

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Stroperig poldermodel is dringend aan hervorming toe

Onze technocratische wijze van polderen staat het vinden van goede oplossingen voor acute maatschappelijke problemen in de weg. Ze is fnuikend voor de slagvaardigheid en de ontwikkeling van een gezamenlijke visie. Ombuiging van het poldermodel, invoering van eenvoudige besluitvormingsprocedures en de vorming van een overheids-nv kunnen Nederland efficiënter en doelgerichter maken.

door *Hans Smits*

President-directeur Havenbedrijf Rotterdam N.V.

ONZE SAMENLEVING, CULTUUR EN ECONOMIE hebben zich de afgelopen eeuwen organisch ontwikkeld tot wat ze nu zijn. In dat proces speelden vrijheid voor individuen en ondernemingen om zich te ontwikkelen en te groeien, alsmede tolerantie en ondernemingszin, een hoofdrol. Daarbij heeft de Nederlandse samenleving een vrij unieke, pragmatische manier ontwikkeld om belangen met elkaar in harmonie te brengen: het poldermodel. Dit heeft lange tijd uitstekend gewerkt, ook op politiek niveau. Sterker nog, ons parlementaire systeem met zijn grote aantal partijen maakt coalitievorming noodzakelijk en zorgt ervoor dat het sluiten van compromissen een wezenlijk onderdeel is van onze bestuurlijke cultuur. Het zijn dan ook eerder de vergadertijgers dan de hemelbestormers die de Nederlandse politiek de afgelopen eeuw hebben gedomineerd.

Eerder de vergadertijgers dan de hemelbestormers domineren de Nederlandse politiek

Maar een aantal factoren maakt dat ons bestuursmodel (de structuur van het Huis van Thorbecke gecombineerd met de cultuur van het poldermodel) steeds minder in staat is oplossingen te bieden voor actuele problemen. Denk aan de toenemende internationale economische concurrentie, de toenemende schaarste aan ruimte en energie, de toenemende druk op het milieu en de hogere eisen die we stellen aan de leefomgeving, de klimaatverandering en de juridisering van de samenleving. We zien dat deels ook terug in de gelaagde bestuurscultuur. Daarnaast zweven kiezers en wint populisme terrein. De tijd is rijp voor een centralere aansturing van beleid en het oplossen van problemen. De middelen daarvoor zijn er.

Dit artikel pleit niet voor bestuurlijke vernieuwing in de zin van het aanpassen van het huidige model. Wel voor vereenvoudiging van regelgeving en procedures, voor het creatiever omgaan met het poldermodel, en voor revitalisering van ons bestuursmodel door verantwoordelijkheden veel gericht daar neer te leggen waar ze het best kunnen worden genomen. Dit laatste laat zich vertalen in het op veel grotere schaal toepassen van de zogenoemde overheids-nv. Wat we dan nog nodig hebben is lef: durven doen.

De Rotterdamse haven heeft zich de afgelopen twee eeuwen kunnen ontwikkelen tot verreweg de belangrijkste haven van Nederland én Europa dankzij de geografische ligging en het vrije ondernemerschap, in combinatie met een centrale overheid die zich terughoudend dan wel faciliterend heeft opgesteld.

Rotterdam ligt in het hart van het dichtbevolkte Noordwest-Europa, op de plaats waar de goed bevaarbare Rijn en Maas in de Noordzee uitmonden. Op de plaats waar grote zeeschepen goederen overladen op binnenvaartschepen en kustvaarders. Dit maakte Rotterdam, zeker vanaf de industriële revolutie in de negentiende eeuw, tot een aantrekkelijke vestigingsplaats voor handels- en vervoerbedrijven. De kansen voor economische ontwikkeling die dit de samenleving bood, konden worden benut door aanvankelijk een beleid van *laissez faire* en langzaam maar zeker een doordringend besef bij de overheid dat economische kansen moesten worden gegrepen en faciliteiten voor het bedrijfsleven moesten worden gecreëerd. Dat leidde er in Rotterdam bijvoorbeeld in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw toe dat de gemeente grootschalige haventerreinen aanlegde, anticiperend op de verwachte vraag van de markt: de gemeente was daarmee een overheid die een visie had, kansen onderkende en daarnaar handelde.

TOENEMENDE COMPLEXITEIT EN UITDAGINGEN

Geheel in de geest van de wederopbouw was het veilig stellen van economische groei richtingbepalend en moesten enkele buurtschappen en een na-

tuurgebied wijkten voor industrie. Met het stijgen van de welvaart kwamen vanaf de jaren zestig andere belangen in beeld. Milieu, arbeidsomstandigheden, de kwaliteit van de leefomgeving en externe veiligheid werden steeds nadrukkelijker meegenomen in de afweging van belangen. Juist omdat het vergelijken van appels met peren en allerlei ander fruit moeilijk is, werd vanaf die tijd een scala aan procedures gecreëerd om de belangen tegen elkaar af te wegen en ze met elkaar te verzoenen.

Die procedures zijn in zekere zin het vleesgeworden poldermodel. Het poldermodel staat voor een cultuur van overleg, respect voor elkaars belangen, geven en nemen, er samen uitkomen. De procedures, vooral die op het vlak van de ruimtelijke ordening, probeerden die cultuur te formaliseren. En omdat de afweging tussen verschillende belangen zich lastig in modellen liet vangen, werd steeds meer de procedure leidend: daarin werden alle alternatieven en gevolgen daarvan onderzocht, kon iedereen zijn zegje doen. Als de procedure maar goed gevolgd was, was de uitkomst goed, zo was de gedachte.

Bestuurskundigen en wetgevingsjuristen introduceerden op die manier een technocratische variant van het poldermodel. Dat verhulde tegelijkertijd een gebrek aan visie op nationaal niveau bij het maken van afwegingen en keuzes tussen de verschillende belangen. Alle belangen werden bediend, iedereen werd tevredengesteld, en er was niets waarin we echt excelleerden, omdat er geen focus was. De aardgasbaten maakten overigens dat we ook niet echt keuzes hoefden te maken.

Vanaf de jaren tachtig kwamen daar de Europese regelgeving en jurisdisering van de samenleving nog eens bij. Dat leidde tot meer regels en allerlei kruisverbanden tussen regels en wetten. Het parlement, zowel in Den Haag als op Europees niveau, overzag de samenhang en de complexiteit van het bouwwerk van regels niet meer en kon zo ook de consequenties van de door hemzelf vastgestelde regels niet meer overzien. In de praktijk

Regels en wetten beschermen datgene wat er is en richten zich niet op het benutten van kansen

vertrouwen vooral Europarlementariërs dan ook in hoge mate op de inbreng van lobbyorganisaties. Zie daar een poldermodel op Europese schaal.

De vergelijking met de kredietcrisis doet zich voor. Zoals financiële instellingen producten creëerden

die er aantrekkelijk uitzagen, maar waarvan de risico's niet te overzien waren, zo maakten politici, bestuurskundigen en wetgevingsjuristen steeds nieuwe regels om bestaande belangen te beschermen. Aantrekkelijk, want in een dichtbevolkte samenleving schaadt elk initiatief wel een gevestigd

belang. En er is altijd meer sympathie voor dat wat dreigt te verdwijnen, dan voor wat er toch nog niet is. Regels en wetten zijn dan ook vooral conservatief van aard: ze beschermen datgene wat er is en richten zich niet op het benutten van kansen die zich voordoen.

De overlegcultuur van het Nederlandse poldermodel is uniek, en heeft ons ver gebracht. Maar de structuurkant ervan, met alle regels, procedures, termijnen en beroepsmogelijkheden, werkt remmend en verlamdend. Vereenvoudiging ervan, om te beginnen met uitvoering van de adviezen van de Commissie Elverding, dient dan ook voortvarend te worden opgepakt.¹

Maar het gaat ook om visie, kansen zien en ondernemingszin: de vocaliteit in de goede zin des woords. Die voc werd niet opgericht om een bedreiging af te wenden, maar om een kans te benutten. Overigens was het ook een mooi staaltje van visie en publiekprivate samenwerking. Naar verluidt was het (de Rotterdammer) Johan van Oldenbarnevelt die de Hollandse kooplieden aanzette tot samenwerking en oprichting van de eerste onderneming met verhandelbare aandelen.

Dichterbij in onze historie is de periode van de wederopbouw. Waar in de eerste decennia na de oorlog de focus van de samenleving op de economie lag, was het relatief eenvoudig voor de rijksoverheid om een eenduidige visie te ontwikkelen op bijvoorbeeld ruimtelijke ordening en infrastructuur. De economische wederopbouw werd een succes, de welvaart nam toe en dus werden andere zaken belangrijker. Dat maakte het moeilijker voor de overheid om visie te ontwikkelen en keuzes te maken. Tot zover de verzachtende omstandigheden. Want wie naar de Haagse politiek, de ministeries en het circuit daaromheen kijkt, moet constateren dat ook de ambitie om die visie en daadkracht te ontwikkelen vaak ontbrak, en nog steeds ontbreekt. Men is vooral bezig de problemen van dit moment op te lossen, er is veel reactief gedrag, er wordt veel gekopieerd wat elders al is bedacht, en er is te weinig aandacht voor de uitvoering van beleid. Ministers worden dagelijks afgerekend op wat ze fout doen, en slechts eens in de vier jaar op wat ze goed doen. Tel ons politieke systeem van coalitievorming daarbij op. Onderhandelingen voor het vormen van coalitieregeringen bestaan vooral uit het sluiten van compromissen.

Tegelijkertijd gaat ook de samenleving niet vrijuit. Die berust immers in dit onderpresteren van het systeem. Files worden geaccepteerd als onvermijdelijk en gebrekkige samenwerking tussen verschillende bestuurlijke niveaus als de gewone gang van zaken.

De tegenstelling tussen economie en andere belangen, met name milieu, is een schijntegenstelling. De verwevenheid tussen economische ontwikkeling en toename van de welvaart, zowel materieel als immaterieel, is

evident. Ze gaan hand in hand. Economische groei is een voorwaarde voor innovatie, en innovatie is niet alleen gericht op het vergroten van de productiviteit, maar, in het geval van de Rotterdamse haven, ook op schoner produceren en schoner transporteren. Alle grote, internationale, goed-functionerende bedrijven hebben een langetermijnstrategie voor duurzaamheid en innovatie.

Twee andere factoren komen daarbij ook nog om de hoek kijken. De mondialisering en de factor tijd. Economie en cultuur zijn in hoge mate gemondialiseerd. Het is de buitenwereld die in hoge mate de dynamiek dicteert, zeker in een klein, open land als Nederland. En ontwikkelingen gaan daarbij ook nog eens steeds sneller door de digitalisering en de 24 uren economie. Snel kunnen en durven reageren wint daarmee nog steeds aan belang.

DRIE OPLOSSINGSRICHTINGEN

Zonder de politiek haar primaat te ontnemen, en zonder het Huis van Thorbecke te verbouwen, zijn er drie mogelijkheden voor de overheid om veel doelgerichter te opereren.

Eenvoudiger en kortere procedures

De Commissie Elverding is in het voorjaar van 2008 al met een aantal goede aanbevelingen gekomen om procedures korter en minder complex te maken, zonder dat een integrale afweging van belangen of rechtszekerheid wordt tekortgedaan. Voortvarende uitvoering van die voorstellen is een eerste stap. Vanuit het perspectief van de haven van Rotterdam kun je constateren dat als de Commissie Elverding er tien jaar geleden al was geweest, Maasvlakte 2 er nu zou liggen, zonder dat het milieu daar onder zou lijden, maar met de voordelen voor de nationale economie.

Ombuiging van het poldermodel

De overlegcultuur van de polder is één van de kernkwaliteiten van onze samenleving. Ze gaat uit van respect en vertrouwen. Juist bij complexe vraagstukken, waarbij over een langere periode niet alle gevolgen tot drie cijfers achter de komma zijn te voorspellen, moeten partijen afspraken met een open einde met elkaar durven maken.

Zo hebben in het dossier Maasvlakte 2 overheden, bedrijfsleven en milieuorganisaties eind jaren negentig het convenant 'Visie en Durf' gesloten. Daarin werd afgesproken zowel de economie als de leefbaarheid een impuls te geven. Dat zorgde voor gezamenlijk belang om de verschillende projecten onder de paraplu Project Mainportontwikkeling Rotterdam

(PMR) te realiseren. Gevolg was dat partijen veelvuldig met elkaar overlegden, in plaats van elkaar in inspraakprocedures te bestrijden.

Deze zomer hebben bedrijfsleven, milieuorganisaties en overheden het convenant 'Visie en Vertrouwen' gesloten. De komende 25 jaar zullen ze jaarlijks de effecten van alle PMR-projecten evalueren en, waar nodig, het beleid bijstellen. De partijen hebben voldoende vertrouwen in elkaar om, los van wet- en regelgeving, met oog voor elkaars belangen knelpunten in de toekomst op te lossen.

Met dit soort afspraken buigen we het poldermodel in een nieuwe richting. Niet alleen gericht op de huidige situatie of de korte termijn, maar ook op de lange termijn. Daarbij moeten procesafspraken worden gemaakt, opdat je ook bij veranderende omstandigheden vasthoudt aan de doelstellingen van het project. De complexiteit van vraagstukken vraagt om zo'n vernieuwd, dynamisch poldermodel. Het is een veel flexibelere en pragmatischere manier om belangen te borgen dan die van de oude inspraakprocedures en de gang naar de rechter. Sterker nog: wie structureel weigert te overleggen en te onderhandelen met andere partijen, zou daarvan de gevolgen moeten ondervinden bij een gang naar de rechter. Dit laatste mag alleen een laatste redmiddel zijn. Het zou goed zijn als rechtspreekende instanties dit soort obstructiegedrag meewegen wanneer zij tot een oordeel moeten komen.

De overheids-nv

Een derde manier om de slagvaardigheid te vergroten is de overheids-nv. Waar het voor het rijk lastig is om focus aan te brengen, is dat voor een project- of taakorganisatie niet het geval. Die bestaat bij de gratie van de eenduidige doelstelling. Dus als de overheid constateert dat er een probleem is dat dringend om een oplossing vraagt, creëer dan een organisatie die een duidelijk mandaat heeft om het probleem op te lossen en op voldoende afstand staat om zonder dagelijkse bemoeienis van de politiek te kunnen opereren.

Twee van dat soort organisaties bestaan al langere tijd: de Luchthaven Schiphol N.V. en het Havenbedrijf Rotterdam N.V. Beide hebben overheden als aandeelhouders en sturen hun mainport op collectief belang. Binnen de kaders die de aandeelhouders stellen, richten ze zich op maximale ontwikkeling van het economische complex luchthaven of zeehaven. Ze zijn niet gericht op winstmaximalisatie van hun eigen onderneming, maar op winstmaximalisatie van het complex. Gelet op het belang van die twee voor het BNP, samen bijna 10 procent, gaat ze dat goed af.

Waar de focus primair ligt op economische ontwikkeling van de lucht- en zeehaven, is bij beide veel aandacht voor milieu en leefomgeving. Elke

succesvolle onderneming heeft een langetermijnstrategie waarvan een duurzame, gezonde relatie met de omgeving een deel is. En bij dit soort overheidsondernemingen is dat des te meer het geval. Al was het maar omdat ze fysiek aan hun omgeving gebonden zijn.

Naast bovengenoemde overheids-nv's is er sinds kort een nieuwe, vergelijkbare organisatie actief in de regio Rijnmond: de Verkeersonderneming. Deze heeft mandaat van verschillende overheden en het Havenbedrijf gekregen om de haven van Rotterdam beter bereikbaar te maken. Bedoeling is hier met onorthodoxe maatregelen, maar ook in overleg met het bedrijfsleven (poldermodel!), een soort proeftuin in te richten om de filedruk te verminderen. Door één organisatie op te zetten en die maar één taak te geven, ontwikkelt die organisatie veel meer focus, ondernemerschap en lef dan anders het geval is.

Er zijn veel meer problemen die wel worden benoemd, maar die nu niet voortvarend worden aangepakt en waarvoor de overheids-nv als model zich leent. Denk aan de ontwikkeling van windmolenparken op zee. Denk aan maatregelen om de klimaatverandering tegen te gaan, zoals de afvang en de opslag van CO_2 .

In dergelijke nv's kan ook het bedrijfsleven participeren. Sterker nog, dat is wenselijk, zolang de belangen van de aandeelhouders in hoge mate gelijk opgaan. De samenleving maakt over het algemeen te weinig gebruik van de expertise van het bedrijfsleven met slagvaardigheid en doelgerichtheid. Ook zouden veel meer mensen in hun carrière moeten switchen tussen de overheid en het bedrijfsleven als werkgever.

NEDERLAND EFFICIËNTER EN DOELGERICHTER

De tijd is er rijp voor: duidelijker keuzes maken voor nationale prioriteiten, de organisatie van doorzettingsvermogen en een centrale sturing op beide. Met bovenstaande drie middelen (kortere en eenvoudiger procedures, dynamisch poldermodel, meer overheids-nv's) kan, zonder bestuurlijke hervormingen door te voeren, de Nederlandse samenleving een stuk efficiënter en doelgerichter worden gemaakt. Zeker in combinatie met meer aandacht voor de ontwikkeling van langetermijnvisies door het rijk. Dat maakt dat we ons meer gaan richten op kansen en minder op bedreigingen. Dat we proactiever worden, in plaats van achter de ontwikkelingen aan te lopen.

Noten

- 1 *Sneller en beter*. Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructu-
rele Projecten. April 2008.