

De poort naar verandering zit altijd aan de binnenkant op slot

Het aftreden van vicepremier en minister Thom de Graaf in 2005

Auteur: Rigtje Passchier

1. Inleiding

De benoeming van de burgemeester verdwijnt uit de Nederlandse Grondwet. Dinsdag 20 november 2018 stemde de Eerste Kamer vóór het initiatiefwetsvoorstel-Jetten (D66)¹. Daarmee is de gekozen burgemeester nog geen feit, maar wel een stap dichterbij. In betrekkelijke stilte kregen Jetten en minister van Binnenlandse Zaken Ollongren (D66) de grondwetswijziging soepel door de Eerste Kamer. Hoe anders verging het Thom de Graaf in 2005². Ook toen leek de gekozen burgemeester binnen handbereik. Het lag vast in het hoofdlijnenakkoord van Balkenende II (CDA-VVD-D66). Het wetsvoorstel voor de gekozen burgemeester lag sinds 2003 bij de Tweede Kamer. De kroonbenoeming moest nog slechts uit de Grondwet geschrapt. Daarvoor zijn twee lezingen nodig, waarbij bij de tweede lezing tevens een tweederdemeerderheid vereist is in zowel de Tweede als Eerste Kamer. In de eerste lezing op 22 januari 2002 had de Eerste Kamer ingestemd. Op 4 november 2004 was de Tweede Kamer akkoord gegaan in een tweede lezing. Mede door de opkomst van de lokale partijen en de Lijst Pim Fortuyn (LPF) leefde het onderwerp in 2005. In de dagen, weken en maanden voorafgaand aan het beslissende debat hadden voor- en tegenstanders zich fel geroerd in de landelijke dagbladen. Op televisie hadden kandidaat-burgemeesters zich warmgelopen in talkshows. Journalisten voorspelden een klinkende overwinning voor De Graaf. Voor de deuren van de Eerste Kamer stonden de camera's zich te verdringen om de eerste reacties vast te leggen.³ Maar na een desastreus verlopen debat stemde in de late avond van 22 maart 2005 de hele PvdA-fractie – naast GroenLinks, de SP, ChristenUnie en SGP – tegen het voorstel, waardoor het geen tweederdemeerderheid kreeg. Onder leiding van senator Ed van Thijn (PvdA) hadden voorstanders van de gekozen burgemeester (PvdA, GroenLinks en SP) een effectief staaltje oppositiepolitiek laten zien. Een dag later, op 23 maart 2005, trad vicepremier en minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties Thom de Graaf af. Nu gebeurt het wel vaker dat de *chambre de réflexion* haar voet dwars zet, maar hier leken alle seinen op groen te staan. En een tegenvaller in de Eerste Kamer hoeft niet meteen het aftreden van een minister in te luiden. Wat was er misgegaan? Wat waren de achterliggende oorzaken die De Graaf deden besluiten zijn ministerschap en vicepremierschap in kabinet-Balkenende II vroegtijdig neer te leggen?

1 Kamerlid Gerard Schouw (D66) nam hiertoe in 2012 het initiatief.

2 'De poort naar verandering zit altijd aan de binnenkant op slot': Oosterse wijsheid aangehaald door Thom de Graaf in NRC 9 april 2005, over de reden van zijn aftreden. Thom de Graaf heeft na ampele overweging afgezien van medewerking aan dit hoofdstuk. Wel heeft hij artikelen (van eigen hand) aangereikt.

3 In De Formatie (2010) beschrijft Ed van Thijn de hectische media-aandacht voorafgaand aan het laatste deel van het debat op 22 maart 2005.

Dit hoofdstuk is een casusreconstructie van de directe aanleiding voor én de achterliggende oorzaken van het aftreden van De Graaf. Welke factoren hebben meegespeeld? De coalitie stemde conform de afspraken in het hoofdlijnenakkoord vóór schrappen van de kroonbenoeming, of lagen de politieke verhoudingen toch genuanceerder? Het CDA zat na jaren in de oppositiebankjes weer in het centrum van de macht. Hoe sterk was de wens om ‘de oude orde te herstellen’?⁴ Of had het aftreden te maken met de persoonlijke stijl van minister De Graaf? Was het de ongekende lobby vanuit het lokale bestuur, die zijn voorstellen voor de gekozen burgemeester op de been had gebracht? Of was De Graafs aftreden onvermijdelijk, omdat bestuurlijke vernieuwing in Nederland standaard wordt geblokkeerd? In deze reconstructie zal duidelijk worden dat naast de PvdA de coalitiepartners een beslissende rol hebben gespeeld, maar ook De Graaf zelf, de interne verhoudingen binnen D66 en op de achtergrond een langjarige strijd met als inzet de komst van de nationale politie.

Dit hoofdstuk is tot stand gekomen op basis van Kamerstukken, krantenartikelen, wetenschappelijke artikelen en boeken, en interviews. In de analyse zijn de media (als onderdeel van het politiek-mediacomplex) meegenomen als omgevingscomponent en als zelfstandige actor. Daarbij dient aangetekend te worden dat het aftreden van De Graaf zich afspeelde vóór de tijd van smartphones en sociale media. Het medialandschap was aan het verschuiven als gevolg van internet, maar televisieprogramma’s waren beeldbepalend. Allereerst wordt kort ingezoomd op de maatschappelijke en politieke context waarbinnen de casus zich heeft afgespeeld, gevolgd door de gebeurtenissen die tot het aftreden van De Graaf hebben geleid. Een analyse en conclusie sluiten het hoofdstuk af.



4 Interview Frank van den Heuvel, CDA-prominent en destijds lid van het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA, 16 juli 2019.

2. Politieke en maatschappelijke context

Kabinet-Balkenende II ontstond nadat Balkenende I (CDA-VVD-LPF) door ruziënde LPF-ministers na 87 dagen uit elkaar was gevallen. Balkenende II (CDA-VVD-D66) trad aan op 27 mei 2003. Het CDA wilde eigenlijk niet met D66 regeren; in CDA-kring werd gesproken van ‘een moetje’⁵; bij Balkenende was zelfs sprake van grote tegenzin.⁶ Binnen de VVD was ook niet iedereen enthousiast.⁷ Voor D66 was deelname aan het kabinet nog minder vanzelfsprekend.⁸ De partij had met drie verkiezingsnederlagen op rij nog slechts 6 zetels over, maar de partij redeneerde dat ze ondanks het geringe zetelaantal meer kon afdwingen omdat ze getalsmatig nodig was. Zo kon D66 naast de gewenste sociaaleconomische hervormingen en extra geld voor onderwijs twee ‘kroonjuwelen’ binnenslepen: de gekozen burgemeester en de hervorming van het kiesstelsel. VVD en CDA waren bereid om een tweede ministerspost op het ministerie van Binnenlandse Zaken te creëren, speciaal voor bestuurlijke vernieuwing, om het kabinet CDA-VVD-D66 mogelijk te maken.

Thom de Graaf, boegbeeld van D66, trad als vicepremier en ‘minister zonder portefeuille’ toe tot het kabinet. Hij is dan fractievoorzitter geweest van D66 (1997-2003), negen jaar lid van de Tweede Kamer (1994-2003) en heeft successen geboekt als onderhandelaar bij de formatie van Paars II. Voor zijn carrière in de landelijke politiek bekleedde hij tussen 1985 en 1994 diverse functies op het ministerie van Binnenlandse Zaken. Gevoelig detail is dat Ed van Thijn korte tijd minister van Binnenlandse Zaken (18 januari 1994 tot 27 mei 1994) in kabinet-Lubbers III was. Koud in de Tweede Kamer werd De Graaf vicevoorzitter van de commissie-Van Traa die onderzoek deed naar opsporingsmethoden. Op 27 mei 1994 struikelden ministers Van Thijn en Hirsch Ballin (Justitie) over de IRT-affaire, onderzocht door de commissie-Van Traa. Voor D66 was het belangrijk een vakminister en De Graaf als vicepremier te leveren.⁹ De Graaf had echter

5 Interview Frank van den Heuvel, 16 juli 2019.

6 Menno van der Land, *Langs de afgrond* (2012), p. 54.

7 DNPP VVD-jaaroverzicht 2003.

8 Menno van der Land beschrijft deze periode uitvoerig in zijn boek ‘*Langs de afgrond*’ (2012) over 10 turbulente jaren van D66, p. 51-54.

9 Interview Boris Dittrich, fractievoorzitter D66 2003-2006 en onderhandelaar kabinet-Balkenende II, 10 oktober 2019.

moeite met 'minister zonder portefeuille'.¹⁰ Liever had hij als minister van Binnenlandse Zaken leiding over het departement gehad, maar daar zat Johan Remkes al. De VVD gaf deze post niet op. En D66 maakte het niet tot breekpunt in de onderhandelingen.¹¹ Johan Remkes (VVD) bleef minister van Binnenlandse Zaken in Balkenende II. Remkes heeft wel delen van zijn portefeuille en het vicepremierschap ingeleverd. De Graaf werd verantwoordelijk voor bestuurlijke vernieuwing (gekozen burgemeester, kiesstelsel, referendum, dualisering, Grondwet), modernisering van de overheid (het programma 'Andere overheid'), het grotestedenbeleid en de Antillen. De politie bleef bij Remkes. Net als de begroting, constitutionele zaken en andere delen van veiligheid.

Eenmaal aan de slag wilde De Graaf vaart maken; hij voelde de druk om te scoren. In het regeerakkoord was immers vastgelegd dat de gekozen burgemeester er dezelfde kabinetsperiode nog moest komen.¹² De Nacht van Wiegel¹³ lag nog vers in het geheugen. En hij wilde gebruikmaken van het momentum dat met de LPF was gecreëerd om de gekozen burgemeester en een hervorming van het kiesstelsel eindelijk te realiseren. Het verwijt van de LPF was dat D66 wel in de regering zat, maar op de handen had gezeten. Voor De Graaf was het nu of nooit, anders zou het voor 20 jaar wegglijden.¹⁴



10 Menno van der Land, *Langs de afgrond* (2012), p. 66.

11 Interviews Jozas van Aartsen, 23 juli en 6 augustus 2019. Gerrit Zalm voerde de onderhandelingen bij de formatie van Balkenende II.

12 Th. C. de Graaf, *Een oefening in interpretatie, Over de betekenis van artikel 137, vierde lid, Grondwet*, in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (edit.), *De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof. mr. C. A. J. M. Kortmann*, Deventer, 2009, p. 175-189.

13 In 1999 werd de grondwetswijziging ter invoering van het correctief referendum (D66-initiatief) door Wiegel verworpen. Een gevoelige slag voor D66.

14 Interview Jan-Willem Holtslag, 16 mei 2019.

3. Gebeurtenissen die hebben geleid tot het aftreden van Thom de Graaf

De Graaf stuurt een half jaar na het hoofdlijnenakkoord – waarin het kabinet-Balkenende II beloofde de bestuurlijke vernieuwing ‘met kracht ter hand (te) nemen’, en de tweede lezing van de grondwetswijziging in de Eerste Kamer te steunen om de weg vrij te maken voor de gekozen burgemeester¹⁵ – op 26 september 2003 de hoofdlijnennotitie ‘Direct gekozen burgemeester’ naar de Tweede Kamer. In het voorstel krijgt de direct door de bevolking gekozen burgemeester het mandaat om zelf wethouders voor te dragen, waarbij de gekozen gemeenteraad en de gekozen burgemeester elkaar niet kunnen wegsturen. Het is de bedoeling om in maart 2006 in alle gemeenten gemeenteraads- én burgemeestersverkiezingen te houden. Alle bijna vijfhonderd zittende burgemeesters zullen worden ontslagen. Om de invoering op tijd rond te krijgen, moet de wetgevingsprocedure vóór de zomer van 2005 afgerond zijn.

De kritiek barst meteen van alle kanten los. De Tweede Kamerfracties van coalitiepartijen CDA en VVD, maar ook PvdA, GroenLinks, de SP, ChristenUnie en SGP hebben grote problemen met de plannen van De Graaf.¹⁶ Alleen D66 en de LPF zijn enthousiast. Binnen de coalitie zet CDA-fractievoorzitter Verhagen de verhoudingen meteen op scherp. Hij wil niet alle burgemeesters in 2006 ontslaan. Bovendien hoeft voor het CDA de gekozen burgemeester er niet al deze kabinetsperiode te komen.¹⁷ Fractievoorzitter Dittrich (D66) dreigt daarop met een kabinetscrisis. Op het partijcongres van de VVD op 29 november 2003 stemt de partij in met de verkiezing van een burgemeester die zelf wethouders benoemt en ontslaat, maar niet de gemeenteraad voorziet.¹⁸ De bestuurlijke achterbannen van CDA, VVD en PvdA – de leveranciers van de meeste burgemeesters – zijn ongelukkig met het ‘massaontslag’ en vinden het tempo van de omwenteling

15 Hoofdlijnenakkoord Balkenende II (CDA-VVD-D66) ‘Meedoen, meer werk, minder regels’,

16 mei 2003, p. 12.

16 Volkskrant, 27 september 2003. ‘Kamer vindt grondwetswijziging noodzakelijk; meerderheid verwacht dat met gekozen burgemeester en gekozen raad het lokale bestuur uit evenwicht raakt’.

17 BN/De Stem, 7 oktober 2003. ‘CDA zeer kritisch over plan gekozen burgemeester’.

18 DNPP VVD-jaaroverzicht 2003.

‘onverantwoord’.¹⁹ Toch zijn er ook voorstanders: de burgemeesters van de grote steden, zoals Cohen (Amsterdam), Opstelten (Rotterdam), Leers (Maastricht) en Wallage (Groningen)²⁰, krijgen veel airplay in de media. Maar de lobby van de tegenstanders is een krachtige. De punten van kritiek gaan vooral over de invoeringsdatum van 2006, de kwestie rond het neutraal raadsvoorzitterschap en de kwaliteit van het burgemeesterskorps gevoed door angst voor populistische types.²¹ Ook de Eerste Kamer is kritisch. Bij de begrotingsbehandeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 17 februari 2004 is de PvdA bezorgd over de dualisering die nog niet is uitgekristalliseerd, de ‘onomkeerbare stappen’ die De Graaf wil zetten, en de plannen van het kabinet om de bevoegdheden voor de politie en het korpsbeheer op Rijksniveau te versterken.²² Dat laatste ligt gevoelig bij Van Thijn (PvdA). Is het niet toevallig, zo vraagt Van Thijn zich af, dat “net nu er een gekozen burgemeester komt zijn verantwoordelijkheid over de politie wordt uitgekleeft?”²³ De senatoren waarschuwen dat het geen gemakkelijke *walk over* zal worden voor de minister. De Tweede Kamer heeft dan al op 3 februari 2004 een stokje gestoken voor het gevreesde massaontslag met de motie Spies-Hamer (CDA-PvdA), waarin geleidelijke invoering tussen 2006 en 2010 wordt geëist. Het CDA neemt daarmee afstand van het regeerakkoord.

De Graaf heeft steeds vastgehouden aan zijn eigen voorstel, maar wordt gedwongen meerdere varianten uit te werken. De tegenstand wordt steeds feller: op 17 juni 2004 bieden 1.700 lokale bestuurders een petitie aan de Tweede Kamer aan.²⁴ In oktober trekken de lokale bestuurders zelfs naar het Malieveld.²⁵ Tweede- en Eerste Kamerleden worden bestookt met brieven. De emoties lopen hoog op. Op 4 november 2004 stemt de Tweede Kamer ondanks tal van bezwaren in de tweede lezing vóór het uit de Grondwet halen van de kroonbenoeming.²⁶ Alleen de Eerste Kamer kan de voet nog dwars zetten. Eind januari 2005 start in de Tweede Kamer de behandeling van het wetsvoorstel voor de gekozen burgemeester, terwijl de Eerste Kamer zich buigt over de tweede lezing van de grondwetswijziging.



19 NRC, 30 september 2003. ‘De gekozen burgemeester is er nog lang niet. Bedenkingen van CDA en VVD tegen plan van De Graaf (D66) stapelen zich op’.

20 Volkskrant, 5 november 2003. ‘Direct gekozen burgemeester is verkieslijk’.

21 Kamerstukken TK, 2003-2004, 29 223, nr. 2.

22 In het hoofdlijnenakkoord van Balkenende II is de versterking van de positie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de vorming van een nationale recherche opgenomen. Het wetsvoorstel ‘*Versterking bevoegdheden op Rijksniveau*’ is op 31 augustus 2004 aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2003-2004, 29704).

23 Kamerstukken EK, 2003-2004, 29200-VII.

24 NRC, 17 juni 2004. ‘Protest lokale bestuurders’.

25 NRC, 23 oktober 2004. ‘Grievens en spiegels in het Circus Deetman’.

26 Handelingen Tweede Kamer, 18-11-2004, 2004-2005, nr. 19, 1152-1171.

Duidelijk is dat de PvdA De Graaf niet automatisch zal steunen. Binnen de PvdA-afdelingen is veel onvrede en de druk op de senaatfractie om tegen te stemmen is groot.²⁷ In een ledenreferendum hebben leden in het najaar van 2004 bepaald dat de burgemeester door de gemeenteraad gekozen moet worden.²⁸ De PvdA dient 17 januari 2005 een eigen initiatiefwetsvoorstel met die strekking in. Ook voor dit voorstel is het schrappen van de kroonbenoeming nodig. Maar begin maart 2005 laat Han Noten, fractievoorzitter PvdA Eerste Kamer, in het tv-programma Buitenhof weten dat de PvdA niet zal instemmen als de minister vasthoudt aan de *big bang* in 2006. De 19 koppen tellende senaatfractie is nodig voor de vereiste tweederdemeerderheid. Het debat staat gepland voor 22 maart.

Een crisis hangt in de lucht nu de plannen voor de gekozen burgemeester voor De Graaf dreigen mis te lopen. Bij zijn eigen Tweede Kamerfractie stuit De Graaf ook op verzet. Dittrich wilde meegaan in het compromis dat de PvdA aanbood om te starten met 100.000-plus gemeenten, maar dat was voor De Graaf onacceptabel.²⁹ Tegelijkertijd zou Dittrich bij Verhagen en Van Aartsen geopperd hebben dat D66 concessies zou kunnen doen aan de eisen voor bestuurlijke vernieuwing in ruil voor een generaal pardon voor 10.000 asielzoekers. Na een gespannen coalitieoverleg blijken De Graaf en D66 in te stemmen met een gefaseerde invoering van de gekozen burgemeester in 2006 en 2010, terwijl CDA en VVD zich kunnen vinden in een start in de 100.000-plus steden in 2006.³⁰ Met het andere bestuurlijke vernieuwingsproject van De Graaf, de hervorming van het kiesstelsel, hebben de coalitiepartners net zoveel moeite. Dit lijkt op een dood spoor beland. In 2003 had de voltallige Tweede Kamer, op D66 na, de eerste voorstellen al naar de prullenbak verwezen.³¹ Op 28 januari 2005 is het wetsvoorstel met negatief advies van de Raad van State naar de Tweede Kamer gestuurd. Dan blijkt dat De Graaf ook niet meer op steun van de D66-fractie voor het kiesstelsel kan rekenen. Dittrich vond het plan te ingewikkeld, de rest van de fractie interesseerde het niet.³² Ondertussen reist De Graaf door het land met 'De gekozen burgemeester on tour', in gesprek met voor- en tegenstanders. Media spreken smalend over een 'promotietour'.³³ Achter de schermen vindt koortsachtig overleg plaats tussen De Graaf en de PvdA. Zowel met Han Noten als met Van Thijn bespreekt De Graaf concessies betreffende de

27 Ruud Koole, Mensenwerk, herinneringen van een partijvoorzitter 2001-2007, 2010, p. 307 en 342-353.

28 NRC, 13 oktober 2004. 'Nederlaag Bos bij ledenraadpleging PvdA'.

29 Interview Boris Dittrich, 10 oktober 2019.

30 NRC, 10 maart 2005. 'Tour d'horizon in 'ontspannen sfeer'.

31 In het kabinet had Donner (CDA) de plannen al aangevochten (NRC, 21 april 2004, "Regenteske" De Graaf wekt veel irritatie). Van Aartsen (VVD), zelf voorstander van het kiesstelsel van vóór 1917, had de plannen direct afgewezen op het congres van 29 november 2003 (DNPP-jaaroverzicht VVD 2003).

32 Menno van der Land, 'Langs de afgrond', 2012, p. 123.

33 NOS Journaal Nynke de Zoeten, 23 februari 2005, en tal van andere media.

invoeringstermijn en de politiebevoegdheden. Bij het laatste heeft De Graaf, zoals bekend bij de PvdA, weinig manoeuvreerruimte binnen de coalitie³⁴; Donner en Remkes willen een op handen zijnde evaluatie van het politiebesteding afwachten. De Graaf bezoekt Ed van Thijn zelfs thuis in Amsterdam. In dat gesprek komen zij niet nader tot elkaar, maar De Graaf gaat ervan uit dat hij met Van Thijn een afspraak heeft over een derde termijn waarin een compromis wordt bereikt.³⁵

Het laatste debat in de Eerste Kamer op 22 maart 2005 zorgt voor een gespannen sfeer op het Binnenhof. Balkenende en Zalm zijn voor een EU-top in Brussel. Voor aanvang van de finale in de avond is de pers samengedromd bij de Eerste Kamer. In de eerste termijn dreigt Van Thijn met de PvdA-fractie tegen te stemmen, De Graaf doet nog geen concessies. CDA en VVD zijn opvallend weinig toeschietelijk, verwijzen voor een discussie over de politie³⁶ en de gekozen burgemeester naar de Tweede Kamer.³⁷ In de tweede termijn krijgt Van Thijn naar eigen zeggen een 'ingeving'. Hij eist dat gemeenten vrijwillig kunnen bepalen of zij al in 2006 een gekozen burgemeester willen. De Graaf doet vergaande concessies: hij ziet af van de *big bang* in 2006 (slechts een deel van de gemeenten hoeft dan een burgemeester te kiezen), niet alle gemeenten zullen per 2010 al overgestapt zijn op een nieuw systeem ('het is geen automatisme'), er is geen sprake meer van 'onomkeerbaarheid' ('een volgend kabinet kan ervan terugkomen') en er wordt niet gemorrelt aan het beheer van de politie door de burgemeester deze kabinetsperiode. Hij wil alleen niet meegaan in het idee om gemeenten zelf te laten kiezen of ze al in 2006 een gekozen burgemeester willen. Tijdens de schorsing is geen overleg tussen De Graaf en Van Thijn, De Graaf is wel door de D66-fractie op de hoogte gebracht van de opvatting van de PvdA-fractie.³⁸ Partijvoorzitter Koole (PvdA) probeert de fractie nog over te halen na de schorsing een derde termijn



34 Koole (p. 349) en Van Thijn (p. 228 en 230) verwijzen beiden naar de beperkte ruimte die De Graaf heeft bij het politiebesteding.

35 Thom de Graaf, *Mijn nachten op het Binnenhof*, in: Anne Bos e.a. (edit.), *Sproken en verhalen. Beschouwingen over parlementaire geschiedenis voor Johan Merriënboer*, Nijmegen, 2015, p. 136- 144. Ed van Thijn heeft in *De Formatie* (2010), bijlage 'De avond', een andere lezing en houdt de kaarten voor de borst.

36 In maart 2005 kwam het 'Standpunt Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofdcommissarissen over de toekomst van het Politiebesteding' naar buiten, op het moment dat in de Eerste Kamer de tweede lezing over de gekozen burgemeester werd behandeld.

37 Voor een reconstructie van het debat, zie Anne Bos, 'Hoe de gekozen burgemeester er toch niet kwam', in *Politiek als passie. Twaalf opmerkelijke Kamerdebatten* (2007). Voor het debat zelf: *Handelingen EK*, 22 maart 2005, 2004-2005, 28509, nr. 21.

38 Van Thijn (*De Formatie*), Koole (*Mensenwerk*) en De Graaf (*Mijn nachten op het Binnenhof*, p. 142) beschrijven alle drie dat er geen contact is en geen derde termijn wordt aangevraagd door de PvdA-fractie.

aan te vragen, maar dat doet de fractie niet, ze waren er snel uit.³⁹ Van Thijn legt alleen een stemverklaring af. Hij zegt tevreden te zijn met de toezegging voor de politie, maar geeft aan dat hij niet overtuigd is van de 'onomkeerbaarheid' van het proces. Er liggen immers 'panklare voorstellen' bij de Tweede Kamer. Bij de hoofdelijke stemming zijn 42 senatoren voor en 31 tegen, niet genoeg voor een tweederdemeerderheid. Na afloop krijgt de PvdA massaal de schuld met verwijten als '*constitutional powerplay*', 'regentesk', 'misbruik van de Eerste Kamer' en aan het adres van Van Thijn: 'eens een rat, altijd een rat' (Brinkhorst, D66) en 'fout' (premier Balkenende).⁴⁰ Maar eigenlijk was iedereen opgelucht. De uitkomst (geen gekozen burgemeester) was precies waar de achterbannen van CDA, VVD, PvdA, GroenLinks, SP, ChristenUnie en SGP op hadden aangestuurd.⁴¹

Direct na het debat volgt overleg tussen De Graaf, de secretaris-generaal (SG) van Binnenlandse Zaken en minister Remkes, en wordt gesproken met Van Aartsen (VVD) en Verhagen (CDA) aan wie Balkenende de zaak heeft overgedragen.⁴² Nu de behandeling van het wetsvoorstel voor de gekozen burgemeester van de baan is, wil De Graaf steun voor zijn plannen voor het kiesstelsel. Die krijgt hij niet. Niet van de coalitiepartners, niet van Dittrich (D66). Verhagen (CDA) en Van Aartsen (VVD) vinden het voorstel sowieso niets en zijn niet bereid om te betalen voor het feit dat de PvdA een ander wetsvoorstel heeft afgewezen. De volgende dag, na een kort gesprek met Balkenende, en een knallende ruzie met de D66-Tweede Kamerfractie die resulteert in een definitieve breuk tussen De Graaf en de fractie, concludeert De Graaf dat er geen kans is om zijn bestuurlijke vernieuwingsprojecten te realiseren. Hij wil zijn politieke geloofwaardigheid niet op het spel zetten en kondigt 23 maart 2005 zijn vertrek aan tijdens een persconferentie in Nieuwspoor.⁴³

39 Koole, R. Mensenwerk, p. 352. Van Thijn zegt in De Formatie, dat hij met andere fracties zat en niet kón praten met Koole.

40 Ed van Thijn, De Formatie (2010). Bijlage 'De avond', p. 244-245.

41 NRC 23 maart 2005. 'Eigenlijk is bijna iedereen opgelucht'.

42 Interview Jan-Willem Holtslag, 16 mei 2019.

43 Graaf, Th. C. de 'Mijn nachten op het Binnenhof' in Sproken en verhalen, p. 141; NRC 24 maart 2005. 'Kabinet wankelt na aftreden De Graaf'.

4. Analyse

De directe aanleiding voor het aftreden van De Graaf lag in de Eerste Kamer. Door toedoen van de nee-stemmers (PvdA, GroenLinks, SP, ChristenUnie, SGP) kon Thom de Graaf niet verder met zijn plannen voor de gekozen burgemeester. Alle partijen waren er als de kippen bij om de PvdA de schuld te geven. Voor een deel lijkt dat terecht. De PvdA was immers vóór de grondwetswijziging. De Graaf deed in de tweede termijn tal van concessies waarbij hij vrijwel alle eisen van de PvdA inwilligde, maar het leek alsof de PvdA-fractie deze niet had gehoord. Kuijs wijt dat in zijn artikel in *Socialisme & Democratie* van 14 april 2005 aan gebrek aan regie en trechterdenken.⁴⁴ Terugkijkend vindt voormalig partijvoorzitter Koole dat regie niet had uitgemaakt.⁴⁵ Hij verwijt zowel Van Thijn (stond niet meer voor argumenten open en wilde geen derde termijn) als De Graaf halsstarrig gedrag (vroeg geen schorsing aan om desnoods een doorbraak te forceren). Dit gaat voorbij aan de pressie vanuit de PvdA-afdelingen op de senaatfractie, die niet onderschat kan worden. De PvdA was voor dualisering, tegen de direct gekozen burgemeester en tegen een nationale politie, ook onder druk van 25 korpsbeheerders die overwegend van PvdA-huize kwamen.⁴⁶ Bovendien verloor de PvdA in die periode electoraal in de grote steden, dus ook hun burgemeestersposities. Koole wijt het mislukken aan rafelige afstemming tussen beide PvdA-fracties met als resultaat een verdeeld stemgedrag. En aan de directe koppeling van de deconstitutionalisering met het wetsvoorstel van de rechtstreeks gekozen burgemeester, in combinatie met de (lange tijd) geringe concessiebereidheid, waarmee De Graaf zijn tegenstand binnen de PvdA had georganiseerd.



Nu geldt het verknopen van wetsvoorstellen in Den Haag als een recept voor politieke problemen. Ook volgens Johan Remkes⁴⁷ (VVD) is het stukgelopen op de koppeling van de grondwetswijziging en het concrete voorstel, met op de achtergrond de discussie over het politiebeheer en het mogelijke verlies van bevoegdheden voor de burgemeester. Opvallend is dat de verknoping al besloten lag in het hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2003. Daarin is de grondwetswijziging met andere wetsvoorstellen verzwaard: een voorstel voor de rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester, een wetswijziging over de voordracht van kandidaten, en een regeling voor de gekozen burgemeester in relatie tot wethouders en de gemeenteraad. Daarnaast is een wetsvoorstel toegevoegd

44 Kuijs, J. (2005). 'Geen regie, wel trechterdenken'. *Socialisme & Democratie*, vol. 62.

45 Koole, R. *Mensenwerk, herinneringen van een partijvoorzitter, 2001-2007*, p. 347-353.

46 Interview Jan-Willem Holtslag, 23 januari 2021.

47 Interview Johan Remkes, 29 augustus 2019.

om de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van de politie en de verantwoordelijkheid voor het korpsbeheer te regelen. Dit alles gaf tegenstanders legio aanknopingspunten om de plannen van De Graaf te dwarsbomen. De senatoren grepen ze dan ook met beide handen aan en weigerden de grondwetswijziging als zelfstandig voorstel te behandelen. Zij werden geholpen door een ongekend felle lobby vanuit hun achterbannen. De grootste tegenstand zat bij burgemeesters van kleinere gemeenten, die onzeker waren over hun toekomst. Tegelijkertijd draaide de lobby van korpschefs en korpsbeheerders tegen de nationaliseringsplannen voor de politie op volle toeren. Voor Van Thijn lag dit als oud-korpsbeheerder extra gevoelig, volgens Remkes. De Graaf had niet alleen last van verknoopte wetsvoorstellen, maar ook van overlappende portefeuilles. Hij was afhankelijk van Remkes en Donner (CDA, destijds minister van Justitie). De Graaf deed toezeggingen, maar kreeg van Donner beperkte ruimte binnen de Politiewet. Donner, zo zag SG Holtslag, speelde vooral bilateraal een remmende rol op de achtergrond⁴⁸; Remkes en Donner werkten aan hun plannen voor de nationale politie. Hun posities en die van De Graaf waren echter verschillend. Remkes wilde de nationale politie onderbrengen bij Binnenlandse Zaken, en was voor de gekozen burgemeester. De Graaf was tegen de komst van een nationale politie. Donner was tegen een gekozen burgemeester en voor een nationale politie met alle veiligheidstaken onder één dak bij Justitie. Sinds 2002 trok Justitie onder leiding van Demmink (SG) steeds meer naar zich toe. Bijna geruisloos verhuisden taken van Binnenlandse Zaken naar Justitie. De klassieke stammenstrijd tussen Binnenlandse Zaken en Justitie was in volle gang. Bovendien had de moord op Theo van Gogh in het najaar van 2004 de competitie tussen Donner en Remkes extra aangewakkerd.

De Graaf zelf heeft kansen laten liggen om de gekozen burgemeester te verzilveren. Hij had kunnen schorsen en een derde termijn kunnen aanvragen of uitlokken. Opmerkelijk genoeg zat De Graaf vol vertrouwen tijdens de schorsing op een goede afloop te wachten in één van de commissiekamers. En was hij naderhand verbijsterd.⁴⁹ Hij bleek geen harde afspraak te hebben met Van Thijn over een derde termijn. Hij had buiten de waard gerekend en zijn lot in handen gelegd van Van Thijn. Vermoeidheid na een lange dag kan een rol gespeeld hebben, zowel voor Van Thijn als voor De Graaf. Ook aanvaardde hij geen hulp toen in de aanloop naar het debat onhelderheid tussen De Graaf en de PvdA ontstond, die Van Aartsen – uitgesproken voorstander van de gekozen burgemeester – naar eigen zeggen heeft aangeboden.⁵⁰ Het compromis dat hem eerder werd aangereikt om te starten met 100.000-plus gemeenten, liet hij liggen. De Graaf wilde lang

48 Interview Jan-Willem Holtslag, 16 mei 2019.

49 Graaf, Th. C. de 'Mijn nachten op het Binnenhof' in *Sproken en verhalen*, p. 142.

50 Interview Jozias van Aartsen, 23 juli en 6 augustus 2019.

per se geen differentiatie, wat hij tijdens het debat toch toezegde. Differentiatie in het binnenlands bestuur is lang beschouwd als vloeken in de kerk. Ook bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Achteraf beschouwt Remkes dit als een gemiste kans voor De Graaf.⁵¹ De Graaf krijgt vaker het verwijt dat hij rechtlijnig is, alternatieve plannen afwijst en zijn eigen plannen doordrukt. Naar eigen zeggen kon hij niet anders, omdat bestuurlijke verandering het opgeven van posities betekent: “(...)bestuurlijke vernieuwing moet je willen doordrukken anders lukt het überhaupt niet.”⁵² Daarmee joeg hij de coalitiepartners en de hele polder in de gordijnen.⁵³ Maar het doordrukken, het forceren van een doorbraak, heeft hij uiteindelijk in het Eerste Kamerdebat niet gedaan. De Graaf organiseerde nog meer tegenstand, doordat hij verzuimde lokaal draagvlak te organiseren. De ‘gekozen burgemeester on tour’ tussen januari en maart 2005 was *too little too late*. Net zo belangrijk was dat De Graaf de benodigde steun in de coalitie ontbeerde. Hij vertrouwde te lang op de afspraken in het hoofdlijnenakkoord.

In werkelijkheid was er bij het kabinet weinig animo om de plannen van De Graaf te steunen. Premier Balkenende had zijn minister kunnen helpen, maar Balkenende was “passief”.⁵⁴ Hij liet het over aan zijn fractievoorzitter in de Tweede Kamer, Verhagen, om de boel op te knappen. Het gebrek aan leiderschap van Balkenende is onderdeel van een nu bekend patroon: anderen voerden de regie.⁵⁵ Bovendien trok hij zich niets aan van een minister zonder portefeuille (‘spek en bonen’). Er was sowieso weinig drive in het kabinet om de bestuurlijke vernieuwingsplannen van De Graaf te promoten. Niet bij de premier, niet bij Donner en ook Zalm (VVD) heeft geen interesse voor dit soort vraagstukken.⁵⁶ De doorslaggevende reden voor De Graafs aftreden lag uiteindelijk bij gebrek aan politieke steun voor het kiesstelsel bij de coalitie. VVD en CDA zagen het niet zitten. Verhagen wees het, net als de voltallige Tweede Kamer, van meet af aan af. Van Aartsen vond het een “halfhartig voorstel.”⁵⁷ Belangrijker was dat ook De Graafs eigen partij, D66, tegen was. Volgens Dittrich verweet De Graaf hem (Dittrich) dat hij te weinig voor het kiesstelsel vocht.⁵⁸ Dittrich wilde ook niet met het kiesstelsel de volgende verkiezingen in. Nu was bestuurlijke vernieuwing binnen D66 ook niet helemaal onomstreden. Maar de draai binnen de partij was fundamentele. Er was al een tijdje discussie over de koers, mede in verband met de opkomst van de LPF. D66 was niet alleen in het kabinet gestapt vanwege de bestuurlijke vernieuwing, maar ook om onderwijs op



51 Interview Johan Remkes, 29 augustus 2019.

52 NRC, 9 april 2005. ‘Ik staar niet uit het raam maar ik ben wel boos’.

53 Vrij Nederland, 2 april 2005. ‘Kill Thom: de lobby tegen Thom de Graaf’.

54 Interview Jan-Willem Holtslag, 16 mei 2019.

55 Vrij Nederland, Max van Weezen & Thijs Broer, 28 oktober 2006. ‘De premier die er nooit bij was’.

56 Interview Jozias van Aartsen, 23 juli en 6 augustus 2019. Bij diverse gelegenheden heeft Donner aangegeven weinig in bestuurlijke vernieuwing te zien; o.a. uitzending van Buitenhof, 28 oktober 2018.

57 Interview Jozias van Aartsen, 23 juli en 6 augustus 2019; Menno van der Land, ‘Langs de afgrond’, p. 143.

58 Interview Boris Dittrich, 10 oktober 2019.

de kaart te zetten en sociaaleconomische hervormingen te bewerkstelligen. D66 vond dat de PvdA hervormingen zoals de WAO, de pensioenen, de arbeidsmarkt en het zorgstelsel te lang had geblokkeerd. En D66 wilde geen *one issue*-partij zijn. Andere onderwerpen, zoals onderwijs en het generaal pardon voor asielzoekers, waren ook belangrijk voor Dittrich en D66.⁵⁹ Duidelijk werd, ook voor De Graaf, dat D66 het kabinet niet liet vallen. Ondanks de zwaarwichtige belofte van D66 aan haar leden om alléén met het CDA samen te werken om de bestuurlijke vernieuwing te kunnen realiseren.⁶⁰ Pechtold, destijds partijvoorzitter, doorbrak het taboe op samenwerking met CDA en VVD. Dit was lang onbespreekbaar binnen D66. D66 verschoot als het ware van kleur: in de jaren 90 had ze op niet-materiële zaken gescoord met de PvdA (winkeltijdenverruiming, euthanasie) die altijd geblokkeerd waren door het CDA; in de jaren 2000 kon ze zaken doen met CDA en VVD op het gebied van sociaaleconomische hervormingen zonder de PvdA, die D66 tegenhield. Met het vertrek van De Graaf stond een ander D66 op. Partijvoorzitter Pechtold trad toe tot het kabinet.

De media hebben weliswaar geen directe rol gespeeld bij het aftreden van De Graaf, maar de massale aanwezigheid van camera's en de live registratie van het laatste debat in de Eerste Kamer zetten de PvdA-senatoren, volgens het eerder aangehaalde artikel van Jos Kuijs, mogelijk onder druk om tegen te stemmen.⁶¹ De journalistieke verwachting was dat de PvdA-fractie na een aantal toezeggingen wel zou inbinden. Dat gebeurde niet. Het was zo'n heksenketel dat de PvdA-senatoren niet de rust konden vinden om de concessies van De Graaf op hun merites te beoordelen, volgens Kuijs. De media gingen vervolgens gretig mee in de verhalen van de spindoctors van de coalitie, die vanaf de tweede termijn de schuld in de schoenen van de PvdA begonnen te schuiven.⁶² In de beeldvorming kreeg de PvdA de schuld. De media gaven de politiek ook ruim de kans om het debat wendingen te geven of vooraankondigingen te doen (zoals Han Noten in Buitenhof), of gaven podium aan allerlei gevoelens die het debat beïnvloed hebben. De televisie en talkshows in het bijzonder gaven ruim baan aan opinieleiders, voor- en tegenstanders en aan burgemeesters die zichzelf alvast kandideerden. Zo werd stemming gemaakt en deden media mee aan het opzwepen van de gemoederen.

59 Interview Boris Dittrich, 10 oktober 2019.

60 DNPP D66-jaaroverzicht 2003. Van Mierlo gaf de onderhandelaars zijn steun en riep hen op om de punten waarvoor D66 was opgericht (gekozen burgemeester, hervormd kiesstelsel) binnen te halen.

61 Kuijs, J. (2005). 'Geen regie, wel trechterdenken', in *Socialisme & Democratie*, vol. 62, p. 16-22.

62 NRC, 23 maart 2005. 'Dank voor de toezegging maar nee'.

5. Conclusie

De oorzaken voor De Graafs aftreden lagen vooral bij het ontbreken van politieke steun. De senaatfractie van de PvdA deelde bij gebrek aan afstemming wel de eerste klap uit, geholpen door de weerstand uit de bestuurlijke praktijk, maar bij het kabinet viel geen geestdrift te bespeuren en de steun van D66 was gewijzigd door een nieuwe koers. Wat de coalitie betreft lijkt het erop dat CDA en VVD niet bereid zijn geweest de prijs die D66 vroeg voor regeringsdeelname te laten verzilveren. CDA en VVD laptten de afspraken over bestuurlijke vernieuwing aan hun laars. Mede geholpen doordat D66 kennelijk niet bij machte was haar politieke huid duur te verkopen; bij de coalitieonderhandelingen resulteerde dit in een minister zonder portefeuille. 'De gekozen burgemeester' mislukte vervolgens, doordat wetsvoorstellen (deconstitutionalisering, gekozen burgemeester, nationale politie) verknoopt waren en tegenstanders alle mogelijkheden aangrepen om de plannen van De Graaf te saboteren. Van binnenuit het kabinet voerde Donner bilateraal oppositie. Premier Balkenende ging er niet voor. Hij was op cruciale momenten afwezig en gaf de leiding uit handen aan CDA-fractievoorzitter Verhagen. De Graaf zelf was politiek naïef en had zijn politieke lot in de handen van anderen gelegd. En bovenal was hij star in meebewegen waardoor hij kansen heeft laten liggen, en niet de mogelijkheid aangreep van een compromis met de start met 100.000-plus gemeenten. De Graaf zorgde onvoldoende voor lokaal draagvlak. Met het ontslag van vijfhonderd burgemeesters joeg hij de polder tegen zich in het harnas. De felle lobby vanuit de bestuurlijke achterbannen van CDA, VVD en PvdA had hij voor een deel aan zichzelf te danken. Maar doorslaggevend voor De Graafs aftreden was dat hij de handen niet op elkaar kreeg voor het kiesstelsel. Dat gold voor de coalitiegenoten, en opvallend genoeg ook voor D66. De Tweede Kamerfractie onder leiding van Dittrich vond bestuurlijke vernieuwing niet meer belangrijk genoeg. De partij was bezig met een fundamentele koerswijziging naar D66 als onderwijspartij. Na zijn aftreden werd De Graaf geruisloos vervangen en men ging over tot de orde van de dag. Het Paasakkoord was kennelijk belangrijker dan de voorman van D66.⁶³



Het lijkt erop dat D66 bij zichzelf te rade is gegaan na het debacle in 2005. In november 2018 loodsten Jetten en Ollongren (D66) moeiteloos het schrappen van de kroonbenoeming in de tweede lezing door de Eerste Kamer. Wat is veranderd ten opzichte van 2005? D66 heeft het politieke spel beter leren spelen. Het wetsvoorstel wordt zelfstandig behandeld en niet verzwaaard met andere onderwerpen en wetsvoorstellen. D66 beweegt mee met andere partijen en kent het CDA beter. Senator Rombouts (CDA) dient mede namens VVD, D66 en

63 NRC 29 maart 2005. 'Coalitie wilde er per se uitkomen'.

ChristenUnie een motie in met kaders, waarbinnen een toekomstig voorstel voor de gekozen burgemeester zou moeten blijven. Rombouts geeft aan dat het denken binnen het CDA over het onderwerp is veranderd en daarom kan de fractie met het voorstel instemmen. Daarmee is de gekozen burgemeester er nog niet, maar een incrementele stap is gezet.

Thom de Graaf is later benoemd als burgemeester van Nijmegen, voorzitter van de Vereniging van Hogescholen geweest, en is sinds 1 november 2018 vicevoorzitter van de Raad van State.



Deze casus maakt deel uit 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.