

Af treden of Op treden?

Over schuld en symboliek bij wethouders in problemen

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Marije Huiting
Rixt de Jong
Paul Frissen
Martin Schulz**

W
Wethoudersvereniging

Marije Huiting MSc

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Rixt de Jong MSc

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

prof. dr. Paul Frissen

is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University.

dr. Martin Schulz

is co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en adjunct-directeur van de NSOB Denktank.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Wethoudersvereniging in het kader van de Onderzoeksagenda. De Wethoudersvereniging investeert in kennis over wethouders, gedeputeerden en waterschapsbestuurders om hen te ondersteunen in hun vakmanschap en sterker in te kunnen zetten op belangenbehartiging voor deze doelgroep. Onderzoek wordt uitgevoerd voor en door bestuurders en, zoals in het geval van dit onderzoek, door kennispartners.

Inhoudsopgave

- 1. Gestruikeld, gesneuveld, gevallen → 4**
 - 1.1 Aan wie sturen we de taart? → 4
 - 1.2 Eigen schuld ... → 6
 - 1.3 Een ander perspectief op aftreden → 7

- 2. Een knieval voor de samenleving → 9**
 - 2.1 Politiek als symbolische orde → 9
 - 2.2 Autonom domein → 11
 - 2.3 Rituele reiniging → 14

- 3. Gewoon aanblijven en optreden → 16**
 - 3.1 Aftreden of optreden: een flinterdunne scheidslijn → 16
 - 3.2 Waarvoor wethouders zeggen te zullen aftreden of optreden → 17
 - 3.3 Zichzelf versterkende dynamiek → 20

- 4. Aftreden of optreden: de afweging maken → 23**

- Geraadpleegde bronnen → 26**
- Onderzoeksverantwoording → 28**

1. Gestruikeld, gesneuveld, gevallen

Recordaantallen

‘Wethouders haken massaal af’ en ‘Zwartste collegeperiode ooit’ kopt Binnenlands Bestuur op 15 januari 2021. Aanleiding voor de koppen zijn de uitkomsten van het *Wethoudersonderzoek van 2020*. De berichtgeving en het onderzoek spreken van een ‘record’: nog nooit kwamen zoveel wethouders ten val. Uit het onderzoek komt het politiek-bestuurlijke klimaat als boosdoener naar voren. De verklaring voor de huidige hoge aantallen moet volgens Binnenlands Bestuur worden gezocht in een combinatie van factoren die het huidige politiek-bestuurlijke klimaat kenschetsen, zoals de financieel zorgelijke situatie waarin veel gemeenten zich bevinden, het hoge aantal fracties in de raad, en ‘het gebrek aan samenwerkend en verbindend vermogen om in een versplinterd politiek landschap er samen de schouders onder te zetten’.¹

1.1 Aan wie sturen we de taart?

Wie er de kranten en vakbladen nog eens op naslaat, ziet de afgelopen jaren regelmatig berichtgeving waarin wordt gesproken van ‘records’ die sneuvelen. Het ‘record’ aantal gesneuvelde wethouders van januari 2021 volgt op het ‘record’ van een jaar eerder. Ook toen kwam een ‘record’ aantal wethouders, zoals dat dan heet, ten val, sneuvelde, struikelde of hield het voor gezien. In de (voornamelijk lokale) media zijn tal van voorbeelden te vinden waarvan we er hier een paar noemen.

Een wethouder die, om een motie van wantrouwen te voorkomen, de eer aan zichzelf houdt, nadat een e-mail uitlekt dat hij tegen de wens van de raad toch een vergunning wil verlenen voor de verhuizing van een coffeeshop. Een wethouder die aftreedt nadat hij zelf constateert dat het vertrouwen in hem broos is geworden. Een wethouder die aftreedt omdat het debat over zijn gedrag langdurig aanhoudt nadat hij een burger die hem kritisch volgde voor dorpsgek had uitgemaakt. Maar ook een wethouder die aftreedt na een declaratiefout waarbij de wethouder 150 euro terugstort en de burgemeester meende dat het 300 euro moet zijn. Of een wethouder die vertrekt als hij vindt dat de gemeenteraad met een motie, gericht aan het college, de

¹ Bekkers & Bouwmans (2021).

subsidieverordening willekeurig toepast. En een wethouder die aftreedt, omdat hij onvoldoende steun ervaart vanuit zijn eigen politieke partij. Iedere keer is de reden voor het aftreden net even anders. En natuurlijk zijn in die inhoudelijke redenen voor het aftreden patronen te ontwaren, zoals bijvoorbeeld ook Bouwmans (2019) laat zien.

Opvallend in de berichtgeving over vallende wethouders is naar ons idee dat er steeds twee perspectieven tegelijkertijd in zitten. Ten eerste is er het perspectief van het ‘record’, van het jaar op jaar vestigen van een nieuw ‘record’ van aantallen gevallen wethouders. Vanuit het taalgebruik klinkt dat als iets dat gevierd dient te worden. Taart, slingers, cadeaus en bloemen lijken dan passend. ‘Record’ is een *amelioratief* woord, het heeft van nature een positieve bijklank en wordt daarom als woord gewaardeerd. Tegelijkertijd is de vraag wie hier nu eigenlijk iets heeft gepresteerd. Dus aan wie sturen we de taart voor het vieren van dit ‘record’? Het is dezelfde vraag die we onszelf stellen als weerdiensten melden dat er wederom hitterecords zijn gebroken. Ook dan blijft de vraag hangen wie de taart verdient. We begrijpen heel goed dat dit perspectief op het aftreden van wethouders cynisch kan klinken, maar we kunnen ook niet ontkennen dat het vallen, struikelen of sneuvelen van wethouders regelmatig in politieke zin wordt geforceerd en (in stilte) toegejuicht.

Ten tweede is er het perspectief van het vallen, sneuvelen, struikelen, weg moeten, moeten vertrekken en weggestuurd worden. Dit zijn *pejoratieve* woorden – woorden met een negatieve bijklank – die samen een veel minder florisant beeld oproepen. Vallen, sneuvelen en struikelen zijn immers woorden die uitdrukken dat een ongeluk in een klein hoekje zit. In dit perspectief komt tot uitdrukking dat de wethouder dan toch beter had moeten opletten. Hij is gevallen, gestruikeld, gesneuveld, omdat hij zelf onvoorzichtig was, omdat hij iets onhandigs of doms deed.² Het is toch echt (een beetje of vooral) zijn eigen schuld. Het is tegelijkertijd het perspectief dat duidelijk maakt dat een wethouder over werkelijk alles kan vallen, struikelen of sneuvelen. Daarmee komt ook tot uitdrukking dat het weg moeten en gedwongen vertrekken van de wethouder een (persoonlijk) tragische gebeurtenis is, die na de val wordt gevolgd door een periode van opkrabbelen.

2 Overall waar in dit essay de wethouder als ‘hij’ wordt aangeduid, dient vanzelfsprekend ook ‘zij’ te worden gelezen.

1.2 Eigen schuld ...

Als er een ding is dat opvalt bij inhoudelijke redenen voor het vertrek van wethouders, dan is het wel de mate waarin wethouders persoonlijke schuld wordt verweten, zo blijkt uit het Wethoudersonderzoek 2020. Zo zouden een ‘falende bestuursstijl’ en ‘gebrekkige projectverantwoordelijkheid’ problemen zijn waaraan in de werving van wethouders meer aandacht besteed zou moeten worden. Een wethouder wordt zo gezien als een soort supermanager. Hij dient altijd in control te zijn en als hij dat niet is, dan is dat zijn eigen fout. Dat is vanuit bestaande onderzoeken de eenvoudig te destilleren redenering.

In dit denken over wethouders is een sterk maakbaarheidsidee aanwezig. Over wethouders wordt dan gesproken in termen van falen, zwakte en tekortschieten en dat wordt door de meerderheid van de raad niet aanvaard. Wethouders worden dan beoordeeld of eigenlijk afgerekend op hun prestaties. Het is daarbij vaak niet al te moeilijk om een verhaal te vertellen waarin die prestaties tegenvallen, ware het alleen al omdat de toekomst onvoorspelbaar is, er altijd verrassingen optreden en een verwijt van gebrekkig risicomanagement of niet in control zijn snel gemaakt is. Daarvoor wordt dan iemand verantwoordelijk gehouden en die verantwoordelijke is in politieke zin meestal de wethouder. De Franse historicus en filosoof Rosanvallon (2019) spreekt van een *beschuldigingsdemocratie*. Dichter bij huis bracht onlangs ook Tjeenk Willink – in zijn rol als informateur – een dergelijke boodschap. In zijn eindverslag van de verkenning na de verkiezingen van 2021 staat: ‘De democratische rechtsorde is gebaseerd op vertrouwen en matiging. Het lijkt er echter op dat vertrouwen en matiging plaats hebben gemaakt voor wantrouwen en escalatie. ‘Verantwoording vragen’ wordt vervangen door ‘schuldigen zoeken’ en ‘van fouten leren’ wordt vervangen door ‘afrekenen’.³

De verantwoordelijkheid van de wethouder (maar ook van andere bestuurders in het openbaar bestuur) wordt al te gemakkelijk gezien als schuld-aansprakelijkheid, en niet als risicoaansprakelijkheid – die het feitelijk is.⁴ Pech moet weg. Bij schuldaansprakelijkheid wordt de aansprakelijk gestelde schuld voor de veroorzaakte schade toegerekend. Bij risicoaansprakelijkheid maakt het niet uit of de aansprakelijk gestelde persoonlijke schuld heeft, om aansprakelijk gehouden te kunnen worden. Zo is de gemeente bijvoorbeeld risicoaansprakelijk als wegbeheerder voor gebrekkige wegen.⁵ In politieke

3 Tjeenk Willink, 2021, p. 4.

4 Zie ook 6:162 BW.

5 <https://vng.nl/vragen-en-antwoorden/wat-is-het-verschil-tussen-schuld-en-risicoaansprakelijkheid>

zin draagt de wethouder voor verkeer en vervoer daarvan het risico. We gebruiken dit onderscheid tussen twee soorten aansprakelijkheid om politieke dynamieken te duiden (zoals die in het eindverslag van Tjeenk Willink). In de praktijk van het openbaar bestuur lijkt een vermenging plaats te hebben van aansprakelijkheidsdefinities: omdat alles wat misgaat in zijn portefeuille tot de verantwoordelijkheid van de wethouder wordt gerekend (risico-aansprakelijkheid/risicoverantwoordelijkheid) is dat dus ook zijn schuld (schuldaansprakelijkheid/schuldverantwoordelijkheid), want hij was degene die het had kunnen of moeten zien en dus ook had kunnen of moeten voorkomen.

1.3 Een ander perspectief op aftreden

Dit essay is tot stand gekomen op verzoek van de Wethoudersvereniging. De vraag die in dit essay centraal staat is welke rol en betekenis is weggelegd voor aftreden als de verantwoordelijkheid van de wethouder niet in termen van persoonlijke schuld wordt gezien. Directe aanleiding voor het stellen van deze vraag is de observatie dat er tussen landen, bijvoorbeeld tussen Nederland en België, grote verschillen bestaan in hoe er met deze idee van politieke schuld- of risicoaansprakelijkheid wordt omgegaan. Na de zogenaamde Pukkelpopstorm in 2011 waarbij vijf doden en meer dan honderd gewonden vielen, is in België voornamelijk aandacht besteed aan het lot van de slachtoffers en hun families en aan de acties die zijn ondernomen in hun belang. Media berichten amper over de vraag of hier ook politieke schuld aan de orde zou zijn. Het is de gewaarwording dat het blijkbaar ook anders kan, die aanleiding is voor dit onderzoek.

Van de ongeveer 1450 wethouders die Nederland heeft, zijn er in 2020 231 afgetreden, dat is zo'n 15% van alle wethouders. In een bestuursperiode van vier jaren komen er dus aardig wat wethouders ten val. Daar komt bij dat in het onderzoek dat wij voor het schrijven van dit essay hebben verricht onder zittende wethouders een kwart van de respondenten aangeeft dat hun positie in deze bestuursperiode al eens ter discussie is gesteld en zij toch zijn aangebleven. 'Aftreden' is als thema daarmee voor nagenoeg alle wethouders actueel, omdat ze het zelf hebben meegemaakt, omdat ze het bewust niet hebben gedaan of omdat een collega-wethouder – in hun college van B&W of in hun uitgebreide netwerk – voor deze keuze heeft gestaan. Aftreden, en vooral de vraag hoe we dat in Nederland beoordelen, is daarmee voor alle wethouders relevant. Het is ook altijd een actueel thema, alleen al door de voortdurende berichtgeving over wethouders in politieke problemen.

In het zoeken naar dat andere perspectief nemen we als uitgangspunt dat de wethouder niet alleen een persoon is, met een naam, een loopbaan en een politieke kleur, maar ook een ambt. Dat ambt draagt politieke verantwoordelijkheid. Zo is een wethouder bijvoorbeeld vanuit het ambt verantwoordelijk wanneer een begroting te laat wordt ingediend, ook als hij geen persoonlijke rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van deze vertraging. In de verhouding tussen ambt en persoon is het voor wethouders goed zich te realiseren dat het ambt de persoon draagt en niet andersom, hoewel de term ‘ambtsdrager’ dat lijkt te suggereren. De persoon die voor even wethouder mag zijn, ontleent zijn waardigheid, maatschappelijke positie en statuur aan het feit dat hij het ambt van wethouder vervult. Als de ambtsvervulling eindigt, gaat de waardigheid die bij het ambt hoort over naar een andere persoon. Die waardigheid is en blijft altijd verbonden met het ambt, niet met de persoon. Een wethouder is dan ook geen manager, maar een vervuller van een ambt dat onderdeel is van een politieke orde. In dit essay bezien we het aftreden dan ook niet als onderdeel van de inmiddels welhaast gewoon geworden persoonlijkheidscultus rondom politici, maar vanuit de plaats van het ambt in de politieke orde. Schuld roept al snel een beeld van een *blame game* op: er moet iemand persoonlijk boeten voor wat er is gebeurd en dus moet er ‘een kop rollen’. In verhitte debatten gaat het na een (politieke) crisis dan vooral over de vraag wie schuldig is.⁶ Bestaand onderzoek richt zich vanuit dit perspectief op strategieën die gebruikt kunnen worden om schuld te verschuiven of te vermijden.⁷ Een dergelijk perspectief brengt een focus op de persoon mee, terwijl bij het vervullen van een ambt, zoals het wethouderschap, er ook een perspectief mogelijk is waarin de focus meer op het ambt ligt. Het ambt is dan een institutie in een groter geheel, namelijk de symbolische orde die het politieke is.

6 Resodihardjo, Carroll, Van Eijk & Maris, 2016, p. 350-363.

7 Zie bijvoorbeeld Hood, 2011.

2. Een knieval voor de samenleving

Symbolisch aftreden vanwege de toeslagenaffaire?

Vlak voor de landelijke verkiezingen van 2021 rijst de vraag of het kabinet zou moeten aftreden vanwege de toeslagenaffaire. Nederland verkeert op dat moment nog midden in de coronapandemie en zit in een lockdown. De toenmalige fractievoorzitter van de VVD in de Tweede Kamer is er in december 2020 duidelijk over: aftreden, dat moet het kabinet niet doen. In een gesprek waar onder andere het rapport 'Ongekend Onrecht' over de kinderopvangtoeslag aan bod kwam, stelde Dijkhoff dat het kabinet zich wat hem betreft moest richten op herstel voor ouders en de coronacrisis, en dat een motie van wantrouwen gericht aan het kabinet een verkeerde reactie zou zijn op wat er is gebeurd. Aftreden is dan van 'hoog symbolische waarde', 'terwijl we midden in een coronacrisis zitten waarbij ik geen symboliek wil, maar gewoon een aanpak wil'.⁸

2.1 Politiek als symbolische orde

Het is moeilijk een beter of meer tot de verbeelding sprekend voorbeeld te vinden over de vraag wat aftreden betekent dan het debat over het al dan niet aftreden van het kabinet naar aanleiding van de toeslagenaffaire. De vraag of het aftreden alleen symbolisch is of nog meer betekent, houdt de gemoe-deren flink bezig. Zo buigt het Filosofisch Elftal van dagblad Trouw zich over de kwestie. Hun antwoord is: ja, aftreden is symbolisch, maar daarom niet minder belangrijk, kopt het bijbehorende artikel. Aftreden maakt onderdeel uit van een gezond politiek klimaat, en is daarmee cruciaal voor de democratie, zo valt in het artikel te lezen.⁹

Of het nou een debat in de gemeenteraad is over de kosten van een nieuwe rondweg, of de discussie in de Tweede Kamer over coronamaatregelen, we vinden vaak op enig moment iets van wat de politiek besluit, van wat het politieke proces oplevert of nalaat op te leveren. De kosten van die rondweg zijn te hoog of ze vallen eigenlijk wel mee en de rondweg is onzinnig of juist heel belangrijk. Of we vinden dat de maatregelen veel te strak zijn of juist veel te soepel. De oordelen zijn altijd inhoudelijk. We zijn echter veel minder

⁸ Punte, 2020.

⁹ Van Ditmars, 2021.

bezig om de politiek te beoordelen naar de principes die haar van nature vormen. We laten na te beoordelen hoe politiek als politiek presteert.¹⁰ Een belangrijk aspect in die beoordeling ligt in de *symbolische orde* die politiek de samenleving biedt. Politiek is een symbool. Politiek symboliseert (verzinnebeeldt) de strijd en conflict in de samenleving over al onze verschillen.

Hier is van belang op te merken dat symboliek in ons perspectief afwijkt van de gebruikelijke, alledaagse opvatting dat symboliek zou gaan om 'schijn', wat 'niet echt' is, 'geveinsd' zelfs. Wij zien de mens als een wezen dat betekenis geeft en verleent en de wereld ook slechts begrijpt vanwege betekenissen, alleen al omdat hij een taal heeft. Dit perspectief brengt een antropologische kijk op politiek met zich mee, omdat in de antropologie het inzicht dat politiek een relevant aspect van de cultuur van een samenleving is breed wordt gedragen.¹¹ Het politieke is dan te begrijpen als een verzameling van mythen, symbolen, instituties en rituelen waarin de macht zich uit en waar machtsverhoudingen (cultureel en structureel) vorm krijgen. Het is ook via deze culturele lijnen dat macht legitiem en aanvaardbaar wordt: door bijvoorbeeld rituelen waarin de verhalen over de machthebber en zijn orde worden bevestigd. Een politieke samenleving bestaat pas vanaf het moment dat de gemeenschap zich *voorstelt als* een politieke samenleving. En, in de tweede plaats, als degenen die deze voorstelling uitbeelden zich meteen onderscheiden van de groep of de samenleving (zij vertegenwoordigen de groep immers en werpen zich op om in naam ervan te spreken).¹² Het politieke verwijst, in de woorden van Rosanvallon, naar 'alles wat een polis vormt buiten het onmiddellijke bereik van de partijdige strijd om de macht, het dagelijks handelen van de overheid en het gewone leven van instituties'.¹³ Lefort duidt dit aan als *het politieke*, naast wat hij als *de politiek* omschrijft. De politiek zijn de bestuursorganen die zich bezighouden met politiek, als concrete verschijningsvormen van macht in de samenleving. Het politieke gaat over de verschillen in de samenleving waarover wij onderling strijd en conflict hebben, waarbij het politieke de constitutie van macht in een samenleving is. Het politieke is de politieke gemeenschap; het creëert de vormen, arrangementen en instituties waarin het politieke tot uiting komt. Politiek draait erom 'te bepalen wat nodig is en wat ertoe doet om al die vormen van strijd, conflict en hartstochtelijk oneens zijn te kanaliseren – om het antagonisme, het wij tegen zij in goede banen te leiden – zo dat fysiek geweld tussen mensen uitblijft'.¹⁴ Deze wisselwerking tussen maatschappelijke conflicten en de articulatie daarvan in het politieke, laat de verhoudingen tussen het politieke en

10 Schulz, Frissen & Schram, 2019.

11 Frissen, 2013.

12 Lefort, 2016.

13 Rosanvallon, 2019, p. 46.

14 Mouffe (2005) in Schulz, Frissen & Schram, 2019, p.13.

het maatschappelijke zien: maatschappelijke conflicten vinden hun weerslag in het politieke, maar onvrede over het politieke kan zich ook uiten in maatschappelijke onvrede of onrust.

Dat politiek een symbolische orde is (van de geweldloze omgang met strijd en conflict), heeft vergaande consequenties: *het kan namelijk ook anders*. Zonder deze symbolische orde van vreedzaam conflict resteert het recht van de sterkste en daaruit volgend nogal willekeurige coalitie- en machtsvorming. Waar het ons om gaat, is dat het symbolische karakter van politiek, de symbolisering zelf, heel moet blijven, niet kapot gemaakt mag worden. Met de ondergang van haar symbolische betekenis zou namelijk ook de orde verdwijnen die politiek aanbrengt in de samenleving.

2.2 Autonomo domein

De discussie rondom het aftreden van het kabinet vanwege de toeslagenaffaire laat ons, naast de betekenis van aftreden, nog iets zien. Er mag dan in de media een verhit debat gevoerd worden over de vraag of het kabinet moet aftreden of dat de Kamer het vertrouwen in het kabinet moet opzeggen, uiteindelijk is het de politiek zelf die hier over beslist. Dat geldt voor situaties in het lokale bestuur net zo. Al wordt in de media gesteld dat de positie van de wethouder onhoudbaar is geworden, of al geven maatschappelijke partners aan dat het politieke systeem vertragend werkt in de samenwerking: wat politiek toelaatbaar handelen is, welk gedrag wenselijk is en hoe de verhoudingen liggen, wordt door de politiek zelf bepaald. Zo vertelde een wethouder ons dat foto's van zijn huwelijk tot grote ophef hebben geleid in verschillende media, omdat aanwezigen zich niet aan de coronamaatregelen hadden gehouden. Ook raadsleden leken kritisch te zijn, en stelden in de media dat de wethouder hierover 'met de billen bloot moest'. Het voorbeeld laat zien dat de media een rol kunnen spelen in processen die tot aftreden kunnen leiden, soms initiërend, maar ook wel volgend, escalerend of mediërend. In het genoemde voorbeeld had de ophef in de media geen politieke consequenties voor deze wethouder, en werden uiteindelijk zelfs helemaal geen vragen gesteld door raadsleden of moties ingediend over deze gebeurtenis. Er wordt met andere woorden geen politiek gevolg gegeven aan uitlatingen van en in media. In een rapport, waaraan twee van ons hebben bijgedragen, over wethouder Van Rey in Roermond, stond als conclusie dat er sprake was van een evidente schijn van belangenverstrengeling.¹⁵ Het was echter aan de gemeenteraad van Roermond hieraan politieke betekenis te verlenen. De wethouder kon aanblijven.

¹⁵ Sorgdrager, Frissen, Schulz & Ferket, 2012.

Het politieke is, anders gezegd, een autonoom domein. In het politieke krijgt de strijd om macht in de omgang met conflicten en verschillen gedaante. Dat is ook een kernwaarde in onze democratie: de strijd wordt altijd tijdelijk beslecht ten gunste van een bepaalde coalitie van politieke partijen of groepen in de samenleving. De voorwaarden voor het samenleven zijn in een democratie immers niet al vastgelegd door een autoriteit of een bepaalde traditie.¹⁶ Het politieke is autonoom, omdat het legitimiteit aan zichzelf ontleent en niet aan een hogere orde.¹⁷ Zo gezegd is politiek ook altijd metapolitiek: 'politiek gaat met andere woorden altijd over de culturele inhoud en betekenis van politiek in een breder perspectief van maatschappelijke en politieke verhoudingen'.¹⁸

Politiek is in potentie grenzeloos, gezien het autonome karakter ervan. Er is geen instantie (ook de kiezer niet) die politiek grenzen oplegt, dat kan alleen het politieke zelf doen.¹⁹ Dat alleen politiek zichzelf kan begrenzen, brengt een verantwoordelijkheid met zich mee voor politieke actoren. Het gedrag en handelen van politieke actoren kan een negatief effect hebben op de politiek en daarmee de institutie ondermijnen en in een kwaad daglicht stellen.²⁰ Politieke actoren zijn immers de belichaming van de politiek en de macht. In de politieke gemeenschap vinden maatschappelijke kwesties hun symbolische articulatie, evenals onenigheid in de samenleving. Het is in het politieke dat maatschappelijke strijd betekenis krijgt, mits de politieke gemeenschap de juiste vormen, arrangementen en instituties inricht en onderhoudt. Dan gaat het bijvoorbeeld om het vormgeven van arrangementen voor inspraak van de raad bij overeenkomsten die worden gesloten in en met een netwerk van externe partijen. Of om het opstellen van een protocol voor het melden van integriteitskwesties.

Zoals gezegd kan de legitimiteit van politiek ook schade worden toegebracht als deze vormen, arrangementen en instituties worden ondermijnd en niet meer in staat zijn de maatschappelijke strijd te articuleren en tot compromis of consensus te brengen.

16 Rosanvallon, 2019, p. 48.

17 Machiavelli is in dit denken een belangrijk auteur, omdat hij stelt dat het politieke een autonoom domein is dat zelf zijn grenzen bepaalt en aan andere domeinen grenzen stelt. Zie bijvoorbeeld Frissen, 2018.

18 Waarmee overigens ook meteen duidelijk is dat alle crises in de bestuurscultuur alleen door de politiek zelf kunnen worden opgelost. Zie bijvoorbeeld Frissen, 2013, p. 101.

19 Schulz et al, 2019.

20 Frissen et al, 2017.

Lefort stelt dat de democratie leeft van de tegenstelling dat aan de ene kant de macht van het volk uitgaat en aan de andere kant de macht van niemand is. De plek van de macht moet leeg blijven. Hier zit ook de zelfbegrenzing van het politieke: het politieke dient te verhinderen dat bestuurders/politici of groepen zich blijvend de macht toe-eigenen of incorporeren.²¹ De voorwaarden voor de strijd om de macht moeten voortdurend worden beschermd en waar nodig bijgesteld door de politieke gemeenschap. 'Aan de ene kant blijft de machtsuitoefening afhankelijk van de strijd tussen partijen; aan de andere kant verleent deze nauwkeurig vastgestelde strijd de conflicten die zich in de samenleving afspelen een soort legitimiteit en biedt hij ze het symbolische kader dat ervoor zorgt dat ze niet in burgeroorlog ontaarden'.²²

Het voorkomen dat de macht permanent wordt toegeëigend en de meervoudige begrenzing in de democratische rechtsstaat zoals wij die kennen, is een continu, dynamisch proces. Volgens Rosanvallon is dit ook een fundamentele eigenschap van de democratie: de democratie is onlosmakelijk verbonden met een proces waarin wordt onderzocht en geëxperimenteerd en dat zich continu ontwikkelt. Democratie, als vormgeving van de politieke orde, is zodoende nooit af, maar permanent werk in uitvoering.²³ In meer algemene zin wordt in de antropologie ook gesteld dat een volmaakte orde star en dood is: de dynamische werkelijkheid ontsnapt aan door mensen geconstrueerde ordeningen.²⁴

Als politiek een symbool is en een symbolische orde vormt, dan kan aftreden van wethouders ook alleen goed worden begrepen in het licht van deze symbolische ordening. Vanuit een antropologisch perspectief op deze symbolische orde zijn rituelen te definiëren als 'sociale handelingen met symbolische waarde die van betekenis zijn voor ons begrip van sociale structuren en processen, en daarmee een belangrijke rol vervullen in onze instituties en democratische processen'.²⁵ Aftreden is daarmee een rituele daad in een symbolische ordening. Aftreden is symbolisch, dat is wat het is, daarvoor is het bedoeld. Het is de knieval van het bestuur (van de wethouder of in het geval van de toeslagenaffaire van de regering) voor de samenleving, omdat er iets heel erg is misgegaan en iemand daarvoor de politieke, de symbolische, de risicoansprakelijke, verantwoordelijkheid moet nemen.

21 Lefort, 2016.

22 Lefort, 2016, p. 103.

23 Rosanvallon, 2019.

24 Reis, 1996, p.11.

25 Turner, 1995.

2.3 Rituele reiniging

Aftreden is echter niet alleen van symbolische, maar preciezer nog van rituele betekenis. We bezien rituelen vanuit een antropologisch perspectief: als sociale handelingen met symbolische waarde, die van betekenis zijn voor ons begrip van sociale structuren en processen, en daarmee een belangrijke rol vervullen in onze instituties en democratische processen.²⁶ Rituelen maken reiniging, ontsmetting en genezing mogelijk.²⁷ Rituelen zijn een symbolische expressie van sociale en politieke verhoudingen. Als de orde is aangetast, of wordt ondermijnd, kan reiniging, ontsmetting of genezing zorgen voor herstel.²⁸ Aftreden is vanuit een symbolisch perspectief te bezien als ritueel gericht op het betekenisvolle herstel van de symbolische politieke orde.²⁹ Daarom is aftreden plicht voor wethouders als de orde is verstoord. Natuurlijk valt daarbij uitstekend van opvatting te verschillen over de vraag wanneer en in welke mate de symbolische, politieke orde daadwerkelijk is verstoord.

Deze rituele waarde van het aftreden is alleen goed te begrijpen als we de dualiteit van de positie van de wethouder nader analyseren. De wethouder is namelijk tegelijkertijd een ambt en een persoon. Dat lijkt misschien hetzelfde, maar is in de praktijk behoorlijk verschillend. We hebben dat in eerder werk gedemonstreerd met onderstaande tabel.³⁰

ASPECT	NADRUk OP HET AMBT	NADRUk OP DE PERSOON
Focus ...	De rol van de wethouder in de symboliek van politiek	Hoe de specifieke persoon het doet als wethouder
Tijdsperspectief ...	Historisch, lange duur, continuïteit	Momenteaan, korte termijn, begrensde periode, horizon
Maatschappelijke kwesties ...	Verschillen en strijd tot compromis brengen, macht en tegenmacht	Benoemen, oplossen, 'fiksen'
Norm voor succes ...	Legitimiteit en statuur van het ambt	Neergezette prestaties, aantoonbare eigen resultaten

26 Turner, 1973, p. 1100-1105.

27 Frissen, 2018, p.194

28 Zie ook Douglas, 2002 (in Frissen, 2018, p.190 e.v.).

29 Frissen, 2018.

30 Schulz, Huiting & Frissen, 2020.

ASPECT	NADRUK OP HET AMBT	NADRUK OP DE PERSOON
Verhouding tussen ...	Het ambt draagt de persoon	De persoon geeft invulling aan het ambt
Attributie ...	De wethouder	Deze wethouder

De wethouder is dus altijd zowel een ambt als een persoon, of – in de woorden van Kantorowicz – de wethouder is een *Body politic* en een *Body natural*. “*His Body natural (if it is considered in itself) is a Body mortal, [...] But his Body politic is a Body that cannot be seen or handled, consisting of Policy and Government, and constituted for the Direction of the People, and the Management of the public weal, and this Body is utterly void*”.³¹ Kantorowicz laat zien hoe dergelijke symboliek in de middeleeuwen is ontstaan – een middeleeuwse koning bezit twee lichamen, het natuurlijke dat vergankelijk is en het politieke dat soeverein en ontoegankelijk is – en Lefort vertaalt dit vervolgens naar een democratische rechtsstaat: ‘geen enkele macht is aan een lichaam verbonden. De macht verschijnt als een lege plaats en zij die haar uitoefenen als eenvoudige stervelingen die haar slechts tijdelijk bezetten; slechts met geweld of door middel van een list kunnen zij zich blijvend op het pluche nestelen’.³² De tijdelijke uitoefenaars van de macht moeten erop toezien dat de lege plek van de macht niet blijvend wordt gevuld, maar dat er te allen tijde ruimte blijft voor pluriformiteit, voor de articulatie van verschil en strijd, die in de samenleving bestaat. De vraag waarvoor de wethouder zichzelf dus gesteld ziet, is of in het geval van een gebeurtenis die de politieke orde verstoort, vanuit het ambt (vanuit de *Body politic*) zelfreiniging van het politieke systeem wenselijk is. Bij aftreden worden dan de *Body politic* (het ambt) en de *Body natural* (persoon) van elkaar gescheiden. Dat maakt aftreden ook tot een hele persoonlijke vraag, omdat de belangen van het ambt en de belangen van de persoon in de praktijk behoorlijk uit elkaar kunnen lopen. De persoon kan een hypotheek hebben, een loopbaanplan, ambities, verwachtingen en stevig hebben geïnvesteerd in zijn positie, het ambt niet. Verschillende wethouders vertelden ons dat er hierdoor ook een persoonlijke afhankelijkheid kan zijn van het ambt. Zeker als de wethouder in kwestie buiten de politiek weinig kwalificaties heeft. Hoe wethouders die persoonlijke belangen wegen, tegenover de zelfreinigende behoefte van politiek en de rol van het ambt daarin, kunnen zij alleen zelf bepalen.

³¹ Overgenomen uit Frissen, 2018, p. 260-261. Kantorowicz (1957) presenteert het onderscheid tussen de *Body natural* en de *Body politic* overigens aan de hand van het voorbeeld van een koning, die ook dezelfde twee ‘lichamen’ heeft.

³² Lefort, 2016, p.48.

3. Gewoon aanblijven en optreden

3.1 Aftreden of optreden: een flinterdunne scheidslijn

De uitspraak van Dijkhoff naar aanleiding van de toeslagenaffaire gaat niet alleen over de vraag of aftreden wenselijk is. De toenmalig fractievoorzitter van de VVD in de Tweede Kamer geeft niet alleen aan dat hij in dit specifieke geval niet op symboliek zit te wachten. Hij biedt ook een alternatief: hij wil een aanpak. Er moet worden gehandeld. Het kabinet moet zorgen dat de problemen worden opgelost en dat de gedupeerde ouders worden gecompenseerd. Het kabinet moet niet aftreden, maar optreden. In meer algemene zin zouden we kunnen zeggen dat iedere wethouder – van wie de positie ter discussie wordt gesteld – zichzelf de vraag kan stellen of hij aftreedt of optreedt. Daarbij kunnen er dan steeds redenen zijn omwille van het ambt of de persoon. Dat geeft vier mogelijke combinaties: aftreden-ambt, aftreden-persoon, optreden-ambt en optreden-persoon. We zetten ze kort neer in onderstaand schema.

	AFTREDEN	OPTREDEN
Ambt	Rituele reiniging van politiek die een symbolische ordening van de samenleving is, bijvoorbeeld als anderen fouten hebben gemaakt of het politieke systeem als geheel faalt.	Beschermen van de symbolische ordening als er bijvoorbeeld misplaatste aanvallen op het ambt worden gedaan of gemaakte fouten moeten worden hersteld.
Persoon	Plaats maken voor iemand anders omwille van kwesties die de mens betreffen die toevallig wethouder is, zoals er geen zin meer in hebben, zelf een fout gemaakt hebben of worstelen met een integriteitskwestie.	Beschermen van de eigen positie, bijvoorbeeld als de wethouder persoonlijk wordt aangevallen.

De antwoorden op de vragenlijst die we onder wethouders hebben uitgezet, laten zien dat wethouders ook aan het aanblijven en optreden sterke symbolische waarde toekennen. Zij zien in het optreden een symbolisch signaal aan de samenleving dat er verantwoordelijkheid wordt genomen om fouten te herstellen en te zorgen dat het in de toekomst beter zal gaan.

In de praktijk zijn de grenzen tussen deze vier afwegingen natuurlijk flinterdun. Waar de ene wethouder een kwestie zwaarwegend en rituele reiniging passend acht door af te treden, kan de andere in diezelfde situatie kiezen voor optreden en het herstellen van gemaakte fouten. Praktijksituaties kunnen op verschillende manieren worden uitgelegd en zijn daarmee in zichzelf politiek. We merken hier op dat wij geen normatief oordeel hebben over de vraag of aftreden of optreden beter of meer passend is in specifieke situaties, noch hebben wij een oordeel over de vraag of ambtelijke overwegingen of persoonlijke overwegingen ‘beter’ of ‘meer passend’ zijn. Het is aan de politiek om dat in concrete situaties te beoordelen.

3.2 Waarvoor wethouders zeggen te zullen aftreden of optreden

We hebben de anno 2021 zittende wethouders een lijst met mogelijke redenen om af te treden voorgelegd en gevraagd of de betreffende redenen hen aanleiding tot aftreden zouden geven. Een aangenomen motie van wantrouwen is voor 90% van de wethouders reden om af te treden. Dat is om twee redenen interessant. Ten eerste, omdat het herkenbaar is. Als het vertrouwen van de meerderheid van de gemeenteraad verloren gaat, dan is dat een aanleiding om op te stappen. Er zijn ook genoeg wethouders voor wie dit de enige reden is om op te stappen. Een wethouder noemde dat treffend: “Als ze van me af willen, zullen ze me moeten wegsturen.” Dat staat dan in contrast tot een andere wethouder die overigens even treffend formuleerde: “Nou, tot een motie van wantrouwen laat ik het niet komen hoor. Als ik merk dat die op tafel komt, ben ik weg. Dan hoeft het van mij niet meer.” Ten tweede is het interessant, omdat blijkbaar niet alle wethouders aangeven af te zullen of willen treden bij een motie van wantrouwen. We hebben daarvoor geen verklaring gevonden. Het zou kunnen dat wethouders bij een motie van wantrouwen geen keuze ervaren om te blijven of af te treden – dat ze een motie van wantrouwen automatisch gelijkschakelen met aftreden. Daardoor zien ze dan een motie van wantrouwen niet als reden om af te treden. Of dat wethouders de motie van wantrouwen niet zien als iets persoonlijks, maar juist als gerelateerd aan het ambt, waardoor het geen oproep tot aftreden is, maar een oproep tot optreden. In onderstaande tabel geven we de redenen weer waarvan wethouders zeggen dat ze er al dan niet voor zouden aftreden.

VANUIT	REDEN VOOR AFTREDEN	AANTAL	IN%
Ambt/ persoon	Een aangenomen motie van wantrouwen	133	90 %
Persoon	Verantwoordelijkheid nemen voor een eigen fout door af te treden	104	71 %
Ambt	Vertrouwensbreuk in het college/ het bestuur	98	67 %
Persoon	Integriteitskwestie vanuit het privé-domein	95	65 %
Persoon	Te weinig vertrouwen in mijn persoonlijk functioneren vanuit mijn eigen fractie	84	57 %
Ambt	Een integriteitskwestie die ambtshandeling betreft	83	56 %
Persoon	Een onwerkbaar bestuurscultuur	67	46 %
Persoon	Een aantrekkelijkere andere functie aangeboden krijgen	55	37 %
Ambt	Verstoorde verhouding tussen de gemeenteraad en het college	50	34 %
Ambt	Collegialiteit van bestuur: samen besturen = samen aftreden	46	31 %
Ambt	Het nemen van verantwoordelijkheid in het algemene belang	42	29 %
Persoon	Negatieve balans tussen wat ik in mijn bestuurlijke ambt stop en wat ik eruit haal	28	19 %
Persoon	Ik krijg te weinig ruimte om de door mij gedane beloftes uit te voeren	25	17 %
Ambt	Een aangenomen motie van afkeuring	22	15 %
Persoon	Te hoge werkdruk	19	13 %
N.v.t.	Anders, namelijk [open antwoord respondent]	10	7 %
Ambt	Een aangenomen motie van treurnis	9	6 %
Persoon	Het lukt mij niet om in mijn termijn de resultaten te boeken die ik zou willen zien	8	5 %
Ambt	Fout van de voorganger	6	4 %

De misschien wel meest in het oog springende uitkomst van ons onderzoek naar redenen voor aftreden of optreden bij wethouders is dat wethouders in overgrote meerderheid bereid zijn om af te treden naar aanleiding van een eigen fout (71%), maar absoluut niet naar aanleiding van een fout van een voorganger (4%). Daarmee leggen wethouders zelf een stevige nadruk op de persoonlijke kant van het wethouderschap en de personalisering van politiek leiderschap. Gevraagd naar redenen waarvoor ze zouden aanblijven en optreden, geeft ongeveer de helft van de wethouders ook expliciet aan bij fouten van de voorganger juist aan te blijven en op te treden om die fouten op te lossen (zie de tabel hierna). Iemand zal er immers voor moeten zorgen dat het goed komt en nu eens goed wordt gedaan. Bij de hoogst scorende redenen om af te treden, zitten uiteindelijk toch meer als ‘persoonlijk’ dan als ‘ambtelijk’ te kwalificeren redenen. Bij de redenen om aan te blijven en op te treden is dat precies andersom. Daar zijn de belangrijkste redenen om te blijven wat meer ambtelijk dan persoonlijk (zie tabel hierna).

VANUIT	REDEN VOOR OPTREDEN	AANTAL	IN%
Ambt	Voor de continuïteit en stabiliteit van het college/ het bestuur	92	64 %
Ambt	Verantwoordelijkheid nemen voor het herstel van fouten van voorgangers door aan te blijven	81	57 %
Ambt	Ten behoeve van het algemeen belang	75	52 %
Persoon	Als ik een fout maak, neem ik door aan te blijven verantwoordelijkheid om die fout op te lossen	68	48 %
Persoon	Ik treed niet af voor de fouten van mijn voorganger	67	47 %
Ambt	Voor de continuïteit en stabiliteit van het beleid	60	42 %
Ambt	Het is aan de raad om te besluiten dat ik moet aftreden, die keuze maak ik niet zelf	45	31 %
Ambt	Wat het probleem ook is, dat los je niet op met aftreden	41	29 %
Persoon	Ik wil politieke beloftes waarmaken	38	27 %
Persoon	De waardering die de bevolking voor mij heeft	36	25 %
Ambt	Collegialiteit van bestuur: de anderen stappen ook niet op	31	22 %

VANUIT	REDEN VOOR OPTREDEN	AANTAL	IN%
Ambt	Met aftreden en een nieuwe wethouder, gedeputeerde of dagelijks bestuurslid van een waterschap zoeken gaat veel tijd verloren, terwijl nu moet worden gehandeld	29	20 %
Persoon	Dit is de beste plek om een maatschappelijke bijdrage te leveren, dus daar blijf ik zo lang mogelijk	19	13 %
Persoon	Mijn partij heeft geen betere kandidaat dan ik	18	13 %
Persoon	Dit bestuurlijke ambt past goed bij mij als persoon, ik wil dat niet opgeven	15	10 %
Persoon	Aftreden vormt op dit moment een te grote kostenpost voor de gemeente, de provincie of het waterschap	12	8 %
Persoon	Het oogsten van persoonlijke investeringen in de politiek	6	4 %
Persoon	Ik vermijd het gezichtsverlies van aftreden zo lang mogelijk	5	3 %
N.v.t.	Anders, namelijk: [open antwoord respondent]	6	4 %

Als we wethouders vragen welke redenen voor hen belangrijk(er) zijn in hun afweging om eventueel aan te blijven en op te treden, valt ook op dat de meeste redenen die heel laag scoren (die blijkbaar geen of een marginale rol spelen) aan de persoon gerelateerd zijn. Gezichtsverlies vermijden, de persoonlijke investering in de politiek oogsten of een mismatch tussen de persoon en het ambt zijn weinig geopperde redenen om aan te blijven of op te treden.

3.3 Zichzelf versterkende dynamiek

Grote aantallen wethouders zijn in de afgelopen jaren uit het ambt vertrokken: het zou gaan om records. Ook hebben we gezien dat de dominante tendens, vastgesteld in eerder onderzoek, is dat er in Nederland rondom het vertrek van wethouders (maar ook breder van andere ambtsdragers) een sfeer van 'eigen schuld' hangt. Ons onderzoek bevestigt dat beeld, omdat het laat zien dat wethouders zelf vooral geneigd zijn om af te treden om redenen die de persoon betreffen. Het politieke leiderschap is in de afgelopen decennia

sterk gepersonaliseerd. Dat heeft een zichzelf versterkende dynamiek in het leven geroepen. Wethouders zetten zelf steeds meer in op de persoonlijke kant van het wethouderschap. Het gaat niet om *de* wethouder, maar om *deze* wethouder. Door succes te claimen, door dingen voor elkaar te willen krijgen voor de gemeenschap, door de focus op de eigen bestuursperiode en ga zo maar door werken wethouders *zelf* een dynamiek in de hand waarin ook de gemeenteraad op zoek gaat naar persoonlijk falen en persoonlijke fouten van de wethouder. We hebben geen idee wie hier ooit mee begonnen is, de wethouders of de gemeenteraden, of misschien is het wel allemaal afgekeken van een andere bestuurslaag waar diezelfde dynamiek zich heeft ontwikkeld. Dat maakt uiteindelijk niets uit. Het punt is: er bestaat een zichzelf versterkende dynamiek waarin wethouders en gemeenteraden elkaar opjagen in een op de persoon gespeeld spel van falen en succes. We benadrukken: de wethouder speelt in die dynamiek een even grote rol als de gemeenteraad.

Paradoxaal genoeg maakt deze dynamiek dat het aftreden van wethouders in grote aantallen weinig betekenis heeft voor de symbolische kant van het ambt. Of het nu gaat om (af)gedwongen of om zelf gekozen vertrek vanwege aan de persoon toe te schrijven redenen – voor het herstellen en reinigen van de politiek als symbolische orde helpt dat weinig. Sterker nog, door de sterke nadruk op de persoonlijke kant van het wethouderschap dreigt de betekenis van en voor het ambt buiten beeld te raken. Anders gezegd: door alle aftredens vanwege aan de persoon toe te schrijven redenen raakt niet alleen in aantal, maar ook in betekenis het aftreden omwille van het ambt onderge-sneeuwd. Er zijn eenvoudigweg te veel aftredens om te gevarieerde redenen om nog van een succesvolle zelfreiniging van politiek als symbolische orde te kunnen spreken. En dat is helaas niet zonder risico, omdat zonder die *zichtbare* zelfreiniging politiek als symbolische orde van de samenleving legitimiteit kan verliezen. Dat verzwakt de positie van politiek als hoogste vorm voor de geweldloze beslechting van conflicten over verschillen in onze samenleving. Met andere woorden, hoe meer politiek gepersonaliseerd raakt, des te meer verliest politiek betekenis als symbolische orde voor de samenleving en des te minder kan politiek dienen als vehikel voor het vormen van consensus en compromis over onze verschillen.

Het doorbreken van deze dynamiek zal niet eenvoudig zijn. Immers, bij alle druk die wethouders nu al hebben om zelf goed te presteren en geen fouten te maken, zullen ze in de toekomst niet ineens geneigd zijn om meer of eerder af te treden voor fouten van voorgangers bijvoorbeeld – iets dat wel een reinigende werking in politieke zin zou hebben.³³ Daar zou het inzicht kunnen

33 Als burgers grote schade lijden door overheidsoptreden en die schade niet valt toe te rekenen aan zittende bestuurders, is aftreden in symbolische zin van het grootste

helpen dat deze druk ook mede zelf veroorzaakt wordt door wethouders, door de nadruk die ze leggen op persoonlijke successen en triomfen. Misschien dat de geleidelijke weg uit de zichzelf versterkende dynamiek er daarmee een is die wethouder en gemeenteraad in gezamenlijkheid zouden kunnen of misschien wel moeten gaan: de wethouder legt minder nadruk op wat hij als persoon allemaal in het ambt voor goeds doet en de raad gaat minder op zoek naar persoonlijk fouten van de wethouder of wrijft hem eventuele fouten minder persoonlijk aan. Maar ja, of er veel mensen te vinden zijn die daarvoor de politiek zijn ingegaan ...?

belang voor de legitimiteit van de politiek en daarmee van het politieke. We noemen de Schipholbrand, de aardbevingen in Groningen, de toeslagen – voorbeelden die voor zich spreken en ongetwijfeld met vele lokale voorbeelden kunnen worden aangevuld.

4. Aftreden of optreden: de afweging maken

De wethouder is alleen gehouden af te treden als de raad een motie van wantrouwen aanneemt. In alle andere gevallen is het de wethouder zelf die kan bepalen of hij in een specifieke situatie aftreedt of optreedt. Dan is het belangrijk te weten dat de wethouder zowel een persoon is die een functie vervult als een persoon die ambtsdrager is. Dat betekent dat de persoon het ambt draagt, maar ook dat het ambt de persoon draagt. Persoon en ambt zijn analytisch te onderscheiden, maar niet te scheiden. Het is altijd de persoon die aan het ambt invulling geeft.

Aftreden is altijd ingrijpend, heeft zware betekenis en gevolgen, voor de persoon, maar ook voor het ambt in de bredere context van de politiek en het politieke. Zo vertelde een wethouder ons dat er aan zijn aftreden een heel proces vooraf was gegaan, met vele slapeloze nachten. Ook had het verwerken van dit ‘verlies’ na zijn aftreden nog ruim een jaar geduurd. Aftreden is zeker ingrijpend als de wethouder in persoonlijke zin – die van schuldaansprakelijkheid – verantwoordelijk wordt gehouden voor het feit of de feiten die tot het aftreden hebben geleid of gedwongen. Als de wethouder echter aftreedt om symbolische redenen – als er sprake is van risico-aansprakelijkheid, of als de politieke orde herstel of reiniging behoeft – is dat natuurlijk evenzeer ingrijpend. De zwaarte is dan wel van een andere orde, die voor de persoon – hoe paradoxaal dat ook klinkt – een zekere lichtheid kan betekenen. Het aftreden is dan immers te zien als een symbolische handeling die bijdraagt aan het herstel van de politieke orde en dus te karakteriseren is als een betekenisvol en misschien wel groots gebaar. Dan valt het aftreden politiek te waarderen omdat het een bijdrage levert aan herstel van legitimiteit. Het blijft een zware beslissing, maar de persoon treft geen blaam, en verdient eerder waardering, juist omdat hij aan het ambt voorrang heeft gegeven boven de persoon. Als de orde is hersteld en na een politiek relevante markering – bijvoorbeeld nieuwe verkiezingen – kan de persoon in kwestie ook weer terugkeren in het ambt of anderszins. Hij heeft zich door af te treden immers een beschermer getoond van de legitimiteit van de politiek als symbolische orde. Alleen al daarom is bescherming van de persoon na symbolisch aftreden ook van groot belang. Voorkomen moet worden dat symbolisch aftreden wordt belemmerd door factoren die de bestaanszekerheid (niet alleen in materiële zin) van

de persoon aantasten. Passende voorzieningen zijn daarvoor dus geboden en legitiem.³⁴

ASPECT	SCHULD (PERSOON)	SYMBOLIEK (AMBT)
Waardering	Soms eerloos, vaak beschadigd	Eervol, soms heroïsch
Consequentie	Vertrek uit de politiek	Terugkeer in de politiek mogelijk
Gevoeld gewicht	Zwaarte	Zwaarte met een zekere lichtheid
Aansprakelijkheid	Schuldaansprakelijkheid	Risicoaansprakelijkheid

Aftreden is altijd politiek en daarmee vanzelf ook metapolitiek. Dat betekent dat met de politieke vraag over aftreden ook altijd de vraag aan de orde is wat het aftreden al dan niet betekent voor politiek als symbolische orde. De vraag wat aftreden dan wel optreden betekenen voor de symbolische orde van het politieke en voor de positie van politiek in de samenleving zal elke wethouder zich moeten stellen als zijn positie ter discussie staat. Het antwoord op deze vraag hoeft dus lang niet altijd aftreden als uitkomst te hebben. Optreden kan ook een betekenisvolle keuze zijn, mits deze bijdraagt aan herstel van de symbolische orde. En natuurlijk: dat geldt ook voor de uitkomst van aftreden: ook die zal moeten bijdragen aan dit herstel.

Als we aan de eenzijdige nadruk op persoonlijke verwijtbaarheid en schuld willen ontkomen valt ook te overwegen om het handelen van de wethouder wat minder in het teken te plaatsen van persoonlijk succes en wat meer te zien als een bijdrage van en aan het ambt. Dat kan ook de relatie tussen raad en college uit de dynamiek van de ‘afrekening’ halen en het politieke debat verdiepen.

Het verwijt dat aftreden ‘slechts symbolisch’ is en niets oplost is dus gemakkelijk gemaakt en berust bovendien op een al te smalle definitie van symboliek. De mens is een symbolisch wezen, dat slechts via betekenisverlening in de wereld bestaat en de wereld begrijpt dan wel onbegrijpelijk vindt. Politiek is daarvan een evidente uitdrukking. Als de wereld zou bestaan uit harde

³⁴ De Wethoudersvereniging als belangenorganisatie van wethouders zou in dit licht bestaande regelingen voor de bestaanszekerheid van wethouders onder de loep kunnen nemen. Als aftreden ook kan worden gezien als reiniging van de symbolische politieke orde is het uitkleden van wachtgeldregelingen in politieke zin niet altijd een verstandig idee.

feiten, waarover geen misverstanden bestaan en we in morele zin volledig gelijklopend zouden oordelen, was er geen politiek nodig.

Onze suggestie aan wethouders is verder om bewustzijn te ontwikkelen voor het gegeven dat ook zij een rol spelen in het in stand houden van de op persoonlijke schuld gerichte dynamiek tussen gemeenteraad en college van B&W. Door minder in de te zetten op persoonlijke successen kunnen ze zelf de nadruk op persoonlijke fouten verminderen en kunnen zij bijdragen aan het tot ontspanning brengen van de verhouding tussen raad en college.

Geraadpleegde bronnen

Bekkers, H., & Bouwmans, H. (2021, Januari 15). Wethouders haken massaal af. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/wethouders-haken-massaal-af.15743651.lynkx>

Bouwmans, H. (2021, Januari 15). Zwartste college-periode ooit. *Binnenlands Bestuur*, 42, pp. 10-13.

Burgerlijk Wetboek Boek 6. (2020, 1 juli). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005289/2020-07-01>

De Collegetafel (2021). *Wethoudersonderzoek 2020: Lijst van tussentijds ten val gekomen en vertrokken wethouders in 2020*. De Collegetafel.

Douglas, M. (2002). *Purity and danger: An analysis of concepts of pollution and taboo*. Londen/New York: Routledge.

Frissen, P. (2013). *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Van Genneep.

Frissen, P. (2018). *Staat en taboe. Politiek van de goede dood*. Breda: Boom uitgevers.

Frissen, P., Schulz, M., Chin-A-Fat, N., van Vulpen, B., & de Jong, I. (2017). *Patronen van politiek. De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud*. Den Haag: NSOB.

Hood, C. (2011). *The Blame Game. Spin, Bureaucracy and Self-Preservation in Government*. Princeton: Princeton University Press.

Kantorowicz, E. (1957). *The King's Two Bodies. A Study in Mediaeval Political Theology*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lefort, C. (2016). *Wat is politiek?* Amsterdam: Boom Uitgevers.

Mouffe, C. (2005). *On the political*. Routledge: Abingdon.

Punte, A. (2020, December 28). Dijkhoff: Aftreden kabinet vanwege toeslagenaffaire is verkeerde reactie. <https://www.nporadio1.nl/politiek/28606-dijkhoff-aftreden-kabinet-vanwege-toeslagenaffaire-is-verkeerde-reactie>

Reis, R. (1996). De schoonheid van Mary Douglas. *Focaal*, 28

Resodihardjo, S., Carroll, B., Van Eijk, C., & 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.

Rosanvallon, P. (2019). *De democratie denken*. Nijmegen: Uitgeverij Vantilt.

Schulz, M., Frissen, P., & Schram, J. (2019). *Gemeenteraden positioneren*. Den Haag: NSOB.

Schulz, M., Huiting, M., & Frissen, P. (2020). *Wethouder in en tussen politiek en netwerk*. Den Haag: NSOB.

Sorgdrager, W., P.H.A. Frissen, J.M. Schulz, J. Ferket (2012). *De schijn en de feiten. Een onderzoek naar mogelijke belangenverstrengeling in de gemeente Roermond*. Den Haag: NSOB

Turner, V. (1973). Symbols in African ritual. *Science*, 179(4078), 1100-1105.

Turner, V. (1995). *The Ritual Process. Structure and Anti-Structure*. New York: De Gruyter.

Van Ditmars, A. (2021, 7 Januari). Ja, aftreden is symbolisch, maar daarom niet minder belangrijk. <https://www.trouw.nl/religie-filosofie/ja-aftreden-is-symbolisch-maar-daarom-niet-minder-belangrijk~b440c504/>

VNG. (2021). Wat is het verschil tussen schuld- en risicoaansprakelijkheid? <https://vng.nl/vragen-en-antwoorden/wat-is-het-verschil-tussen-schuld-en-risicoaansprakelijkheid>

Willink, T. (2021, 30 April). Eindverslag informateur Tjeenk Willink. <https://www.kabinetsformatie2021.nl/binaries/kabinetsformatie/documenten/verslagen/2021/04/30/eindverslag-informateur-tjeenk-willink/Eindverslag+informateur+Tjeenk+Willink+30042021.pdf>

Onderzoeksverantwoording

Voor de totstandkoming van dit essay hebben we onderzoek verricht naar de opvattingen van (oud-)wethouders over situaties waarbij aftreden een mogelijkheid was. Voor deze verkenning zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

1. Literatuurstudie

In een literatuurstudie hebben we relevante wetenschappelijke literatuur over politiek als symbolische orde geanalyseerd.

2. Interviews met wethouders en oud-wethouders

Voor de interviews zijn we op zoek gegaan naar wethouders die in een situatie hebben gezeten waar aftreden expliciet of impliciet aan de orde was. We hebben vier wethouders gesproken die om uiteenlopende redenen zijn afgetreden. Ook hebben we vier wethouders gesproken die zijn aangebleven. Met deze (oud-)wethouders hebben we gesproken over de situatie en over de afwegingen die een rol hebben gespeeld in de keuze die zij uiteindelijk hebben gemaakt.

3. Online survey

Via de nieuwsbrief van de Wethoudersvereniging is een online vragenlijst uitgezet onder de thans zittende wethouders. 257 Wethouders hebben de link naar de vragenlijst geopend. De vragenlijst is 153 keer volledig ingevuld. Met een totaal van 153 respondenten, kunnen met een foutmarge van 7,5% en betrouwbaarheidsniveau van 95% uitspraken worden gedaan over de totale populatie (circa 1450 wethouders in Nederland).

Eerder publiceerde de NSOB

2021

Opgavegericht tegenwerken

Over het meetbaar en merkbaar maken van werken aan de opgave
Marije Huitin, Wiljan Hendriks, Mark van Twist

Evaluatie Versnellingshuis Nederland Circulair!

Eindrapport

Rachel Greer, Roel van Raak, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse

Aandacht voor het alledaagse: 50 jaar milieubeleid in beeld

*Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse,
Myrthe van Delden, Bruno Koopmans*

De wijsheid van traag bestuur

Provincie en ondermijning

Myrthe van Delden, Paul Frissen, Jorgen Schram, Mark van Twist

Het terugkerend verlangen naar regie

Over de vraag hoe belangen van landbouw, natuur en vitaal platteland
stevig te behartigen zijn in vele spelen met vele andere legitieme belangen
Katrien Termeer, Geert Teisman, Martijn van der Steen, Laura Schröer

Onzichtbaar, maar onmisbaar

Lessen over samenwerking in de executiekitten bij de implementatie van
de herzieningswet Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB)
Marije Huiting, Bruno Koopmans, Martin Schulz, Mark van Twist

Omgaan met onvoorspelbaarheid

Een bestuurskundige reflectie op gemeentelijke post-COVID-19
herstelplannen
*Martin Schulz, Petra Ophoff, Annemarie van der Wilt, Nancy Chin-A-Fat,
Mark van Twist*

Actuele kwestie, klassieke afweging

Een verkenning naar de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid
Jorgen Schram, Henk den Uijl, Mark van Twist

Legitimiteit gezocht

Dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces
*Martijn van der Steen, Geerten Boogaard, Pim Jansen, Joost Westerweel,
Bruno Koopmans*

Omgaan met verlies in transities

Voorbij een focus op koplopers
Andrea Frankowski, Martin Schulz, Martijn van der Steen, Laura Schröer

Meer waarde(n) van screenen

Beoordelen van betrouwbaarheid als vak
Jorgen Schram, Monique Brok, Martin Schulz, Paul Frissen

Samenhang vraagt sturing

Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van de energietransitie
*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Petra Ophoff, Reinier Simon Thomas,
Jitske van Popering-Verkerk, Koen van Ramshorst, Bruno Koopmans*

2020

Buiten-gewoon werk

Perspectief op de Expertise-unit Sociale Stabiliteit
Ilsa de Jong, Henk den Uijl, Martijn van der Steen

Kwaliteitsafspraken in het MBO

Andrea Frankowski, Martijn van der Steen

Rijker verantwoord, met regie

Verantwoording over politiewerk in een politiek-bestuurlijke context
Jorren Scherpenisse, Joost Vos, Mark van Twist

Naar een nieuw fundament

Opgavegericht sturen, leren en verantwoorden bij de aanpak van ondermijning
Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram, Ilsa de Jong, Martijn van der Steen

Wethouder in en tussen politiek en netwerk

Omgaan met het politieke
Martin Schulz, Marije Huiting, Paul Frissen

Experimenteren en Opschalen

Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven
Martin Schulz, Petra Ophoff, Marije Huiting, Hans Vermaak, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Post-NPM perspectieven

Achtergrondnotitie bij discussiepaper Kijk op Kaders
Marije Huiting, Mark van Twist

Kijk op kaders

Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM
Marije Huiting, Mark van Twist

Grenzeloos samenwerken

Van A naar B, via B.
Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse

Draagvlak in transitities

In het kader van het onderzoek naar sturing in transitities van DRIFT en de NSOB, is een viertal essays verschenen over sociale dimensies van transitities; draagvlak, gedrag, in- en uitsluiting en sociale innovatie
Derk Loorbach, Jorren Scherpenisse

Sturing in transitities

Een raamwerk voor strategiebepaling
Gijs Diercks, Derk Loorbach, Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Marleen Ladder, Sophie Buchel, Igno Notermans, Nena Bode, Roel van Raak

Oog voor het overige

Evaluatie van de totstandkoming van het incidentenoverzicht in de Rapportage Vreemdelingenketen 2018
Mark van Twist, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong

Leren Institutionaliseren

Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak
Martin Schulz, Eva Kunseler, Petra Ophoff, Martijn van der Steen

Trends in organiseren: een signalement van overheidsorganisaties van de toekomst

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Jorren Scherpenisse

Gemaakt Gewoon

Leiderschap in het programma Samen Noord-Holland
*Martin Schulz, Jelle Rinzema, Frank Norbruis, Mark van Twist,
Martijn van der Steen*

Eigenaarschap in het passend onderwijs

Reflecties op passend onderwijs als 'common'
Andrea Frankowski, Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Taal voor Transitie

Een reflectie op de sturing van het RES-proces
*Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Jitske van Popering-Verkerk,
Bruno Koopmans*

Leren van doen

Ervaringen met samenwerken in het IBP
Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff

Leren van Covid-19

Hans de Bruijn, Martijn van der Steen

Van bureaucraat en grenswerker

Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen
Henk den Uijl, Martin Schulz

Verdeel(de) verantwoordelijkheid

Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek
Myrthe van Delden, Martin Schulz, Mark van Twist

Gevangen door belangen?

Het asbeststelsel
Paul Frissen, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong

Van optellen naar vermenigvuldigen

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie
Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist

De opgave aan tafel

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven
Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2021

ISBN NUMMER

978-90-831920-3-1

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.