

Politieke keuzes maken in groepsverband

Door Bertjan Verbeek

Hoogleraar internationale betrekkingen bij de opleiding Politicologie aan de RU. Onderzoekt crisisbesluitvorming in buitenlands beleid

Officieel worden in onze representatieve democratie politieke besluiten uiteindelijk genomen door de 150 leden van de Tweede Kamer. We weten echter dat veel, zo niet de meeste, beslissingen genomen worden binnen kleinere groepen, namelijk door het voltallige kabinet, of door de belangrijkste leden binnen het kabinet (al of niet in samenspraak met de fractievoorzitters van de coalitiepartijen). Het komt zelfs voor dat een kleine groep ambtenaren de grote lijnen van het beleid uitzet en dat het kabinet en het parlement daar weinig aan veranderen. Kortom, in politiek en bestuur worden veel belangrijke keuzes binnen kleine groepen gemaakt. De politieke wetenschap houdt zich daarom bezig met de vraag of de dynamiek van kleine groepen van invloed is op de besluitvorming.

Uit psychologische experimenten kennen wij het verschijnsel *risky shift*. Dit houdt in dat een kleine groep mensen gezamenlijk risicovollere en extremere beslissingen neemt dan elk individu van die groep afzonderlijk zou doen. Dit verschijnsel zien we terug in de op waarheid gebaseerde film *Das Experiment*, waarin burgers vrijwillig de rol op zich nemen van bewaker of gevangene in een gevangenis. In de dagen dat zij met elkaar dit rollenspel spelen, juttten de bewakers elkaar op om normen te stellen en deze steeds strenger te handhaven, uiteindelijk zelfs met fysiek geweld. Iets soortgelijks gebeurde in de Iraakse *Abu Graib*-gevangenis waar een kleine groep Amerikaanse bewakers elkaar aanzetten tot het mishandelen van Iraakse krijgsgevangenen.

Studies van buitenlands beleid laten zien dat beleidsmakers regelmatig op onzorgvuldige wijze beslissingen nemen. Zij stellen hun doeleinden niet duidelijk vast; ze brengen niet alle beleidsalternatieven in kaart; ze gaan onzorgvuldig om met nieuwe informatie die erop wijst dat de ingeslagen koers niet het gewenste effect heeft; of ze vergeten 'noodplannen' te bedenken. Toen de Nederlandse regering een besluit moest nemen over de Srebrenica-missie bestond er bijvoorbeeld nimmer helderheid over de prioriteit van de doeleinden. Ging het om het beschermen van de burgers van Srebrenica, ging het om het vergroten van het internationaal prestige van Nederland of ging het om het conformeren aan de normen die de Verenigde Naties hadden opgesteld inzake humanitaire probleemsituaties? Deze onzorgvuldigheid leidde ertoe dat Nederland, volgens de regels van de VN-missies, soldaten lichtbewapend naar Srebrenica zond, maar dat betekende tegelijkertijd dat de burgerbevolking niet kon worden beschermd bij een daadwerkelijke aanval op de enclave; sterker, zoals de militairen opmerkten, men kwam terecht in een bijna on-verdedigbaar gebied (Srebrenica ligt in een dal).

Dergelijke onzorgvuldigheden worden soms veroorzaakt door de dynamiek binnen kleine groepen. Binnen kleine groepen kan zich het psychologische verschijnsel voordoen dat individuele groepsleden die wel weten dat belangrijke zaken door de groep over het hoofd worden gezien hun kritiek niet durven spuien, omdat zij bang zijn dat zij door de overige groepsleden dan minder gewaardeerd zullen worden. Binnen dergelijke groepen zien we ook het verschijnsel dat iedereen politieke munt wil slaan uit wat succesvol beleid lijkt te worden: twijfels worden weggeredeneerd. Beide mechanismen hebben hetzelfde effect: onzorgvuldige besluitvorming. Er bestaan twee namen voor dit verschijnsel die in de pers vaak opduiken: groepsdenken (of *Groupthink*) en tunnelvisie.

Sommige omstandigheden vergroten de kans op tunnelvisie of groepsdenken. Dit is bijvoorbeeld het geval als een kleine groep erg hecht is, omdat men elkaar al langer kent of elkaar ook buiten de groep treft; als de groep geleid wordt door een persoon die weinig ruimte laat voor open discussies; als de tijdsdruk hoog is en als de reputatie van de groep op het spel staat. Zo negeerde de kleine hechte groep rondom Admiraal Kimmel op Pearl Harbor alle signalen dat Japan een aanval beraamde; zo ontkende een kleine groep binnen het Nederlandse kabinet niet de duidelijke bezwaren van de Europese lidstaten tegen het Nederlandse voorstel voor een Europees verdrag; en zo meende een kleine groep rondom de dominante Amerikaanse president Johnson dat de oorlog in Vietnam, ondanks aanwijzingen dat een overwinning hoogst onwaarschijnlijk was, gewonnen zou kunnen worden door steeds meer troepen te sturen.

Tunnelvisie en groepsdenken vindt ook in het bedrijfsleven of bij non-profit organisaties plaats. Jeroen Smits wijst bijvoorbeeld tunnelvisie bij de top van ABN AMRO aan als één van de verklaringen van de teloorgang van de bank. Een ander voorbeeld zijn de recente gerechtelijke dwalingen rond Lucia de B., de Schiedammer parkmoord en de Puttense moordzaak die de vraag oproepen of meervoudige strafkamers risico

lopen ten prooi te vallen aan tunnelvisie. We moeten overigens wel oppassen het predicaat groepsdenken of tunnelvisie niet te gebruiken om allerhande falen te beschrijven. Het moet gaan om een duidelijk herkenbare kleine groep die onder specifieke omstandigheden daadwerkelijk beslissingen heeft genomen.

Er is veel discussie of het Nederlandse politieke systeem tunnelvisie in de hand werkt of niet. Enerzijds wijst men vaak op het feit dat in Nederland altijd coalitiekabinetten regeren. Doordat elk kabinet bijna per definitie andersdenkenden met elkaar verenigt, zou binnen een kabinet automatisch ruimte zijn voor de inbreng van kritische geluiden, waardoor tunnelvisie minder waarschijnlijk wordt. Anderzijds kan juist het streven naar het in stand houden van de politieke coalitie zo'n hechte band tussen kabinetsleden smeden dat kritische gedachten onderdrukt worden omwille van de lieve vrede. Ook kan het zijn dat een coalitiegenoot geen kritiek formuleert op een plan dat voorligt in de hoop geen tegenstand te ontmoeten op een ander beleidsterrein. De Partij van de Arbeid ging daarom bijvoorbeeld akkoord met de politieke acties tegen Indonesië, omdat men bang was dat anders de invoering van de verzorgingsstaat niet door zou gaan.

In de politieke wetenschap is niet iedereen overtuigd van de betekenis en het effect van tunnelvisie of groepsdenken. Onderzoekers wijzen er terecht op dat bijna alle onderzochte gevallen beleidsfiasco's waren. Het is eigenlijk nog niet systematisch onderzocht of er veel gevallen zijn waarin wel sprake was van tunnelvisie, maar desalniettemin een beslissing werd genomen na een zorgvuldige procedure.

Dit heeft wetenschappers en beleidsadviseurs er echter niet van weerhouden uitgebreid na te denken over manieren om tunnelvisie of groepsdenken te voorkomen. Een belangrijk punt is ervoor te zorgen dat systematisch zo veel mogelijk aspecten van een probleem en van voorgestelde oplossingen openlijk worden bediscussieerd. De populairste vergadertechniek die vaak wordt aanbevolen, is ervoor te zorgen dat een van de groepsleden de rol op zich neemt van advocaat van de duivel. Deze persoon moet voortdurend kritische kanttekeningen plaatsen bij de uitspraken van de groepsleden en bovendien voorkomen dat bepaalde zaken (doeleinden, alternatieven, enz.) niet expliciet aan bod komen. Bovendien dient deze persoon ervoor te zorgen dat niet eerder een besluit wordt genomen dan nadat nog eens zorgvuldig naar alle aspecten van het probleem en de voorgestelde oplossing wordt gekeken.

De gevolgen van een tweede belangrijke oorzaak van tunnelvisie, de dominante leider, kan men verzachten door leiders te trainen in het leiden van open discussies; door verschillende individuen afwisselend voorzitter te laten zijn of door ervoor te zorgen dat de leider voor enige tijd de beraadslagingen verlaat, zodat de overige groepsleden opener over de problematiek kunnen discussiëren.

Veel van deze adviezen vinden hun oorsprong in de manier waarop President John F. Kennedy de kleine groep leidde die hem adviseerde rond de Cuba-Crisis. Kennedy verliet regelmatig de vergaderzaal om de groep verder te laten discussiëren. Bij terugkomst luisterde hij met een open mind naar hun bedenkingen. Daarnaast had hij zijn broer, die Minister van Justitie was, expliciet gevraagd tijdens de groepsbijeenkomsten de rol op zich te nemen van advocaat van de duivel.

Al met al kunnen we concluderen dat de dynamiek binnen kleine groepen, als er sprake is van tunnelvisie of groepsdenken, negatieve invloed kan hebben op de kwaliteit van beslissingen in politiek en bestuur. Hoewel veel bekend is over omstandigheden die dit bevorderen, is er nog geen overeenstemming over de vraag of tunnelvisie echt de belangrijkste factor is.

