

Inhoud

Proloog	9
1 De weg naar het burgemeesterschap	15
2 Een vrijdenker die nooit helemaal bij GroenLinks paste	48
3 De ambtsketen om	83
4 Het is bekend geworden	117
5 De burgemeester wordt crisismanager	143
6 Scorelijstjes	173
7 Tussen twee vuren	204
Epiloog	241
Dankwoord en verantwoording	249
Noten	256

Proloog

‘Jullie hebben het met mij niet altijd gemakkelijk gehad,’ zegt de achteenvijftigjarige Femke Halsema. Vanaf het spreekgestoelte in de Amsterdamse raadszaal kijkt ze naar de publieke tribune, waar haar zoon en ex-partner zitten. Halsema weet dat haar dochter via een livestream meekijkt vanuit Spanje. ‘En toen werd ik ook nog burgemeester,’ zegt ze met een grote glimlach. ‘Jullie worden op feestjes aangesproken over de helmplicht, het erotisch centrum en het slechte weer, en niet altijd even aardig. Het is zó fijn dat jullie er zijn.’

Het is 18 juli 2024. De zon brandt door de ramen, de zomer-vakantie lonkt, in de raadszaal hangt een opgewonden sfeer. Elk stoeltje is bezet – zo druk is het zelden. Buiten de raadszaal staan vazen met bloemen te wachten, champagneflessen zijn nog niet ontkurkt, onder tafels van de raadsleden glimt hier en daar gekleurd inpakpapier.

Als commissaris van de Koning heeft Arthur van Dijk zojuist lovende woorden gesproken. Hij begeleidde Halsema’s herbenoeming, maar ze hebben ook een vriendschappelijke band ontwikkeld; als ze samen ergens gezien worden op de rode loper, wordt hij soms gekscherend haar date genoemd. Trots noemde hij haar ‘scherp, betrokken en oprecht geïnteresseerd’.

Halsema hoorde hem instemmend aan. Nadat zij haar gezin heeft aangekeken en toegesproken, toont ze zich vooral dankbaar voor alle Amsterdammers die ze in de afgelopen jaren heeft ontmoet. ‘Luidruchtige, stille, brutale, verlegen, gedreven, creatieve, ondernemende, zorgzame, eigenzinnige Amsterdammers,’ zegt ze. ‘Onze stad barst van de mensen met een grote bek en een hart van goud.’

Een daverend applaus volgt, waarna de vergadering wordt gesloten en Halsema zich opmaakt voor de ene na de andere felicitatie. Haar zoon en ex-partner Robert Oey zijn als eersten bij haar. Waar ze het lang droog heeft gehouden, breekt ze nu. Er wordt geknuffeld, gelachen. Daarna komt er een stoet voorbij: raadsleden die met haar op de foto willen, wethouders die een gezamenlijk cadeau overhandigen – New Balance-sneakers. Onder de genodigden zijn burgemeesters uit de regio, en ook oud-burgemeester Job Cohen komt haar de hand schudden.

In de foyer worden de glazen geheven en zet zangeres Roosmarijn Luyten een speciaal lied in. Het heet ‘The mother of Amsterdam’ en is losjes gebaseerd op het nummer ‘The Mother’ van Brandi Carlile. Halsema lacht, maar schuifelt ook ongemakkelijk heen en weer. Achter haar draaien camera’s mee voor een documentaire die over haar wordt gemaakt. Vooraan bij de muziek staan leden van de JA21-fractie, in de raad de meest kritische partij tegenover haar, vrolijk mee te neuriën.

Na de receptie gaat het gezelschap naar café De Gaeper, stamkroeg van de Amsterdamse politiek. Op het kleine terras staan de stoelen tegen elkaar geschoven, stemmen klinken luid door de hele straat. Politici van links tot rechts halen drank voor elkaar. Tussen hen staat de burgemeester, glas in de hand, haar team om haar heen. Halsema is volstrekt ontspannen.

Hoe anders was het zes jaar eerder. Vanaf dag één vond iedereen wat van haar burgemeesterschap. Johan Remkes, toen commissaris van de Koning, noemde Halsema’s benoeming tijdens de

raadsvergadering 'een thriller'. Hij waarschuwde dat koninginnengedrag een burgemeester niet past. Het klonk voor de eerste vrouwelijke burgemeester van Amsterdam in 750 jaar meer als een oordeel dan als een advies.

Over geen andere Amsterdamse burgemeester werd vooraf zoveel gediscussieerd. Er circuleerden petitie's tegen haar komst. Ze had geen grote bestuurlijke ervaring, geen verleden als wethouder, en haar benoeming werd direct gepolitiseerd. Voor de een was ze te GroenLinks, voor de ander te liberaal. Progressief boegbeeld of elitair. Een boksbal voor rechts Den Haag, een idool voor haar vele bewonderaars.

Bij haar benoeming hing in de raadszaal de geest van burgemeester Eberhard van der Laan. De stad sprak nog altijd over hem zodra het ambt ter sprake kwam, zo verweven was hij met Amsterdam. Halsema wist en erkende dat ze grote schoenen te vullen had.

Nadat Halsema met een grote glimlach voor het eerst de ambtsketen omgehangen had gekregen, had ze in haar eerste toespraak vooruitgekeken naar de 750ste verjaardag van de stad. Ze sprak over het willen aangaan van een bondgenootschap met Amsterdammers die zoeken naar vrijheid en geluk, hoop koesteren, teleurstellingen verwerken en toch doorgaan. Toen ze eraan toevoegde dat het 'een ongelofelijk voorrecht is om Amsterdam en haar inwoners te dienen', trilde haar stem.

Ze had toen nog geen idee waar zij de komende jaren in terecht zou komen.

In de periode tussen haar benoeming en haar herbenoeming heeft Halsema het vak van burgemeester geleerd, aan gezag gewonnen en harten veroverd in de stad. Als burgemeester representeert ze wat de stad zelf geworden is of wil zijn. Ze is geliefd bij progressieve Amsterdammers, die haar zien als slim en intellectueel, en als iemand die met branie Amsterdamse waarden als tolerantie en vrijzinnigheid verdedigt.

En net als de stad, waarvan de zelfverzekerdheid door sommigen als arrogant en onsympathiek wordt gezien, blijft zij hevige weerstand oproepen bij specifieke groepen: met name, maar niet alleen, conservatieve Amsterdammers, van wie vele in volkswijken wonen. Na bijna dertig jaar in het publieke oog als politicus en nu burgemeester, hebben velen zich een hardnekkig beeld over haar gevormd.

Dit boek is een portret van Halsema's burgemeesterschap tussen 2018 en 2025. Het toont de binnenwereld van het ambt en de manier waarop zij haar rol naar zich toetrok. We blikken terug op haar jeugd en politieke jaren in Den Haag om te schetsen waar ze vandaan komt en hoe ze van meisje in Enschede uitgroeide tot burgemeester van de hoofdstad. En het is het verhaal van de eerste vrouw die het Amsterdamse burgemeestersambt in 750 jaar bekleedde.

Als politiek verslaggevers van *Het Parool* volgden we haar de afgelopen jaren van dichtbij. We zagen een burgemeester die laveerde tussen idealen en praktijk, tussen het ambt en haar persoonlijke leven. We spraken ruim honderd mensen die haar van nabij meemaakten, kregen toegang tot interne documenten, doken in archieven en luisterden en lazen talloze interviews terug die Halsema sinds 1995 heeft gegeven.

Halsema ontstijgt als onderwerp voor een boek het burgemeesterschap. Al dertig jaar is ze een vaste stem in het publieke debat en sinds ze burgemeester van Amsterdam is, staat ze weer volop op de middenstip. Ze is een van de invloedrijkste vrouwen van Nederland. Een bestuurder die zowel loyaal als eigenzinnig is, én nooit te beroerd om in een moeilijk debat verzeild te raken. Haar burgemeesterschap is bewogen en veelbesproken, maar wie terugkijkt ziet een opvallende consistentie met haar eerdere carrière.

Niet elke nieuwsgebeurtenis wordt beschreven in dit boek. We kijken niet alleen naar de besluiten die zij nam, of naar de stormen waarin zij centraal stond, maar ook naar de mens achter de bestuurder.

We zijn kritisch waar dat moet, kijken met mededogen waar het kan. In een tijd waarin verwachtingen ten opzichte van bestuurders vaak buitensporig hoog zijn, vinden wij dat essentieel: wie alleen streng oordeelt, verliest zicht op de complexiteit waarin bestuurders moeten opereren. Vertrouwen in de politiek ontstaat niet door iemand op een voetstuk te plaatsen, noch door iemand te veroordelen zonder kennis van zaken, maar door een realistisch beeld te schetsen van een bestuurder en haar afwegingen. Hoe dat beeld uiteindelijk uitvalt, laten we aan u.

I

De weg naar het burgemeesterschap

Het is een zwaarbewolkte zaterdagochtend, 23 juni 2018. Femke Halsema zit in de trein naar Groningen. ‘Toedelo! Verder ben ik helemaal niet zenuwachtig :-)’ appt ze in de WhatsApp-groep met vertrouwelingen die haar op deze dag hebben voorbereid. Ze voegt een lachende selfie toe.¹

Maanden heeft ze toegewerkt naar dit moment, maar nu de dag is aangebroken, dringt het gewicht van wat haar te wachten staat pas goed door. Over een paar uur zit ze tegenover de vertrouwenscommissie, een gezelschap Amsterdamse politici dat zal bepalen of zij de nieuwe burgemeester van Amsterdam kan worden. Ze heeft één kans.

Twee uur na in de trein te zijn gestapt loopt Halsema via de dienstingang het Best Western Hotel in Groningen binnen, een congreshotel aan de rand van een meer, pal naast de afslag Groningen-Zuid. Niemand mag weten dat ze er is – de sollicitatieprocedure is strikt vertrouwelijk, zodat kandidaten zonder publieke of politieke druk kunnen solliciteren. Eigen vervoer is verboden, ze is afgezet door een chauffeur die haar bij het treinstation in de buurt heeft opgehaald. Via smalle gangen gaat ze langs linenwagens en cateringkarren, en wordt ze met de personeelslift naar boven gebracht. Daar passeert ze een keuken en komt ze via

een nooddeur in een sober ingerichte vergaderruimte.

In het midden staat een lange tafel, fel verlicht door de witte gloed van ledpanelen in het plafond. Het is een kille ruimte, merkt ze meteen. Aan de overkant zit de vertrouwenscommissie, twaalf gemeenteraadsleden die strak voor zich uitkijken. Voor Halsema staat er een klein tafeltje, los van de rest. Ze neemt plaats. De sfeer is formeel, afstandelijk. Bij aankomst, via de dienstingang, stuitte ze al op een groep rokende commissieleden die nauwelijks een woord wisselden.

Ze wordt door sommige raadsleden hartelijk begroet; andere zijn minder enthousiast. De eerste vraag: 'U bent ongetwijfeld bekend met het wapen van onze stad, de drie Andreaskruisen, waar ook drie kernwaarden van onze stad bij horen. Kunt u ze noemen?' Ze heeft zich op dit soort vragen voorbereid. Heldhaftig, vastberaden en barmhartig: de lijfspreuk van de stad, symbool van verzet, standvastigheid en zorg voor de kwetsbaren. Natuurlijk weet ze dat. Maar de zenuwen overvallen haar. Ze komt niet op de woorden.

De afgelopen maanden hebben ook de commissieleden zich grondig voorbereid. Meerdere keren reisden ze naar Haarlem voor overleg met commissaris van de Koning Johan Remkes. Op geheime locaties, vaak pas op het laatste moment doorgegeven, spraken ze over de strategie: wie zoeken we, wat willen we weten, en wat doen we als er gelect wordt naar de pers?

Op 13 april heeft de gemeenteraad een profielschets vastgesteld gebaseerd op de wensen van Amsterdammers. Die konden via een online enquête meegeven welke eigenschappen zij belangrijk vinden in een nieuwe burgemeester. Van kroegbaas tot ziekenhuisdirecteur: wie zich daarin herkent, mag solliciteren. In de praktijk komt het vrijwel altijd neer op kandidaten met een politiek verleden.

In de profielschets staat dat Amsterdam zoekt naar een ervaren bestuurder met hart voor het openbaar bestuur en de lo-

kale democratie. Een onomstreden democraat en hoeder van de rechtsstaat. Iemand met humor en relativiseringsvermogen, die aanspreekbaar is voor alle geledingen van de samenleving. De profielschets noemt niet expliciet dat de stad op zoek is naar een vrouw. Maar na 743 jaar mannelijke burgemeesters vindt vrijwel de hele raad – van VVD tot GroenLinks – dat het hoog tijd is. Zelfs premier Mark Rutte noemt het bij *Buitenhof* ‘geweldig’ als Amsterdam een vrouwelijke burgemeester zou krijgen.²

Vlak voor de gesprekken in Groningen trekken de commissieleden er een volle dag voor uit om zich voor te bereiden. 's Ochtends bespreken ze het profiel van de ideale burgemeester en zetten ze de belangrijkste aandachtspunten op een rij. Na de lunch oefenen ze met een acteur die een kandidaat speelt. De focus ligt op kritisch doorvragen.

Nu is het moment voor de twaalf raadsleden om die vragen aan Halsema te stellen. Hoe wil ze de openbare orde handhaven, de zwaarste portefeuille die een burgemeester bezit? Hoe kijkt ze aan tegen radicalisering, polarisatie, criminaliteit? Halsema herpakt zich na de eerste vraag. Ze grijpt terug op haar verleden als criminoloog en als justitiewoordvoerder voor GroenLinks. Gaandeweg hervindt ze haar vorm. Ze laat zien dat ze de stad kent en verbanden legt, bijvoorbeeld tussen criminaliteit in Zuidoost en Nieuw-West. Haar antwoorden zijn scherp, onderbouwd.

De raadsleden toetsen haar nadrukkelijk op haar bestuurlijke ervaring, en hoe zij zichzelf als burgermoeder van de stad zou zien. Halsema's praktijkervaring op dat gebied is beperkt. Na haar vertrek als politiek leider van GroenLinks werd ze freelance schrijver, onderzoeker, programmamaker en toezichthouder. Ze vervulde enkele bestuursfuncties, onder meer als president-commissaris bij de Weekblad Pers Groep, maar stond nooit aan het roer van een grote organisatie. De meeste naoorlogse Amsterdamse burgemeesters hadden minimaal ervaring als wethouder, vaak zelfs als staatssecretaris of minister. En ja, Halsema leidde

de GroenLinksfractie tussen 2002 en 2010, maar dat is van een andere orde dan de baan waar ze nu op solliciteert. Nu wil ze het gezicht worden van een stad die hard op weg is naar één miljoen inwoners.

De commissieleden vragen het haar meermaals: hoe denkt ze leiding te geven aan een stad als Amsterdam – met mondige bewoners, met 15 000 ambtenaren in dienst en politieke partijen van links tot rechts waar ze als burgemeester boven moet staan. Algemene antwoorden volstaan niet. Ze blijven doorvragen. ‘Hoe gaat u een onafhankelijke voorzitter van de gemeenteraad zijn? Wat maakt u de beste persoon om burgemeester van Amsterdam te worden?’

Halsema's speciale team

Een week geleden, op zondag 17 juni, oefende Halsema nog met de door haarzelf samengestelde klankbordgroep die zich op WhatsApp de naam ‘Voorwaarts!’ heeft gegeven.³ Het is de groep die ze eerder vandaag het bericht heeft gestuurd dat ze best zenuwachtig is.

Het is een opmerkelijk gezelschap: allemaal mannen, en geen van hen is lid van GroenLinks. Halsema heeft het groepje samen met Erik van Bruggen, mede-oprichter van het bekende campagnebureau BKB, bij elkaar gebracht om haar te helpen burgemeester van Amsterdam te worden. Ze kennen elkaar niet allemaal, of alleen van naam, maar wat ze delen is een grote liefde voor politiek. Ze zien Halsema als een onafhankelijk denker. Voor hen is dit een kans om iemand die zij zien als de meest vrijzinnige kandidaat die je ooit gaat vinden op het stadhuis te krijgen – én de meesten vinden het gewoon een leuk project. Zo heeft Van Bruggen oud-BKB-collega Lennart Booij erbij gevraagd; in de jaren negentig hadden ze samen binnen de PvdA de vernieuwingsbeweging Niet Nix opgericht.⁴ Ook haalde hij politiek strateeg Hans

Anker erbij, die een PvdA-verleden heeft en betrokken was bij politieke campagnes van onder anderen Wim Kok en Bill Clinton.

Halsema zelf haalde Alexander Rinnooy Kan erbij, die met zijn ervaring als D66-senator en voormalig voorzitter van de Sociaal-Economische Raad (SER) – het belangrijkste adviesorgaan voor regering en parlement op sociaal-economisch gebied – een brede maatschappelijke en bestuurlijke kennis meebrengt. Patrick Mikkelsen, een VVD'er en directeur van de Amerikaanse Kamer van Koophandel in Nederland, sluit ook aan; Halsema kent hem nog uit haar Tweede Kamertijd. Tot slot is er onderzoeksjournalist Jeroen Smit, als enige zonder politieke affiliatie.

Tussen eind april en half juni komt de groep drie keer bij elkaar; twee keer fysiek, één keer digitaal. Ze spreken af in het grachtenpand van Mikkelsen in Amsterdam. De gordijnen in het souterrain gaan dicht; je weet nooit wie er langsloopt. Op tafel staan wijn, Bugles en kruidenkaas. 'Dat had ik nog nooit gegeten,' zegt een van de leden later. 'Best lekker.' De sfeer is losjes, maar de bedoeling is serieus: Halsema voorbereiden op het ambt. Aan het begin van de eerste sessie spreken ze af dat niemand zich inhoudt. Alleen dan heeft ze er iets aan.

De groep confronteert Halsema met tal van zaken die haar als burgemeester te wachten staan. Wat zijn je zwakke kanten? Hoe ga je om met de druk van buitenaf? Ze spelen scenario's na, variërend van bestuurlijke dilemma's tot praktische vragen over crisisbeheersing. De vragen zijn soms ook provocerend: wat doe je als twee wethouders intiem in de parkeergarage worden betrappt? Of als er vlakbij een aanslag wordt gepleegd tijdens de diploma-uitreiking van je kinderen?

Na afloop van de sessie krijgt Halsema een aantal adviezen mee. Niet te snel reageren, ook niet als de vraag nog maar half gesteld is. Laat het even bezinken, pas dan antwoorden. En: doe een keer gesprekstraining. Dat laatste idee pakt verkeerd uit. In een zaaltje van een hotel zit ze de week na de eerste sessie met 'Voorwaarts' tegenover een trainer die haar aanspreekt op haar

houding, handgebruik en ademhaling. Ze weet al snel wat ze van hem vindt: een pias. Zijn aanwijzingen helpen niet, integendeel, ze maken haar veel te zelfbewust. 'Hij had waarschijnlijk groot gelijk,' zegt ze later in *NRC*.⁵ 'Maar het maakte me nerveus.'

In de laatste sessie, op zondag 17 juni, draait alles om het sollicitatiegesprek met de vertrouwenscommissie. Iedereen weet dat dit gesprek het moment van de waarheid is. De leden van 'Voorwaarts' kruipen in de huid van raadsleden, inclusief de formele toon, om het gesprek na te bootsen. Aan de keukentafel van Mikkelsen klinkt het: 'Mevrouw Halsema, gaat u zitten. We zitten hier met vertegenwoordigers van alle partijen en hebben een paar vragen voor u.'

Naast de fysieke bijeenkomsten wordt er in die weken bijna onafgebroken heen en weer geappt. De toon in de app is luchtig en bemoedigend, vaak afgewisseld met grappen. Halsema vraagt soms direct advies, zoals op 16 juni, als ze naar het jaarlijks benefietgala Amsterdam Diner gaat als voorzitter van het Aidsfonds. Ze weet dat journalisten haar daar zullen aanspreken op haar mogelijke kandidatuur. 'Graag jullie wijsheid,' appt ze in de groep. De mannen adviseren haar kalm te blijven, en het bij het onderwerp te houden: focus op aids, laat het daarbij.

Halsema beperkt zich in deze periode lang niet alleen tot 'Voorwaarts'. Ze spreekt ook anderen, onder wie Pieter-Jaap Aalbersberg, destijds hoofdcommissaris van de Amsterdamse politie. In zijn appartement gaat het gesprek over de openbare orde, de cocaïnehandel en de golf van liquidaties in de stad. Een maand voor haar sollicitatie zit ze ook met Arre Zuurmond, destijds ombudsman van Amsterdam en groot kenner van de stad. Ze treffen elkaar in een café in Oost, dicht bij haar woning aan de Transvaalkade. Voor haar ligt een notitieboek, volgeplakt met geeltjes en gevuld met vragen – over jeugdzorg, de brandweer, en alles daartussenin. 'Waar maak jij je zorgen om?' vraagt ze. Zuurmond vertelt over zijn zomer op de Wallen, waar hij woonde om het uit de hand lopende toerisme van dichtbij te zien. Hij noemt

het een *urban jungle*, bijna wetteloos. Ook wijst hij op de diepe kloof tussen bewoners en overheid in Zuidoost en Nieuw-West. Halsema luistert en schrijft. Het gesprek duurt bijna drie uur.

Twaalf raadsleden, één kans

Terug naar die 23e juni. Nu Halsema tegenover de vertrouwenscommissie zit, moet ze het alleen doen. Zoals afgesproken stellen leden geen vragen aan een kandidaat die verbonden is aan hun partij, waardoor vragen van GroenLinks ontbreken. Aan de zijkant zit de griffier. Die maakt aantekeningen, maar stuurt ook subtiel bij tijdens de pauzes: ‘Vraag nog even door op dat punt.’

Na elk gesprek – in totaal spreken ze vandaag vier kandidaten – volgt een korte pauze. Dan gaan de commissieleden achter gesloten deuren verder: waar overtuigde de kandidaat, en op welke momenten niet?

Alle vragen zijn inhoudelijk, maar iedereen weet dat er meer meespeelt. Formeel hoort een burgemeester boven de partijen te staan, maar raadsleden wegen ook hun eigen belang mee. Hoe verhoudt deze kandidaat zich tot hún achterban? Het maakt het tot een vreemd soort sollicitatiegesprek. Niet alleen Halsema wordt bevraagd, commissieleden houden elkaar scherp in de gaten. Wanneer DENK vraagt of Halsema haar uitspraak uit 2009 opnieuw zou doen – dat ze ‘het liefst elke vrouw in Nederland hoofddoekloos’ ziet, maar ‘altijd het recht om ze te dragen zal verdedigen’ – antwoordt ze dat ze die woorden niet zou herhalen, maar ook niet intrekt. Er volgt geen vervolgvraag, maar een discussie. CDA’er Diederik Boomsma, later NSC-Kamerlid, draait zich naar DENK: ‘Vinden jullie dat nou een goed antwoord?’⁶ Halsema kijkt toe hoe de leden van de commissie elkaar onderwerpen.

Wat dan allang duidelijk is: Halsema is iemand waar iedereen een mening over heeft. Haar naam zingt al maanden rond, ver