



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Het Huis van Thorbecke: Tijd voor een verbouwing?

Schie, A. van; Verduin, C.

### Citation

Schie, A. van, & Verduin, C. (2013). Het Huis van Thorbecke: Tijd voor een verbouwing? *Bestuurskundige Berichten*, 28(3), 17-21. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3212295>

Version: Not Applicable (or Unknown)  
License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3212295>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# Het Huis van Thorbecke: Tijd voor een verbouwing?

In de periode 1750 - 1850 hebben er belangrijke bestuurlijke veranderingen plaatsgevonden, die nog steeds van belang zijn voor onze maatschappij. Een van de grootste is wel de grondwet van Thorbecke van 1848. Het huidige Nederlandse institutionele bestel komt voort uit zijn Grondwet, Gemeentewet en Provinciewet. Deze bestuurlijke organisatie met de drie bestuurslagen Rijk, provincie en gemeente wordt alsmede het Huis van Thorbecke genoemd (parlement.com). Aan de hand van interviews met docenten van Bestuurskunde proberen we er achter te komen hoe belangrijk Thorbecke is voor het Openbaar Bestuur en in hoeverre het systeem toe is aan veranderingen.

*Door Amber van Schie en Caroline Verduin*

## Het ontstaan van de constitutionele monarchie

Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872) wordt de grondlegger van de Nederlandse parlementaire democratie genoemd door zijn Grondwet uit 1848 (parlement.com). Met het spook der revoluties dwalend door Europa werd de nieuwe, liberale grondwet geaccepteerd door de toenmalige koning Willem II. Hierbij vertelde hij zijn ministers "in een nacht van conservatief tot liberaal" geworden te zijn (Van Capelleveen, 2010).

Dit werk veranderde Nederland in een constitutionele monarchie en een gedecentraliseerde eenheidsstaat (Wagenaar e.a., 2011: 149). Met de ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire rechten werd de macht van het staatshoofd ingeperkt tot adviseur, terwijl de ministers met het vertrouwen van het parlement aan het roer kwamen te staan (Wagenaar e.a., 2011: 157). De opgenomen parlementaire rechten zoals het Recht van Amendement, Recht tot ontbinding van de Kamers, Recht van Enquete en het goed- of afkeuren van wetgeving zorgden voor een sterke positie van beide Kamers in het nieuwe systeem (Wagenaar e.a., 2011: 169). Maar misschien nog wel belangrijker, de positie van het volk werd versterkt door directe verkiezingen van de Provinciale Staten, het kiezen van de Tweede Kamer op basis van het censuskiesrecht en de openbare vergaderingen van beide Kamers (Wagenaar e.a., 2011: 169).

### Literatuurlijst

1. Dr. Mr. J.R. Thorbecke. Geraadpleegd op 14 mei 2013 via [http://www.parlement.com/id/vg09llalluyf/j\\_r\\_thorbecke](http://www.parlement.com/id/vg09llalluyf/j_r_thorbecke).
2. Van Capelleveen, R. (2010), *Willem II en de Nederlandse Grondwet van 1848*. Geraadpleegd op 14 mei 2013 via <http://www.absolutefacts.nl/royalty/data/willem-2-grondwet-1848.htm>
3. Wagenaar, F. P., Kerkhoff, A. D. N., & Rutgers, M. R. (Eds.). (2011a). *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*. Bussum: Coutinho.

## Wim van Noort

*Universitair docent op het gebied van Bestuurskunde, Sociologie, Organisatie & Management, Beleid & Besluitvorming, Organisatieverandering en Politiekambtelijke verhoudingen*

"Thorbecke is in 1848 de grote voorvechter geweest van staatrechtelijke vernieuwing, maar op dit moment is hij een beetje stoffig. Hij heeft grote betekenis gehad maar tegelijkertijd geef ik aan dat zijn ideeën achterhaald zijn en zijn betekenis in die zin overschat wordt. Het Huis van Thorbecke met gemeenten, provincies en het Rijk is echter nog steeds een adequate driedeling. Echter zitten we eigenlijk al jaren met het probleem dat er een enorm gat is ontstaan tussen gemeenten en provincies. Met als gevolg een grote bestuurlijke druk en daardoor is de democratische legitimiteit eigenlijk heel beperkt. De oplossing hiervoor is grootschalige gemeentelijke herindeling. Het huidige kabinet wil het aantal gemeenten drastisch terugdringen, maar ik vind dat een bijzonder slechte ontwikkeling aangezien dit zal zorgen voor meer afstand van de betrokkenheid van de burger bij het lokaal bestuur. Dus vanuit dat oogpunt zou het Huis van Thorbecke behouden moeten blijven en is er eerder schaalverkleining van provincies dan schaalvergroting van gemeenten nodig om de kloof tussen burgers en overheid te verkleinen.

Naast schaalverkleining van de provincies naar bijvoorbeeld de schaal van de veiligheidsregio's, is ook de verandering van de representatieve democratie een belangrijk aspect. In het Huis van Thorbecke is geen plek voor directe invloed van burgers, zoals referenda, en worden bestuurders in ons land niet rechtstreeks gekozen. En dat zijn volgens mij wel elementen die veranderd moeten worden, omdat de burgemeester het gezicht is van het openbaar bestuur en om mislukkingen als in Utrecht te voorkomen. Er is in Nederland te weinig ruimte voor directe democratie en kijkt daarin erg af van andere Europese landen en Noord Amerika. Wij hebben maar

heel weinig rechtstreekse invloed op hoe het openbaar bestuur werkt en wij hebben ook geen enkele invloed op de samenstelling van de regering, zoals nu met het kabinet VVD en PvdA. Het is wel zo dat coalitieregeringen onvermijdelijk zijn, maar ik heb het idee dat er nu wel een heel grote kloof is tussen wat kiezers willen en wat de uitkomst is van een kabinetsformatie. En daardoor ontstaat natuurlijk ook veel onvrede.

Ik ben zelf voorstander van het Zwitserse systeem, want dat is heel eenvoudig. Er zijn zes ministers die om beurten staatshoofd zijn. Van mij mag Rutte zich staatshoofd noemen, dat is een soort formalisering van de praktijk.

Echter zie ik het koningschap niet verdwijnen. Ik zou het wel prettig vinden, maar ik verwacht niet dat het gaat gebeuren kijkende naar de gebeurtenissen rond de abdicatie. Nu wordt er gezegd dat het koningschap een samenbindende factor is. Ik heb daar wel mijn twijfels bij. Als we kijken naar Nederland zien we dat er ook heel vaak discussies zijn rond het Koningshuis. Het werkt alleen maar samenbindend als de koning totaal kleurloos is en niets zegt. Maar aan de andere kant is het niet zo schadelijk. De meeste Nederlanders lijken er tevreden mee te zijn.

Het terugdringen van de positie van het staatshoofd is dan ook de grootste winst geweest van de Grondwet uit 1848. Het is al verdergaand beperkt omdat bij de laatste kabinetsformatie de koningin geen rol meer speelde. Dat was een unicum, maar het kan nog wat verder. Bijvoorbeeld geen deel meer uitmaken van de regering en geen voorzitter meer zijn van de Raad van State. De Raad van State is namelijk een adviesorgaan voor de regering, waar de koning dan ook weer in zit. Dus formeel gezien adviseert de koning zichzelf, wat een rare constructie is. Verder vind ik het ook een raar dat de koning de wetten moet ondertekenen. Tot slot de erfelijke functie van het koningschap. Als we naar de gemeenten kijken zeggen we toch ook niet dat omwille van de stabiliteit van de gemeente het burgemeesterschap een erfelijke functie is? Waarom geldt dat dan wel voor het land als geheel?"

### **Joery Matthys**

*Universitair docent Overheidsmanagement en schakelprogramma Master aan de Katholieke Universiteit Leuven.*

“Het huis van Thorbecke is toentertijd ingericht om de macht van de monarch in te perken. In België heeft de koning net als in Nederland een beperkte, symbolische rol. Echter wijst deze nog wel de formateur aan en moet zijn handtekening staan onder ingevoerde wetten.

De Belgische koning is verplicht de wet te ondertekenen. Dit lijkt een symbolische taak, het is echter voorgekomen dat de koning een wet niet wilde ondertekenen. Zo heeft in 1990 koning Boudewijn geweigerd de Abortuswet te ondertekenen. Het ambtelijk en juridisch apparaat heeft toen heel wat uit moeten halen om de wet toch door te kunnen voeren. Het is zelfs zo ver gekomen dat de koning in een staat van feitelijke onmogelijkheid om te regeren is gesteld voor 36 uur. Vervolgens is de wet er wel door heen gekomen. Dit voorval was een kans geweest om in de Grondwet een mechanisme in te bouwen om bij weigering iets te kunnen doen ofwel de koning simpelweg te ontheffen van de verplichting een wet te tekenen.

De kroning van Willem-Alexander is voor Nederland ook een mogelijkheid geweest om de status van de monarch tot uitvoeren van symbolische taken te beperken. Ik ben niet voor het afschaffen van het Koningshuis. Het is een eeuwenoude traditie en de kosten van de afschaffing zullen niet opwegen tegen de baten. In België is het echter nog zo dat de koning de (in)formateur aanwijst. Dit soort wettelijke taken dienen wel afgeschaft te worden, omdat hier de politieke invloed van de vorst wel nog blijft doorwerken, zeker in België. Het idee is dat het de partijvoorzitters zijn die de formatie sturen, maar zeker bij de moeilijke vorming van de vorige regering was het de koning die vrij veel invloed kon laten gelden.

België kent net als Nederland een zelfde soort opdeling in bestuurslagen en kent ook provincies. Het bestaansrecht van deze wordt al decennia bediscussieerd. In 2011 werd







*Het standbeeld van Thorbecke gemaakt door Ferdinand Leenhoff in Amsterdam*

een aanvang genomen met een grote bezuiniging en zullen een aantal taken en bevoegdheden wegbezuinigd worden. Pas in 2014 zal deze in werking gesteld worden. De meerwaarde van de Belgische provincies in de huidige vorm betwijfel ik. De provincies met hun territoriale bevoegdheid is een overblijfsel van de Napoleontische tijd. Een coördinerende en netwerkende functie naar functie en niet naar terrein zou waardevoller zijn en meer passen bij de huidige tijdsgeest. Maar zelfs indien de territoriale bevoegdheid zou blijven bestaan, is het meer passend dat provincies zouden worden gezien als een coördinerend platform en niet als beleidsplatform.”

### **Patrick Overeem**

*Universitair docent Politieke Filosofie en Bestuursethiek.*

“Ik ben ambivalent over Thorbecke. Hij heeft terecht een organische, evenwichtige Grondwet ontworpen die gelaagd en gemengd is en niet puur democratisch. De volksmacht wordt gematigd door bijvoorbeeld het tweekamerstelsel. Tegelijk heeft hij met de Grondwet van 1848 een proces van democratisering gestimuleerd, dat moeilijk tembaar blijkt. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat er steeds meer verzet komt tegen het benoemen van de burgemeester en de erfopvolging van het staatshoofd. Deze verdergaande democratisering kan echter slecht uitpakken voor de kwaliteit van het Openbaar Bestuur. De Kroonbenoeming van burgemeesters zorgt helemaal niet voor aanwijsbare problemen en verkozen burgemeesters zijn niet per se beter dan benoemde. Zodra burgers hun burgemeester (of President) rechtstreeks mogen kiezen, zullen zij daar weer snel teleurgesteld in zijn, verwacht ik. Door de recente troonswisseling staat de monarchie opnieuw in de belangstelling. Deze heeft het de afgelopen decennia behoorlijk moeten ontgelden bij de culturele

elite. Thorbecke heeft de macht van het staatshoofd danig ingeperkt en dit proces gaat sindsdien langzaam maar zeker door. Ik maak me hier zorgen over. De monarchie zie ik als een soort rustplaats in de staat, een ankerpunt dat als één van de weinige staatsorganen niet gepolitiseerd is. Daarom is de bovenpolitieke rol van het staatshoofd binnen de regering volgens mij waardevol en zou het koningschap niet alleen een ceremoniële functie moeten zijn. De macht van het staatshoofd moet uiteraard beperkt zijn – absolute monarchie is ongewenst. Maar ik zie niet goed in waarom het staatshoofd bijvoorbeeld geen militaire functie zou mogen hebben, zoals sinds de Grondwetsherziening in 1983 het geval is. Volgens mij levert een (ceremonieel) opperbevelhebberschap zowel het leger als de koning zelf een bovenpolitieke legitimatie en veel benodigd aanzien en respect op.

De parlementaire democratie die Thorbecke in zijn Grondwet heeft vastgelegd is zoals gezegd gematigd. Door Thorbecke zelf werd bovendien erkend dat mensen en maatschappelijke verbanden historische rechten hebben. De moderne staat neemt dit soort vrijheden, die vaak niet van democratische oorsprong zijn, echter steeds meer af. Er bestaan nauwelijks lichamen meer tussen de burger en de staat, zoals vroeger de universiteiten en gilden. Individuele burgers staan steeds vaker machteloos in de maatschappelijke woestijn zonder enige bescherming tegen een sterke staat. We zien dit terug in de soms heel vergaande bemoeienissen van de overheid met de manier waarop mensen leven. Denk bijvoorbeeld aan de moeder die haar zoon alleen rauwe groenten te eten wil geven of aan vrouwen die een burka willen dragen. Zulke problemen (als het al problemen zijn) zouden liever niet door de staat aangepakt moeten worden, maar liever door een gedeelde cultuur en sociale druk vanuit de maatschappij.

In onze tijd is de staat enorm machtig (ook al zeggen veel bestuurskundigen dat de staat in netwerken ingekapseld is) en ze maakt erg gemakkelijk inbreuk op individuele levens. Daarom zijn checks and balances, zoals de Eerste Kamer, de gemeentelijke autonomie en het eigen recht van samenlevingsverbanden, van groot belang. Van dualisme tussen de staatsmachten komt nu te weinig terecht. Volksvertegenwoordigers zouden zich zelfstandiger moeten durven en kunnen opstellen en het verantwoordelijkheidsbesef en de moed moeten hebben om bijvoorbeeld falende ‘eigen’ bewindslieden aan te pakken. In de Grondwet staat dat politici zonder last moeten stemmen, maar in de praktijk staan ze nu toch onder druk van hun partij. Kortom, het Huis van Thorbecke zit behoorlijk goed in elkaar maar draagt wel de kiemen van zijn eigen ontbinding in zich. Het moet niet worden afgebroken, maar gerestaureerd.” ■