



**Toespraak minister-president Lubbers
Symposium stichting Herdenking Thorbecke
Woensdag 4 november 1992
De buitensociëteit te Zwolle.**

Wie het heden wil veranderen met het oog op de toekomst, doet er goed aan zich te verdiepen in het verleden. Het is daarom dat het de moeite waard is dat u vanuit historisch perspectief hier een debat organiseert over de bestuurlijke vernieuwing. Je kunt hetzelfde uitgangspunt kiezen bij de stelling dat diegene die internationaal wil samenwerken, er goed aan doet het eigen land sterk en geloofwaardig te houden of weer te maken. Een sterk 'natiegevoel' hoeft in die zin niet nationalistisch te zijn, zoals een sterk historisch gevoel niet hoeft te leiden tot: laten we het maar zo houden zoals het is. Integendeel, maar ik ben niet degene die hier gevraagd is een beschouwing te houden over het leven van Thorbecke. Daar heeft u voorafgaand aan mij al over horen spreken. Ik kende die kant van Thorbecke niet zo goed. Natuurlijk had ik wat over hem gelezen, zoals we dat allemaal hebben gedaan en ik had hem eerder getypeerd als iemand die niet begon met politieke idealen maar met een nuchtere opleiding was gekomen tot een geestelijke uitrusting die hem buitengewoon geschikt maakte om dat staatkundig werk ter hand te nemen. Maar achter deze woorden gaan door mij onvermoede elementen van gevoelsmatige gedrevenheid, en zeker voor wat betreft de jonge jaren een kracht van romantiek schuil. Ik ervaar dat als troost, want ik herinner me, wat mij zelf door de leraren voorgehouden werd: je zult het moeilijk in het leven krijgen, je bent veel te romantisch.

Nationale eenheidsstaat

Thorbecke had grote verdiensten met betrekking tot het vestigen van de nationale eenheidsstaat. Dat wordt getypeerd als de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Ik heb altijd de neiging om het accent anders te leggen. Vanuit de geschiedenis voor hem en meer het accent te leggen op de realisatie van de nationale eenheidsstaat.

Vanuit de geschiedenis daarvoor, een nationale Eenheidsstaat die voortkwam uit de Verenigde Provinciën, met een sterk bewustzijn in de regio's en steden en de behoefte om het nationale ordelijk en goed in te richten. Daarbij ligt het accent op de eenheidsstaat die vanuit de geschiedenis van Nederland reeds elementen kende als de spreiding van macht. Het tweede punt is bekend, ik duid dat aan met onschendbaarheid van de koning en regeling van de ministeriele verantwoordelijkheid. Dat is een belangrijk punt, maar ik zet het op de tweede plaats omdat ik het gevoel heb dat dat zich min of meer vanzelfsprekend aandienende vanuit de Internationale ontwikkelingen.

De Oranjes gaven onmiddellijk de opening om dat praktisch to regelen.

Daarbij was een vaardige hand van Thorbecke om dat minutieus en goed geformuleerd inhoud te geven.

Deze twee elementen die ik u schetste waarmee Thorbecke bekend is geworden, dienen hierbij als achtergrond.

Toekomstgericht

Allereerst wil ik nog een moment terugkomen bij Thorbecke. Ik sprak al over het feit dat ik verrast was door zijn romantische inslag. Ik was geboeid door zijn sterk analytisch vermogen en staatkundige formuleerkunst.

Wat mij opviel toen ik me verdiepte in de decennia dat hij actief is geweest, is dat hij van weerstrever van de Koning, geleidelijk aan steeds meer het accent is gaan leggen op de invulling van de publieke dienst en daarbij als vanzelf vooruitstrevend werd. Dat ging haast vanzelf, omdat hij, al analyserend van wat er moest gebeuren, tegelijkertijd al zeer toekomstgericht bezig was. Er waren mensen die daar bezwaren tegen begonnen te krijgen later in zijn leven en zeiden: het is allemaal aardig tot nu toe, maar kunnen wij wel uit de voeten met deze voortgezette tendens naar democratie, waarbij het gelijkheidsbeginsel van burgers kennelijk zo nadrukkelijk in zijn overtuiging zat. En geleidelijk aan, tegen het eind van zijn leven, begon de publieke dienst als zodanig meer inhoud te krijgen. Daar had hij kennelijk zelf geen moeite mee. Hij gaf daar mede vorm aan, maar dat was niet ieder van zijn vrienden en in zijn omgeving gegeven. Toen Thorbecke overleed, hadden we nog net niet het kinderwetje van Van Houten. Eigenlijk ligt de doorwerking van de industriële revolutie, de verzuiling, de partijvorming en alles wat daarmee samenhangt na zijn tijd.

Verzuiling

Het model-Thorbecke, de staatkundige inrichting, is niet alleen in een andere situatie op sociaal-economisch gebied geschreven, maar ook in een andere organisatie van onze samenleving en maatschappij. Het is pas eind vorige eeuw dat de neiging zich te organiseren, te emanciperen vanuit bepaalde ideeën uitgangspunten post vat. Dat was deels een reactie op de industriële revolutie en de kernvragen die daarbij werden gesteld aan iedere maatschappij en daarmee ook aan de Nederlandse maatschappij: welk model willen we? Kunnen we doorgaan op basis van de goede waarden van de liberale traditie, ook in een markteconomie die een heel andere motoriek krijgt door de industriële revolutie, of willen we een wezenlijk andere richting inslaan die we wel aanduiden met "de socialistische benadering". In dat debat, in dat dilemma is er een schifting gekomen in onze samenleving, over hoe dat moest gebeuren. Daarbij speelde opnieuw een vorming en dreiging van het proletariaat. En er was een activering van bepaalde waarden in bevolkingsgroepen vanuit de godsdienstige invalshoek of anderszins. Dan zie je iets op gang komen wat we later de verzuiling zijn gaan noemen, maar wat ik op de eerste plaats toch wens te typeren als een emancipatieproces.

Partijvorming

De politieke verhoudingen. Die groeperingen gingen zich op allerlei manieren organiseren en gingen zich ook politiek organiseren en begonnen te denken, wat niet gebruikelijk was tot op dat ogenblik, in termen van partijen. We krijgen partijvorming. Ik kom zojuist van waar ik het debat over het Verdrag van Maastricht heb bijgewoond, uit de Tweede Kamer. Als we honderd jaar terug zouden gaan, dan zou ik daar geen fracties hebben gezien maar op zijn hoogst clubs van mensen die samenwerkten en die veel individueler aanwezig waren en bepaald geen onderdeel zouden vormen van enige vorm van partijdiscipline. Ze zouden het een mal idee hebben gevonden als ze gehoord hadden hoe vandaag de dag de kandidaatstelling voor leden in de Tweede Kamer tot stand komt. Via politieke partijen en afdelingen en systemen waar je je plaatsje op de lijst bevecht, alsof het de verkiezing zelf is,

terwijl daarna de verkiezingen nog moeten gaan plaatsvinden. Dat is toch een groot verschil. Ik wil er eens op wijzen hoe dat althans op een element verder is gaan doorwerken. Door de politieke partijvorming en de fracties die daarmee verbonden waren, hebben we de ontwikkeling van de regeerakkoorden en de regeerprogramma's gezien aan het begin van deze eeuw. En op basis daarvan de vorming van coalities door twee of meerdere partijen. Het komen tot samenstellingen van kabinetten, regeringen op basis van voordracht van politieke partijen nadat vaak portefeuilles al verdeeld waren, al of niet met mensen in het achterhoofd, voorgedragen en getoetst door de formateur, i.c. de minister-president, maar toch in wezen met de instelling een coalitie te vormen ook in personen. Dat heeft de verhoudingen met de Kamer veranderd, ministers die zich verbonden en gesteund weten door partij- en coalitietrouw. Minder individueel, en dat zal ook wel eens een van de redenen zijn waarom het geleidelijk aan ook minder tot aftreden van bewindslieden is gekomen.

Afstand kiezer-gekozene

Voorts wil ik vragen: de afstand kiezer-gekozene. Wellicht werd vroeger onbewust heel lang, ik heb ik het nu over deze eeuw, de relatie tussen kiezer en gekozone vanzelfsprekend ondersteund, omdat veel Kamerleden via hun partijen en de daarbij behorende zuil, voortkwamen uit en een nauwe band hadden met bepaalde organisaties. Je had mensen uit het onderwijs, mensen uit de vakbeweging, die voelden zich daarmee verbonden en hadden een rechtstreekse relatie met dat segment in de samenleving en hadden dan ook een bijdrage te doen. Er waren veel mensen met in die zin dubbelrollen. Een gezicht naar de politiek maar ook een gezicht naar een georganiseerd deel van de samenleving en daaraan gerelateerde burgers of bepaalde elementen van de publieke dienst of de inrichting van de samenleving. Wat je nu ziet -daar hoef je maar ongeveer 25 jaar voor terug te gaan- is dat vandaag de dag in mindere mate mensen op de lijsten staan die dergelijke verbintenissen hebben. Dat komt omdat dat systeem is gaan verkrummen, het is gaan terugtreden. We hebben daar de nadelen van gezien. Wat zie ik dan? Kamerleden, maar in de provincies en zeker ook in de gemeenten, zijn nauwer betrokken geraakt bij die ene kant van het werk, nl. het bestuur. Er zitten relatief veel contacten op departementen en frequenteren, die zijn goed ingevoerd. Dan krijg je dat ze heel dicht op elkaar komen: de volksvertegenwoordiger en het bestuur. Die andere kant blijft dan leeg en weinig ingevuld. Dat is een van de aspecten waarover we eens zouden moeten nadenken als we het hebben over de relatie kiezer-gekozone. Want het element van de volksvertegenwoordiger is een essentiële in de democratie en vraagt dan om een manier van communiceren. We zien nu Kamerleden en ook bewindslieden de wijk in gaan en daarbij contact zoekend met de burger. Dat is prima, maar dat geeft al aan dat men voelt: het zit niet helemaal goed. Iedereen zoekt naar de structuur om dat op een goede wijze te doen. Dat is de gedachte.

We moeten proberen de zaak zo te beïnvloeden dat vertegenwoordigers, die gekozen zijn, op alle niveaus zoveel mogelijk in de samenleving staan en misschien in iets mindere mate iets toevoegen aan de bestuurlijke kracht.

Dat zou een verschuiving in goede richting zijn. Dit is een losse gedachte -hij is ook wel eens door anderen naar voren gebracht -die ik hier maar eens leg bij een van de thema's van het werk van de commissie-Deetman. Overigens hebben we de ambitie als kabinet om volgend voorjaar een eerste reeks onderwerpen en wat ons betreft veel standpuntbepalingen te krijgen van de Tweede Kamer aan wie wij het primaat op dit terrein gegund hebben. Wij hebben ze gevoed met allerlei notities en opvattingen, daar waar er om gevraagd is, maar bij een aantal

kernpunten gaat het kabinet eerst zelf zijn keus bepalen. Ik spreek alleen ook hier de wens uit dat het niet te lang duurt. Ik ben eerlijk gezegd wat beducht dat het anders toch weer van periode tot periode gaat. Het zou langzamerhand moeten gebeuren. Een paar andere aspecten in relatie met de commissie-Deetman zijn: kiezer-gekozene, kwaliteit van bestuur en de Europese ontwikkeling.

Kwaliteit van bestuur

Het is alweer een aantal jaren geleden dat ik met overtuiging gesproken heb over het verschijnsel van de overbelaste democratie.

Men vond het een beetje een raar begrip, overbelaste democratie. Wat wordt daarmee bedoeld? Wat ik er altijd mee heb bedoeld, is dat politici waaronder ook ikzelf, in de loop der jaren zoveel ambitie hebben gehad om meer ter hand te nemen en meer te regelen door completere wetten to maken, dat ze het op den duur niet waar konden maken. Toen kwam er kritiek op de wetgeving: was die niet te ingewikkeld, was het niet te veel, was die wel houdbaar, enz., enz.

Dat is niet alleen de financiële kwestie geweest, de betaalbaarheid waarover zojuist werd gesproken, maar ook de kwalitatieve kant van het gehele ambitieniveau. Eerst de klassieke grondrechten, toen de sociale rechten, toen de verzorgingsstaat, toen weer een nieuwe ronde, nieuwe klassieke grondrechten rond privacy, rond allerlei vormen van procedures rond inspraak enz. Wat daaraan te doen? Dat is nu volop aan de gang. Er is een groot verschil als ik over een periode van die tien jaar zie hoe nu wetsontwerpen -in de maak- kritisch getoetst worden op de zorgvuldigheid van wetgeving. Er is een fundamenteel debat gekomen over de vraag: wat zijn de kerntaken van de overheid? Het is haast een open deur intrappen als je vandaag de dag spreekt over de eigen verantwoordelijkheid in de samenleving. Dan is het eigenlijk al een open deur, door te spreken over de politiek zo dicht mogelijk bij de burger. Niet alleen om ideële redenen maar ook omdat geleidelijk de overtuiging is gegroeid dat het voor vele zaken efficiënter en beter kan. Het ons overeten in de politiek heeft geleid tot een herbezinningsproces en andere structuren en benaderingen dan voorheen. Dat is zich langzaam maar zeker aan het uitkristalliseren. Een tweede element dat ik wil noemen, is de invloed van de individualisering. Ik aarzel of ik dat zal zeggen of dat ik zal zeggen: de invloed niet alleen van het wegvallen van de verzuiling maar meer in algemene zin van vanzelfsprekende sociale normen. Dat heeft de overheid voor nieuwe afwegingen gesteld. Hoe kan dan de zaak in een samenleving lopen? Kan het allemaal bij wet en ordening als dingen niet vanzelfsprekend zijn? Dat debat is volop aan de gang. Dat is prima, want hier is ook een element van die overbelasting zichtbaar. We moeten goede instrumenten bereiken opdat dingen gebeuren of niet gebeuren en dan praten we met elkaar over preventie en het hele vervolg daar achteraan in de strafrechtelijke keten en iedere keer kom je weer tot de conclusie dat we ook daar aan onszelf eisen stellen die met de beschikbaar gestelde instrumenten heel moeilijk zijn waar te maken.

Dit is overigens een debat dat niet alleen zijn staatkundige aspecten heeft in de zin van de politieke verhoudingen. Hier is ook een herbezinning aan de gang bij de organen van rechtspleging, waarbij je het interessante ziet dat ook daar de organisatorische discussie aan de gang is maar tegelijkertijd ook deze wezensvragen geleidelijk aan in discussie komen. Misschien gaat het nog iets te veel in een sfeer van naar elkaar kijken of de ander de oplossing biedt, maar het is mijn overtuiging dat in het geheel van de klassieke Trias Politica ieder zijn eigen zaak weer eens goed te doordenken heeft.

De Europese ontwikkeling

Het derde thema is de Europese ontwikkeling. Ik mag niet voor de muziek uit lopen van de commissie-Deetman. Ik sta op dat punt dan ook enigszins gehandicapt, omdat ik had gehoopt hier te zijn na het antwoord van de regering bij het Verdrag van Maastricht, maar dat moet ik vanavond nog gaan geven. Maar een enkel element wil ik aanduiden. Je ziet hoe zaken op elkaar inwerken. Bij die Europese ontwikkeling vind ik interessant dat dat als het ware zichtbaar heeft gemaakt, op welke manier de regering met het parlement omgaat, en omgekeerd, als het gaat om invulling te geven aan de buitenlandse betrekkingen. In de klassieke situatie werd dat gezien als een verhouding tussen staten. Nu zie je geleidelijk komen dat dat niet meer de werkelijkheid is. Er zijn een aantal taken die we samenvoegen -dat deden we overigens al in het Verdrag van Rome - die vanaf dan gemeenschappelijk gaan gebeuren met een eigen structuur, met eigen instellingen, maar dat gaat nou naar meer terreinen. En nu ineens komt dat gevoelen: hoe functioneren we daarin als nationaal parlement? Hoe krijgen we tijdig de informatie? Hoe kunnen we debatteren? Hoe kunnen we politiek stelling nemen? Hoe kunnen we daar invloed op uitoefenen? Ineens zijn we weg uit de sfeer van elkaar in de ogen kijken en zeggen: het is staatsrechtelijk een zaak zo niet van de Koning, maar dan toch in ieder geval van zijn ministers, om die buitenlandse betrekkingen te onderhouden. En dan een hele tijd niets en dan kwam er een keer een parlement. Nu wordt het inhoudelijk, en werken we samen met andere landen, waardoor we in een andere verhouding komen te staan tot het parlement. Begrijpt u mij goed, ik pleit niet voor een "gouvernement d'assemblee", ik ben gelukkig met de Nederlandse dualistische verhoudingen, maar er wordt nog wel eens de fout gemaakt om dat te verwarren met een gebrek aan openheid en een gebrek aan debatteren. Ieder moet dat vanuit zijn eigen rol tijdig bij ieder onderwerp kunnen doen. Dat ik zo sterk voor dat dualistische systeem ben, is u wel gebleken uit mijn eerste opmerkingen toen ik het had over de volksvertegenwoordiger die op de eerste plaats volksvertegenwoordiger moet zijn en niet op de eerste plaats degene die goed communiceert met het bestuur.

Decentralisatie

Vanuit de behoefte van het bestuur zijn we volop bezig met de decentralisatie. We zitten nog midden in dat proces, dat een grote invloed zal hebben op departementale indelingen en nieuwe inschattingen over hoe we het beste het landsbestuur vorm kunnen geven, maar die ook heel waarneembaar de functies van gemeenten en provincies gaan beïnvloeden en de befaamde regiovorming. Bij dat laatste is er veel aan de hand met de vorm. Vormen van verlengd bestuur, mogelijkheden voor de grotere gemeenten, en allerhande regio's. We hebben de arbeidsvoorziening, de politie, enz. Dan lijkt het voor de hand te liggen dat dat dan uitmondt in een spontane sprong naar de veel-provinciën-plannen. Dat is niet zo'n futuristisch perspectief, want als jong minister werd ik daar al mee geconfronteerd door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, De Gaay Fortman. Ik heb ook vaak nagedacht waarom het eigenlijk niet zo logisch was om toen te denken dat het allemaal zo kon en wenselijk was. He werd altijd uitgedrukt als: de vierde bestuurslaag- problematiek.

Emotionele aspect van de provincie

Het heeft ook te maken met het feit van onvoldoende doordenken waar de rollen liggen van provincies. Ik wil er een paar noemen. De provincies, de een meer en de ander minder, hebben iets van emotionele binding en bevestiging van eigen identiteit. Dat ligt niet overal hetzelfde. Ik hoor een vriend van mij wel zeggen: ik ben Brabander, maar ik hoor nooit

iemand zeggen: ik ben Zuid-Hollander.

Zo zou ik nog wel even kunnen doorgaan. Maar daarom wordt dit gegeven zo verschillend gewaardeerd in onze Nederlandse verhoudingen. Dat blijkt al uit dit voorbeeld. Zegt u nou: dat is onbelangrijk, want dat is romantiek, na vanmiddag gehoord te hebben over Thorbecke mogen we daar ook niet te licht aan tillen. Maar ik zou een iets fundamentele stelling willen innemen: voor goed functioneren van politiek en burgerij is identiteit altijd belangrijk. Dat begint bij de individuele persoon, maar dat betekent ook dat de groep identiteit voelt, dat men uit een bepaalde traditie en culturen zich ergens voor wil inzetten. Tilt u niet te licht aan dit soort afwegingen, die te maken hebben met een emotioneel aspect. Maar overdrijf het ook niet.

Dan zult u zeggen: daar heb je weer de politicus, die alweer begint met een compromis te maken. Maar het is echt waar, je kunt het maar geleidelijk beïnvloeden en je moet er rekening mee houden.

Arbitragefunctie van de provincie

De tweede functie die provincies, buiten de bestuurlijke techniek belangrijk is, is de arbitragefunctie. De arbitragefunctie daar waar belangen moeten worden afgewogen. Je moet op een bepaalde schaal iets doen, er moet ergens gekozen worden waar die afvalberg komt of waar iets gebeurt of niet kan gebeuren. Je hebt voor bepaalde arbitragefuncties ook een zekere schaal nodig.

Eenheidssysteem van de provincie

Het derde wat ik wil noemen, is misschien een heel bizarre, maar ik wil hem u toch voorhouden. Als het zo is, en dat sluit ik niet uit, dat je een hele tijd bezig bent om geen ideaal-modellen te ontwikkelen maar dat je ruimte wil geven aan ontwikkelingen, zoals het grote stedenconcept, bepaalde regio's, bepaalde vormen van verlengd bestuur die op bepaalde wijze samenwerken, dan zou het wel eens kunnen zijn dat de intermediaire stap van de provincie het grote voordeel heeft dat daarbinnen die variëteiten makkelijker aanwezig zijn. Dan moet je een afweging gaan maken of die verschillen voor je bestuurlijke efficiency, resp. voor de burger, zo nadelig zijn dat je moet wijken voor weer een heldere lijn, eenheidssysteem voor het hele land, of dat je zegt: in deze fase -en dat soort dingen kennen per definitie groeifases- het heeft ook wel voordelen. Ik kom niet tot conclusies. Niet alleen om de formele reden die ik al genoemd heb omdat de Kamer nu aan het woord is. Dat speelt onder meer een belangrijke rol. Maar ook omdat ik zelf in ieder geval niet ongelukkig ben met wat ik nu zie wat er aan de gang is. Het zou een misverstand zijn om te zeggen dat we abstracte debatten hebben en dat we dan eens gaan kiezen wat we doen. Er is eigenlijk al een hele hoop aan de gang, zowel voor wat betreft de decentralisatie als de andere bestuurlijke indeling.

Ik wil u complementeren met deze bijeenkomst en het feit dat op deze wijze is belegd: moderne onderwerpen in historisch perspectief.