

Politiek is maar een onzeker vak: gevallen bewindspersonen 2002-2020

Onder eindredactie van Gerrit Dijksta, Caspar van den Berg,
Frits van der Meer en Corwin de Wolff (Universiteit Leiden;
Rijksuniversiteit Groningen)

1. Inleiding

1.1 Min of meer gedwongen afgetreden

Een bewindspersoon (minister of staatssecretaris) die min of meer gedwongen voortijdig aftreedt, vormt in veel gevallen zowel een persoonlijk als een politiek drama. De media en oppositie genieten ervan. Dergelijke drama's maken deel uit van het politieke bedrijf en vormen het thema van dit boek. De rechtspositie van bewindslieden is uit de aard van de zaak minder sterk dan die van bijvoorbeeld ambtenaren met een contract voor onbepaalde duur. Eerder hebben respectievelijk Charlotte Brand en Anne Bos¹ geschreven over afgetreden ministers en staatssecretarissen, respectievelijk in de perioden 1918-1966 en 1967-2002. Ook Bovens et al. (2008) hebben zich voortschrijdend hiermee beziggehouden.² Over saillante aftredingen zijn eerder in de staatsrechtelijke handboeken en parlementaire lectuur geschreven.³ In dit boek bestuderen we gevallen waarin bewindspersonen voortijdig zijn afgetreden in de periode van 2002 tot 2020, de kabinetten-Balkende I, II, III en IV en Rutte I en II en III, en dan naast de parlementair historische ook de bestuurskundige aspecten ervan. Niet alle afgetreden bewindspersonen passeren de revue. We willen geen encyclopedie van afgetreden bewindspersonen het licht laten zien, maar een categorisering. Op basis daarvan geven we een illustratie van onderscheiden typen en hoofdvormen, maar daarover later in dit stuk meer.

Los van journalistieke en menselijke curiositeit, waarom is het vanuit bestuurswetenschappelijk oogpunt interessant om de aandacht op voortijdig afgetreden bewindspersonen te vestigen? Wie de geschriften over afgetreden bewindspersonen in het verleden raadpleegt, valt op dat veel van de zaken en namen weer vergeten zijn. De mist van de tijd doet zijn werk. De aanleiding van het aftreden en de persoon van de afgetreden bewindspersoon verliezen in de loop der tijd hun kleur. Een enkel geval blijft in het geheugen gegrift van tijdgenoten en parlementaire historici. Vooral is dat het geval wanneer een aftreden of een groep van ontslagen geleid heeft tot de val van een kabinet en/of een gevolg

1 Brand, C. (2014). Gevallen op het Binnenhof: afgetreden ministers en staatssecretarissen 1918-1966.

Uitgeverij Boom. Bos, A. (2002). Verloren vertrouwen. Afgetreden ministers en staatssecretarissen 1967-2002. Uitgeverij Boom.

2 Bovens, M., Brandsma, G. J., Thesingh, D., & Wever, T. Aan het pluche gekleefd? Aard en achtergrond van het aftreden van individuele bewindslieden 1946-2009. B&M, jaargang 37 nummer 4. https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vjz4hOnr1Ou1/rutte_ii_evenaart_naoorlogs_record. Bovens, M., Brandsma, G. J., & Thesingh, D. (2015). Political death and survival in the Netherlands: Explaining resignations of individual cabinet members 1946-2010. *Acta Politica*, 50, 127-150.

3 https://www.parlement.com/id/vm87swpem9t6/overzicht_tussentijds_afgetreden

heeft gehad voor de parlementaire praktijk, bijvoorbeeld in de uitleg en verdere vormgeving van vertrouwensregels. Kortom, wanneer dit een bepalende invloed had op de parlementaire democratie. Aandacht voor de kwaliteit en inhoudelijke ontwikkeling van die (parlementaire) democratie is normatief gezien een groot en onmisbaar goed. Sterker nog, het is een essentieel onderdeel van de zorg en kwaliteit van het openbaar bestuur, met daarin het systeem van publieke dienstverlening aan en door burgers. Dit wordt formeel uitgedrukt als ‘de zorg voor de gemene zaak van burgers’: de res publica. ‘Het verantwoordelijk houden van bewindspersonen en, waar nodig, het afrekenen op hun beleid is wat elders de zweepslag van de democratie en een ultiem reinigingsritueel wordt genoemd.⁴ Dus een herbevestiging van democratische kernwaarden en een middel om iets wat mis is gegaan in de publieke zorg te herstellen. Later komen we in dit hoofdstuk hierop nog terug, omdat deze herstel- en reinigingsprocedure verschillende vormen en functies kent. Die mogelijke vormen en functies – zo wordt hierna uitgewerkt – zijn bepalend voor de a priori selectie van casus hier. Na de behandeling wordt gekeken of iets wat op het eerste gezicht wellicht een evident voorbeeld van een bepaald type lijkt, na nadere bestudering wel zo duidelijk is.

Van belang is nog dat in de selectie het criterium ‘min of meer gedwongen aftreden’, het ‘min of meer’ misschien vaag klinkt en precisering verdient. We kunnen dit criterium het beste verduidelijken door aan te geven wat wij daar niet onder verstaan: een bewindspersoon die een andere baan krijgt of een andere positie in het kabinet (zoals Rutte, die van toenmalig staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid staatssecretaris van Onderwijs werd). Of een bewindspersoon die aftreedt vanwege de val van het gehele kabinet. Maar waarom spreken wij dan van ‘min of meer’ gedwongen? Staatsrechtelijk is het redelijk duidelijk. Een bewindspersoon dient af te treden wanneer hij/zij niet meer het vertrouwen geniet van het parlement (de Eerste, maar vooral de Tweede Kamer) en het kabinet als geheel.⁵ Maar hóe dat gebrek aan vertrouwen tot uitdrukking wordt gebracht door het parlement is niet altijd duidelijk. In de media wordt veelal gesproken over een motie van wantrouwen, soms zelfs over een motie van treurnis. Voor alle duidelijkheid, ons staatsrecht kent geen motie van wantrouwen dat dwingend tot aftreden moet leiden, ook geen motie van vertrouwen overigens.⁶ Het is staatsrechtelijk niet geheel duidelijk wanneer precies een bewindspersoon



-
- 4 Donner, A. M. (1987). Redactionele kanttekeningen: verantwoordelijkheid. *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1987, 365 – 368. Zie ook: Van den Berg, J. Th. (2020). De zweepslag die de ambtelijke dienst niet meer raakt. https://www.parlement.com/id/vladbjhgju8/column/zweepslag_die_niet_meer_raakt
- 5 Uniek is het ontslag van staatssecretaris Mona Keizer door minister-president Rutte met instemming van de drie vicepremiers Hugo de Jonge (CDA), Katja Ollongren (D66) en Carola Schouten (CU).
- 6 Maar zie: https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp1x0f/motie_van_afkeuring_of_wantrouwen

niet meer het vertrouwen van het parlement geniet.⁷ Nog ingewikkelder wordt het wanneer een bewindspersoon niet de formele vertrouwensvraag en het oordeel afwacht, maar gegeven zijn/haar inschatting daarop anticipeert en vertrekt.

Hoe ervaart een bewindspersoon dan dat hij/zij niet meer het vertrouwen van het parlement geniet? In de staatsrechtelijke literatuur worden daarvoor enkele methoden genoemd. Een ervan in het verdere verleden is het verminderen van de begroting voor een departement (minister) met één gulden. Dat is een duidelijk teken voor de minister dat hij/zij moet opstappen. Natuurlijk kunnen wij dit actualiseren na de komst van de euro, maar in het eurotijdperk heeft zich een dergelijke ‘subtiele’ wijze van vertrouwen opzeggen niet meer voorgedaan. Een andere methode is het aannemen door de Kamer van een motie, die door de betreffende bewindspersoon van tevoren als onaanvaardbaar is aangeduid. Of het verwerpen van een wetsvoorstel waarvan op voorhand aan het parlement duidelijk is dat het een essentieel wetsvoorstel betreft voor de desbetreffende bewindspersoon. Maar of dit op voorhand altijd duidelijk is, is een kwestie die zich in de concrete situatie bewijst. Minister De Graaf (deze casus wordt elders in dit boek besproken) trad af, omdat de Eerste Kamer een voorstel tot grondwetswijziging niet aannam. Maar op voorhand was niet duidelijk (ook niet voor veel nauw betrokkenen), dat De Graaf in een dergelijke situatie zou aftreden.

Politiek is de term ‘min of meer gedwongen’ nog onduidelijker. In de politieke werkelijkheid, zeker in de periode waarop dit boek betrekking heeft, wacht een minister (zoals eerder geschreven) in zwaar weer een formele opzegging van het vertrouwen door het parlement lang niet altijd af. In verschillende gevallen die we in dit boek beschrijven, trad een bewindspersoon af voordat een Kamerdebat had plaatsgevonden waarin de Kamer zijn vertrouwen formeel kon opzeggen. Dat kan bijvoorbeeld zijn op basis van een eigen politieke taxatie van wat komen gaat, op basis van een eigen overtuiging dat aftreden noodzakelijk of onvermijdelijk is, of onder druk vanuit de eigen partij of de collega’s in het kabinet.

Belangrijk hierbij is *wie* het vertrouwen opzegt. Natuurlijk, los van de vraag of er wel of geen debat met de betrokken bewindspersoon plaatsvindt, is dat het parlement (met name de Tweede Kamer). Althans, vanuit een puur staatsrechtelijk perspectief. In de politieke realiteit blijkt, uit de diverse bijdragen in dit boek, dat dit ingewikkelder is komen te liggen. Fractievoorzitters, ministers en anderen blijken een belangrijke rol te spelen, zo komt uit de diverse casus naar voren. Het gaat lang niet altijd om het opzeggen van vertrouwen in de bewindspersoon, door wie dan ook. Er is een aantal bewindspersonen dat is afgetreden uit eigen

7 Dit zegt misschien veel over ons staatsrecht, dat eigenlijk zeer politiek en minder juridisch van aard is dan in andere landen (zoals in Duitsland).

wil of overtuiging, terwijl dit misschien niet altijd noodzakelijk zou zijn vanuit het parlement of vanuit de eigen partij of andere partijen. Zo trad De Graaf af, na afwijzing van de grondwetswijziging door de Eerste Kamer. Hij wilde dat zelf en aftreding was wellicht niet noodzakelijk geweest. De casus Vogelaar is weer van een andere categorie. Hier was de invloed van de media met interviewer Rutger Castricum groot (in het desbetreffende hoofdstuk komen de verdere achtergronden uitgebreid aan de orde), net als de wijze waarop daarmee in de politiek werd omgegaan. Uit zowel de dissertatie van Brand en Bos, maar ook uit dit boek, komt naar voren dat het aftreden van een bewindspersoon nooit zo eendimensionaal is, maar dat altijd een veelheid aan factoren een rol speelt. Het zijn juist deze andere factoren, die vaak onderbelicht zijn gebleven in de mediaberichtgeving, die in dit boek centraal staan.

Een laatste aspect waaraan wij de nodige aandacht besteden, is in hoeverre de bewindspersoon verantwoordelijk gesteld is te houden voor het handelen van onder hem/haar ressorterende ambtenaren of diensten. Daarover is het Nederlandse staatsrecht niet duidelijk. In het algemeen wordt een onderscheid gemaakt tussen de ruime leer (altijd verantwoordelijk) en de enge leer (alleen verantwoordelijk indien de bewindspersoon persoonlijk verwijtbaar gedrag of nalaten heeft vertoond). Eigenlijk kan worden gesteld dat de minister altijd verantwoordelijk is, maar de vervolgvragen zijn (1) of de bewindspersoon in een concrete situatie ernstige verwijten kan worden gemaakt, dan wel (2) of het parlement (of de bewindspersoon zelf) vindt dat de betrokken bewindspersoon moet aftreden. In Nederland (enkel in Nederland!) wordt de enge leer door sommigen de Carrington-doctrine genoemd. Peter Carrington (1919-2018) was de Britse minister die verantwoordelijk was voor de veiligheidsdiensten ten tijde van de Falklandoorlog (volgens Argentinië de Malvinas). Hij vond dat hij moest aftreden ondanks het feit, zo beweerde hij, dat hij persoonlijk niet wist van een op handen zijnde inval van de Argentijnen op de Falklandeilanden. Ondanks dat hem zelf niets verweten kon worden, trad hij toch af. Dit wordt de enge leer genoemd. Later bleek dat hij wel degelijk op de hoogte was van een eventuele dreiging. In Nederland wordt de formulering van deze leer toegeschreven aan Frits Bolkestein, maar al eerder was Ruud Lubbers hierop ingegaan. In meerdere casus in dit boek komt deze problematiek van de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid naar voren, waaronder de casus Donner/Dekker waarin het gaat om de verantwoordelijkheid voor de Schipholbrand.

Om deze redenen richten wij ons op de bewindspersonen die min of meer gedwongen zijn of zich gedwongen voelden om af te treden. Die vaagheid komt voort uit de wereld van politieke nuances en staatsrechtelijke interpretatieruimte rondom het aanblijven of aftreden van bewindspersonen die uitgebreid in dit boek aan de orde komen. Het Nederlandse staatsrecht is zeer beknopt wanneer het gaat om de relatie tussen bewindspersoon en parlement. Artikel 42 het tweede lid van



onze Grondwet stelt: ‘De Koning is onschendbaar, de minister is verantwoordelijk.’ Daar zullen wij het juridisch mee moeten doen. In Nederland kennen wij bovendien geen constitutioneel hof om hieraan nadere invulling te geven. Het is vooral het parlement dat hieraan invulling geeft, en die interpretatie is niet altijd eenduidig.

1.2 Een beschrijving en wetenschappelijke analyse

Dit boek biedt een beschrijving en daarnaast een wetenschappelijke analyse van de casus van de afgetreden bewindspersonen in de door ons onderzochte periode. De vergelijking en analyse komen samen in het laatste hoofdstuk. Waar relevant leggen we relaties met eerdere perioden, zoals onder meer onderzocht in de dissertaties van Brand en Bos, zodat het tijdsperspectief breder is dan de periode die in dit boek centraal staat. Zo kunnen vergelijkingen worden gemaakt met de periodes daarvoor, teruggaand tot 1918. Voor historici die de periode daarvoor willen onderzoeken, teruggaand tot 1814, ligt de weg nog open. Ons onderzoek is niet journalistiek, maar wetenschappelijk van aard. Wij proberen de geselecteerde casus zo objectief en zorgvuldig mogelijk te beschrijven en analyseren. Dit geldt zowel ten aanzien van de inhoud van de casus als ten aanzien van de betrokken persoon of personen. Voor zover zij daartoe bereid waren, zijn de vertrokken bewindspersonen en andere relevante personen geïnterviewd voor het onderzoek. Uiteraard is absolute objectiviteit en een volstrekt waarheidsgehalte niet mogelijk. De verantwoordelijkheid voor dit boek berust uitdrukkelijk bij de auteurs. Een wetenschappelijke bijdrage betekent dat wij pogen met een brede wetenschappelijke analyse te komen. Het is gemakkelijk om bijvoorbeeld de casus Nijs af te doen als een minister en staatssecretaris die niet goed met elkaar kunnen opschieten en een interview met de staatssecretaris dat de nodige commotie heeft veroorzaakt. Maar het streven in dit boek is te komen tot een breder onderzoek en analyse, waarbij ingegaan wordt op een groot aantal verschillende aspecten in relatie tot het kwaliteitsbehoud van openbaar bestuur en politiek.

2. Hoe zijn aftredingen van bewindspersonen te typeren?

2.1 Mogelijke oorzaken

Naast een casusbeschrijving willen we met name kijken waarom een bewindspersoon is afgetreden. Algemeen wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen het handelen van de bewindspersoon zelf, het handelen van het onder hem ressorterende ambtelijk apparaat en het handelen van de koning. Onder handelen kan uiteraard ‘nalaten’ worden verstaan. Over het handelen van de koning willen wij beknopt zijn. Dat speelde in het verleden een belangrijke rol, maar is in de periode waarop dit boek betrekking heeft nooit aanleiding geweest tot het aftreden van een bewindspersoon. Vanuit de regering is het aanblijven of aftreden van een bewindspersoon overigens primair de verantwoordelijkheid van de minister-president en van de vicepremiers, als aanvoerders van hun partij-smaldeel in het kabinet. In de geleidelijke ontwikkeling van het vraagstuk van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid (naast de strafrechtelijke verantwoordelijkheid) stond de vraag centraal in hoeverre de bewindspersoon verantwoordelijk was voor het eigen handelen. Uiteraard gaat het daarbij om het politieke handelen van de bewindspersoon.⁸ Het gaat dan om het beleid dat de bewindspersoon voert of wil voeren (inclusief wetsvoorstellen), om incidenten en om persoonlijke achtergronden.



Voor een indeling van omstandigheden en factoren die het aftreden of vallen van bewindspersonen inzichtelijk kunnen maken, introduceren we in deze paragraaf daarom een vierdeling van mogelijke oorzaken.

1. Een eerste groep oorzaken heeft te maken met het karakter, de structuur en de werking van het politiek-bestuurlijke en het maatschappelijke ontwerp, waaronder bij het laatste het constitutionele raamwerk, de politiek-ambtelijke relaties en de rol van media en maatschappelijke actoren.

⁸ Echter in gevallen speelt het persoonlijke handelen een rol wanneer dit politiek vertaald werd. Zie in dit boek de casus Verdaas en eerder de casus Sydney van de Berg van de VVD in 1959.

2. Een tweede groep oorzaken is gelegen in persoonlijke omstandigheden rond een aftreden, zoals ziekte, (geestelijke) vermoeidheid en familieomstandigheden.
3. Een derde type factor betreft de zogeheten gunfactor of juist het gebrek hieraan.
4. Een laatste belangrijkste factor is wat 'toeval' genoemd kan worden: onvoorziene gebeurtenissen buiten de invloed van de bewindspersoon om, die maken dat het voortijdig aftreden onvermijdelijk wordt. Deze factor is altijd enigszins ongrijpbaar en wordt in de wetenschappelijke wereld vaak verwaarloosd als verklarende.

Tezamen vormt deze vierdeling het uitgangspunt bij de selectie van casus in dit boek. Belangrijk bij afgetreden bewindspersonen is allereerst te onderzoeken of er sprake is geweest van één leidend motief bij het aftreden, en zo ja, welk dat was. In veel gevallen bestaat de verklaring uit een combinatie van factoren, die zich soms moeilijk in de mate van 'doorslaggevendheid' laten schikken. Zo is in sommige cases bijvoorbeeld de taak van voorlichters en media heel belangrijk en speelt zeker onderzoek in slechts een beperkt aantal cases een rol. Iedere casus staat dan op zich. Tevens kan een bepaald argument of specifieke oorzaak worden aangevoerd of op de voorgrond worden geplaatst, omdat dit beter uitkomt voor de betrokken partijen zodat ze in een beter daglicht worden geplaatst of om het echt pijnlijke van een aftreden te vermijden. Bovendien is sprake van een verandering van het gewicht van factoren door de tijd heen: media, politiek-assistenten en communicatieadviseurs zijn actoren die gedurende de onderzochte periode prominenter werden. Het toenemend belang van zulke actoren kan zijn weerslag hebben op de dynamiek rondom de val van bewindspersonen. Daar gaan we in het concluderend hoofdstuk op in als we alle casus analyseren.

2.2 Het politiek-bestuurlijke en het maatschappelijke ontwerp

De eerste groep van factoren heeft in veel politiek-bestuurlijke analyses van de val van een bewindspersoon de meeste aandacht gekregen.⁹ Dit is niet merkwaardig, daar dit politiek-bestuurlijk institutioneel ontwerp van de Nederlandse staat, zoals dat in de loop van de jaren is gegroeid, de onderlinge relaties en daarmee de houdbaarheid van de positie van een bewindspersoon voor een belangrijk deel bepaalt. Niet alleen gaat het om de formele structurele kenmerken, maar ook om de *werking* van dat politiek-bestuurlijk raamwerk. Binnen dat raamwerk

9 Zie de eerdere boeken van Bos en Brands. Zie https://www.parlement.com/id/vhnnmt7kpoz4/door_de_eerste_kamer_ten_val_gebracht

onderscheiden we verschillende institutionele relaties: de verhoudingen tussen bewindspersonen, tussen de bewindspersoon en zijn/haar departement, en tussen de bewindspersoon en het parlement.

In de loop van de geschiedenis hebben constitutionele hervormingen de primaire verantwoordingsrelaties en de parlementaire praktijk veranderd; daarmee is de dynamiek rondom aftredende bewindspersonen verschillend van tijdvak tot tijdvak. Formeel is van 1814 tot 1848 de belangrijkste verantwoordingsrelatie die tussen de koning en ministers: de bewindspersoon was allereerst een dienaar van de koning en geen verantwoording schuldig aan het parlement. De Grondwet van 1848 veranderde deze situatie, in de zin dat de bewindspersonen verantwoording verschuldigd werden aan het parlement. Met dezelfde grondwetswijzing deed het leerstuk van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid zijn intrede. Daarmee wordt het 'vallen' van een bewindspersoon primair een zaak van het parlement, in de eerste plaats de Tweede Kamer. Een minister moet zowel het vertrouwen van de Tweede als de Eerste Kamer houden, waarbij de nadruk op de eerste instantie ligt.

Los van de staatsrechtelijke inrichting gaat het om de feitelijke en inhoudelijke *werking* van het politieke bedrijf. Nederland kent een dualistisch stelsel. Dat wil zeggen dat er een strikte scheiding is tussen bestuur en volksvertegenwoordiging, en dat de volksvertegenwoordiging zich – in theorie – kritisch en onafhankelijk kan opstellen jegens het kabinet, de volksvertegenwoordigers die namens regeringspartijen in het parlement zitten. Wanneer in een dualistisch stelsel de volksvertegenwoordiging zich niet kritisch en onafhankelijk opstelt ten opzichte van het kabinet, van het kabinet, functioneert het stelsel feitelijk monistisch. Dat feitelijk monisme kan van invloed zijn in de zin dat de kans op vallen kan worden verkleind, gegeven een sterkere osmose tussen bewindspersonen en fracties. Bij zo'n sterkere osmose is het verstandig aandacht te besteden aan de relatie van de fractie tot de bewindspersonen in de knel. In het bijzonder gaat het dan om fractievoorzitter en bestuur die in een nauwe relatie tot de centrale kringen van het kabinet staan. Het gaat dan naast de fractievoorzitter van de eigen partij om de fractievoorzitters en andere politici van andere en met name de coalitiepartijen.



Het is van belang mee te nemen wat de gevolgen zijn van een coalitiestructuur met meerdere partijen op de politieke verhoudingen en met name in politieke crisissituaties. Een eerste punt daarbij zijn de conflicten over de portefeuilleverdeling tussen verschillende bewindspersonen binnen een departement, die aanleiding kunnen geven tot een conflict met potentieel ernstige gevolgen. Daarbij kunnen – waarop we later zullen ingaan – persoonlijke en persoonlijkheidsonenigheden spelen. 'Om verder in te gaan op de implicaties van een bepaalde politieke (coalitie)constellatie voor de kans op het aftreden van een bewindspersoon en de gevolgen daarvan voor de continuïteit van het kabinet Het kan immers leiden tot de val van het hele kabinet met daarbij uiteraard de positie

van de betrokken bewindspersoon zelf. De verwachting is dat bij een geringere zetelbasis van een coalitie, de coalitiediscipline groter is en de kans op vallen minder wordt en vice versa. Een hoge coalitiestabiliteit zou een positief effect kunnen hebben op het aftreden van een bewindspersoon in een crisissituatie omdat dit geen gevaar voor het kabinet oplevert, terwijl bij een lage stabiliteit van het omgekeerde sprake is: een verminderde kans op aftreden. Niet alleen deze interne politieke verhoudingen zijn van belang, maar ook een mogelijke wederzijdse politieke wurggreep van bewindspersonen door coalitiepartijen.

In situaties waarin een bewindspersoon in de gevarenczone komt, is de rol van de kabinetsleiding (minister-president en vicepremiers) van belang. De rol van een ambtelijk en/of politiek crisisinterventieteam op departementaal en vooral kabinetsniveau is cruciaal: de *men in black*.

Een andere belangrijke interne politieke factor kan gelegen zijn in meer menselijke politieke overwegingen van Kamerleden binnen een fractie. Er wordt wel gezegd dat de ergste vijanden van een politicus te vinden zijn in de eigen partij. Dat klinkt misschien wat overdreven, maar het verschijnsel van partijleden als concurrenten die azen op beschikbare functies is bekend en de competitie tussen politici is wat dat betreft groot. Tevens kan sprake zijn geweest van een te snelle en verkeerde rekrutering bij de vervulling van posities, van allerlei verdelingscriteria en van afzegging van gewenste kandidaten in een eerdere fase. We zullen letten op de consequenties van zowel een persoonlijke erfenis vanuit het persoonlijke en politieke verleden van een bepaalde bewindspersoon als op een erfenis van de politieke verhoudingen op partijniveau.

Dit is het klassieke, maar wat restrictieve perspectief op het onderwerp ministeriële verantwoording. Restrictief omdat een relevante groep hier niet wordt meegenomen binnen het uitvoerend bestuur: de ambtenaren zowel aan de top als in *rank en file*. Gebruikelijk is daarom de bestudering van de betrekking en uitbreiding van de relatie met een derde groep actoren in de ambtelijke organisatie. De oude *formal-legal* conceptualisering (Peters, 1988) maakt daar een L-vorm van, waarin het ambtelijk apparaat met de bewindspersoon in betrekking staat en vervolgens de bewindspersoon weer een verantwoordingsrelatie heeft met de volksvertegenwoordiging.¹⁰ Nieuwere analyses maken daar een driehoeksrelatie van, in ieder geval in informele zin. Waar al dan niet onafhankelijke onderzoeken van instellingen en raden (zoals de Onderzoekraad: case Donner/Dekker en case

10 Peters, P. G. (1988). *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*, Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Hennis) als externe overheidsactoren worden betrokken, komen we tot een vierhoekrelatie. Waar we hier spreken van een vierhoekrelatie, moeten de relatie met de samenleving en de heersende politieke opinie evenals met de traditionele en sociale media worden genoemd. De samenleving en de kringen van burgers daarbinnen zijn belangrijk: niet alleen binnen de politieke partijen, maar ook binnen de verbanden daaromheen.

Tot slot kan een (falend) en te haastig rekruteringsysteem een rol van betekenis spelen. Na een lange periode van coalitievorming kan het voorkomen dat de speurtocht naar (geschikte) bewindspersonen, waarbij veel en mogelijk tegenstrijdige criteria een rol spelen, onvoldoende doordacht is. Zaken uit het verleden van de persoon, karaktereigenschappen en persoonlijke en politieke incompatibiliteiten komen pas later na het aantreden van het kabinet aan het licht.

2.3 Persoonlijke omstandigheden van bewindspersonen en toeval als verklarende factoren voor de val van bewindspersonen

Wat veel minder in wetenschappelijke analyses wordt genoemd, zijn persoonlijke factoren die een rol bij het aftreden van bewindspersonen hebben gespeeld. Hierop lijkt vaak een taboe te heersen. Wellicht lijken persoonlijke factoren (buiten het twijfelachtige verkrijgen van een andere baan) een teken van zwakte. We zullen hiernaar kijken en met name waar persoonlijke motieven voor het aftreden van een bewindspersoon verkleed worden als politieke oorzaken. Een eerste aspect is de persoonlijkheid van de betrokken bewindspersoon als factor te zien. Eerder hebben we gewezen op de portefeuilledeling tussen verschillende bewindspersonen op een departement als een factor voor conflict met potentieel ernstige gevolgen. Dit betreft niet alleen een mogelijke inhoudelijk politieke basis voor conflict, want ze zijn menigmaal verweven met persoonlijke incompatibiliteiten: zie bijvoorbeeld de casus Nijs.

De grote aandacht voor structurele factoren en het functioneren in relatie tot de aard van het uitgebreide politiek-bestuurlijke en maatschappelijke complex/systeem neemt niet weg, dat een aftreden voornamelijk of in ieder geval gedeeltelijk van persoonlijke aard is. Men kan hierbij denken dat oververmoeidheid (casus Bruins), neerslachtigheid en ziekte in de persoonlijke en nabije omgeving een oorzaak kan zijn geweest.



Ook toeval kan een rol spelen. Hoewel toeval in wetenschappelijke en vooral sociaalwetenschappelijke analyses geen erg prominente plaats inneemt vanwege het onvoorspelbare en het 'deus ex machina'-karakter van een degelijke verklaring, moet het zeker niet terzijde worden geschoven en niet als restcategorie worden beschouwd.

2.4. Het perspectief van een snel veranderend speelveld

Bij de voorgaande beschrijving is de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke interactie als een speelveld te beschouwen, als metafoor voor een spel met eigen en veranderende spelregels. In dit verband is uitermate relevant, dat er een versnelling en intensivering van de interactie tussen relevante actoren kan optreden. Daarnaast is van belang dat er sinds de jaren 50 een aantasting en ondergraving van het gezag in de samenleving heeft plaatsgevonden, waaronder het gezag en ontzag van het politieke bestuur en de volksvertegenwoordiging. We analyseren derhalve het ontstaan, de ontwikkeling en optreden van ongelukken en versnelling als gevolg van de versnelde en in volume toegenomen klassieke en sociale optredens, versnelde en intensievere maatschappelijke gebeurtenissen en de hectischere aard van het politieke proces, wat zo kan leiden tot onvoorziene en eigenlijk vermijdbare politieke ongelukken. Waar de media in Nederland bij aanvang een minder prominente rol hebben gespeeld, is die later toegenomen. Dit drukt zich uit in verduurzaamd en bijna institutioneel wantrouwen in de zittende gezagdragers. Vreemd is anderzijds dat zeker in de pers relatief hoge beginverwachtingen van bewindspersonen worden geuit, die in de alledaagse praktijk en over de tijd moeilijk te realiseren zijn. Door verheven te worden naar hoge podia kan een bewindspersoon dieper vallen, als gevolg van de niet-gerealiseerde – soms overspannen – verwachtingen.

3. Bewindspersonen: ministers en staatssecretarissen

Tot dusver hebben wij in algemene zin gesproken over het aftreden van bewindspersonen en hebben we geen onderscheid gemaakt tussen ministers en staatssecretarissen. Dat is uiteraard om verschillende redenen niet zo zuiver. Staatsrechtelijk is niet veel duidelijk over de onderscheiden positie van minister en staatssecretaris. Het enige wat duidelijk is, is dat de staatssecretaris moet aftreden wanneer de minister aftreedt. Dit sluit uiteraard niet uit dat dezelfde voormalige staatssecretaris niet opnieuw wordt benoemd onder een nieuwe minister. Zo moest staatssecretaris Teeven aftreden toen zijn minister Opstelten aftrad vanwege de deals in het verleden van het Openbaar Ministerie, terwijl het ‘bonnetje’ daarvan aanvankelijk niet te vinden was op het departement en later weer opdook. Staatssecretaris Teeven trad volgens de Grondwet af, maar zag daarna af van een nieuwe periode als staatssecretaris. Pikant detail daarbij was uiteraard dat Teeven in een vorige positie juist de officier van justitie was die de betreffende deal afsloot. Duidelijk is verder dat de minister politiek leidinggeeft aan het departement (behalve dan de minister zonder portefeuille) en niet de staatssecretaris. Verder is de minister verantwoordelijk voor de portefeuille van de staatssecretaris (en niet andersom), maar de minister hoeft niet af te treden als er kwesties zijn die de portefeuille van de staatssecretaris betreffen. Maar zelfs deze vrij duidelijk staatsrechtelijke normen zijn grotendeels ongeschreven. Hoe verder de relatie tussen de minister en staatssecretaris is, is niet geheel helder. Of beter gezegd: deze verhouding is in de loop der tijd veranderd. Tegenwoordig heeft de staatssecretaris een vrij sterke positie, een duidelijke eigen portefeuille en wordt bij de kabinetsformatie onderhandeld over de staatssecretariaten. Niet alleen over de verdeling over de partijen, maar ook over de personele invulling ervan. Voor het vervolg van dit boek volstaat het om aan te geven dat wij zowel naar ministers als naar staatssecretarissen kijken. En, dat wij uit het verschil in staatsrechtelijke positie geen vooropgestelde verwachtingen afleiden over een verschillende dynamiek tussen beide ambten als het gaat om voortijdig aftreden of niet.



4. Verantwoording

Naast het bronnenonderzoek hebben de verschillende auteurs steeds geprobeerd de meest betrokken personen voor de casus te interviewen. In verreweg de meeste gevallen is dat inderdaad gelukt. In de verschillende hoofdstukken wordt dit verantwoord. Helaas waren toch enkele betrokkenen niet bereid medewerking te verlenen aan dit boek. Wij vinden dit uiteraard jammer, maar bedanken de betrokkenen die wilden meewerken voor hun vaak openhartige gesprekken. Aan de respondenten die meegewerkt hebben, zijn de desbetreffende concepthoofdstukken voorgelegd voor commentaar. Hun commentaren zijn meegenomen in de uiteindelijke hoofdstukken. Maar om instemming hebben wij hen niet gevraagd. De tekst van de hoofdstukken is uitdrukkelijk voor rekening van de auteurs. Dat betekent uiteraard niet dat de betrokken respondenten het eens zijn met de uiteindelijke tekst van de diverse bijdragen.

5. Casusselectie en hoofdstukindeling

Bij de casusselectie en periodisering is het volgende op te merken. We streven niet naar volledigheid in de tijd. We proberen een selectie uit de veelheid aan afgetreden bewindspersonen te maken, waarbij de eerdere groepen omstandigheden en factoren een uitgangspunt vormen. Daarbij valt uit contemporaine beschrijving vaak een eerste indruk waar te nemen. Het zou dan als een illustratie kunnen worden opgevat. Maar klopt dat contemporaine beeld? Zijn er andere, wellicht diepere oorzaken te vinden? Of blijkt nu de mist van de tijd meer is opgetrokken dat er een andere dominante oorzaak of juist een samenstel van oorzaken is te vinden? Als startpunt voor onze studie is het jaar 2002 gekozen, vanwege de eerdergenoemde studies van Bos en Brand. De nadruk ligt niet alleen op de parlementaire aspecten, maar tevens op de bestuurskundige aspecten van een aftreden, zoals de rol van het ambtelijk apparaat. Donner en Van den Berg hebben, zoals eerder gezegd, ook de ministeriële verantwoordelijkheid als een mogelijk ultieme zweepslag voor het ambtelijk apparaat genoemd. Qua beschikbaarheid van bronnen zijn er belangrijke verschillen te zien. Voor dit boek zijn veel gesprekken gevoerd met direct betrokken bewindspersonen. In dit boek trachten wij de ontwikkelingen in de loop der tijd te schetsen en duiden. Dat is de reden waarom wij de verschillende casus in dit boek vooral chronologisch hebben geordend. Een historisch perspectief relativeert vaak de werkelijkheid zoals die wij heden ten dage ervaren. Zo komt in enkele casus de rol van de media dominant naar voren. Het optreden van bewindspersonen heeft in belangrijke mate ertoe geleid dat zij moesten aftreden, maar in andere casus speelden de media een al dan niet doorslaggevende rol. In dit boek is dan een specifiek hoofdstuk opgenomen over de rol van de media. In ons concluderende hoofdstuk pogen wij een aantal conclusies te trekken van het voorgaande (en andere) aspecten en proberen wij in te gaan op de ontwikkelingen in de loop der tijd in de door ons onderzochte periode.

Dit is het inleidende hoofdstuk van de reeks 'Politiek is maar een onzeker vak': een wetenschappelijke analyse van gevallen bewindspersonen in Nederland tussen 2002 en 2020. Aan de hand van casussen onderzoeken de auteurs de politieke, bestuurlijke en persoonlijke factoren achter een voortijdig aftreden, aangevuld met interviews en bronnenonderzoek. Samen geeft dit een uniek inzicht in de werking van onze parlementaire democratie en de dynamiek van politiek leiderschap. In 2026 worden alle casussen gebundeld in een boek.