

Het verrassende vertrek

De val van minister van Defensie Benk Korthals

Auteurs: Caspar van den Berg en Michiel Herweijer

1. Context

Het kabinet Balkenende I (22-7-2002 tot 27-5-2003) is een bijzonder kabinet. De samenstelling markeert een breuk met de voorgaande kabinetten Kok I & II die door een paarse coalitie bestaande uit PvdA, VVD en D66 werd gedragen. Het kabinet Balkenende I wordt gevormd door CDA (43 zetels), de Lijst Pim Fortuyn (26 zetels) en de VVD (24 zetels). Eén minister nam deel aan het laatste kabinet Kok en treedt vervolgens toe tot het eerste kabinet Balkenende. Dat is de jurist en advocaat Benk Korthals. Een blijk van politieke behendigheid, want het kabinet Balkenende I vormt in de ogen van diverse waarnemers een reactie op de “puinhopen van acht jaar paars” zoals de oprichter van de LPF dat in 2002 formuleert.¹

Ten tijde van Kok II moet Benk Korthals als opvolger van Winnie Sorgdrager orde op zaken stellen op Justitie. Ten tijde van Balkenende I treedt Korthals aan als minister van Defensie die daar zowel aan de lat staat voor een forse reorganisatie als voor een forse bezuiniging. Blijkbaar een bewindspersoon die de premier om een boodschap kan sturen.

Het kabinet Balkenende I is het kortst durende kabinet in de naoorlogse periode: 86 dagen na de beëdiging verliest het kabinet het vertrouwen van de meerderheid van de Tweede Kamer en is dan demissionair. Twee ministers – Eduard Bomhoff en Herman Heinsbroek – die door de LPF zijn voorgedragen, treden op 16 oktober af. Twee andere ministers die ook door de LPF zijn voorgedragen, blijven onderdeel uitmaken van het demissionaire kabinet, te weten: Roelf de Boer en Hilbrand Nawijn. Na de coalitiebreuk wordt geen bemiddelingspoging ondernomen. Er worden nieuwe verkiezingen uitgeschreven. Nog een half jaar behartigt het demissionaire kabinet Balkenende I de lopende zaken voordat een nieuw kabinet aantreedt: Balkenende II, bestaande uit: CDA (44 zetels), VVD (28 zetels) en D66 (6 zetels).

Over de auteurs:

Caspar van den Berg is hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen (Campus Fryslan).

Michiel Herweijer was tot mei 2022 hoogleraar Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

1 Pim Fortuyn, *De puinhopen van acht jaar paars*, Speakers Academy, Rotterdam, 14 maart 2002.

Ervaring?

Het vertrek van Benk Korthals als minister van Defensie op 12 december 2002, is niet eenvoudig te classificeren. In de literatuur² worden vaak voorkomende redenen genoemd waarom een minister vindt dat deze vroegtijdig moet terugtreden. Eén van die redenen is een gebrek aan politieke en/of bestuurlijke ervaring. Daarvan is bij het aantreden van Benk Korthals als minister geen sprake. Daarvoor is hij zestien jaar lid van de Tweede Kamer. Hij komt als jong Kamerlid (38 jaar) in het kielzog van lijsttrekker Ed Nijpels in 1982 in de Kamer. Zestien jaar ervaring als Kamerlid duidt op politieke ervaring. Bovendien is Benk Korthals gedurende vier jaar (3-8-1998 tot 22-7-2002) minister van Justitie. Onervarenheid in het politiek-bestuurlijke spel kan niet de reden zijn.

Verlies van vertrouwen?

Een andere reden die vaak wordt aangetroffen, is dat een Kamermeerderheid zich tegen de ambtsvervulling van de minister keert. Ook daar is geen sprake van. De (voormalige) coalitie bestaande uit CDA, LPF en VVD is tevreden over het functioneren van deze minister van Defensie. Er spelen in 2002 diverse andere dossiers die volop de politieke aandacht vragen. De drie fracties (CDA, LPF en VVD) bezitten een ruime meerderheid in de Tweede Kamer (62% van de zetels) en een krappe meerderheid in de Eerste Kamer (52% van de zetels). Er is geen indicatie dat leden van deze drie fracties de motie van wantrouwen vanuit de oppositie³ tegen deze bewindspersoon zullen steunen. Van een gedwongen vertrek onder druk van een Kamermeerderheid is dus ook geen sprake.



Gedoe met andere leden van het kabinet?

Een regelmatig aangetroffen reden voor een bewindspersoon om vroegtijdig te vertrekken is dat het niet botert tussen de betrokken bewindspersoon en andere leden van het kabinet. Nu is er heel wat gedoe geweest tijdens de 86 dagen dat het kabinet Balkenende I functioneert, maar Benk Korthals vormt geen onderdeel van

2 C.J.M. Brand, *Gevallen op het Binnenhof*, proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen, 2016; M. Bovens, G.J. Brandsma & D. Thesingh, Political death and survival in the Netherlands: explaining resignations of individual cabinet members 1946-2010, in: *Acta Politica*, Vol. 50, nr.2, pp.127-150; M. Bovens, G.J. Brandsma, D. Thesingh & T. Wever, Aan het pluche gekleefd? Aard en achtergrond van het aftreden van individuele bewindslieden 1946-2009, in: *Beleid & Maatschappij*, jrg. 37, nr.4, p.319-340.

3 Ingediend door de PvdA op 5-11-2002.

dit gekrakeel. Het tumult binnen het eerste kabinet Balkenende kan grotendeels op het conto worden geschreven van twee ministers die zijn voorgedragen door de LPF. Met hun onderlinge strijd, hun afwijkende beleidsvoorkeuren hebben zij voor veel gedoe gezorgd.

Zo beschouwd, is het vertrek van Benk Korthals atypisch. Het mysterie wordt nog groter wanneer we bedenken dat het kabinet op 12 december 2002 twee maanden demissionair is en op apolitieke wijze de lopende zaken behartigt. De verkiezingen voor de Tweede Kamer staan reeds uitgeschreven voor 22 januari 2003. In feite is begin december 2002 de verkiezingsperiode al aangebroken. Waarom dan nog aftreden?

Bijzonder, maar niet ongebruikelijk, is dat het aftreden van Korthals als minister van Defensie niet samenhangt met zijn beheer van de Defensieportefeuille. Het verleden in zijn vorige ministerschap achtervolgt hem. Kenmerkend voor zijn periode op Justitie is dat Korthals allerlei incidenten die inherent aan dit ministerie zijn prima doorstaat. Dat doet hij beter dan zijn voorgangster Winnie Sorgdrager en ook beter dan diverse opvolgers. Zo worden hem indertijd in de pers kwalificaties toegemeten als "Tefal-minister" en "politiek overlever".

Het zelfgekozen vertrek van Benk Korthals, zonder overleg met de premier of zijn fractievoorzitter Zalm, is lastig te duiden. In deze bijdrage doen we een poging. De centrale vraag is: waarom besluit Benk Korthals op de dag dat het eindrapport Bouwfraude wordt gepubliceerd om per direct af te treden? Hoe moeten we deze gebeurtenis duiden? Om deze vraag te beantwoorden staan we stil bij de persoon van Benk Korthals; dan bij de aanleiding voor zijn vertrek. We ronden af met een typering.

2. Persoon

Politiek als roeping?

Is politiek nu wel of geen roeping voor Benk Korthals? Zelf beweert hij van niet. Er zijn andere mooie beroepen. In de periode dat hij Kamerlid is, blijft hij als advocaat verbonden aan de maatschap in Rotterdam die hij zelf mede heeft opgericht. Toen zijn ministerschap er in december 2002 opzat, pakt hij zijn ambt als advocaat weer op. Zijn vader, Henk Korthals, is veertien jaar Kamerlid (1945-1959) en vier jaar minister van Verkeer en Waterstaat (1959-1963), eveneens voor de VVD. Thuis werd er – zo zegt Benk – niet over politiek gesproken. Toch treedt de zoon in de voetsporen van de vader. Met enige distantie beschouwt Benk Korthals het politieke gedoe. Hij gaat er niet volledig in op. Het spel boeit hem wel. Tegen het Parool zegt hij over de functie van minister van Justitie: “je moet wel alert zijn en constant tussen de bananenschillen manoeuvreren”.⁴

Organisatietalent



Na het vertrek van Ed Nijpels en Joris Voorhoeve als fractievoorzitter en met de komst van Frits Bolkestein als fractievoorzitter (1990-1998) wordt Benk Korthals in 1994 diens plaatsvervanger en rechterhand (1994-1998). Frits Bolkestein treedt graag naar buiten toe op, in de media. Spraakmakend. Benk is meer de persoon die op de achtergrond het vele, broodnodige coördinerende werk verricht. Na zijn ministerschap blijkt er opnieuw waardering te bestaan voor het politieke handwerk zoals Benk Korthals dat in de praktijk brengt. Hij wordt door de VVD gevraagd om in lastige tijden het ambt van partijvoorzitter (2011-2014) te vervullen. Zijn directe opvolger, Henry Keizer, zal het nog knap lastig krijgen in dezelfde functie.

Tijdens zijn ministerschap loopt de wetgevingsmachine gesmeerd. In zijn ambtsperiode worden 77 nieuwe wetten aangenomen en worden 158 wetten op het terrein van Justitie herzien.⁵ Zijn voorgangers kunnen niet aan deze productiecijfers tippen. Met de komst van het eerste en tweede kabinet Balkenende stagneert de wetgevingsproductie op Justitie.⁶

4 NRC Handelsblad, 13-12-2002.

5 P.O. de Jong en M. Herweijer, *Alle regels tellen*: de ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriele regelingen in Nederland, WODC, Den Haag, 2004, p.66, ruwe data.

6 Idem, figuur 4, p.24.

Korthals handelt op basis van goed vertrouwen. In het verhoor dat hem op 16 september 2002 door de enquêtecommissie bouwfraude wordt afgenomen, wordt aan Korthals een aantal keren gevraagd of hij informatie verkregen van een collega minister (mevrouw Netelenbos) en van de voorzitter van het College van procureurs-generaal (de heer De Wijkerslooth) heeft gecheckt. Steeds is het antwoord van Korthals dat hij aanneemt dat hij correct werd geïnformeerd en dat de genoemde ambtsdragers integer handelden.⁷ Korthals handelt op basis van goed vertrouwen, en zeker niet op basis van achterdocht.

7 Stenografisch verslag verhoor enquêtecommissie Bouwnijverheid, 16-9-2002, TK 2002-2003, 28 244, nr.7, pp.1215-1235.

3. D-day: 12-12-2002

Bouwfraude

Eind 1999 meldt een directeur van het Noordelijke bouwbedrijf Koop Tjuchem zich bij het Openbaar Ministerie. De directeur, Ad Bos, heeft een schaduwboekhouding 1988-1998 bijgehouden van onderlinge prijsafspraken die aannemers onderling maken bij het bieden op overheidsopdrachten. Deze afspraken hebben een prijsopdrijvend effect, duiden op kartelvorming en benadelen de overheidsopdrachtgever (en daarmee de belastingbetaler). Tussen het OM en de heer Bos kan – ook na twee jaar overleg – geen overeenstemming worden bereikt over een redelijke vergoeding voor het overdragen van deze schaduwboekhouding aan het OM. Uiteindelijk stapt Ad Bos onverrichte zaken naar de media. Zembla en NRC Handelsblad maken er meteen werk van. De Kamerleden schrikken begin november 2001 wanneer de media over de bouwfraude berichten en gelasten in februari 2002 een parlementaire enquête onder het voorzitterschap van Marijke Vos (Kamerlid GroenLinks). In hoog tempo wordt door de parlementaire enquêtecommissie aan het eindrapport gewerkt. Vele betrokkenen worden in het openbaar verhoord, te beginnen met Ad Bos zelf (die daarmee enige tijd de beroemdste klokkenluider van Nederland is). Ook Korthals wordt ondervraagd over zijn aansturing van het Openbaar Ministerie en de wijze waarop hij de Kamer over het handelen van het OM informeert.



Tweede Schipholspoortunnel

In 1989 krijgt een samenwerkingsverband van Strukton en de Hollandsche Betongroep van de Nederlandse Spoorwegen de opdracht een tweede spoortunnel onder de luchthaven Schiphol aan te leggen. NS is opdrachtgever maar het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal de aanleg van deze nieuwe infrastructuur bekostigen. Van tevoren worden over 62 deelprojecten gedetailleerde prijsafspraken gemaakt tussen de NS en de beide aannemers. Tijdens de rit blijkt dat de werkelijke kosten meevallen en dat de met de NS afgesproken vergoedingen te hoog zijn. Hoewel contractueel is bepaald dat de opdrachtgever over meevallers wordt geïnformeerd en de winst op het project niet hoger dan 2,6% zal bedragen, worden deze bepalingen niet nageleefd. Het gat tussen de werkelijke kosten en de met de NS overeengekomen vergoeding wordt gedicht met fake-facturen. Aanvankelijk ontsnappen deze fake-facturen aan de aandacht van de controlerend accountant. In 1998 krijgt het parket Haarlem signalen dat er valsheid in geschrifte wordt gepleegd. In juni 1999 start het FIOD een onderzoek. Oktober 2000

laat het parket Haarlem aan de bouwcombinatie weten dat strafvervolgning zal worden ingesteld. In overleg tussen de advocaten van de bouwcombinatie en de Officier van Justitie wordt overeengekomen dat de beide bouwbedrijven 20 miljoen gulden terugbetalen aan de NS en drie miljoen gulden als boete betalen aan het OM. Tevens zal deze schikking via een persbericht (13-11-2001) openbaar worden gemaakt. De bedrijven hebben voor 1 december 2001 aan hun financiële verplichtingen voldaan waarmee de transactie/schikking onherroepelijk is.

Kamer vraagt strafvervolgning

Begin november 2001 berichten Zembla en de NRC over de bouwfraude en verschijnt ook het persbericht over de schikking van het OM met de bovengenoemde bouwcombinatie. Beide kwesties – hoewel de ene betrekking heeft op aanbesteding en de andere gaat over projectuitvoering – worden met elkaar verbonden.⁸ Er volgt een interpellatiedebat. In een breed gesteunde motie⁹ spreekt de Tweede Kamer haar afkeuring uit over de schikking met de bouwbedrijven die aan de NS te hoge rekeningen hebben gestuurd. De Kamer verzoekt de minister om alsnog strafvervolgning in te stellen, het liefst tegen de personen die in deze bouwondernemingen verantwoordelijkheid dragen. Korthals verdedigt de werkwijze van de Officier van Justitie. Hij stelt niet te hebben geweten dat deze transactie in voorbereiding was. Ook legt hij uit dat nu de transactie door beide partijen is geaccepteerd, voor hetzelfde feit niet opnieuw een procedure kan worden gestart (ne bis in idem).

Eindrapport enquêtecommissie bouwnijverheid

Een jaar later presenteert voorzitter Marijke Vos het eindrapport van haar enquêtecommissie.¹⁰ Zoals al tijdens de openbare verhoren is gebleken, stelt de voorzitter van het college van procureurs-generaal tijdens een regulier overleg met de minister van Justitie op 2-7-2001 in de marge van dit overleg te hebben laten weten dat er een schikking met de frauderende bouwbedrijven aan zat te komen. De enquêtecommissie schrijft: “de minister van Justitie heeft de Tweede Kamer op 14 november 2001 onjuist geïnformeerd door te zeggen dat hij niet op de hoogte was van de transactie die eraan zat te komen. Hij was echter reeds op 2 juli 2001 op

8 Vergelijk: W.L. Buitelaar en C.J. Zwart, *Terugkijken naar morgen*, WODC, Den Haag, 1998.

9 Motie van de Kamerleden Van Gijssel (PvdA) en Leers (CDA), 14 november 2001, TK 2001-2002, 28 093, nr.1.

10 TK 2002-2003, 28 244, nrs. 5-6

de hoogte gesteld van de transactie die op handen was.”¹¹ In het openbare verhoor heeft de commissie aan Korthals gevraagd of hij zich kan herinneren dat hem op de bijeenkomst van 2 juli 2001 waar ook de zaak Vaatstra en een kwestie rond bolletjesslikkers op de agenda stond buiten de agenda om informatie is verstrekt over de op handen zijnde schikking. Korthals stelt dan onder ede dat hij zich dit niet kan herinneren.¹² De commissie volgt echter de getuigenis van de voorzitter van het college van procureurs geneaal. Enkele uren na publicatie van het eindrapport door de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid dient de heer Korthals zijn ontslag in als minister van Defensie.



11 Idem, pagina 224

12 TK 2002-2003, 28 244, nr.7, p.1228-1230

4. Een vertrek zonder drama

Loyaal aan ambtelijke dienst

Korthals verdedigt op 14 november 2001 de handelwijze van het OM: zowel de schikking met de bouwbedrijven (tweede Schipholtunnel) als de weigering van het OM een ruimhartige vergoeding te bieden aan klokkenluider Ad Bos. Ook een jaar later ten overstaan van de enquêtecommissie houdt Korthals vol dat het om goed verdedigbare besluiten gaat. Hij heeft zich er niet gedetailleerd mee bemoeid. Hij vertrouwt op de deskundigheid van het OM. De verklaring van de voorzitter van het college van procureurs-generaal heeft hem politiek in de problemen gebracht. Daarover beklaat Korthals zich niet.

Gedwongen aftreden onwaarschijnlijk

Twee dagen later becommentarieert het Financieel Dagblad het terugtreden van de minister. De kop luidt: “Vertrek minister na onjuist inlichten Kamer geen automatisme” Korthals had zich er op kunnen beroepen dat zijn secretaris-generaal Harry Borghouts onder ede heeft laten weten dat hij zich niet herinnert dat de minister op 2 juli over de schikking werd geïnformeerd.¹³ Maar Korthals doet dat niet.

Eer aan zichzelf houden

Korthals licht zijn aftreden toe: “Ik hang niet aan dit ambt”. Tegen de Telegraaf laat hij weten: “Ik ben in verlegenheid gebracht door De Wijkerslooth. Ik moet toegeven dat ik in het verhoor onduidelijk was. Ik hinkte op twee gedachten: herinner ik me dat gesprek (2 juli) nou, of meende ik het me te herinneren omdat de uiterst betrouwbare De Wijkerslooth het meldde.”¹⁴ Korthals stelt niet als aangeschoten wild verder te willen gaan. Het ministerie van Defensie staat voor forse opgaven. NRC Handelsblad kopt: Minister maakt geen drama van vertrek.¹⁵

¹³ TK 2002-2003, 28 244, nr.7, pp.1281-1292

¹⁴ Telegraaf, 13-12-2002

¹⁵ 13-12-2002

Met het oog op naderende verkiezingen

Wellicht speelt mee dat een minister die bungelt een handicap vormt bij het voeren van een verkiezingscampagne. Fractievoorzitter Zalm ontkent dat druk is uitgeoefend op Benk Korthals om terug te treden. Hoe het ook zij bij de verkiezingen van 22 januari 2003 boekt de VVD een bescheiden winst van 4 zetels.



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.