



Het aantal regels en procedures blijft toenemen. Het is het kabinet en het parlement niet gelukt om de toevloed van sectorale regelgeving terug te dringen, waar we in de praktijk van de gebiedsontwikkeling last van hebben. Er is sprake van een ongekend perfectionisme dat overigens steeds vaker zijn doel voorbij schiet.

Nederland in de Nieuwe Pruikentijd

Het aantal regels en procedures groeit tegen de klippen op. Zo zijn er voor de verbouwing van het Rijksmuseum meer dan tachtig vergunningen nodig. (foto: Jbrigen Carls; Hollandse Hoogte)

Duo staadig, voormalig wethouder
Amsterdam 1994-2000
Enso de Zeeuw, Bouwtonies, wab, TU Delft
Voormalig wethouder en gedeputeerde

Wij zijn van mening dat we moeten ontsnappen aan deze Nieuwe Pruikentijd. De Pruikentijd duidt volgens Van Dale een periode in onze geschiedenis aan, met als bijgedachten: gebrek aan geestkracht, onnatuurlijkheid en vormelijke gemaaktheid. In onze woorden: de tijd waarin het om de vorm ging, en niet om de inhoud. De Nieuwe Pruikentijd is een metafoor om onze huidige tijd aan te duiden. We zijn met zijn allen te oud en te rijk geworden en dat verklaart deze renteniersmentaliteit, zeggen sommigen. We hebben te veel te verliezen.

Een van de belangrijkste verklarende factoren voor dit verschijnsel is naar onze overtuiging de heersende mentaliteit van risico's mijden. Je kunt het bijna een ideologie of een paradigma noemen. Hoe het (wetgevings-)proces zich voltrekt als er een potentieel gevaar opdoemt, hebben we beschreven in de vorm van een toneelstukje: 'Het Gevaar Gekeerd', een Hollands drama in vijf bedrijven en 29 tafereelen.

Als we ons beperken tot de sfeer van de overheid, dan domineren drie typen risico's die te vermijden zijn. Om te beginnen risico's die burgers kunnen lopen. De burgers willen een risicoloos bestaan. En ze willen dat de overheid daarvoor zorgt. En die overheid doet ook alsof ze dat kán.

Vaak ten onrechte, maar de burgers willen nu eenmaal niets anders horen. Pech moet weg, en na iedere ramp roept iedereen eensgezind dat zoiets nóóit meer mag voorkomen – met weer nieuwe regels, voorschriften en controles tot gevolg. Hoogtepunt tot nu toe was het drama rond de Nederlandse toepassing van de Europese regelgeving met betrekking tot luchtkwaliteit.

Dan zijn er de risico's voor natuur en milieu. In die sfeer is er sprake van allerlei beschermingsmaatregelen. Een ander voorbeeld betreft de zogenaamde Speciale Beschermingszones krachtens de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Het Europese Hof eist dat je van tevoren zeker weet welke gevolgen een bepaalde voorgenomen maatregel voor dat leefgebied heeft. Logisch is dat

→

De burgers willen een risico-loos bestaan. En ze willen dat de overheid daarvoor zorgt

onmogelijk, want de natuur is dynamisch en iedere situatie is uniek. Maar het staat er wel, en daardoor sneuvelde Iburg II en daardoor mogen de mosselvisserij in de Oosterschelde geen mosselen uitzetten en weer opvissen.

WANT VOLGENS DE RAAD VAN STATE heeft de minister niet aangetoond dat dat geen significante gevolgen heeft voor de natuurwaarden in het gebied'. Ook de Tweede Maasvlakte is inmiddels op deze klip vastgelopen. Het is hoogst twijfelachtig of die daar ooit nog afkomt, omdat de effecten van de aanleg van de Maasvlakte door de verandering in de zee-stroming op het Waddenzeemilieu nooit voorspelbaar zullen zijn.

Van geheel andere aard zijn de persoonlijke risico's van de verschillende soorten overheidsdienaren. Politici willen niet het risico nemen van stemmenverlies en onthouden zich van impopulaire standpunten. Bestuurders willen niet het risico nemen dat ze moeten aftreden en willen daartoe vooral kunnen aantonen

media moord en brand. 'Hoe heeft dit kunnen gebeuren'. Met de bouwfouten bij het Bos en Lommerplein in Amsterdam als recent voorbeeld. Er is hier sprake van een groot probleem waarover al heel wat is geschreven, dus laten we het hier bij.

Het tweede argument is economisch van aard: al die perfectie leidt tot een enorme verspilling van hulpbronnen (tijd, geld, aandacht, energie), zowel bij de overheid als bij burgers en bedrijven. Het derde probleem is ook economisch: de responstijden worden hier te lang.

Ondernemers die iets willen moeten veel te lang wachten voor ze van de overheid alle benodigde vergunningen in huis hebben en aan de slag kunnen. Daardoor kunnen ze zelf onvoldoende snel reageren op wat zich voordoeft in de markt, en dat is tegenwoordig veelal de wereldmarkt.

Wij menen dat de rol van de experts een belangrijke oorzaak van het probleem is. Zij stellen de normen vast en ze perken daarmee de beleidsruimte in van het politieke bestuur. We worden steeds meer een expertocratie, zeggen sommigen terecht. Maar waar dat publieke bestuur bij zijn beslissingen moet voldoen aan hoge eisen van transparantie en zorgvuldigheid, is daarvan bij de experts veel

EERSTE BEDRIJF

HOE IETS OP DE AGENDA KOMT

1. De expert zegt onder bepaalde omstandigheden treden in sommige situaties waarschijnlijk schadelijke effecten op. Het is niet zeker, nader onderzoek is geboden. Niet altijd drukt de expert zich overigens zo genuanceerd uit. Wel pleit hij meestal voor meer onderzoek.
2. De media negeren de nuances en melden: Er is Gevaar! Mark Elchardus spreekt hier van de drama-democratie.
3. De burger wordt ongerust. Hij zegt tegen de politiek: Er is Gevaar! Dat mag niet gebeuren, ik wil een risico-loos bestaan. Doe er dus iets aan!
4. De parlementariër ruikt zijn kans.

Hij stelt vragen of geeft een persbericht uit. Teneinde dit mag niet gebeuren, de minister moet er iets aan doen. Hij hoopt op een optreden in Nova, maar die hebben geen belangstelling.

5. De minister reageert aanvankelijk terughoudend. Zijn ambtenaren hebben hem uitgeleigd dat er aan het Gevaar eigenlijk weinig is te doen. We moeten ermee leren te leven. Dat doen we trouwens al heel erg lang.
6. Het is komsommertijd. De media poetsen de zaak weer eens op. De minister doet niets aan het Gevaar! Parlementariërs van de oppositie stellen op scherpe toon vragen.
7. De minister denkt wel of niet dat de samenleving maakbaar is. In beide gevallen

belooft hij nu dat het Gevaar zal worden afgewend. Als hij iets anders zegt, gaat zijn kop eraf.

TWEEDE BEDRIJF

ADVISERING OVER NORMEN EN MAATREGELEN

8. De minister vraagt de expert wat hij aan het Gevaar kan doen en hoe hij kan weten wanneer het Gevaar voldoende is bedwongen.
9. De expert gaat met collega's vergaderen. Hij komt terug met de mededeling dat de toestand voldoende veilig is bij een waarde van maximaal 27. Natuurlijk zou 25 nog mooier zijn en 20 helemaal perfect, maar je moet op de maatschappelijke uitvoerbaarheid letten. De experts doen 35 suggesties voor te nemen maatregelen. Onthoudt u

'Het Gevaar Gekeerd', een Hollands drama in 5 bedrijven

minder sprake. De invloed van uitvoerders en van praktijkmensen die met de regels te maken krijgen, moet daarentegen toenemen. Ze worden vaak pas aan het eind van het wetgevingstraject geconsulteerd.

VERLOREN TERREIN HERWINNEN

Het publieke bestuur moet een deel van het aan de experts verloren terrein terugkrijgen. Wij pleiten daarom bij de uitvoering van diverse wetten voor wetten met een variabele aanpak met daarbij een bodemnormstelling zoals bijvoorbeeld bij de Wet Geluidhinder en niet voor wetten met een absolute norm, zoals bij de Wet Luchtvaart. De Wet Geluidhinder is trouwens een voorbeeld waarbij wij gelijk kanttekeningen plaatsen. Allerlei afwijkingen van de basisnormen zijn voorzien van supergedetailleerde wetgeving die nog verder is dichtgemetseld door jurisprudentie van de Raad van State. Zo konden omwonenden met deze wet in de hand de bouw van een kinderdagverblijf verhinderen. Een groep spelende kinderen zou te veel geluid 'aan de gevel' van de naburige woningen veroorzaken. Hieruit blijkt dat onze oplossingsrichting is voorzien van voetangels en -klemmen. Het politiek bestuur moet de ruimte krijgen én de moed hebben in het concrete geval



Het Bèsen-Loon merplein wordt ontruimd nadat er constructiefouten zijn ontdekt. Niemand kan vragender dat het gebouw niet instort dus wordt er ontruimd.

(foto: Klaas Popma, Hollandse Hoogte)

Even en 29 taferelen

even deze getallen: 27 is voldoende, 25 is goed en 20 is perfect.

10. De minister geeft zijn ambtenaren opdracht om een zodanig pakket van maatregelen voor te bereiden dat de 27 wordt gehaald.

Ook vraagt hij om de suggesties van de experts daarbij mee te nemen. De minister kiest dus voor een voldoende veilig niveau, maar streeft geen perfectie na.

11. De ambtenaren gaan enthousiast aan de slag. Ambtenaren die zich afvragen of het het Gevaar wel kan worden afgewend, worden op een zijspoor gezet. Uit de positief denkende ambtenaren wordt een Task Force gevormd. Alle betrokken afdelingen zijn vertegenwoordigd en iedereen heeft tot op zekere hoogte veto-recht.

12. Aan het bureau van de minister verschijnt een concurrerende expert met de mededeling dat de gebruikte meters onbetrouwbaar zijn. Hijzelf werkt met een ander type, dat het Gevaar veel nauwkeuriger meet. De veiligheids-waarde is volgens hem 26.

13. De Task Force organiseert een brede expert-meting in een besloten setting. De experts komen gezamenlijk tot de conclusie dat beide soorten meters goed zijn. Voorzichtigheids-halve wordt aanbevolen de norm op 25 te stellen.

14. De Task Force komt na twee jaar met een rapport met 571 voorstellen, 351 daarvan bestempelt ze zelf als onuitvoerbaar. Van de overige 220 voorstellen meldt ze, dat het Gevaar definitief is afgewend (dat wil

zegen de 25 wordt gehaald) als negentig procent daarvan wordt uitgevoerd. Dat leidt onvermijdelijk tot nogal wat nieuwe regelgeving en legt ook een fors beslag op de vrije ruimte in de begroting. Maar de keuze is natuurlijk aan de politiek.

15. Na het uitbrengen van het rapport, gaat de Task Force vergaderen over de verdeling van het geclaimde extra bedrag, maar in het politieke proces raakt de financiële paragraaf van het rapport zoek.

DERDE BEDRIJF

DE POLITIEKE BESLUITVORMING

16. Van de voorgestelde regelgeving haalt de helft in de jaren daarna de volksvertegenwoordiging niet. Onderweg lek geschoten

de belangen af te wegen en – voorzien van argumenten – tot een besluit te komen. Brussel en Den Haag moeten weerstand bieden tegen de voortdurende aandrang vanuit de Tweede Kamer, belangenorganisaties, de wetenschap en vaak ook het lokaal bestuur zelf om tot precisering van de normen te komen en een nadere voorwaarden te stellen. De bestuurshoofden moeten het 'freies Ermessen' door het lokaal politiek bestuur respecteren en echt marginaal toetsen. Natuurlijk is de schaduwzijde van het 'freies Ermessen': willekeur, mogelijkheden voor vriendjespolitiek en 'ambtenarenbestuur'. Daarom is de inhoudelijke transparante argumentatie van de besluitvorming van wezenlijk belang. Wij zetten onze kaarten daarbij op de controlerende rol van algemene (lokale) democratie en op het (lokale) debat waarin ook media een rol spelen. De rechter moet er pas in laatste instantie aan te pas komen.

Vaak is het verstandiger om geen (juridische) norm te formuleren. Een initiatiefvoorstel eerder dit jaar van het Tweede Kamerlid voor de SP, Agnes Kant, om een norm voor kinderspeelplaatsen in de wet vast te leggen haalde het niet, omdat binnen de Tweede Kamerfractie van de PvdA de discussie goed afliep. Enkele jaren al suddert een lobby om het minimum aantal vierkante meter openbaar groen per nieuwbouwwoning wettelijk

door belangengroepen en daarmee verbonden parlementariërs die óf stellen dat deze regelgeving onuitvoerbaar is óf stellen dat ze lang niet ver genoeg gaat en dat het zo allemaal geen zin heeft. Of de voorgestelde regelgeving blijkt onuitvoerbaar, want niet Europa-proof.

17 De andere helft van de voorstellen haalt het Staatsblad, al dan niet tijdens het wetgevingsproces deertlijk vermindert. De norm is onder druk van actiegroepen en oppositie uiteindelijk op 33 gesteld.

18 Tijdens de behandeling in de volksvertegenwoordiging waren er zorgen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Daarom heeft de minister toegezegd dat er een handhavingsprotocol zal komen en

dat de handhaving zal worden gemonitord. Uitvoering van de regelgeving is aldus geborgd.

19 VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) en IPO (Interprovinciaal Overleg) claimen hoge uitvoeringskosten voor gemeenten en provincies. Deze claim wordt doorverwezen naar het periodiek overleg en raakt daar in het kader van een integrale benadering zoek.

VIERDE BEDRIJF

EUROPA HELPT

20 Actiegroepen van verontruste burgers zijn gefrustreerd over het welinge dat al met al is bereikt. Samen met gelijkgestemde ambtenaren en parlementariërs zetten ze een Europese lobby op.

vast te leggen. En zo kunnen we doorgaan; elk afzonderlijk initiatief is sympathiek, maar het totaal is rampzalig.

De spanning tussen bestuur en experts speelt vooral op het grensvlak van de domeinen ruimtelijke ordening, gebiedsontwikkeling en milieu. De milieuwetgeving die opkwam in de tweede helft van de jaren zeventig deed aanvankelijk een geslaagd beroep op het integratievermogen van de Nederlandse

komen en waarbij marktpartijen profijtelijk investeren, komt onder zware druk te staan. Het resultaat: vaak suboptimale planning, hoge kosten voor publieke en private partijen, ellenlange procedures en juridische *second opinions*. Waar vroeger sprake was een goede inhoudelijke samenwerking, is daar nu steeds meer sprake van twee werelden die elkaars taal niet verstaan, die niet meer in dezelfde vergaderzalen zitten en die elkaar daardoor ook niet meer vertrouwen.

Elk afzonderlijk initiatief is sympathiek, maar het totaal is rampzalig

ruimtelijke planning. Daarna volgden onder meer de natuur- en veiligheidswetgeving.

In de loop der jaren nam het aantal sectorale normen toe, evenals hun onbuigzaamheid. De Europese wetgeving heeft die ontwikkeling onmiskenbaar versterkt. De afgelopen tien jaar zijn we gegroeid naar een situatie waar het integratievermogen van de ruimtelijke ordening in zijn voegen kraakt. Het gebiedsgerichte creatieve passen en meten, waarin ruimtelijke kwaliteit wordt nagestreefd, waarin publieke doelstellingen tot hun recht

EEN NIEUW PARADIGMA

Er is een nieuw paradigma nodig, dat deze beide domeinen herenigt. Wij pleiten voor een club die daaraan gaat werken en die daartoe een open platform creëert. Een Platform voor Stad, Land en Milieu. Daarnaast is het onontkoombaar om beperking van de toetsingsgronden van de bestuursrechter (Raad van State, Europees Hof) te agenderen.

Tot slot willen wij politieke bestuurders oproepen om wat meer risico te nemen – althans als dat nodig is voor het maken en realiseren

21 Na druk vanuit het Europese Parlement

vaardigt de Europese Commissie een Richtlijn uit. De totstandkoming daarvan wordt door Nederland toegejuicht, daar zorgen de lobbyisten voor.

22 De Richtlijn schrijft een norm voor het

Gevaar voor. De waarde van de norm wordt op een daartoe door de Europese Commissie bijeengevoepen conferentie van Europese experts bepaald.

23 Tijdens de conferentie is er de nodige twijfel

over of een norm eigenlijk wel bepaalbaar is, gegeven de beschikbare wetenschappelijke onderzoeken. De doorslag geeft echter dat de Europese Commissie om een norm heeft gevraagd. Geadviseerd wordt vervolgens om die op 20 te stellen. Ook wordt

van plannen die ruimtelijke kwaliteit ver-
groten, uitgesproken publieke doelstellingen
realiseren en die uitnodigen tot private
investeringen.

Reacties kunnen gestuurd worden naar:
zeeuw@nova-terra.nl

SUMMARY

We live in a society obsessed with
reducing risks to the minimum. People
expect government to protect them and
the environment against all risks. Although
politicians cannot do this effectively, for
political reasons they say they can. The result
is a decision making process dominated by
experts, a plethora of procedures, regulations

and permits, long delays and inefficient
construction processes. The authors describe
this process by presenting it as a classic drama.
They also note a lack of communication and
trust between experts and politicians. They
argue for the creation of a Platform for Town,
Country and Environment to reunite the
various interests in society and forge a more
realistic perspective on risk.



Foto: Vincent van den Hoogen, Hollandse Hoogte

geadviseerd meer onderzoek te laten doen.
24 De experts gaan thuis onderzoeksvoorstellen
schrijven die vervolgens door hun Instituut
bij de eigen regering en bij Europa worden
ingediend.

25 De Richtlijn wordt in Nederland geimple-
menteed. Buitenstaanders beschouwen
het als een technische kwestie en *insiders*
slaan hun slag. De norm wordt op 19 gesteld.
En zo was volgens de experts van tafereel
9 al perfect!

VIJFDE BEDRIJF

DE AMBTENAAR OP DE WERKVLOER

26 De ambtenaar op de werkvloer is belast
met de uitvoering en/of handhaving van
regelgeving. Op zijn bureau ligt de circu-

laire met de nieuwe instructies. Het hand-
havingprotocol ligt er naast. Op het plankje
aan de wand ligt de stapel nog uit te voeren
circulaires van dit jaar. Er naast die van
vorig jaar. De achterstand wordt steeds
groter: de afdeling is weliswaar met een
collega uitgebreid, maar die is belast met
het invullen van monitoring-formulieren
en het digitaliseren van handhaving-
protocollen.

27 De ambtenaar heeft als overlevingsstrategie
ontwikkeld gewoon zijn gezonde verstand
te gebruiken. Hij neemt kennis van de
nieuwe circulaire en constateert dat het
Gevaar niet bijster groot is en dat de
regelgeving uitvoeren/handhaven weinig
zal helpen. Hij legt de circulaire op het

stapeltje en zendt het handhavingprotocol
naar de nieuwe collega. De ambtenaar
realiseert zich dat hij eigenlijk politieke
keuzes maakt. Maar iemand moet het doen.
28 Een burger wil een bouwproject tegen-
houden en voert als argument aan dat de
regelgeving met betrekking tot het Gevaar
niet wordt nageleefd, en ook dat het Gevaar
in het onderhavige geval onvoldoende is
onderzocht. De Raad van State schorst de
bouwvergunning.

29 Er komt een intern onderzoek naar de
naleving van de regelgeving. De ambte-
naar legt de circulaire weer op het actieve
stapeltje. Twee andere circularis verhuizen
daarvandaan naar het plankje aan de muur.