

Coreferaat door Caspar van den Berg
bij de Binnenhoflezing uitgesproken door Femke Halsema,
in Nieuwspoort op 10 september 2025

Geachte aanwezigen,

Het is een eer om hier vandaag als co-referent te spreken bij een lezing die ons heeft meegenomen van het eerste tolprivilege van de Amsterdammers, naar de verkiezingscampagne van dit najaar, en die daarbij het, *meestal* niet zo toegankelijke, onderwerp van de interbestuurlijke verhoudingen luchtig ophangt aan de geneugten, spanningen en beperkingen van het huwelijk. Geneugten, spanningen en beperkingen die velen van ons toch erg bekend zullen voorkomen.

Burgemeester Halsema heeft scherp neergezet waar de pijnpunten liggen in de verhoudingen tussen het rijk en de gemeenten, in het bijzonder de gemeente Amsterdam. De aandacht die hierbij aan het **denken** en de **nalatenschap** van Johan Rudolf Thorbecke werd geschonken, spreekt mij als bestuurskundige en als liberaal erg aan. Ik ga daar ook graag nog wat nader op in, eerst op de wat bredere drijfveren, of hedendaags gezegd, de **PURPOSE** van Thorbecke, en daarna specifiek op de metafoor van het **Huis** van Thorbecke.

In zijn biografie van Thorbecke beschrijft Remieg Aarts uitvoerig hoe moeizaam de relatie tussen Thorbecke en de stad Amsterdam lange tijd was.¹ Dat is niet zo verwonderlijk: Amsterdam had binnen het Nederlandse openbaar bestuur een uitzonderingspositie die Thorbecke een graat in de keel was. Hij zal ongetwijfeld van **Amsterdam** gehouden hebben, maar hij had een sterke **afkeer** van willekeur en van de bestuurlijke onbetrouwbaarheid die daar onvermijdelijk uit voortkwam. In het begin van de negentiende eeuw was die willekeur op talloze manieren verweven met de Nederlandse samenleving. Zij uitte zich niet alleen in de ongelijkwaardige behandeling van bepaalde bevolkingsgroepen – zoals rooms-katholieken, joden en, in zekere zin, ook de lutheranen waartoe Thorbecke zelf behoorde – maar ook in de lappendeken van historisch gegroeide bestuursvormen, stadsrechten en privileges. Daarmee hielden hogere machten – koning, landheren, kerkelijke orden – de lokale gemeenschappen van oudsher in hun greep en daar moest Nederland volgens hem vanaf, omdat het vooruitgang en gelijke kansen belemmerde.²

Voor Thorbecke was er geen plek voor A- of B-gemeenten, of onderscheid tussen provincies: hij koos voor algemene, organieke wetgeving in plaats van gedifferentieerde

¹ Aerts, R. (2018) *Thorbecke wil het: Biografie van een staatsman*. Amsterdam: Prometheus

² Zie Kok, A. (2022). Het blijvende belang van een helder staatsbestel. KNAW-voordracht, [gepubliceerd in De Hofvijver](#).

regels. Het betekende inderdaad wel dat Amsterdam onder Thorbeckes uniforme Gemeentewet veel van zijn historisch gegroeide privileges, bijzondere juridische status en koninklijke rechten verloor.

Niet om de Amsterdammers dwars te zitten, maar vanuit de diepe overtuiging dat Nederland, staand op de drempel naar een modern, geïndustrialiseerd en meer verstedelijkt tijdperk, bestuurlijk en ruimtelijk systematischer moest worden ingericht. Alleen zo kon de weg worden vrijgemaakt naar meer sociale rechtvaardigheid en de vrije ontwikkeling van alle onderdelen van de samenleving – individuen én gemeenschappen, inclusief de voorheen achtergestelde groepen. Die vrije ontwikkeling, ondersteund door groeiend maatschappelijk vertrouwen – wat wij nu een *high trust society* zouden noemen – moest de basis vormen voor verdere vooruitgang van het geheel, met een hoger niveau van welvaart en beschaving als resultaat. En zo is het ook gegaan. De drieslag die in de Grondwet van Thorbecke werd geregeld, namelijk die van parlementaire democratie, de rechtsstaat, en robuuste interbestuurlijke verhoudingen heeft de voorwaarden geschapen voor heel veel vooruitgang op zowel welvaart als beschaving in Nederland.³ En Nederland werd ook een high trust society. Knap werk, en een voorbeeld voor de leiders van nu. Als we **hun** zouden vragen: nu we opnieuw op de drempel van een nieuwe tijd staan, een tijd die onder andere gedigitaliseerd, meer vergrijsd en geopolitiek grillig is, welke aanpassingen aan de inrichting van de staat zouden dan nodig zijn om voor de komende 150 jaar de weg vrij te maken naar meer sociale rechtvaardigheid, meer welvaart en meer beschaving?, op welke antwoorden zouden we dan kunnen rekenen?

Ik ga terug naar de interbestuurlijke verhoudingen, maar blijf nog wel even bij Thorbecke, althans bij zijn Huis. Het is fascinerend hoe het Huis van Thorbecke zich heeft ontwikkeld tot de moeder aller metaforen van het Nederlandse bestuurlijke stelsel. Niet veel mensen weten dat het Huis van Thorbecke een anachronisme is, en als metafoor zeer ten onrechte aan Thorbecke en zijn Grondwet van 1848 wordt toegeschreven. Laurens Raijmakers toonde in zijn proefschrift aan dat de beeldspraak pas in de jaren 1970 voor het eerst is gebruikt, zo'n 130 jaar nadat de staatsstructuur vorm kreeg.⁴ Op zichzelf hoeft dat niet meer dan een leuk feit voor bestuurshistorici te zijn, maar er zit hier wel degelijk een probleem: Ten eerste omdat de voorstelling van Thorbeckes visie op de interbestuurlijke verhoudingen als een *Huis* conceptueel nauwelijks verder kan afstaan van Thorbecke's eigen ideeën over de organische staat en samenleving. Voor

³ Van den Berg, C.F. en A. Kok (2023) 'Groupthink' rond burgerparticipatie hindert serieuze bestuurlijke vernieuwing, https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vm44gblltfkx/nieuws/groupthink_rond_burgerparticipatie?colctx=vkpk66f6wqp

⁴ Raijmakers, L. M. (2014) *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke*. Meijers-reeks. Uitgeverij Kluwer BV, Deventer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/29876>

Thorbecke was de Staat allesbehalve een statisch en rationeel ontworpen bouwwerk. Integendeel, zijn bekende uitspraak luidt: *‘Mijns inziens is de Staat, indien men een dergelijke vergelijking gebruiken mag, niet te vergelijken met een machine maar met een levend organisme.’*⁵ Een dynamisch, lerend en zichzelf ontwikkelend systeem. Een geheel opgebouwd uit onderling afhankelijke en elkaar wederzijds beïnvloedende lagen. Kortom, als hij qua beeldspraak zou moeten kiezen tussen het Huis van Thorbecke of het Huwelijk van Halsema, dan zou hij zich in het laatste duidelijk comfortabeler voelen, denk ik.

En het tweede probleem dat in de metafoor van het Huis schuilt, is dit: het Huis van Thorbecke weerspiegelt een misinterpretatie van zijn denken, die ook vandaag de dag een zorgvuldige inrichting en kwaliteitsborging van het binnenlands bestuur – precies zoals Thorbecke die voor ogen had – eerder belemmert dan bevordert. De stelling van Theo Toonen en mij in eerder werk is dat **denken** in termen van de statisch-hiërarchisch eenvormigheid van een huis, ook het **handelen** in de interbestuurlijke verhoudingen absoluut geen goed doet.⁶ Denken in termen van een organisme, van wederkerigheid, van pluriformiteit en adaptiviteit, doet veel meer recht aan de stelselmatige visie van Thorbecke en zou ook de bestuurlijke praktijk een duw in de goede richting kunnen geven. De beeldspraak van het huis klopt dus niet, maar heeft ons denken en gedrag langdurig beïnvloed. Het wordt dus tijd de deur van ‘het Huis’ achter ons dicht te trekken, en “ja” te zeggen tegen het Huwelijk van Halsema. Thorbecke zou in ieder geval tevreden zijn.

Tot slot wil ik ingaan op de hartenkreet van burgemeester Halsema over de rol en positie van de minister van Binnenlandse Zaken. Een belangrijk knelpunt in de verhoudingen tussen de bestuurslagen ligt namelijk hier in Den Haag, op de vierkante kilometer. Uit eerder eigen onderzoek en uit mijn ervaring in de Raad voor het Openbaar Bestuur⁷ vallen mij twee zaken op.

In de eerste plaats komt veel van de ruis op de lijn tussen rijk en decentrale overheden voort uit de hardnekkige departementale verkokering in Den Haag. Departementen spreken elkaar tegen of werken elkaar zelfs tegen. Gemeenten en regio’s krijgen van het Rijk de opdracht hun opgaven integraal te formuleren, en daar slagen zij de afgelopen

⁵ Thorbecke 1864, redevoering van 5 december 1864.

⁶ Van den Berg, C.F. en T.A.J. Toonen (2004), “Het Huis van Thorbecke: opgesloten in een misvatting. Naar ontwerpgericht denken in een levend bestuur” in: G. Boogaard, B. Steur, R. Dekker en S. van der Lubbe (red.) *Het Huis van Thorbecke: verbeelding in het openbaar bestuur*, pp. 67-82.

⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur (2021) *Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking*.

tijd ook steeds beter in, maar wanneer zij dat doen, blijkt het Rijk zelf nauwelijks in staat een departementsoverstijgend samenhangend antwoord te geven.

In de tweede plaats vragen decentrale overheden zich in toenemende mate af wie in Den Haag eigenlijk nog namens en vóór hen optreedt. In veel landen is het ministerie van Binnenlandse Zaken vanzelfsprekend de hoeder van het binnenlands bestuur en de pleitbezorger van de decentrale overheden binnen de regering. In Nederland is dat al lange tijd niet meer het geval.

Daarom zou de volgende minister van BZK veel nadrukkelijker verantwoordelijkheid moeten nemen voor het stelsel van interbestuurlijke samenwerking, met als doel de relatie tussen Rijk en decentrale overheden te verbeteren. Het **is** niet onredelijk dat de minister van BZK altijd betrokken moet zijn bij wetgeving die raakt aan het takenpakket, de financiën en de bevoegdheden van provincies en gemeenten. En het is **ook** niet onredelijk als de minister van BZK kaders stelt waaraan het Rijk zich bij interbestuurlijke samenwerking moet houden – kaders die ook bindend zijn voor de sectorale departementen die met decentrale overheden samenwerken. In andere landen is het de normaalste zaak van de wereld, wij hebben daar iets te leren.

Ik rond graag af met het credo dat Thorbecke zijn hele werkzame leven dreef: “verdere groei en ontwikkeling mogelijk maken.” Een heel sterk motto, misschien wel omdat het tijdloos en bijna apolitiek is, maar wel de kern van bestuurlijk leiderschap raakt. In de negentiende eeuw gaf hij daar richting aan door willekeur te vervangen door regels, door privileges in te ruilen voor gelijkwaardigheid, en door ruimte te scheppen voor vertrouwen en vooruitgang. Die opdracht is vandaag niet minder actueel. Of het nu gaat om de verhoudingen tussen Rijk en gemeenten, of om het besturen van onze samenleving in bredere zin: telkens gaat het erom condities te scheppen waarin mensen en gemeenschappen zich vrij verder kunnen ontwikkelen. Een houding en boodschap waar je in mijn optiek zomaar de verkiezingen mee zou kunnen winnen.

Dank u wel.