

Prof.dr.Luigi van Leeuwen¹

Burgemeesterslezing 10 september 2003

'De boel bij elkaar houden'

Dames en heren,

De boel bij elkaar houden. Van begin af aan heb ik gevonden dat het een motto is dat weinig ambitie uitstraalt. De boel bij elkaar houden, klinkt me teveel als op de winkel willen passen. In de huidige samenleving kan dat al moeilijk genoeg lijken, maar wij willen meer. De heer Knapen heeft in zijn zojuist gehouden boeiende betoog uitgelegd dat wie de boel bij elkaar wil houden, niet stil moet blijven zitten, maar juist moet bewegen en voorwaarts moet gaan. Dat klinkt mij als liberaal als muziek in de oren. Het was Thorbecke die al in 1841 schreef: "Ieder tijdvak heeft zijn eigen beginsel van beweging; laat men dat slapen, dan ontstaat in het volgende tijdvak verwarring van beweging. Gestadige aaneenschakeling wordt niet door werkelijkloosheid, maar door gestadige schepping onderhouden."

Ik zal mijn bijdrage op de volgende wijze opbouwen. Eerst wil ik met u kijken welke boel er bij elkaar gehouden moet moeten. Dan wil ik kijken naar de kentering in de Nederlandse politiek. Ik zal enige kanttekeningen plaatsen bij het verhaal van de heer Knapen en aansluitend mijn commentaar geven hoe we volgens mij invulling moeten gaan geven aan de nieuwe verhoudingen. Daarna zal ik afronden.

Welke boel?

De boel bij elkaar houden. Logische eerste vraag is natuurlijk welke boel bedoelde collega Cohen, de bijna minister-president van Nederland, met de boel: het land, zijn stad of zijn partij? 'De boel bij elkaar houden' als bestuursfilosofie klinkt niet florissant en zeker niet vernieuwend. 'De boel bij elkaar houden' klinkt ook niet erg progressief en zeker niet dynamisch.

¹ Burgemeester van Zoetermeer en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg

Knapen gaf in zijn verhaal al aan dat de boel van nu niet meer de oude vertrouwde boel van vroeger is. Standpunten gebaseerd op het gezond verstand van de vaak zwijgende meerderheid lijken te verdwijnen. Zijn vaak al verdwenen. Het gezond verstand is geen bindende factor meer, waardoor standpunten uiteen lopen, er groot onbegrip is voor andermans standpunten en de waarden en normen niet langer gedeeld worden. Dat is niet goed voor een samenleving. Het zal dan ook niet meevallen om die boel bij elkaar te houden. Eerder zal het een janboel worden. En dat hebben we de afgelopen tijd ook gezien.

Het hoort wel bij een gebureaucratiseerd land, waarvan het bestuur zich systeemverantwoordelijk noemt. Een land dat bol staat van regelzucht en daar eigenlijk helemaal niets meer mee kan zonder tijdrovende procedures, die door die regelzucht zijn opgeroepen. Europa maakt reeds op vele terreinen - met onze medewerking - de dienst uit. Er is een illusie ontstaan dat ons centrale bestuur - regering en parlement - er nog toe doet. En die illusie wordt instandgehouden door - in 2002 - 1563 schriftelijke vragen en 1158 moties in de Tweede Kamer. 'De boel bij elkaar houden' in Nederland met het systeem van Thorbecke, terwijl communicatie- en informatietechnieken de Nederlanders - arm en rijk, jong en oud, blank en gekleurd - in staat stellen om zeven dagen per week, 24 uur per dag kennis te nemen van de oplossingen van deze tijd. Wij spreken als wij niet met die oplossingen geconfronteerd willen worden over toestanden: Amerikaanse-, Belgische-, Italiaanse- of Franse toestanden. Dat wordt nooit in positieve zin bedoeld. 'De boel bij elkaar houden' staat voor centralisatie, gelijkheid van 'van alles en nog wat' en vooral voor 'luiken dicht'.

Kenteringen

Veranderingen in Nederland hebben altijd een hevige externe impuls nodig gehad. De vorming van de Republiek na 1584; het Koninkrijk in 1815/1830; de Grondwet van 1848; de Tweede Wereldoorlog; het rumoer van 1968. Ik denk dat wat er nu gebeurt van binnen uitkomt. Aangetoond is dat wij niet meer met de 'oude' oplossingen kunnen volstaan. De Algemene Rekenkamer heeft dit voorjaar nog eens nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de uitvoering van beleid. Er is een overdosis aan beleid, dat niet of nauwelijks wordt uitgevoerd. Het Sociaal Cultureel Planbureau heeft trouwens jaren geleden al aandacht besteed aan de overmaat aan beleidsaanbod. En vorige week kwam het SCP met de resultaten van onderzoek naar 'de sociale staat van Nederland'. Op die resultaten kom ik straks nog op terug.

Alle bureaucratieën werden plots klantvriendelijk en vraaggericht. De gemeenteraadsverkiezingen van 2002 hebben die schone schijn doorgeprikt en aangetoond dat overheden voor de burgers herkenbare prestaties moeten leveren. Anders pikt men het niet langer. Die burgers zijn niet langer zielig, zoals onze paternalistische politici van weleer dachten. Zij hebben op grond van hun opleiding of anderszins een eigen mening en het merendeel heeft voldoende middelen om zelf hun prioriteiten te stellen. Het gaat om mondige mensen en niet om macro-economische gemiddelden en modellen. Diversiteit in plaats van bovenaf gedicteerde gelijkschakeling. Dit dwingt de overheid tot een andere rol. Natuurlijk heeft zij de plicht om de zwakken te beschermen en hen sterk te maken door hun in staat te stellen zelfstandige kracht te ontwikkelen - ik citeer Oud. Deze woorden van Oud van 35 jaar geleden, hebben nog niets aan actualiteit ingeboet. Wij hebben een nieuwe samenleving, die andere uitdagingen heeft dan de samenleving vroeger. Wij moeten leren omgaan met diversiteit. Dit is heel iets anders dan betutteling: kansen scheppen, andersdenkenden in hun waarden laten en dat alles binnen de context van een doorzichtig bestuur, dat waarmaakt wat het zegt te doen.

De bestuursdruk, waarbij ervan uit wordt gegaan dat een probleem kan worden opgelost door het invoeren van een extra maatregel, is ondraaglijk geworden. Die veel te veel regels zorgen voor een uitvoeringsapparaat dat de regeltjes moet controleren en bakken met geld kost. In dit compleet overgereguleerde land moet de belastingbetaler opdraaien voor het gebrek aan oplossingen en het uit de klauwen laten lopen van de bureaucratie. De burger wantrouwt de overheid en de centrale overheid wantrouwt de lagere overheden en de zelfstandige bestuursorganen. Daarom trekt de landelijke overheid alles naar zich toe, wat de afstand tussen overheid en kiezer alleen nog maar groter maakt. En dat terwijl de externe ontwikkelingen, zoals het Europese denken, de toepassing van ICT en de wereldwijde aanwezigheid van CNN en BBC World, burgers nu juist veel zelfstandiger maken.

Kanttekeningen bij de spreker

Ben Knapen schildert het beeld van een volk dat op tilt is geslagen. In plaats van burgers hebben we consumenten en die schreeuwen om het hardst moord en brand. Het SCP geeft Knapen gelijk. Vorige week verscheen het rapport De sociale staat van Nederland 2003. NRC kopte 'Ondanks alles een gelukkig volk'. En de Volkskrant schreef 'Tevreden en gelukkig mort het volk'.

De tevredenheid over de prestaties van de overheid is de laatste jaren sterk afgenomen. In het jaar 2000 vond nog 65% van de Nederlanders dat de publieke sector goed functioneerde, eind 2002 was dat nog maar 35%. Tegelijkertijd noemt 90% van de Nederlanders zich gelukkig. Dat persoonlijk geluk wordt bepaald door factoren als gezondheid, vakantie en familieomstandigheden. Dat zijn factoren die niet of nauwelijks worden beïnvloed door overheidsbeleid. Dat moet ook vooral zo blijven. De overheid is er in de beleving van Nederlanders niet langer om mensen gelukkig te maken, maar wel om onheil af te wenden. En er was nogal wat onheil de afgelopen jaren: naast de aanslagen op het World Trade Center in New York op 11 september, vielen er in het binnenland ook grote klappen: de vuurwerkcramp in Enschede, de nieuwjaarsbrand in Volendam, de moord op Pim Fortuyn, de MKZ-crisis, BSE. Steeds kwam de overheid er door in opspraak. Daartegenover staan de Haagse onderwerpen, waarvoor de burgers -terecht of niet- niet warmlopen. In april publiceerde NRC de resultaten van een kiezersonderzoek waaruit bleek dat de meeste ondervraagden geen grote betrokkenheid voelden bij de rol van Nederland in Srebrenica. De meesten konden ook geen begrip opbrengen voor het opstappen van het tweede Paarse kabinet na het uitkomen van het NIOD-rapport.

Het persoonlijke geluk heeft echter weinig invloed op het oordeel over de samenleving. Het waarderingscijfer voor de samenleving liep iets terug, van een 6,6 naar 6,4. Het werd er volgens de Nederlanders niet beter op als we kijken naar criminaliteit, wachtlijsten in de zorg en mobiliteit. Het SCP velt dan ook een hard oordeel. 'Het beleid is niet erg succesvol als het gaat om hardnekkige maatschappelijke vraagstukken en politiek gevoelige problemen.' Laat dat nu precies zijn wat Pim Fortuyn ook bloot wist te leggen en waarmee hij velen achter zich kreeg. Maar waar Fortuyn bleef steken in de analyse, geeft Knapen vandaag ook een richting voor de oplossing.

Naar nieuwe verhoudingen

De overheid is er in de afgelopen decennia niet in geslaagd om de problemen op te lossen waarvan mensen vinden dat het een taak is van de overheid om die problemen te lijf te gaan. In 1968 waarschuwde Stikker voor een overheid die ging "gelijken op een gecastreerde kater, die in omvang toenam maar in werkelijkheid impotent was". Dit is de kern van ons probleem: naast slechte resultaten van beleid hebben wij te maken met het creëren van een verkeerd

verwachtingspatroon. De overheid zegt zelden 'nee' wanneer de burger aanklopt. Er is algemeen het gevoel dat iemand die een beroep doet op de overheid zielig is. En zielige mensen moeten geholpen worden. En het is ook een taak van de overheid om ervoor te zorgen dat zij die dat echt nodig hebben worden geholpen. Zeker niet iedereen is zielig en het wordt eens tijd dat de overheid 'nee' leert zeggen. De overheid lost het niet voor u op. Neem uw eigen verantwoordelijkheid. Dat is wat de overheid de aankomende jaren moet communiceren naar de burgers.

Daarnaast is er de ondraaglijke bestuursdruk. Wij kennen niet alleen een formidabele regelzucht; wij, bestuurders, zitten met z'n allen op elkaars lip. Frank Hendriks, bestuurskundige aan de Universiteit van Tilburg heeft een studie gemaakt over de bestuurlijke verschillen tussen vergelijkbare gebieden als Los Angeles en de Randstad, onze Deltametropool. LA heeft 9,8 miljoen inwoners; wij 7,5. LA heeft een omvang van ruim 10.000 km² en wij 11.350. LA heeft 89 territoriale bestuurseenheden en wij 239. LA heeft 485 politieke ambtsdragers en wij maar liefst 4536.¹ Onze bestuurlijke druk is 10-maal zo hoog als daar. En dan maar klagen dat alles zo ontzettend langzaam gaat. Het wordt echt tijd om tot nieuwe verhoudingen te komen. Het gaat daarbij in de eerste plaats om verhoudingen in de bestuurscultuur. Echter, die krijgen alleen een kans als de organisatie van het openbaar bestuur wordt aangepakt.

Binnen de bestaande structuur zal eerst de productiviteit van de overheid sterk moeten worden verhoogd. Aanwezige burgemeesters kunnen daaraan al stevig bijdragen door erop toe te zien, dat in hun gemeenten de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden ondubbelzinnig worden vastgelegd. Wat voor de gemeenten geldt, geldt zeker ook voor de andere overheidslichamen. Onze nieuwe begrotingsystemen met doelstellingen, kostenbepaling en resultaatverplichting helpen u over de brug.

Het duale stelsel, dat inmiddels bij gemeenten en provincies is ingevoerd, zal - na het overwinnen van enige kinderziektes - zeker leiden tot een steviger bestuurscultuur. Niet alleen wethouders moeten op hun qui-vive zijn, ook het ambtelijk management. Immers, die resultaatverplichtingen binden niet alleen de bestuurder, maar ook zijn medewerkers. Het duale stelsel gaat uit van een band tussen burger en bestuur. Laat dat een rechtstreekse band zijn. Het gaat om de rechtstreeks gekozen burgemeester, die zijn eigen wethoudersteam mag kiezen, maar dan ook financieel - aanzienlijk meer dan thans het geval is - zijn eigen

broek moet ophouden. Hij zal moeten leren de lokale belastingbetaler te overtuigen van het nut van een extra OZB-euro ten behoeve van een nieuw gemeentelijk project.

Het duale stelsel kan de raad qua verkiezing en samenstelling niet onberoerd laten. De raden moeten kleiner om enerzijds de kwaliteit van volksvertegenwoordigers te verbeteren en anderzijds het besturen op hoofdlijnen af te dwingen. De raadsleden gaan - via een lokaal districtenstelsel - de burgers in de wijken vertegenwoordigen. Ja, zij zullen de kiezers gaan opzoeken. Hetzelfde zou kunnen gelden voor de provincies en hun bestuurders. Maar ik denk dat in de context van het Europa der Regio's de 12 provincies beter kunnen opgaan in 4 of 5 landsdelen. Opdat o.a. onze Deltametropool slagvaardig zijn plaats in Europa zal kunnen veroveren.

Bij slagvaardige landsdelen is de behoefte aan de "nation-state", zoals wij die nu kennen, aanzienlijk minder en is een drastische vermindering van haar omvang onvermijdelijk en gewenst.

De kern van al deze veranderingen is het terugwinnen van vertrouwen. En zoals Francis Fukuyama in zijn boek terecht stelde: vertrouwen leidt tot lage (transactie)kosten. Dat vertrouwen zal leiden tot deregulering en decentralisatie. Verhoogde productiviteit en kwaliteit. En tot gelukkige burgers, die tevreden zijn met maar ook trots zijn op hun overheid. Immers, the end of government is the good of mankind.

Met deze woorden van John Locke kom ik aan het eind van mijn bijdrage aan deze 'lezing'. Ik ben u zeer erkentelijk dat Den Haag deze lezing aan mij heeft willen opdragen. In de afgelopen 15 jaren hebben wij goed samengewerkt, maar ook heel wat kritische noten gekraakt. In Haaglanden, in de Zuidvleugel, in Zuid Holland kunnen wij niet volstaan met de boel bij elkaar houden. Wij moeten samen met de schop op de schouder de welvaart voor komende generaties veroveren.

Ik heb daar alle vertrouwen in. Op mijn blijvende belangstelling kunt u rekenen. Ook als ik op 31 januari a.s. "de boel de boel laat en met pensioen ga".

Ik heb gezegd.

ⁱ Frank Hendriks, Los Angeles: Stad en wijk in vergelijkend perspectief, in B&M, jg.29, no.3,2002,pp.134-45