

**Politiek**

is

**grenzenwerk**

**Het stileren van politieke strijd in  
de gemeente(raad van) Sittard-Geleen**

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

**Martin Schulz**

**Paul Frissen**

**Henk den Uijl**

**Johan Oudega**



### **Martin Schulz**

Martin Schulz is als co-decaan en adjunct-directeur werkzaam bij de NSOB. Zijn onderzoeken richten zich op vraagstukken die zich afspelen in de gevoeligheid van het snijvlak van politiek en bestuur.

### **Paul Frissen**

Paul Frissen is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) te Den Haag en hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University. Hij doceert, verricht onderzoek en adviseert op het terrein van de bestuurskunde en de politieke filosofie.

### **Henk den Uijl**

Henk den Uijl is onderzoeker, docent en opleidingsmanager bij de NSOB. Zijn onderzoek en onderwijs verbindt politieke filosofie, ethiek en bestuurs- en organisatiekunde.

### **Johan Oudega**

Johan Oudega is onderzoeker en opleidingsmanager voor de NSOB. Hij is betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.



# Inhoudsopgave

---

- 1. Respectvol met elkaar omgaan → 4**
  - 1.1 De bestuurscultuur heeft het gedaan → 4
  - 1.2 Dit essay: het stileren van politieke strijd → 6
  
- 2. Politiek en politiseren → 9**
  - 2.1 Wat politiek is → 9
  - 2.2 Omgangsvormen als strijdpunt → 13
  
- 3. Stileren van strijd → 15**
  - 3.1 Politiek is verbeelding → 15
  - 3.2 Politieke strijd *binnen* de gemeenteraad → 17
  - 3.3 Politieke strijd *buiten* de gemeenteraad → 20
  
- 4. Politiek is grenzenwerk → 23**
  - 4.1 Van respectvolle omgang naar verdraagzaamheid → 23
  - 4.2 De grenzen van democratische politiek → 24
  
- Geraadpleegde literatuur → 26**
  
- Bijlage: Onderzoeksverantwoording → 27**

# 1. Respectvol met elkaar omgaan

## Een bijzondere bepaling

Wie de Gedragscode en integriteitsregels voor raads- en commissieleden van Sittard-Geleen er nog eens op naslaat ziet dat deze een bijzondere paragraaf 6 bevatten. Te midden van zwaarwegende, juridische thema's als belangenverstrengeling, het gebruik van gemeentelijke financiële middelen en het omgaan met (geheime) informatie is een paragraaf opgenomen over de *respectvolle omgang met elkaar*. Deze paragraaf legt aan raads- en commissieleden uit hoe ze zich in relatie tot elkaar te gedragen hebben, namelijk 'respectvol'. Daaronder wordt verstaan dat raads- en commissieleden elkaar op normale toon te woord staan, elkaar laten uitpraten, de inbreng van de ander niet verstoren, geen scheld- of schuttingwoorden gebruiken, geen discriminerende opmerkingen maken en geen agressie jegens elkaar tonen. Ook op de houding van de raads- en commissieleden gaat de Gedrags- en integriteitscode nader in. Zo wordt het respectvol geacht om aandacht te tonen voor degene die aan het woord is, ruimte te bieden voor de zienswijze van anderen en te reageren wanneer men daartoe wordt aangesproken of uitgenodigd. Het tonen van aandacht wordt nog gepreciseerd: niet onnodig sms-en, mailen en appen. Verder zijn er nog wat kleinere opmerkingen, waaronder de bepaling dat het niet passend is om ambtenaren van de gemeente in een vergadering bij naam te noemen.

## 1.1 De bestuurscultuur heeft het gedaan

Het opnemen van een respectvolle onderlinge omgang in de Gedrags- en integriteitscode van de gemeente Sittard-Geleen is voor raads- en commissieleden zowel behulpzaam als problematisch. Het is behulpzaam, omdat er nadrukkelijk aandacht is voor de vraag hoe raads- en commissieleden met elkaar dienen om te gaan. Een van de geïnterviewden in ons onderzoek verwoordde dat als volgt: *"Ik vind dat we met respect met elkaar om moeten gaan, tijdens en na de vergaderingen."* Het is tegelijkertijd ook problematisch, omdat die omgangsvormen worden verbonden met juridische normen van integriteit. Het misbruiken van gemeentelijke financiële middelen is strafbaar, net zoals het lekken van geheime informatie. Door politieke omgangsvormen in hetzelfde document te bespreken waarin juridisch strafbare handelingen worden besproken, kan elkaar aanspreken op politiek gedrag eenvoudig een juridisch verwijt lijken. Een verschil van inzicht over politieke

omgangsvormen kan dan zomaar worden uitgevochten in termen van integriteit: belangenverstrengeling, corruptie, fraude. Nu zouden we kunnen volstaan met de opmerking dat dergelijke politieke omgangsvormen beter in het Reglement van orde van de gemeenteraad kunnen worden opgenomen dan in een integriteitscode. Dat is weliswaar zo, maar dan blijft de vraag open wat in een politieke context een ‘respectvolle omgang’ met elkaar is.

Politieke omgangsvormen zijn onderdeel van de gemeentelijke bestuurscultuur. Het begrip ‘bestuurscultuur’ wordt veelvuldig gebruikt. Als dat gebeurt, betekent dat meestal dat iemand - doorgaans een politieke actor (een raadslid, een wethouder, de burgemeester) ongemak ervaart met wat dan als bestaande bestuurscultuur wordt ervaren. Een pleidooi dat er verandering moet komen, een ‘nieuwe bestuurscultuur’, volgt dan al snel. In een recente studie naar lokale en regionale bestuursculturen merken de auteurs op dat bestuurscultuur een ‘duizend-dingen-doekje’ lijkt te zijn geworden, dat gedacht wordt problematische bestuurlijke praktijken zowel te moeten verklaren als te moeten oplossen.<sup>1</sup> Bestuurscultuur is kennelijk een toverwoord dat concretisering en precisering verdient.<sup>2</sup> Wetenschappelijk is cultuur van oudsher onderwerp van verschillende disciplines, de antropologie voorop. In de jaren tachtig van de vorige eeuw ontstond grote aandacht voor organisatieculturen. Een sterke cultuur, zo werd gedacht, was een belangrijke verklaring voor succes. Al snel werd duidelijk dat sterke culturen ook succes kunnen belemmeren. Bovendien werd duidelijk dat elke cultuur zelf criteria heeft voor succes. Dat maakt onmiddellijk duidelijk dat elke cultuur bepaald gedrag goedkeurt en ander gedrag juist stellig afkeurt of zelfs taboe verklaart. Met andere woorden: als al zoiets bestaat als een bestuurscultuur definieert die ook wat goed, passend, geaccepteerd bestuurlijk gedrag is en zeker ook welk bestuurlijk handelen afkeuring verdient en welke politieke omgangsvormen als niet passend moeten worden gekwalificeerd. Er is dus eerder sprake van ‘een’ dan ‘de’ bestuurscultuur. Hoe die bestuurscultuur zou moeten zijn, over wat daarin passende omgangsvormen zijn, kunnen politieke actoren ten diepste van opvatting verschillen. Hiermee kunnen er dus ook verschillende meningen zijn over wat *respectvol* met elkaar omgaan is. Raadsleden en wethouders kunnen over de interpretatie van een integriteitscode of een Reglement van orde, die pogen respectvolle omgangsvormen te bewerkstelligen, stellig van mening verschillen. Dan is het eenvoudig om daarover de directe politieke confrontatie te vermijden en meer in algemene zin de bestuurscultuur de schuld te geven.

---

1 Boogers, Van Zuydam & Van Ostaaijen, 2021

2 Frissen & Van Westerlaak, 1991

## 1.2 Dit essay: het stileren van politieke strijd

De burgemeester van Sittard-Geleen heeft bij zijn aanstelling de opdracht gekregen van de gemeenteraad om aandacht te besteden aan de verbetering van de bestuurscultuur in Sittard-Geleen. Op verzoek van de burgemeester hebben wij onderzoek gedaan naar de bestuurscultuur en specifiek naar de bestuurscultuur in de beleving van politieke actoren.

Als wij in Sittard-Geleen aan politieke actoren vragen of zij een probleem zien met de bestuurscultuur en zo ja, wat dat probleem dan is, dan antwoorden zij daarop verschillend. De één ziet een probleem en de ander niet. Degenen die een probleem zien, zien regelmatig verschillende of andere problemen – of ze vinden elkaar het probleem. Tussen de actoren zien wij een heldere scheidslijn. Die heeft betrekking op hoe actoren *polariseren* en *moraliseren* – dus niet *of* ze dat doen, maar *hoe* ze dat doen. Met polariseren en moraliseren doelen we op politieke omgangsvormen die op zichzelf eigen zijn aan het politiek bedrijf (het gaat immers om tegenstellingen over morele opvattingen), maar als extremen toch problematisch (kunnen) zijn, en de weerbaarheid van de democratie kunnen ondermijnen.

Met *polariseren* bedoelen we dat de politieke omgangsvorm is gericht op het uit elkaar spelen van opvattingen en posities. In een polariserende dynamiek is compromis nauwelijks nog denkbaar, omdat de polen er niet op gericht zijn tot elkaar te komen, elkaar te willen begrijpen of elkaar te overtuigen. In plaats daarvan is een polariserende speler erop gericht om mensen uit het ‘stille midden’ te dwingen een positie in te nemen.<sup>3</sup>

Met *moraliseren* bedoelen we dat de andere partij en haar opvattingen niet politiek beoordeeld of bestreden worden, maar dat de andere partij via de moraal buiten het politieke spel wordt geplaatst: de ander heeft dan geen legitieme morele positie – mag eigenlijk niet meedoen aan het politieke spel.<sup>4</sup>

Onze observatie is dat langs het gehele politieke spectrum van Sittard-Geleen wordt gepolariseerd dan wel gemoraliseerd. We vatten dat samen in onderstaand schema en lichten het daarna verder toe.

---

3 Brandsma, 2019

4 Mouffe, 2016



ASPECT	POLITIEK ALS BELANGENBEHARTIGING	POLITIEK ALS INHOUDELIJKE BESLUITVORMING
<i>Polariseren</i>	Voor het behalen van het politieke doel (vaak het belang van een achterban) is veel geoorloofd, de omgangsvormen zijn onderdeel van politiek en grenzen zijn er nauwelijks.	De politieke strijd gaat over inhoud (vaak over de grondslagen van het goede leven). De omgangsvormen zijn niet politiek, maar uitdrukking van normale menselijke interactie met duidelijke grenzen van respect.
<i>Moraliseren</i>	De ander in grote bewoordingen beschuldigen en veroordelen en daardoor zichzelf als moreel superieur neerzetten. De ander wordt gezien als 'elitair'.	Niet op de inhoud van de ander ingaan, maar door het aanvallen van de omgangsvormen van de ander zichzelf als moreel superieur neerzetten. De ander wordt gezien als 'ordinair'.

Sommige politici beschouwen politiek als het voeren van inhoudelijk debat over de verschillen van inzicht over wat goed is voor de stad en hoe het goede leven eruit ziet. Politiek is gericht op het nemen van inhoudelijke en procedurele beslissingen over wat van algemeen belang mag worden geacht. Hierover valt goed van mening te verschillen. Dit inhoudelijk debat, deze politieke strijd, mag scherp worden gevoerd. Echter, hier zijn duidelijke grenzen, die te ontlenen zijn aan meer algemene normen van menselijke interactie, vaak aangeduid met termen als fatsoen en respect. Daartegenover staan politici die politiek niet alleen zien als een debat, als strijd over inhoudelijke verschillen van mening over het goede leven, maar als forum om belangen van de achterban te realiseren. Dat betekent dat in het politieke debat de grenzen veel minder strak en beperkend hoeven te worden getrokken dan in de reguliere menselijke interactie. Veel is geoorloofd om de eigen opvatting over wat politiek wenselijk is te verdedigen. De randen mogen worden opgezocht, beledigingen en beschuldigingen zijn toegestaan, veroordelingen acceptabel. Fatsoen en respect lijken dan vaak termen die politieke tegenstellingen verhullen. In het vuur van het debat is veel toegestaan. De veranderde debatacultuur in het parlement lijkt daarbij nieuwe standaarden te zetten.

In beide opvattingen over politiek zijn uitingsvormen en stijkenmerken van groot belang, ook al wordt dat niet steeds zo gezien. Maar steeds is de vraag cruciaal hoe de politieke strijd wordt gevoerd, in het debat, in de media, in het publiek. Omdat democratische politiek ten doel heeft maatschappelijke conflicten over morele kwesties (in het groot en in het klein) *vreedzaam* te beslechten, moet dit vreedzame op de één of andere wijze in een bepaalde

*vorm* worden gegoten die uitdrukking is van die vreedzame omgang met verschil. Politiek gaat dus ook over *stileren* van de politieke strijd en over de regels die daarbij gelden. Dat is ook de reden dat sommigen spreken over politiek als theater.<sup>5</sup> Iets stileren, iets in een vorm gieten, betekent dat grenzen worden getrokken: zo doen we dat wel, en zo doen we dat niet. Hoe deze grenzen precies moeten worden getrokken staat niet in de sterren geschreven, maar is zelf onderwerp van politiek. Want politiek is grenzenwerk. Daarover gaat dit essay.

---

<sup>5</sup> Ankersmit, 1997

## 2. Politiek en politiseren

### Politiseren in praktijk

In het voorjaar van 2019 staat de gemeente Sittard-Geleen voor een uitdaging. Financieel staat zij onder toezicht van de provincie. Ook bestuurlijk zijn er uitdagingen, zoals de kleine meerderheid van de coalitie. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden en om een stap vooruit te kunnen zetten, stelt de toenmalige burgemeester aan de raad en het college voor om te komen tot een breed gedragen kadernota. Beide gremia stemmen daarmee in. Een werkgroep gaat aan de slag met de voorbereiding van de kadernota. Ook wordt een conferentie georganiseerd om met alle politieke actoren in gesprek te gaan en de uitkomsten van die gesprekken te gebruiken bij de besluitvorming over de kadernota. Op 22 mei 2019, één maand na het initiele voorstel van de toenmalige burgemeester en twee weken voor de conferentie, mailt een raadslid van een oppositiefractie de andere oppositiefracties. Het raadslid ziet het als een risico wanneer de raad tot een collectief gedragen kadernota komt. Dan heeft de oppositie niks meer in handen om de coalitie het vuur aan de schenen te leggen, zo redeneert dit raadslid van de oppositie. Er moeten altijd punten blijven om strijd over te voeren. In de mailwisseling die volgt verwijt een ander raadslid een wethouder pas in het laatste jaar voor de verkiezingen uitgaven te doen om zo extra stemmen te verkrijgen. Weer een week later, een week voor de conferentie, komt de mailwisseling in bezit van de griffie en alle fracties in de gemeenteraad. Als reactie stellen de coalitiepartijen dat de inhoud van de mails laakbaar is en dat het slagen van de conferentie hierdoor gevaar loopt. Zelfs het goed functioneren van de raad zou in het geding zijn en daarmee ook de belangen van de inwoners en de stad. Op 3 juni 2019 stelt de toenmalige burgemeester dat het door laten gaan van de conferentie niet productief zal zijn en legt het schrappen van de conferentie voor aan alle raadsfracties. Een meerderheid stemt in. In een later overleg wordt afgesproken dat wel verder wordt gewerkt aan de kadernota, maar zonder input uit een conferentie en dat deze kadernota eind juni wordt behandeld in de raad.

### 2.1 Wat politiek is

De gebeurtenissen rondom de kadernota en de conferentie die niet kwam, laten zien hoe politiseren in de praktijk werkt. Het wordt zowel vanuit de oppositie gedaan ('niet helemaal meegaan in totale eenheid met de coalitie

en dus punten overhouden om de coalitie en het college mee op de korrel te nemen') als door de coalitie ('jullie beschadigen de positie van de raad en de belangen van de inwoners van stad'). De kern van het politieke is strijd - conflict. We hebben verschillende opvattingen, idealen, waarden en belangen. We zijn het eens met gelijkgestemden, maar oneens met andersdenkenden. En soms – maar zeker niet altijd – moeten we proberen het eens te worden over wat ons verbindt. We hebben democratische politiek om deze verschillen tot uitdrukking te brengen via vertegenwoordiging, via controle van het bestuur, via coalitievorming. Democratische en rechtstatelijke politiek is de vormgeving van strijd en conflict op een vreedzame manier. Zo kunnen we samenleven op een geweldloze manier, terwijl we – soms hartstochtelijk en compromisloos – van mening verschillen. Zo geven we vorm aan de gemeenschap die we zijn en beslechten we conflicten die onoplosbaar zijn. De meerderheid beslist, maar zonder het belang en de waarden van de minderheid permanent te schaden. Dat strijd en conflict de kern zijn van het politieke heeft consequenties voor alle politieke actoren. We noemen er vijf.

a. De politieke actoren bepalen met elkaar wat politiek is en waar politiek over gaat

Welke onderwerpen tot het domein van politiek worden gerekend, bepalen de politieke actoren zelf. Politiek is een autonoom domein, dus niemand van buiten de politiek kan bepalen waarmee de politiek zich dient bezig te houden. Of het nu gaat om de spreekwoordelijke stoeptegel of een lange termijnvisie of allebei tegelijk. Alles kan politiek van belang worden geacht. Dat kan ook niet anders: politici moeten met elkaar uitzoeken hoe ze politiek bedrijven om de uiteindelijke doelstelling van geweldloze conflictbeslechting bereikbaar te maken. Dat betekent ook dat een oppositiedid ervoor kan kiezen om het niet bereiken van volledige overeenstemming bij een kadernota als wenselijke politiek te beschouwen. Net zo goed als een of meer leden van de coalitie daarvan een probleem kunnen maken en het zo weer politiek kunnen maken. Politiseren is dus het politiek verklaren (duidelijk maken dat een strijdpunt, een verschil, een scheidslijn bestaat) waarover al dan niet een politiek besluit genomen zou moeten worden.

Dit betekent dat politici zelf bepalen of er problemen zijn in de bestuurscultuur. Vanzelfsprekend kan daar met (extern) onderzoek inzicht en steun bij oordeelsvorming over worden ingewonnen. Maar of er problemen zijn met de bestuurscultuur, bepaalt de politiek uiteindelijk zelf. Tot op heden – zo stellen wij vast – is bestuurscultuur als zodanig geen zwaarwegend politiek thema. Wel proberen sommige politieke actoren het thema binnen de politieke orde te krijgen ('er is een probleem met de bestuurscultuur, want sommige politici vertonen onwenselijk gedrag'), terwijl anderen proberen om het hier juist buiten te laten (en aan te dringen op 'normale,

intermenselijke' omgangsvormen – waaronder iedereen dan weer iets anders verstaat). Ook dat is politiek.

b. Alleen politiek kan politiek begrenzen

Als autonoom domein bepaalt politiek zelf de eigen grenzen.<sup>6</sup> Sterker nog, als hoogste bestuursorgaan heeft de gemeenteraad zelfs de verantwoordelijkheid om zichzelf te begrenzen. Alle raadsleden, alle fracties hebben er gezamenlijk belang bij dat de gemeenteraad zichzelf ook daadwerkelijk als hoogste orgaan positioneert en zich daarnaar gedraagt. Het betekent vooral dat niet alles steeds tot politieke strijd kan worden verklaard, net zo goed als de raad niet steeds alles wat het college doet en wil, maar goed kan vinden. Het vinden van evenwicht daarin is uitdrukking van zelfbegrenzing. Alles tot politieke strijd verklaren is net zo grenzeloos<sup>7</sup> als alles accorderen wat het college doet en wil. Waarbij het van tijd tot tijd 'nee' zeggen tegen het college in het belang is van de gehele raad – niet alleen de oppositie – om zo de eigen positie als hoogste bestuursorgaan te bevestigen.

Dat maakt ook de positie van de burgemeester interessant. De burgemeester heeft in de bewaking van de bestuurscultuur en zeker in de bewaking van de politieke omgangsvormen als uitdrukking daarvan een belangrijke rol. Die rol wordt echter begrensd door de politiek. De burgemeester kan als neutraal gezag slechts zo ver gaan in het bewaken van de bestuurscultuur – zeker als die bestaat uit polariseren en moraliseren – als waarvoor de meerderheid in de raad hem (zo expliciet mogelijke) legitimiteit verschaft. Waarmee ook direct duidelijk is dat de begrenzing van de politieke strijd en dus de bewaking van de bestuurscultuur en de omgangsvormen in de eerste plaats aan raadsleden zelf is – en dus niet alleen naar de burgemeester gekeken kan worden, zoals sommige politieke actoren in Sittard-Geleen wel doen. Dat betekent dat zij moeten begrijpen dat bestuurscultuur voor collega-raadsleden een onderwerp van politieke strijd kan zijn en dat dat consequenties heeft voor het bedrijven van politiek door alle raadsleden.

c. Democratische politiek gaat over meerderheden én over minderheden

De democratie heeft alleen zin, omdat er minderheden zijn. De wijze waarop de meerderheid de minderheid respecteert, is een belangrijke maatstaf voor democratische politiek. Iedereen behoort immers van tijd tot tijd tot een minderheid. Bovendien kan de meerderheid van vandaag de minderheid van

---

6 Terzijde en misschien wel ter zake: de gemeenteraad bepaalt dus ook zelf of ze 'politiek bedrijven' begrenst tot kaderstellen, controleren en het volk vertegenwoordigen – hoezeer het ook gemeengoed geworden mag zijn om deze drieslag als 'de taken van de gemeenteraad' neer te zetten.

7 Voor de taalliefhebber: grenzeloos (zonder -n) betekent mateloos; grenzenloos (met -n) betekent zonder grenzen (meestal van fysieke aard)

morgen zijn. De plek van de macht is permanent tijdelijk. Als de meerderheid een minderheid wordt en andersom, wordt vaak met gelijke munt terugbetaald. Daarom is het van het grootste belang dat de meerderheid zich de permanente tijdelijkheid van die machtspositie, van de meerderheidspositie altijd realiseert. Dat betekent dat meerderheidsvorming minderheden niet disproportioneel moet schaden en zo mogelijk ook moet compenseren. En hoe groter de meerderheid, des te kwetsbaarder is de positie van de minderheid. Het is daarom een kwaliteit van democratieën dat hier wisselende meerderheden en minderheden zijn. Grote, zwaarwegende beslissingen zouden daarom altijd met een zo groot mogelijke meerderheid moeten worden genomen, met expliciete en begripvolle erkenning en compensatie van de positie van de minderheid.

d. Democratische politiek erkent verschillen

De samenleving is pluralistisch, dat betekent dat overal in de samenleving verschillen zijn. Van de kleur die Piet heeft, de kap van een bos ten behoeve van industrie, de prioriteit die een (regionale) energietransitie moet krijgen tot de verdeling van subsidies voor sportvereniging, harmonie of jeugdzorg. Over veel zaken verschillen we van mening. Democratische politiek erkent en beschermt die verschillen, terwijl deze ook besluitvorming mogelijk maakt. Het is van het grootste belang dat we in vrijheid tegen elkaar kunnen zeggen dat we het niet met elkaar eens zijn. De vrijheid om verschillend te zijn wordt beschermd door de rechtsstaat en soms bedreigd door de democratie. De verschillen in de samenleving beschermen de burger tegen de staatsmacht. De staatsmacht behandelt in beginsel iedereen gelijk en maakt daarmee geen onderscheid tussen mensen. Dat maakt dat de staatsmacht om onderdrukking te voorkomen met buitengewone terughoudendheid gebruikt dient te worden. Door die terughoudendheid beschermt de staatsmacht vervolgens ook weer de verschillen in de samenleving. Dat maakt een al te activistische politiek van de meerderheid gevaarlijk, omdat het de kans doet toenemen dat verschillen steeds minder erkenning krijgen.

e. Democratische politiek heeft alleen zin als ook een ander standpunt mogelijk en legitiem is

Politici doen er goed aan niet te denken dat ze altijd gelijk hebben. Het is verleidelijk, maar in politieke zin werkt het averechts. Immers, als maar een standpunt het juiste is, ontstaat onbegrip voor de ander en het andere en blijft alleen maar zuivere machtsuitoefening over. Als alleen het eigen standpunt telt, is het risico dat de legitimiteit van de politieke positie van de ander wordt ontkend. Dan tellen alleen nog de stemverhoudingen. Dan vindt geen gezamenlijk besluit van meerderheid en minderheid plaats met erkenning van elkaars positie, maar alleen een besluit van de meerderheid ten nadele van de minderheid. In politieke zin heeft de ander altijd een legitieme, andere,

politieke positie. Als dat wordt ontkend, als geen *begrip* meer kan worden opgebracht voor de legitimiteit van de politieke positie van de ander, dan ontstaat een politieke verhouding van vijandschap (dat noemden we hierboven *moraliseren*). Het is de dure plicht van politici om van vijanden tegenstanders en van tegenstanders (van tijd tot tijd) bondgenoten te maken. Dat is meer dan retoriek. Vijanden willen we vernietigen, die hebben geen bestaansrecht. Met tegenstanders spelen we een spel waarin altijd een volgende ronde bestaat. Met bondgenoten werken we samen. De tegenstander van vandaag kan altijd de bondgenoot van morgen zijn – de vijand niet.<sup>8</sup> Daarom is het belangrijk dat politici en dus ook raadsleden de mogelijkheid openhouden dat de ander een legitiem politiek punt heeft en zich onthouden van het ter discussie stellen van de legitimiteit van de politieke positie van de ander. De tegenstander is tenslotte ook gekozen, hoe verwerpelijk zijn opvattingen ook zijn.

## 2.2 Omgangsvormen als strijdpunt

Deze beschouwing van politieke en democratische principes brengt ons bij een ingewikkelde puzzel. Strijd en conflict over het verschil zijn immers de kern van het politieke. Dat kunnen we zien als een *divergerende* kracht, die steeds in de gemeenteraad aanwezig is. De strijd over het verschil drijft politieke actoren uit elkaar. Tegelijkertijd dient de gemeenteraad ook gezamenlijk als hoogste bestuursorgaan van de gemeente te opereren. In dat opzicht heeft de raad ook de politieke plicht om zichzelf te begrenzen. Die noodzakelijke aanwezigheid van gezamenlijkheid en begrenzing kunnen we zien als de *convergerende* kracht in de raad. Die kracht brengt politieke actoren dichter bij elkaar. Deze twee krachten van divergentie en convergentie zijn steeds tegelijkertijd aanwezig in de gemeenteraad. Soms zal de ene groter zijn dan de andere, soms zijn beide even groot of klein. We laten dat zien in onderstaand schema.<sup>9</sup> We benoemen daarbij steeds het voordeel of de kans van iedere verhouding en het risico dat ontstaat als de raad uitsluitend of te lang in een bepaalde verhouding blijft functioneren.

---

8 Mouffe, 2016

9 Ontleend aan Schulz, Frissen & Schram, 2019

SAMEN BESTUURSORGAAN ZIJN (CONVERGENTIE)			
	<i>KLEIN</i>	<i>GROOT</i>	
STRIJD OM HET VERSCHIL (DIVERGENTIE)	<i>Klein</i>	<b>Terughoudende raad</b> <i>Kans:</i> ruimte maken voor maatschappelijke dynamiek <i>Risico:</i> stempelmachine van het college worden	<b>Saamhorige raad</b> <i>Kans:</i> gezamenlijk voor iets staan <i>Risico:</i> afvlakken van debat, geen maatschappelijke betekenis meer
	<i>Groot</i>	<b>Strijdlustige raad</b> <i>Kans:</i> voor een hoog ideaal tot het uiterste gaan <i>Risico:</i> verziekte verhoudingen, vechtcultuur, alles is strijd	<b>Reflexieve raad</b> <i>Kans:</i> scherp debat binnen grenzen, reflexiviteit op eigen functioneren <i>Risico:</i> zelfgenoegzaamheid, onvoorspelbaarheid, introvert worden

Het ene kwadrant is in dit schema niet beter dan het andere. Ze verschillen van elkaar en een gemeenteraad zou in staat moeten zijn om regelmatig, al naar gelang de eigen behoeften en de voorliggende thema's, tussen kwadranten te wisselen. Waar het de politieke omgangsvormen betreft, bevinden politieke actoren in Sittard-Geleen zich in verschillende van de genoemde kwadranten. De een is tot de tanden bewapend, wil de omgangsvormen en de hele bestuurscultuur graag politiseren en onderwerp van strijd maken (strijdlustig). De ander is gelaten en wacht af wat komen gaat (terughoudend). Weer een ander is van opvatting dat veel meer gezamenlijkheid gezocht zou moeten worden en dat het toch niet zo moeilijk zou hoeven zijn om goede afspraken te maken over de omgangsvormen (saamhorigheid). De politieke actoren in Sittard-Geleen zijn dus verdeeld over de vraag hoe ze met omgangsvormen politiek willen omgaan. Of, om preciezer te zijn, hoe de politieke strijd dient te worden gestileerd. Op de vraag hoe politieke strijd kan worden gestileerd als daarover diepe politieke verschillen bestaan, gaan we hierna in.



# 3. Stileren van strijd

## *Moties over en weer*

Op 22 april 2021 debatteert de gemeenteraad van Sittard-Geleen over een financiële tegenvaller bij Het Groene Net en een daarover opgesteld onderzoeksrapport. Het Groene Net is een door de gemeente geïnitieerd warmtenet waarbij restwarmte van industrie wordt gebruikt om woningen te verwarmen. Tijdens dit debat lopen de gemoederen hoog op. Dagblad de Limburger bericht de volgende dag zelfs over 'een slagveld'.<sup>10</sup> Het college krijgt vanuit de gemeenteraad veel kritiek op het bestuurlijk handelen en toont zich ook reflexief en zelfkritisch over de eigen rol. Het debat wordt op sommige momenten in stevige termen gevoerd als een raadslid een wethouder beschuldigt van het vervalsen van rapporten en de betreffende wethouder dreigt het raadslid een proces aan te doen wegens smaad en laster. Vanuit de gemeenteraad worden vier moties ingediend: twee moties van wantrouwen jegens twee verschillende wethouders; een motie van treurnis jegens de burgemeester; een motie van treurnis van een raadsfractie jegens het beschuldigende raadslid. Op 26 april 2021 maakt de burgemeester de uitslag van de schriftelijke stemmingen bekend in een zitting van de gemeenteraad. De drie moties over wethouders en burgemeester zijn verworpen. De motie van treurnis tegen het raadslid is aangenomen.

## 3.1 Politiek is verbeelding

Omgangvormen in de politiek hebben niets te maken met een respectvolle behandeling van elkaar – in de betekenis van een normale menselijke interactie. Politiek is een verbeelding, een vormgeving van de strijd en het conflict in de samenleving. In het debat over Het Groene Net is te zien hoe die strijd (deels) wordt verbeeld met beschuldigingen en moties over en weer. De strijd en het conflict die we niet met elkaar kunnen uitdragen in de samenleving zelf, omdat we geen grote groepen op pleinen tegenover elkaar willen zetten met alle risico's van dien, vechten we via politieke vertegenwoordiging uit in een politieke arena. Die politieke arena is daarom een verbeelding van de strijd die zich anders op straat zou afspelen in al zijn gruwelijkheid en prachtige veelzijdigheid. Dat maakt politiek tot 'theater'. Het toneel is een verbeelding en een podium, waarop de symbolische orde die politiek is tot uitdrukking wordt gebracht. We hebben nu eenmaal afgesproken dat we conflicten en strijd op politieke en democratische wijze met elkaar

---

<sup>10</sup> Schellen, 2021

beslechten. Cruciaal voor deze afspraak is dat we de strijd en de conflicten die in de samenleving aanwezig zijn politiek *zichtbaar* beslechten. Dat maakt politiek en dus ook de raadsvergadering tot een verbeelding van de samenleving en dus tot toneel. De toeschouwer, de burger zal dus ook altijd moeten kunnen begrijpen dat hij of zij naar een verbeelding van die strijd zit te kijken.

In die verbeelding zijn volksvertegenwoordigers geen personen, maar ambtsdragers. Volksvertegenwoordiging is een ambt, net zoals wethouderschap een ambt is. Het bekleden van het ambt is uitdrukking van burgerschap. Zij die het kiesrecht hebben zijn burgers en zij kiezen hun vertegenwoordigers. Die vertegenwoordigers stellen een bestuur samen. Dat politiek een verbeelding van maatschappelijke strijd is, betekent dat raadsleden die met elkaar in debat zijn, spreken tot de achterban, het electoraat van het andere raadslid. Zij spreken niet alleen tot elkaar, maar ook namens een deel van de samenleving tot een deel van de samenleving. Dat maakt ook de positie van bestuurders – in het bijzonder wethouders – interessant, omdat zij geen electoraat hebben. Zij vertegenwoordigen niet, ook niet als ze eerst namens een partij zijn gekozen in de gemeenteraad en hun zetel hebben opgegeven om wethouder te worden. Als wethouders spreken tot een raadslid, dan spreken zij vanuit het ambt van bestuurder, dus namens de overheid, tot een deel van de burgerbevolking. Zij zijn te gast in de vergadering van de raad als, en zolang de raad hun aanwezigheid wenselijk acht.

Als een raadslid een wethouder of burgemeester aanspreekt, spreekt hij of zij niet de persoon aan, maar het ambt. In termen van de stilering van de strijd is daarom de volgende uitspraak van een raadslid jegens een wethouder ongepast: “*u, meneer/mevrouw, bent een leugenaar*”. De volgende uitspraak kan echter wel: “*voorzitter, ik ben van mening dat de wethouder liegt*.” De eerste uitspraak is alledaags, de tweede gestileerd – passend bij de vorm die politiek is. Over die politieke uitspraak kan politieke besluitvorming plaatshebben, omdat de vaststelling dat een wethouder liegt alleen politiek telt als de meerderheid van de volksvertegenwoordigers dat vindt. Wat de betreffende wethouder feitelijk heeft gedaan, of de informatie die is verstrekt feitelijk juist of onjuist is, is daarom van secundair belang. Het gaat niet om een wetenschappelijk of moreel, maar om een politiek oordeel. En als de wethouder politiek gezien te boek moet staan als verteller van een leugen, omdat alleen dan de politieke tegenstellingen in de raad (tijdelijk) kunnen worden overbrugd, dan is dat blijkbaar het op dat moment noodzakelijke politieke compromis tussen volksvertegenwoordigers. Dat hoeft niks te maken te hebben met de persoon, de competenties of de kwaliteiten van de mens die het ambt van wethouder invult.

We begrijpen dat dit in de praktijk voor de mensen die de ambten vervullen een uitdagend onderscheid is, maar het is belangrijk te begrijpen dat ze altijd als ambtsdrager en nooit als persoon in debat en in strijd met elkaar zijn. Het samen drinken van een goed glas na afloop van een stevig of zelfs verschrikkelijk debat is de bevestiging van dit onderscheid – en dus ook van groot belang. Het personaliseren van politiek in de afgelopen decennia in het hele openbaar bestuur heeft bepaald niet geholpen om deze verhouding tussen ambten in de politieke verbeelding zichtbaarheid te geven. En natuurlijk doet het iets met je als persoon als je tijdens ambtsvervulling in ernstige bewoordingen beschuldigingen naar je hoofd geslingerd krijgt. Door de personalisering van politiek – die overigens ook door veel bestuurders is gewild – blijft politieke oordeelsvorming met de persoon van de wethouder verbonden.

Dit alles maakt dat politiek als verbeelding juist *niet* respectvol hoeft te zijn. Opdat de samenleving zich respectvol blijft gedragen, opdat de verhoudingen in de samenleving vreedzaam blijven, *moet* het politieke conflict in alle mogelijke toonaarden en zelfs met verbaal geweld kunnen worden gevoerd. Die vrijheid om respectloos en zelfs beledigend te zijn, kan alleen tussen ambten goed worden ingevuld. Wij betwijfelen of er in Nederland een rechter te vinden is, die de parlementaire debetvrijheid die ook in de gemeenteraad geldt, zal inperken of tot enig (straf)rechtelijk oordeel over uitspraken zal komen, zolang deze worden gedaan *binnen* de vergadering van de gemeenteraad, *binnen* de politieke arena die voor deze vorm van strijd is geschapen.

### 3.2 Politieke strijd *binnen* de gemeenteraad

Dat binnen het parlementaire debat – voor zover wij thans weten – geen juridische grenzen gelden, wil niet zeggen dat hier geen politieke grenzen kunnen worden gesteld. Het is aan de politiek zelf om die eigen grenzen te bepalen en zo nodig te bevestigen, verdedigen of zelfs te handhaven. De wijze waarop de strijd wordt gestileerd, is een (mogelijke) begrenzing. Hoe raadsleden met elkaar debatteren, wat wel en niet kan in het bedrijven van politiek, bepalen raadsleden samen. Dat kan door gebruik en in de loop van de tijd gegroeide praktijk zijn (impliciet), maar het kan ook worden benoemd, besproken en opgeschreven (expliciet). Veel gebeurt impliciet. Raadsleden bespreken terloops met elkaar wat wel en niet passend is of was en gedragen zich daar de volgende keer naar. Dat zijn impliciete mechanismen die goed werken zolang een gedeeld idee bestaat dat omgangsvormen, de stileren van de politieke strijd, iets van de raad als geheel zijn, waarover hij geen strijd voert – als sprake is van convergentie op dat punt.

Als die convergentie hier niet is, als zelfs sprake is van sterk uiteenlopende politieke verhoudingen inzake de omgangsvormen, werkt het impliciet vormen van de stilering averechts. Of beter gezegd, dan kan het gebeuren dat de politieke actoren (raadsleden en wethouders) met elkaar in een neerwaartse dynamiek terecht komen. Daarmee bedoelen we dat onderlinge verhoudingen en omgangsvormen steeds verder verslechteren, dat de stilering van de strijd steeds minder wordt begrensd. In Sittard-Geleen uit zich dit vooral door steevast over en weer polariseren en moraliseren over wat goede politiek is, zonder dat onderdeel te maken van politiek debat. Dan spreken in Sittard-Geleen raadsleden en wethouders elkaar persoonlijk aan in het debat, zien politieke actoren elkaar niet meer als ambten maar als personen, verloopt het debat niet meer altijd via de voorzitter, beschuldigen politieke actoren elkaar als mens niet te deugen, volgt ontkenning van de legitieme politieke positie van de ander, kijken politieke actoren alleen nog naar de burgemeester voor een oplossing in plaats van naar zichzelf en verdwijnen andere, relevante politieke debatten over bijvoorbeeld een goede invulling van duale verhoudingen en de gezamenlijke belangen van de gehele raad naar de achtergrond.

Een dergelijke neerwaartse dynamiek kan zichzelf maar moeilijk via impliciete vormen van stilering keren. Natuurlijk kunnen gemeenteraadsverkiezingen met het vertrek van oude en de komst van nieuwe raadsleden en bestuurders een nieuwe dynamiek brengen. Als politieke actoren deze dynamiek echt willen omkeren, is het zaak de omgangsvormen, de stilering van de politieke strijd, expliciet onderwerp van debat te maken en daarover ook formele afspraken te maken. Voor wat we hier dan een opwaartse dynamiek noemen, is het nodig om de strijd expliciet en strak te stileren en dus duidelijke omgangsvormen af te spreken. Daarbij horen dan ook sancties voor het niet naleven van die afspraken. Aangezien deze afspraken de politieke ruimte tot divergentie voor de minderheid beperken, dienen ze met een zo groot mogelijke meerderheid te worden vastgesteld en liefst ook over de grenzen van coalitie en oppositie heen. Dat geldt eens te meer daar dit de vrijheid van volksvertegenwoordigers beperkt om namens hun electoraat politiek te bedrijven. Wij kunnen geen uitspraken doen over wat wel of niet als geoorloofd politiek gedrag kan worden gezien en welke stilering van politieke strijd passend is in de cultuur, historie en actuele politieke situatie in Sittard-Geleen. Alleen de politici in Sittard-Geleen kunnen met elkaar bepalen hoe ver ze daarin willen gaan. Wel kunnen we inzicht geven in de raadvorwaarden voor stilering die samenhangen met de aard van politiek als strijd en conflict. Het gaat om minimale vereisten.

- De erkenning dat politiek een verbeelding is van de strijd in de samenleving die daarom zo onbegrensd mogelijk gevoerd dient te kunnen worden.
- De erkenning dat de strijd niet persoonlijk is maar politiek en dat daarom afspraken nodig zijn over de wijze waarop dit tot uitdrukking gebracht dient te worden:
  - debatteren via de voorzitter om de kans op het persoonlijk aanspreken zo klein mogelijk te maken;
  - debatteren in bewoordingen die voor de toeschouwer, de burger, zichtbaar maken dat sprake is van politieke verbeelding en strijd tussen ambten, niet personen;
  - het introduceren van een voor de toeschouwer, de burger, zichtbaar ritueel na afloop van een debat om duidelijk te laten zien dat de strijd er een is tussen tegenstanders en niet tussen vijanden.<sup>11</sup>
- Zichtbare duidelijkheid in opstelling en procedures over de verhouding tussen raad (als hoogste bestuursorgaan) en college (als uitvoerder van raadsbesluiten). Voor het college dient te allen tijde duidelijk te zijn dat collegeleden te gast zijn in de raad en zich dienovereenkomstig in het debat hebben te gedragen. En voor raadsleden dient duidelijk te zijn dat politieke omgangsvormen ook jegens het college worden geëerbiedigd.
- Erkenning dat de rol van burgemeester in de bewaking van de orde voortvloeit uit het primaat van de raad in het vaststellen van de regels die voor die orde gelden. Aantasting van deze rol schendt dan ook de positie van de raad, niet van de burgemeester.

Dat kan allemaal worden geregeld via het Reglement van orde. Daarin kunnen desgewenst ook andere zaken worden opgenomen, zoals een precisering van ontoelaatbaar taalgebruik of non-verbale communicatie. Daarbij dient grote terughoudendheid te worden betracht. Beschuldigingen van strafrechtelijk vervolgbaar gedrag moeten passen binnen de randvoorwaarden voor stilering van politiek als theatrale vormgeving van maatschappelijke strijd. *'De waarheid sneuvelt systematisch in de formuleringen van deze wethouder'* verdient dan de voorkeur boven *'Meneer Frissen liegt'*. *'Zelfs in Sicilië zou hier minstens van een schijn van belangenverstrengeling worden gesproken'* past dan beter dan *'Meneer Schulz is corrupt'*. En mocht werkelijk sprake zijn van een verdenking van corruptie of een ander strafbaar feit dan moet maar aangifte worden gedaan, in de zekerheid dat ook de valse aangifte strafbaar is.

Uitgangspunt is en blijft dat de raad de eigen orde handhaaft. Het is dus aan raadsleden om naar de interruptiemicrofoon te lopen om iets van in hun

---

<sup>11</sup> Voor corona zouden we hiervoor handen schudden hebben gesuggereerd, nu zal misschien iets nieuws bedacht moeten worden.

ogen ongewenst politiek gedrag van collega-raadsleden te zeggen. Politiek is theater, dat is geen diskwalificatie of geringschatting, dat is in essentie wat politiek is. Stilzwijgend negeren van politiek ongewenste stileren, van ongewenste omgangsvormen – zoals in Sittard-Geleen in de voorbije bestuursperiode veelal is gedaan – betekent dan in wezen het gunnen van het podium aan de ander en het erkennen van verlies in de politieke strijd. Over en weer polariseren en moraliseren buiten de vergaderingen om helpt al evenmin om het politieke debat te stileren. Hiertoe bestaan veel mogelijke interventies - van het ridiculiseren van de politieke tegenstander, tot het verlangen van herformulering door die tegenstander, tot het aanvragen van een schorsing om een collega-raadslid tot de orde te roepen. Het gaat hier niet om of de tegenstander zich daaraan iets gelegen laat liggen, het gaat om de verbeelding van de politieke strijd die aan de orde is en die kan ook de omgangsvormen, de stileren betreffen. Het gaat om zichtbaar maken aan de toeschouwer, de burger, dat bepaald gedrag niet passend wordt geacht.

Dat geldt overigens niet alleen tussen raadsleden onderling, maar eens te meer in de relatie tussen raad en college. De raad als hoogste bestuursorgaan heeft een gezamenlijk belang in het bewaken van de wijze waarop het college met de raad mag omgaan – wat geaccepteerde omgangsvormen zijn tussen raad en college. Daarin kan de raad omwille van de eigen positie niet streng genoeg zijn. Dat de raad in het debat over Het Groene Net alleen een collega-raadslid en niet (ook) de wethouder tot de orde heeft geroepen, is daarbij uitdrukking van het primaat van de raad.

Als duidelijk is dat de raad zelf de eigen orde dient te handhaven en dat raadsleden dat met elkaar hebben te doen, rest nog de rol van de burgemeester in het handhaven van de orde. Dat de burgemeester in formele zin het Reglement van orde handhaaft, is dus niet de *first*, maar de *last line of defence* in het bewaken van de politieke omgangsvormen. Lukt het de raad niet zelf, dan zal de burgemeester moeten optreden. De burgemeester ontleent zijn legitimiteit om handhavend op te treden aan zijn formele positie, maar die is natuurlijk in materiële zin vele malen krachtiger als raadsleden eerst zelf (proberen) elkaar en wethouders (te) corrigeren. Verbeelden raadsleden de strijd over de handhaving van de politieke omgangsvormen niet zelf, dan is de positie van de burgemeester weliswaar formeel geregeld, maar wordt hij toch door de raad in de steek gelaten. Het spreekt daarbij vanzelf dat het Reglement van orde de sanctiemogelijkheden van de burgemeester dient te bevatten, zoals het ontnemen van het woord of het verwijderen uit de vergadering.

### 3.3 Politieke strijd *buiten* de gemeenteraad

Waar de politieke strijd *binnen* de gemeenteraad niet ruimhartig genoeg kan worden vormgegeven – zolang die zich begeeft binnen de grenzen die samenhangen met de aard van politiek als hoogste vorm van geweldloze conflictbeslechting – geldt bij politieke strijd *buiten* de gemeenteraad een heel ander verhaal.<sup>12</sup>

Buiten de vergaderingen van de raad hebben volksvertegenwoordigers, net als alle burgers, vrijheid van meningsuiting. In beginsel mag men iemand iedere dag voor de spreekwoordelijke rotte vis uitmaken. Dat wordt juridisch beschermd. Waar die vrijheid van meningsuiting ophoudt, dus wat de (juridische) grenzen zijn, is niet duidelijk. Aan de ene kant is de redenering dat volksvertegenwoordigers een grotere vrijheid van meningsuiting genieten dan burgers, zodat ze het politieke ambt maximaal kunnen vervullen. Aan de andere kant is de redenering dat politici een bijzondere verantwoordelijkheid hebben en minder ruimte zouden moeten genieten om intolerantie of onverdraagzaamheid in de samenleving te voeden. Dit is ook de redenering waarmee Geert Wilders in de landelijke politiek is veroordeeld voor zijn ‘minder-minder uitspraak’, die hij deed *buiten* de vergadering van het parlement.

Dat betekent dat niet alles wat in de raadsvergadering mag, in het dagelijkse leven buiten de raadsvergadering is toegestaan, ook niet als het als politiek wordt beschouwd. In het bepalen van wat een raadslid buiten de raadsvergadering wel en niet tegenstanders mag verwijten, speelt het arrest Gemeenteraadslid van de Hoge Raad een belangrijke rol.<sup>13</sup> In dat arrest formuleert de Hoge Raad criteria voor de botsing tussen het recht op informatie en de belangen van burgers en de samenleving in termen van reputatie en privacy. De criteria zijn:

- a. de aard van de gepubliceerde verdenkingen en de ernst van de te verwachten gevolgen;
- b. de ernst – gezien vanuit het algemeen belang – van de misstand welke de publicatie aan de kaak beoogt te stellen;
- c. de mate waarin ten tijde van de publicatie de verdenkingen steun vonden in het toen beschikbare feitenmateriaal;
- d. de inkleding van de verdenkingen;
- e. de mate van waarschijnlijkheid dat, ook zonder de verweten publicatie

---

12 Met dank aan prof. dr. Geerten Boogaard (Universiteit Leiden) voor het delen van zijn kennis en inzichten op dit vlak.

13 Hoge Raad der Nederlanden, 1983

- via de pers, in het algemeen belang het nagestreefde doel langs andere, voor de wederpartij minder schadelijke wegen met een redelijke kans op spoedig succes bereikt had kunnen worden;
- f. een mogelijke beperking van het door de perspublicatie te veroorzaken nadeel voor degene die erdoor wordt getroffen, in verband met de kans dat het betreffende stuk, ook zonder de verweten terbeschikkingstelling aan de pers, in de publiciteit zou zijn gekomen.

Uit dit arrest volgt dat ook volksvertegenwoordigers anderen buiten de raadsvergadering niet ongefundeerd kunnen beschuldigen van strafbare feiten zoals corruptie, fraude of valsheid in geschrifte. Zo dient onder andere steun te zijn vanuit feitenmateriaal (c) en zou een raadslid een duidelijke afweging moeten maken tussen alternatieve wegen om het in het algemeen belang nagestreefde doel te behalen (e).

Om te voorkomen dat het elkaar van strafbare feiten beschuldigen buiten de raadsvergaderingen een politiek instrument wordt, kunnen politici met elkaar afspreken dat ook daadwerkelijk aangifte dient te worden gedaan, door de politicus die een andere politicus een strafbaar feit aanwrijft. Indien daadwerkelijk aangifte wordt gedaan, zal die aangifte door het Openbaar Ministerie (OM) altijd serieus genomen worden. Als de aangifte terecht blijkt, dan is het maar goed ook dat deze is gedaan. Om valse aangiftes kan het OM echter bepaald niet lachen. Dus een raadslid dat valse aangifte doet, kan doorgaans zelf een dagvaarding tegemoet zien. Misschien dat deze consequentie behulpzaam is om toch een en ander zelf te regelen.



# 4. Politiek is grenzenwerk

## 4.1 Van respectvolle omgang naar verdraagzaamheid

Het woord ‘respect’ wordt te pas en te onpas gebruikt. Met de bekende gebaren erbij eist de Maffiabaas met respect onderschikking. Menig agressie in de publieke ruimte komt voort uit vermeende krenking van respect. Maar ook bestaat het nodige misverstand over wat respect voor tradities nu eigenlijk betekent. Ons voorstel zou dan ook zijn om het woord niet meer te hantieren en in plaats daarvan als uitgangspunt te nemen dat een open en democratische samenleving alleen maar goed kan functioneren als een ruime mate van *verdraagzaamheid* bestaat voor verschil, onderscheid en anders zijn en denken. De Latijnse oorsprong van de term tolerantie toont dat het gaat om het verdragen van wat vreemd is, niet eigen, en vaak ook ondraaglijk en onacceptabel. De kwaliteit van de democratie is dat deze elke minderheid het principiële recht geeft minderheid te zijn, in gedrag, houding, stijl, idee en oordeel – ook en juist als de meerderheid dit anders zijn verafschuwt. Dit recht op minderheid zijn, betekent in een democratie dat de meerderheid niet het recht heeft de ruimte voor dat anders zijn onaanvaardbaar in te perken. Daaruit vloeit als vanzelf ook voort dat de minderheid ook het anders zijn van de meerderheid verdraagt en evenmin een alternatieve meerderheidsdictatuur na te streven.

Dit pleidooi voor verdraagzaamheid houdt in dat ook stijl en omgangsvormen onderwerp van politieke keuze zijn. Een polariserende stijl zal voor de ene politicus een respectloze vorm van politiek bedrijven zijn, terwijl de andere politicus polarisatie zal opvatten als essentieel voor politieke duidelijkheid. De ene politicus is van oordeel dat politisering de kern is van het politieke bedrijf en een bewijs van politiek vakmanschap. De ander zal politisering verwerpen als nodeloze en gevaarlijke aanscherping van tegenstellingen en veel meer heil zien in samenwerking, compromisvorming en juist depolitisering. Daar valt bij op te merken dat veel kwaliteiten die worden toegedicht aan het ‘poldermodel’ vaak overeenkomen met laatstgenoemde politieke stijlvoorkeur. Het opvallende is dat beide voorkeuren een eigen manier van moraliseren kennen: van degene die polariseert wordt dan gezegd dat hij of zij respectloos en beledigend is, van degene die respect vraagt wordt dan gezegd dat hij of zij belangenverstrengeling miskent en maatschappelijke tegenstellingen verdoezelt. Ongetwijfeld zijn beide opvattingen overtuigd van het eigen gelijk en vooral de eigen goede wil en bedoelingen. En uiteraard lopen in de werkelijkheid beide opvattingen door elkaar heen en zijn het ideaaltypische uiteinden van een continuüm waarop menigeen vindt zich in het midden te bevinden.

Het voordeel van de term verdraagzaamheid is dat deze wederzijdse werking heeft en bovendien geen specifieke voorkeur voor een bepaalde stijl impliceert. De ruimte voor stilering van de politieke strijd is, bij verdraagzaamheid, groot. Echter, tegelijkertijd impliceert verdraagzaamheid ook dat het ondraaglijke verdragen ook betekent dat de confrontatie wordt aangegaan. Wat ondraaglijk is in de opvattingen en de uitingen van de ander, kan met recht door de een worden bestreden en moet ook worden bestreden om politieke tegenstellingen zichtbaar te maken. Maar tegenstanders zijn geen vijanden die de mond moet worden gesnoerd. Tegenstanders verdienen tegenspraak. Waar overeenstemming over moet bestaan zijn de grenzen van het politieke spel. Die moeten niet te nauw worden getrokken, maar waar ze zijn getrokken, moeten ze ook hard worden bewaakt. Dat is de verantwoordelijkheid van de raad als institutie en van zijn voorzitter als eerste gemandateerde.

Dat is ook in het belang van de politiek in gezamenlijkheid. Wie in de samenleving gezaghebbend grenzen wil stellen, moet deze ook aan zichzelf weten te stellen.

## **4.2 De grenzen van democratische politiek**

Politiek stelt grenzen: van het territorium, van de politieke gemeenschap en van de verhoudingen tussen de verschillende maatschappelijke domeinen. Dat doet politiek met het recht als primaire instrument, terwijl dat recht ook de politiek weer begrenst. Via democratische politiek bestuurt een samenleving zichzelf. Via de rechtsstaat wordt de burger tegen al te opdringende democratische politiek beschermd. Omdat we over waarden principieel van mening verschillen en omdat we conflicteren in belang en voorkeur, zijn normen nodig die de strijd reguleren en vreedzaam houden. De politiek is uiteindelijk de institutie die over deze normen beslist. De politiek is daarom ook de enige institutie die grenzen aan zichzelf moet stellen. Zelfbegrenzing – zo veel is wel zeker – is een grootse maar ook essentieel problematische taak. Wat de samenleving zelf kan, is een moeilijk te beantwoorden vraag, als de politiek allerlei ideeën heeft en volgens velen ook moet hebben over wat een ideale samenleving is. Terwijl we over het goede leven fundamenteel van mening verschillen, berust vrijwel elke politieke beslissing op een al dan niet geëxpliciteerde opvatting over het goede leven – in termen van het algemene of een specifiek belang. Als verdraagzaamheid voor die fundamentele verschillen dan geboden is, zijn de normen voor de omgang met en de bescherming van verschil cruciaal. In de raad is – per definitie – de samenleving gerepresenteerd. Dat is wat we met de theatermetafoor voor politiek bedoelen. Elke speler in dat theater is dan verantwoordelijk voor de gezamenlijke

bescherming van het verschil in de samenleving. In die zin representeert elke volksvertegenwoordiger niet alleen zijn eigen achterban, maar de hele politieke gemeenschap. En als in de samenleving meningsverschillen fundamenteel zijn en belangentegenstellingen diepgaand, is verdediging van democratie en rechtstaat van groot gewicht. Grenzen zijn dan onmisbaar – zonder grenzen geen vrijheid. Maar grenzen zijn dan ook gesteld aan de vrijheid. Democratische politiek kan niet zijn eigen uitgangspunten ondermijnen. De vormgeving van de politieke strijd moet dan ook berusten op die uitgangspunten.

Inderdaad: politiek is grenzenwerk.

# Geraadpleegde literatuur

Ankersmit, F.R. (1997). *Aesthetic Politics. Political Philosophy Beyond Fact and Value*. Stanford University Press

Boogers, M. Van Zuydam, S. & Van Ostaaijen, J. (2021). *Lokale bestuursculturen, regionale verschillen? Verkennend onderzoek naar kenmerken van lokale bestuurscultuur en regionale bestuursculturen*

Brandsma, B. (2019). *Polarisatie. Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken*. Schoonrewoerd: BB in Media

Frissen, P. H. A. & Van Westerlaak, J. M. (1991). *Organisatiecultuur van toverwoord tot bruikbaar begrip*. SDU Uitgevers

Hoge Raad der Nederlanden. (1983). *ECLI:NL:HR:1983:AD2221*

Mouffe, C. (2016). Democratic Politics and Conflict: An Agonistic Approach. *Política Común*, 9

Schellen, L. (2021, 23 april). Nachtelijk raadsdebat in Sittard-Geleen over Het Groene Net onttaardt in slagveld, ook rechter ingeschakeld. *Dagblad De Limburger*

Schulz, M., P. Frissen en J. Schram (2019), *De gemeenteraad positioneren: van professionaliseren naar politiseren*, Den Haag: NSOB

# Bijlage:

## Onderzoeksverantwoording

In dit onderzoek hebben wij documenten bestudeerd die betrekking hebben op vier politiek omstreden gebeurtenissen of dossiers uit de voorbije bestuursperiode. Deze casuïstiek bood inzicht in de verhoudingen binnen de raad, de verhoudingen tussen raad en college, de rol van de burgemeester en de gang van zaken in een aantal inhoudelijke dossiers. Het gaat om:

1. De ‘affaire lekken 2016-2017’, waarin een wethouder tijdens een openbare vergadering drie raadsleden beschuldigt van lekken uit geheime stukken. Later bleek deze beschuldiging niet terecht.
2. De beoogde raadsconferentie, die uiteindelijk niet doorging, nadat e-mails van de oppositie over deze raadsconferentie bij de coalitie terecht waren gekomen.
3. De oktoberfeesten waarover Dagblad De Limburger in oktober 2020 berichtte. Het betrof de wijze waarop de gemeente de oktoberfeesten heeft georganiseerd. Dit heeft in de raad tot discussie en meldingen over vermeende belangenverstrengeling geleid.
4. Het Groene Net waarbij het gaat over de informatievoorziening aan de raad en de verpersoonlijking van het politieke debat door een raadslid en wethouder.

Daarna hebben wij (groeps)interviews gehouden met de fractievoorzitters uit de gemeenteraad, de wethouders, de burgemeester en de voormalig griffier. Hen is de open vraag gesteld of er in Sittard-Geleen een probleem is met de bestuurscultuur en zo ja, wat dat probleem dan is en zo nee, of er dan iets anders aan de hand is en wat dan precies. Op basis van de documenten en de inzichten uit de interviews hebben wij dit essay geschreven.

# *Eerder publiceerde de NSOB*

**2022**

## **In gesprek over strategie**

Hoe het strategiseren in de praktijk van Justitie en Veiligheid vorm krijgt  
*Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Myrthe van Delden*

## **Strategisch vermogen (h)erkennen**

Over het productief maken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht  
*Jorgen Schram, Sebastian Wijnands, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

## **De achterkant van afpakken**

Reflecties op de Rotterdamse praktijk van (bestuurlijk) afpakken  
*Jorren Scherpenisse, Henk den Uijl, Mark van Twist*

## **Leven in de Curve**

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de eerste golf van de coronacrisis  
*Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Wiljan Hendriks, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Mark van Twist, Ilsa de Jong*

## **Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS**

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de eerste golf van de coronacrisis door VWS  
*Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Petra Ophoff, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Ilsa de Jong*

## **Practical Wisdom in Governance**

Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions  
*Henk den Uijl*

**2021**

## **Hou zou Wim dat aanpakken?**

Verschil maken voor een veiligere stad door het bestuurlijk optreden van de gemeente Rotterdam  
*Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Bruno Koopmans*

### **Leren van of door rapporten?**

Hoe de gemeente Rotterdam leert van raadsenquêtes en rekenkamerrapporten

*Mark van Twist, Hans Vermaak, Nancy Chin-A-Fat, Marije Huiting*

### **Wordt vervolgd!?**

Lessen over opzet en werking van het interdepartementale programma-directoraat-generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC-19)

*Martin Schulz, Myrthe van Delden, Rixt de Jong, Mark van Twist*

### **Ondermijningsbewustzijn**

Aandacht voor de keerzijde van kansen bij de ontwikkeling van regionale bedrijvigheid

*Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Myrthe van Delden*

### **Kennis in meervoud**

Kennis voor de opgavegerichte aanpak van maatschappelijke problemen

*Martijn van der Steen, Andrea Frankowski*

### **Tussen staat en menselijke maat**

Handhaving in de sociale zekerheid

*Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendriks, Paul Frissen, Marije Huiting*

### **Aftreden of optreden**

Over schuld en symboliek bij wethouders in problemen

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

### **Evalueerkunst**

Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid

*Scott Douglas, Jorren Scherpenisse, Marije Huiting, Martijn van der Steen*

### **Opgavegericht tegenwerken**

Over het meetbaar en merkbaar maken van werken aan de opgave

*Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Mark van Twist*

### **Aandacht voor het alledaagse: 50 jaar milieubeleid in beeld**

Aanleiding voor dit boek is dat milieubeleid 50 jaar geleden voor het eerst institutioneel vorm kreeg in Nederland.

*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 executieketen 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*

*Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op [www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)*

**COLOFON**

© 2022

ISBN NUMMER

978-90-832214-5-8

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

---

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

[www.nsob.nl](http://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.