

## Tem het institutionele monster. Nu is het moment

Door dr. Co Verdaas, gedeputeerde van Gelderland en prof. mr. Friso de Zeeuw, directeur nieuwe markten Bouwfonds Ontwikkeling en praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft

*Nu de economische crisis ons in de nek hijgt, klinkt alom de roep om het naar voren halen van overheidsinvesteringen in infrastructuur en natuurontwikkeling, stedelijke vernieuwingsprojecten en het creëren van ruimte voor de rivieren. Deze roep maakt pijnlijk duidelijk hoezeer de politiek zichzelf buitenspel heeft gezet. Zelfs bij een breed maatschappelijk en politiek draagvlak zijn deze ruimtelijke investeringen eenvoudigweg niet naar voren te halen. Langdurige en ingewikkelde procedures hebben dit onmogelijk gemaakt. We hebben een institutioneel monster gebaard. Het is tijd dat we het institutionele monster temmen. De huidige crisis helpt daarbij.*

Ruim 100 jaar geleden kon alle wet- en regelgeving letterlijk nog in één boek worden vevat. Tegenwoordig kan er een middelgrote bibliotheek mee worden gevuld. De emancipatie van de burger, het voortdurende streven naar meer welzijn en welvaart en technologische innovaties zijn daar debet aan. Dit maakte dat rechten – en soms ook plichten – steeds vaker verankerd werden in wetgeving. Dit heeft lange tijd adequaat gewerkt en ook veel goeds gebracht. Het recht op onderwijs, fatsoenlijke huisvesting, zorg, ontslagbescherming en verweermogelijkheden tegen een al te machtige overheid vormen de basis onder onze samenleving. Zonder die basis zouden we niet staan waar we nu staan.

Naarmate er meer zaken beter geregeld werden, verminderde gelijktijdig de acceptatie onder de bevolking dat er soms iets fout kan gaan in het leven en dat niet alle risico's zich op voorhand laten uitsluiten. Het versterkte enkel de behoefte om de steeds complexer wordende samenleving nog beter te beheersen. Elk incident, elke onvolkomenheid, leidt nog steeds tot meer en strengere regelgeving. Elke nieuw wetenschappelijk inzicht leidt tot nog ingewikkelder modellen, nog meer onderzoek en nog hogere advieskosten. Hoewel de goede bedoeling van de wetgeving buiten kijf staat, is het totaalresultaat een institutioneel monster dat vrijwel elk politiek en dus ook maatschappelijk handelen frustreert.

De voorbeelden liggen voor het oprapen. Of het nu gaat om de verbreding van de A4, de Tweede Maasvlakte, het realiseren van hoogwaardig openbaar vervoer in de Randstad, binnenstedelijke vernieuwingsprojecten of het berekenen van de externe veiligheid rondom Schiphol. Keer op keer blijkt dat ook bij breed politiek en maatschappelijk draagvlak ingrepen in onze ruimte uiterst moeizaam, met grote vertraging en extra kosten van de grond komen. In de hoge stapels rapporten is immers altijd wel een foutje te vinden door een tegenstander. Sectorale deelbelangen staan een optimale integrale afweging en uitvoering in de weg. Alvorens we een besluit – kunnen of willen - nemen vluchten we in onnavolgbare modellen die nog slechts door een enkele expert begrepen worden en die niets meer van doen hebben met de echte wereld. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat het politiek bestuur zichzelf buitenspel heeft gezet waar het gaat om het nemen en vooral ook het uitvoeren van essentiële beslissingen.

De vergelijking gaat natuurlijk niet helemaal op, maar waar we in de jaren '30 nog in staat waren kanalen te graven of bossen aan te leggen als antwoord op de crisis, is het nu ondenkbaar dat we met eenzelfde inzet en tempo tot versnelde uitvoering van infrastructurele of ruimtelijke projecten zouden kunnen komen. Onze eigen wet- en regelgeving heeft dit onmogelijk gemaakt.

Overigens is er een opvallende parallel met de kredietcrisis zelf: ook die vindt zijn oorsprong in een complex systeem van relaties en producten waarbij elke vorm van controle en toezicht gedoemd was te mislukken. Je kan immers alleen effectief toezicht houden op producten en processen die je nog enigszins kunt overzien en begrijpen. Dat was op de financiële markt al lang niet meer het geval. Ook daar stond de politiek buitenspel zonder dat men het zelf in de gaten had.

In onze ogen is de verhouding tussen de politiek-bestuurlijke en de juridische wereld compleet uit balans. Ter illustratie: het aantal juristen dat werkzaam is in het omgevingsrecht, is tussen 1996 en 2005 gegroeid van 6.000 naar 11.000. En inmiddels zullen het er nog wel een paar duizend meer zijn. Natuurlijk vraagt een beschaafde samenleving om spelregels, juist ook ter bescherming tegen de overheid. Dat betekent dat politieke besluiten getoetst moeten kunnen worden, ook bij de rechter. Daar mag geen misverstand over bestaan. Maar door de bibliotheek vol met wetten en regels, is het vrijwel onmogelijk geworden om nog een politiek besluit te nemen waarop niks valt aan te merken vanuit een juridisch perspectief. Of zoals een advocaat een van ons onlangs toevertrouwde: "ik kan ook nog maar een klein deel van de relevante wetgeving en jurisprudentie overzien." Weet u wat dit betekent? Dat er dus niemand meer te vinden is die bij complexe projecten kan aangeven welke spelregels exact van toepassing zijn en op welke wijze deze gehanteerd dienen te worden. Dat kan toch nooit de bedoeling zijn geweest? Als de overheid zijn eigen

opdracht niet meer goed weet te formuleren, als niemand het geheel nog kan overzien, dan is er toch iets grondig mis gegaan onderweg.

Een andere jurist verwoordde de disbalans tussen politiek en juristerij als volgt: "het behartigen van de belangen van mijn cliënten bestaat er steeds vaker uit het politieke besluit onderuit te halen, fouten te vinden en daarover gaan procederen. Natuurlijk mag je van de overheid verwachten dat ie zijn huiswerk op orde heeft, maar aan het onmogelijke is niemand gehouden."

Stel dat we nu de tien knapste koppen in ons land zouden vragen: maak een wettelijk systeem dat voldoet aan een aantal onbetwiste uitgangspunten van de democratische rechtstaat zoals interactieve besluitvorming met betrokkenheid van burgers en groeperingen en bedrijven de mogelijkheid tot bezwaar en beroep, transparantie, uitkeren van planschade, et cetera. Kortom, we gaan uit van een samenleving met een aantal waarden en normen over de wijze waarop overheid en burgers zich tot elkaar verhouden en tot besluiten en uitvoering komen. Dan zijn er vele uitkomsten denkbaar, maar niemand zal het in zijn hoofd halen ons huidige systeem te ontwerpen.

De grote paradox is dat de politiek zelf verantwoordelijk is voor het creëren van de eigen onmacht. In reactie daarop klinkt, ook in de politiek, al vele jaren de roep om minder regels, deregulering, vermindering van administratieve lasten, et cetera. Echter zonder dat dit tastbare resultaten oplevert. Integendeel, de complexiteit is de afgelopen jaren enkel gegroeid. Als er al verbeteringen werden gezocht (en soms gevonden) ging het altijd om kleine aanpassingen en optimalisaties binnen het huidige systeem. Echte doorbraken bleven ondanks vele commissies van wijzen tot op heden uit.

De huidige crisis biedt echter kansen. Een paradigmaverandering, zo weten we van Lakatos en Kuhn, komt immers nooit zomaar tot stand. Een crisis wil wel eens helpen. Dat hebben we ook gezien na de dreigende overstromingen in de jaren negentig. In enkele jaren zijn de dijken verhoogd. Een traject wat zonder de dreiging van het water nu nog steeds niet zou zijn afgerond.

We zijn niet naïef: de huidige complexiteit levert veel mensen letterlijk macht en een goed inkomen op. Deelbelangen hebben hun verankering in de politiek, het ambtelijk apparaat, maatschappelijke organisaties en adviseurs. Een systeemverandering zal op veel weerstand stuiten. De crisis maakt echter dat we het ons echter niet langer de luxe kunnen permitteren ons belastinggeld te stoppen in onzinnige procedures, het ontwikkelen van onbegrijpelijke modellen, dure onderzoeken en andere overhead, zonder dat de maatschappelijke opgaven zelf van een adequaat antwoord worden voorzien.

Als we ons geld direct willen investeren in ruime rivieren, hoogwaardige bereikbaarheid, duurzame energie, stedelijke vernieuwing en nieuwe woonwijken, dan zal het institutionele monster getemd moeten worden. Het is een hongerig monster, maar het zal moeten beseffen dat het uiteindelijk de politiek is die in samenspraak en soms in hoogoplopende discussies met individuele burgers, maatschappelijke groeperingen en marktpartijen bepaalt of en op welke wijze we publieke belangen behartigen bij de inrichting van ons land. Dat moet op een transparante en vooraf goed omschreven heldere manier gebeuren, rekening houdend "zwakke" belangen zoals die van milieu, natuur en landschap. Maar indien aan een sectoraal belang niet helemaal tegemoet kan worden gekomen is het aan het politiek bestuur om zich daarvoor in de publieke arena te verantwoorden.

De crisis moet benut worden om die politieke ruimte terug te winnen op het institutionele monster. We kunnen het ons niet langer permitteren om met onze schaarser wordende middelen een monster te voeden wiens honger nimmer is te stillen.

*Dit artikel is 28 februari 2009 ook verschenen in Het Financieele Dagblad.*