigingen en (in een enkel geval) gemaakte excuses betekenden in de verantwoording van bewindspersonen echter niet een algehele schuldbekenenis. Ze dienden dan ook niet ter beëindiging van fase 2 van de *blame game*, maar maakten onderdeel uit van de verantwoordelijkheidsdiscussie. Door zich bij bepaalde verwijten van de ondervragingscommissie neer te leggen, zelfkritisch te zijn en spijt ten aanzien van een beslissing te tonen, namen bewindslieden (om in hun metafoor te spreken) slechts één puzzelstuk van de fraudeaanpak voor hun rekening. De inzet van hun 'sorry-tactiek' leidde dan ook niet tot een wezenlijk ander verloop van de *blame game*. Daarmee laat mijn onderzoek zien dat de intentie van een spijtbetuing een andere kan zijn dan Hoods suggestie van het afsluiten van een hoofdstuk.

## 7.2 Beperkingen

Om het fenomeen van ambtelijke betrokkenheid in de *blame game* te onderzoeken, heb ik de Toeslagenaffaire als casus bestudeerd. Omdat het aanwijzen van ambtenaren als zondebok hoogst ongebruikelijk is in de Nederlandse politiek, maar ambtenaren naar aanleiding van de Toeslagenaffaire op agressieve wijze schuld toegeschoven kregen (aangiftes en ontslag) door hun politiek leidinggevenden, heb ik mij tot de uniciteit van deze casus beperkt. Dit *single case study design* is de belangrijkste beperking van mijn onderzoek. Verklaringen voor de mate en wijze van ambtelijke betrokkenheid in de politieke verantwoording konden hierdoor niet worden gezocht in verschillen tussen parlementaire systemen of *policy fiascos*. Een *comparative research design* zou voor vervolgonderzoek interessant zijn, omdat het inzicht geeft in het effect van institutionele en beleidsverschillen op de toon, de focus en het verloop van een *blame game*. De casusselectie zou dan bijvoorbeeld kunnen bestaan uit zowel consensus als majoritaire systemen (op basis van de categorisering van Lijphart, 1984) of uit verschillende typen *policy fiascos* (*proximate/distant-(non)salient*) binnen eenzelfde politieke context (op basis van de categorisering van Hinterleitner, 2020).

Daarnaast heb ik vanwege het kwalitatieve en arbeidsintensieve karakter van het onderzoek slechts één type databron kunnen gebruiken, namelijk uitgeschreven parlementaire verhoren. Met het oog op een vergroting van de onderzoeksvaliditeit is het aanbevelenswaardig om in het vervolg gebruik te maken van *mixed methods*. Zo kun je in aanvulling op gespreksverslagen bijvoorbeeld ook werken met gegevens die middels een kwalitatieve vignettenmethode zijn opgehaald. Aan de hand daarvan kun je

verwachtingen van bewindslieden ten aanzien van het verloop van een *blame game* blootleggen. Zulke kwalitatieve vignetten kunnen bovendien richting geven aan eventuele interviews met bestuurders over onderwerpen die politiek gevoelig liggen. De hypothetische aard van de vignetten maakt het laagdrempeliger voor bewindslieden om over een gevoelig thema als *blame avoidance* te praten (De Ruiter, 2019, p. 279). De data die uit de vignetten en interviews voortvloeien, kunnen net als parlementaire verhoren en andere verantwoordingsmomenten aan een narratieve analyse worden onderworpen.

Mijn onderzoek geeft bovendien geen verklaring voor de verschillen in *blame avoidance* gedrag tussen de ondervraagde bewindspersonen, die in dezelfde politieke en beleidscontext opereerden. Ik heb niet gecorrigeerd voor het feit dat sommigen van hen ten tijde van het verhoor niet meer het ambt van minister of staatssecretaris bekleedden en inmiddels een baan buiten de landelijke politiek hadden. Het is voorstelbaar dat een politicus die een verdere carrière in Den Haag ambieert voorzichtiger opereert en bijvoorbeeld andere keuzes maakt in het betrekken van ambtenaren en collega's om schuld te ontlopen. Daarnaast kan zoals gezegd de reputatie van een bestuurder van invloed zijn op de *blame game* dynamiek (De Ruiter, 2019, p. 178). Om het *blame avoidance* gedrag van de ondervraagden in vervolgonderzoek te kunnen verklaren (krijgen ambtenaren wel of geen rugdekking?), zouden bij aanvang van het verhoor metingen moeten worden verricht naar het politiek kapitaal van de desbetreffende bewindspersoon. Een bruikbare tool hiervoor is de *Leadership Capital Index* van Bennister, 't Hart en Worthy (2017). Zo kunnen eventuele verbanden tussen reputatie en tactiekgebruik in kaart worden gebracht.

### 7.3 Vervolgonderzoek

In het hoofdstuk 'institutionele context' maakte ik een onderscheid tussen *political* en *administrative accountability*. *Political accountability* ziet op de verantwoording van ambtenaren aan ministers en van ministers aan het parlement. Een belangrijk deel van het narratief van de ondervraagden richtte zich op de gebrekkige informatievoorziening van hun ambtenaren, wat onder meer in de weg zou hebben gestaan aan de kwaliteit van hun verantwoording aan de Kamer. Met *administrative accountability* wordt de zelfstandige verantwoording van ambtenaren bedoeld, bijvoorbeeld in het kader van een parlementaire ondervraging (De Ruiter, 2019, p. 42; Romzek & Dubnick, 1987). In de scriptie heb ik mij beperkt tot het politieke perspectief op de Toeslagenaffaire en de verhoren met ambtenaren (die vóór de verhoren met bewindslieden zijn afgenomen) en de vraagstelling van ondervragingscommissie buiten beschouwing gelaten; wel vond ik aanwijzingen voor een ambtelijk narratief die de commissie in haar (introductie op) vragen overnam. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de "buikpijn" die ambtenaren zouden hebben gehad door de effecten van fraudewetgeving.

De stelling van Hood (2011, p. 42) dat individuele ambtenaren naar alle waarschijnlijkheid niet over *presentational resources* beschikken, lijkt dus niet voor de vorm van *administrative accountability* op te gaan. Het podium dat zij, net als hun politiek leidinggevend, krijgen in het kader van een parlementaire ondervraging biedt hen gelegenheid om controle uit te oefenen op het gecommuniceerde *frame* en het publiek van hun narratief te overtuigen. Daarmee is een ondervraging een wezenlijk andere episode in het verantwoordingsproces dan bijvoorbeeld een Kamerdebat. Mijn onderzoek benadrukt het belang van het onderscheid tussen *accountability* typen bij uitspraken over de *blame avoidance* mogelijkheden van actoren. Het biedt verschillende aanknopingspunten voor vervolgonderzoek. Zo zou de wijze waarop ambtenaren sturing geven aan het politieke debat over de verantwoordelijkheidsvraag een interessante onderzoeksfocus zijn. Krijgen ambtenaren daarnaast een andere plaats in het verhaal van bewindslieden wanneer zij zichzelf niet publiekelijk kunnen verdedigen? En maakt de volgorde waarin de parlementaire verhoren worden afgenomen (vóór of na



ambtenaren) uit voor de strategieën die bestuurders inzetten? Ook een focus op de ondervragingscommissie en de manier waarop zij aan de hand van *presentational strategies* bewindspersonen in een hoek probeert te drijven, levert een waardevolle aanvulling op van onze kennis over de dynamiek van een *blame game*.

#### 7.4 Praktische implicaties

Bewindspersonen zijn niet alleen verantwoordelijk voor hun eigen doen en laten, maar ook voor het gedrag van hun ondergeschikten (Elzinga et al., 2014, p. 520). Via het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid kunnen ook ambtenaren door het parlement gecontroleerd worden. Uit mijn resultaten en conclusie volgt dat ministers en staatssecretarissen in hun verantwoording uitvoerig ingingen op het handelen en nalaten van de ambtelijke dienst en hun kritiek daarop. Gelet op de functie van de ministeriële verantwoordelijkheid (de aanspreekbaarheid van "de overheid" omzetten in controle en verantwoording) lijkt voor het functioneren van het stelsel niet direct iets mis met een nadruk op collectieve verantwoordelijkheid (RvS, 2020, p. 3). Ambtenaren zijn immers een belangrijk onderdeel van de overheid. Zij voeren allerlei taken uit waar hun politiek leidinggevenden meestal niet of nauwelijks bij betrokken zijn. Door de verantwoording breder te trekken dan alleen het eigen optreden, kan het publieke debat over het beleidsfalen aan kwaliteit winnen (Hood, 2011, p. 164). Wanneer bewindspersonen beschuldigingen aan hun adres niet klakkeloos overnemen, maar *blame makers* informeren over de bestuurlijke en ambtelijke praktijk wordt het publiek in staat gesteld haar oordeelsvorming over de verantwoordelijkheidsvraag te nuanceren en verfijnen.

De negatieve afbeelding van ambtenaren in het verantwoordingsproces, de openlijke suggestie tot individuele sanctionering en het gebrek aan politieke rugdekking kan echter wel schadelijk zijn voor het vertrouwen van burgers in de overheid, het veiligheidsgevoel van ambtenaren en de relatie tussen ambtenaren en bewindspersonen, die wantrouwend van aard kan worden (Binnenlands Bestuur, 2020b; Hood, 2011, p. 169; RvS, 2020, p. 24). Dat wantrouwen kan zorgen voor een gesloten (angst)cultuur op ministeries, waarin ambtenaren geen zaken durven aan te kaarten die hun politiek leidinggevenden mogelijk in een ongemakkelijke positie kunnen brengen. Bovendien bestaat het gevaar dat de posities van ambtenaren meer zullen meebewegen met de wisselvalligheid van de politiek als zij nadrukkelijk in de *blame game* worden betrokken en hun positie in het uiterste geval ter discussie wordt gesteld. Dat gaat ten koste van ambtelijke kernwaarden als objectiviteit, onpartijdigheid en deskundigheid en dus de kwaliteit van beleid. Het risico op beleidsfalen neemt zo enkel verder toe.

Zoals ik in het theoretisch kader uiteenzette, is blaamvermijdend gedrag een uitvloeisel van de psychologische tendens om meer gewicht aan potentieel verlies toe te kennen (Johnson & Tierney, 2019; Mercer, 2005; Weaver, 1986). Deze *negativity bias* is een cognitief menselijk gegeven. Daarmee is het, hoe verwerpelijk je bepaalde gedragingen ook vindt, onwaarschijnlijk dat bewindspersonen in de toekomst niet meer naar de besproken strategieën zullen grijpen. Bovendien zou een afwezigheid van de *negativity bias* ook de nodige problemen kunnen opleveren (Hood, 2011, p. 184). In een wereld waarin bewindslieden zich niet laten leiden door hun angst om als schuldige te worden aangewezen, kan roekelozer gedrag worden verwacht. Om de bovengenoemde negatieve effecten van ambtelijke betrokkenheid in de *blame game* tegen te gaan, moet niet alleen worden gekeken naar bewindspersonen, maar ligt er ook een belangrijke verantwoordelijkheid bij parlementariërs en de wijze waarop zij als *blame makers* inkleding geven aan hun controlerende taak. Uiteindelijk is hun (doorgeslagen) jacht op schuldigen mede bepalend voor de tactieken die kabinetsleden (ten koste van ambtenaren) bereid zijn in te zetten. Dit onderzoek kan het bewustzijn over *blame avoidance* vergroten, aanzet geven tot reflectie en nieuwe invalshoeken bieden voor 'deel 2' van het

verantwoordingsproces over de Toeslagenaffaire: de parlementaire enquête naar fraudebestrijding en handhaving.

## 8. LITERATUUR

- Aa, E. van der & Keultjes, H. (15 januari 2021). Kamer positief over besluit kabinet. *AD*. Geraadpleegd van <https://www.ad.nl/politiek/kamer-positief-over-besluit-kabinet~a4450ba4/?referrer=https%3A%2F%2Fdecorrespondent.nl%2F>
- Bache, I., Bartle, I., Flinders, M., & Marsden, G. (2015). Blame Games and Climate Change: Accountability, Multi-Level Governance and Carbon Management. *The British Journal of Politics & International Relations*, 17(1), 64–88.
- Béland, D. (2010). Reconsidering Policy Feedback: How Policies Affect Politics. *Administration & Society*, 42(5), 568–590.
- Bennister, M., 't Hart, P. & Worthy, B. (2017). *The Leadership Capital Index: A New Perspective on Political Leadership*. Oxford: Oxford University Press.
- Binnenlands Bestuur (19 mei 2020a). Aangifte om mogelijke 'beroepsmatige discriminatie' toeslagenaffaire. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/financien-doet-aangifte-om-mogelijke-misdrijven-toeslagenaffaire>
- Binnenlands Bestuur (27 mei 2020b). Angst zit er goed in bij ambtenaren Belastingdienst. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/roep-om-parlementaire-enquete-naar-toeslagenaffaire>
- Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Boin, A., 't Hart, P. & McConnell, A. (2009). Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests. *Journal of European Public Policy*, 16(1), 81–106.
- Bovens, M.A.P (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Bovens, M.A.P. & 't Hart, P. (1996). *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick: Transaction.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Dekker, S., and Verheul, G. (1999) The Politics of Blame Avoidance: Defensive Tactics in a Dutch Crime-Fighting Fiasco, in: H.K. Anheier (ed.) *When Things go Wrong: Organizational Failures and Breakdowns*. Thousand Oaks, CA: Sage, 123–147.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Twist, M.J.W. van, Berg, C.F. van den, Steen, M.A. van der & Tummers, L.G. (2017). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Bovens, M.A.P., Schillemans, T. & 't Hart, P. (2008). Does Public Accountability work? An Assessment Tool. *Public Administration*, 86(1), 225-242.

Brändström, A. (2015). Crisis Accountability: Ministerial Resignations in Sweden. *Scandinavian Political Studies*, 38(3), 301–320.

Brändström, A. & Kuipers, S. (2003). From 'Normal Incidents' to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failures. *Government and Opposition*, 38(3), 279–305.

Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (fifth edition). Oxford: Oxford University Press.

Busuioac, M., & Lodge, M. (2016). The Reputational Basis of Public Accountability. *Governance*, 29(2), 247–263.

Eerste Kamer (z.d.). Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. Geraadpleegd van [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33754\\_wet\\_aanpak\\_fraude\\_toeslagen](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33754_wet_aanpak_fraude_toeslagen)

Ellis, R.J. (1994). *Presidential Lightning Rods: The Politics of Blame Avoidance*. Lawrence: University Press of Kansas.

Elzinga, D.J., Lange, R. de & Hoogers, H.G. (2014). *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (16<sup>de</sup> druk). Deventer: Kluwer.

Frederik, J. (15 januari 2021). De tragedie achter de toeslagenaffaire. *De Correspondent* (voorpublicatie). Geraadpleegd van <https://decorrespondent.nl/11959/de-tragedie-achter-de-toeslagenaffaire/719468974741-fc85ca00>

Goffman, E. (1986). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. Boston: Northeastern University Press.

Guba, E.G. & Lincoln, Y.S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage.

Hajer, M.A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.

Hansson, S. (2018a). The Discursive Micro-Politics of Blame Avoidance: Unpacking the Language of Government Blame Games. *Policy Sciences*, 51(4), 545–564.

Hansson, S. (2015). Discursive Strategies of Blame Avoidance in Government: A Framework for Analysis. *Discourse & Society*, 26(3), 297–322.

Hansson, S. (2018b). Defensive Semiotic Strategies in Government: A Multimodal Study of Blame Avoidance. *Social Semiotics*, 28(4), 472–493.

Herderscheê, G. (19 oktober 2021). Ruim 1.100 kinderen van gedupeerden toeslagenaffaire werden uit huis geplaatst. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/ruim-1-100-kinderen-van-gedupeerden-toeslagenaffaire-werden-uit-huis-geplaatst~baefb6ff/#:~:text=In%20totaal%20zijn%20zo'n,problematische%20omstandigheden%20hebben%20moeten%20opgroeien.>

- Hinterleitner, M. (2017). Reconciling Perspectives on Blame Avoidance Behaviour. *Political Studies Review*, 2017, 15(2), 243-254.
- Hinterleitner, M. (2018). Policy Failures, Blame Games and Changes to Policy Practice. *Journal of Public Policy*, 38(2), 221–242.
- Hinterleitner, M. (2020). *Policy Controversies and Political Blame Games*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hinterleitner, M. & Sager, F. (2015). Avoiding Blame: A Comprehensive Framework and the Australian Home Insulation Program Fiasco. *Policy Studies Journal*, 43(1), 139–161.
- Hinterleitner, M., & Sager, F. (2017). Anticipatory and Reactive Forms of Blame Avoidance: Of Foxes and Lions. *European Political Science Review*, 9(4), 587–606.
- Hinterleitner, M. & Sager, F. (2020). Governing Elites under Pressure: Blame Avoidance Strategies and Welfare State Retrenchment, in: Careja, R., Emmenegger, P., & Giger, N. (eds) *The European Social Model under Pressure*. Wiesbaden: Springer, 109–122.
- Hirschman, A.O. (1994). Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Society. *Political Theory*, 22(2), 203–218.
- Hood, C. (2011). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Hood, C. (2014). Accountability and Blame Avoidance. In: M.A.P Bovens, R.E. Goodin & T. Schillemans (eds.), *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford: Oxford University Press, 603-616.
- Hood, C., Jennings, W., & Copeland, P. (2016). Blame Avoidance in Comparative Perspective: Reactivity, Staged Retreat and Efficacy. *Public Administration*, 94(2), 542-562.
- Hood, C., Jennings, W., Dixon, R., Hogwood, B., & Beeston, C. (2009). Testing times: Exploring staged responses and the impact of blame management strategies in two examination fiasco cases. *European journal of political research*, 48(6), 695-722.
- Johnson, D.D.P. & Tierney, D. (2019). Bad World: The Negativity Bias in International Politics. *International Security*, 43(3), 96-140.
- Kruif, I. de & Belahnichi, S. (26 april 2022). 'Kabinet had tóch geen aangifteplicht tegen ambtenaren toeslagenaffaire'. NOS. Geraadpleegd van <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2426621-kabinet-had-toch-geen-aangifteplicht-tegen-ambtenaren-toeslagenaffaire>
- Kuipers, S. & Brändström, A. (2019). *Accountability and Blame Avoidance after Crises*. Oxford Encyclopedia of Crisis Analysis. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale: Yale University Press.

McConnell, A. (2003). Overview: Crisis Management, Influences, Responses and Evaluation. *Parliamentary Affairs*, 56(3), 363-409.

McGraw, K.M. (1990). Avoiding Blame: An Experimental Investigation of Political Excuses and Justifications. *British Journal of Political Science*, 20(1), 119-131.

McGraw, K.M. (1991). Managing Blame: An Experimental Test of the Effects of Political Accounts. *American Political Science Review*, 85(4), 113-1157.

Mercer, J. (2005). Prospect Theory and Political Science. *Annual Review of Political Science*, 8, 1-21.

Mettler, S. & Soss, J. (2004). The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics. *Perspectives on Politics*, 2(1), 55–73.

Noordegraaf, M. (8 februari 2022). Parlementaire enquête Fraudebeleid en Dienstverlening gaat hopelijk meer leren dan 'afrekenen'. Geraadpleegd van <https://www.uu.nl/nieuws/parlementaire-enquete-fraudebeleid-en-dienstverlening-gaat-hopelijk-meer-leren-dan-afrekenen>

NOS (19 mei 2020). Financiën doet aangifte tegen eigen Belastingdienst in toeslagenaffaire. Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/2334384-financien-doet-aangifte-tegen-eigen-belastingdienst-in-toeslagenaffaire>

Olsen, J.P. (2015). Democratic Order, Autonomy, and Accountability. *Governance*, 28(4), 425–440.

Olsen, J.P. (2017). *Democratic Accountability, Political Order, and Change: Exploring Accountability Processes in an Era of European Transformation*. Oxford: Oxford University Press.

OM (7 januari 2021). Geen strafrechtelijk onderzoek naar Belastingdienst. Geraadpleegd van <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/01/07/geen-strafrechtelijk-onderzoek-naar-belastingdienst>

Parlement (z.d.-a). Parlementaire enquête dienstverlening, handhaving en fraudebestrijding bij overheidsdiensten. Geraadpleegd van [https://www.parlement.com/id/vlg9cll9yvwe/parlementaire\\_enquete\\_dienstverlening](https://www.parlement.com/id/vlg9cll9yvwe/parlementaire_enquete_dienstverlening)

Parlement (z.d.-b). Parlementaire ondervraging. Geraadpleegd van [https://www.parlement.com/id/vk89ctt9hsky/parlementaire\\_ondervraging](https://www.parlement.com/id/vk89ctt9hsky/parlementaire_ondervraging)

Parlement (z.d.-c). Recht van onderzoek: enquêtes en onderzoeken. Geraadpleegd van [https://www.parlement.com/id/vh8lnhrsd1rh/recht\\_van\\_onderzoek\\_enquetes\\_en](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrsd1rh/recht_van_onderzoek_enquetes_en)

Parlement (z.d.-d). Parlementaire onderzoeken 1875 – heden. Geraadpleegd van [https://www.parlement.com/id/vh8lnhrptxwz/parlementaire\\_onderzoeken\\_1875\\_heden#:~:text=De%20Tweede%20Kamer%20kan%20zelfstandig,het%20recht%20van%20parlementair%20onderzoek.](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrptxwz/parlementaire_onderzoeken_1875_heden#:~:text=De%20Tweede%20Kamer%20kan%20zelfstandig,het%20recht%20van%20parlementair%20onderzoek.)

Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend onrecht*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Parsons, C. (2007). *How to Map Arguments in Political Science*. Oxford: Oxford University Press.

Patashnik, E.M., & Zelizer, J.E. (2013). The Struggle to Remake Politics: Liberal Reform and the Limits of Policy Feedback in the Contemporary American State. *Perspectives on Politics*, 11(4), 1071–1087.

Polidano, C. (1999). The Bureaucrat who fell under a Bus: Ministerial Responsibility, Executive Agencies and the Derek Lewis Affair in Britain. *Governance*, 12(2), 201-229.

Raad van State (2020). Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid [bijlage Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78]. Geraadpleegd van <https://www.raadvanstate.nl/@121354/w04-20-0135/>

Resodihardjo, S.L., Carroll, B.J., Eijk, C.J. & Maris, S. (2016). Why Traditional Responses to Blame Games Fail: The Importance of Context, Rituals, and Sub-Blame Games in the Face of Raves gone Wrong. *Public Administration*, 94(2), 350-363.

Resodiharjo, S.L., Eijk, C.J., & Carroll, B.J. (2012). Mayor vs. Police Chief: The Hoek van Holland Riot. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 20(4), 231-243.

Romzek, B.S. & Dubnick, M.J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.

Ruiter, W.J.M. de (2019). *Walking the Tightrope: Political Accountability, Blame, and Ministerial Survival in two Parliamentary Systems* [proefschrift]. Universiteit Utrecht.

Scharpf, F.W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research: Theoretical Lenses on Public Policy*. Boulder, CO: Westview Press.

Soss, J.O., & Schram, S.F. (2007). A Public Transformed? Welfare Reform as Policy Feedback. *American Political Science Review*, 101(1), 111–127.

Streeck, W., & Thelen, K.A. (Eds.). (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Sulitzeanu-Kenan, R. (2010). Reflection in the Shadow of Blame: When Do Politicians Appoint Commissions of Inquiry? *British Journal of Political Science*, 40(3), 613–634.

Sulitzeanu-Kenan, R. & Hood, C. (2005). Blame Avoidance with Adjectives? Motivation, Opportunity, Activity and Outcome. Paper for ECPR Joint Sessions, Granada, April 2005.

Swinkels, M. & Ruiter, M. de (22 april 2015). Blame games in de polder: Het spel van overleven op het blauwe pluise van Vak K. *De Focus*. Geraadpleegd van [http://www.de-focus.nl/politiek\\_en\\_mensenrechten/blame-games-in-de-polder/](http://www.de-focus.nl/politiek_en_mensenrechten/blame-games-in-de-polder/)

Thiel, S. van (2021a). Blame avoidance, scapegoats and spin: Why Dutch politicians won't evaluate ZBO-outcomes. *Public Policy and Administration*, 0(0), 1-21.

Thiel, S. van (2021b). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding* (vierde herziene druk). Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Timmermans, S. & Tavory, I. (2012). Theory Construction in Qualitative Research: From Grounded Theory to Abductive Analysis. *Sociological Theory*, 30(3), 167-186.

Tversky, A. & Kahneman, D. (1981). The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science*, 211(4481), 453-458.

Tweede Kamer (z.d.) Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening. Geraadpleegd van [https://www.tweedekamer.nl/kamerleden\\_en\\_commissies/commissies/pefd](https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/pefd)

Vis, B. (2016). Taking Stock of the Comparative Literature on the Role of Blame Avoidance Strategies in Social Policy Reform. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(2), 122-137.

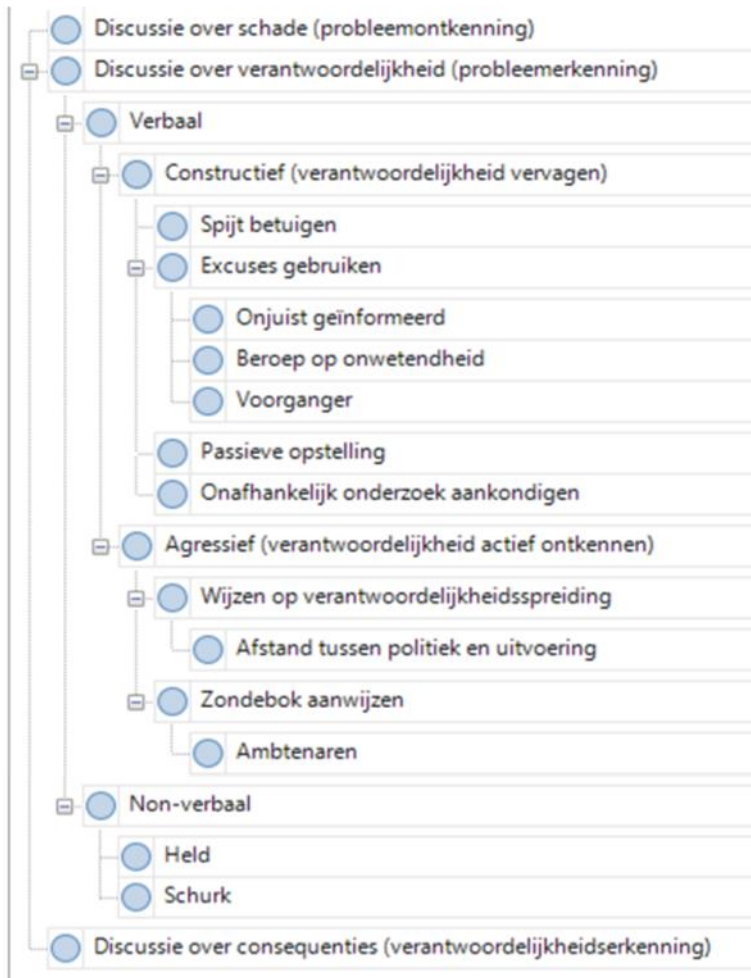
Weaver, R.K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), 371-398.

Weaver, R.K., & Rockman, B.A. (Eds.). (1993). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, DC: Brookings Institution.



## 9. BIJLAGEN

### 9.1 Oorspronkelijke codeboom



## 9.2 Definitieve codeboom

