

Onder redactie van dr. W.M. Dicke & drs. V.P. van Stipdonk

‘Wantrouwen is een tijdrovende aangelegenheid’

Gesprek met Elco Brinkman



DOOR: WILLEMIJN DICKE & VINCENT VAN STIPDONK

Bouwers en infrabedrijven staan te trappelen om nieuwe wegen, woningen, spoorwegen en dijken aan te leggen. En de burger wil best betalen voor kwaliteit. Toch lukt het maar niet om grote hoogwaardige infrastructurele projecten van de grond te krijgen in Nederland. Hoe komt dat toch? Met de voorzitter van Bouwend Nederland spreken we over ruimte voor particulier initiatief, eindeloze procedures en wederzijds wantrouwen tussen de bouwsector en de overheid. ‘Die perceptie van bouwers als Jacobse en Van Es klopt niet. Voor elke schroef moeten ze een vergunning aanvragen.’

.. 3 ..

Mr. drs. L.C. Brinkman (1948) is waarschijnlijk de machtigste man van Nederland. Op lijstjes eindigt hij steevast in de top. De voormalige kroonprins van het CDA is netwerker en bestuurder van beroep. Of, zoals hij het zelf zegt, ‘brugwachter tussen publiek en privaat’. Meer dan twintig functies heeft de ‘schaduwpremier’ van Nederland, in de bouw, volkshuisvesting, openbaar vervoer, gezondheidszorg, VNO/NCW. Zijn hoofdtaak is het voorzitterschap van Bouwend Nederland, de vereniging van bouw- en infrabedrijven.

Brinkman formuleert zijn zinnen zorgvuldig, zonder ooit te vervallen in beleidstaal. Hij onderstreept het belang van contact met de ‘echte’ wereld, de wereld waarin ondernemers keuzes maken om zich op een bepaalde plek wel of juist niet te vestigen; de wereld waarin bewoners keuzes maken voor een locatie. ‘Dát is de echte wereld. De rest is papier.’

Wantrouwen

Brinkman komt ontspannen binnenwandelen in het kantoor van Bouwend Nederland. Het is acht uur 's ochtends, de gebruikelijke starttijd van zijn werkdag. Zijn belangrijkste missie bij Bouwend Nederland is om de perceptie die men van bouwers heeft te veranderen. 'Het publiek denkt dat een bouwer 's ochtends wakker wordt, de betonmolen aanzet en aan het werk kan. De werkelijkheid is totaal anders. Een groot deel van het werk gaat zitten in processen en procedures. Er moet voor elke schroef een vergunning worden aangevraagd. Het is niet slecht om zaken te controleren, maar hierin is Nederland echt doorgeslagen. Er is een enorm circus aan regels ontstaan, met wantrouwen als basis.'

'Het zijn Marxiaanse beelden van grootkapitaal, vuige types met grote sigaren'

•• 4 ••

Dat wantrouwen tussen ondernemers en politici is volgens Brinkman een van de voornaamste redenen waarom grote infrastructurele werken niet van de grond komen. 'Wantrouwen komt voor een belangrijk deel voort uit gebrek aan kennis. Men weet van elkaar niet goed wat men doet, en waarom men dat doet. Het beeld dat de overheid heeft van ondernemers is vaak een soort 'Jacobse en Van Es'. Men lijkt te denken 'daar heb je weer zo'n ondernemer die aan ons wil verdienen'. Het zijn Marxiaanse beelden van grootkapitaal, van vuige types met grote sigaren.'

Dat wantrouwen is overigens wederzijds. 'Op hun beurt roepen ondernemers al gauw dat de overheid niet goed functioneert. Als ik hen dat hoor zeggen adviseer ik ze altijd om het een tijdje zelf te proberen: vervul eens een politieke functie. De meeste ondernemers staan op grote afstand van de politiek. En dan zeg ik: je moet erbij gaan zitten. Stel je maar verkiesbaar voor de gemeenteraad, Provinciale Staten of de Tweede Kamer. Ondernemers zitten vaak wel in adviesraden of nemen deel aan de eindeloze reeks ronde tafelbijeenkomsten. Maar daar worden de besluiten niet genomen. Ze moeten zich verkiesbaar stellen, meebeslissen. Dan leren ze elkaars positie beter begrijpen.'

Paternalisme

Maar wantrouwen is niet het enige wat mis is. Bouwers zouden graag direct, zonder tussenkomst van allerlei partijen, met de klanten overleggen over de inhoud van hun projecten. Maar de Nederlandse overheid gaat er vanuit dat de burger onmondig en machteloos is. ‘De gemiddelde Nederlander is niet achterlijk. Als consument zijn Nederlanders over het algemeen prima in staat hun eigen besluiten te nemen. Wonen en reizen, de producten waar onze sector vooral aan werkt, zijn ook vormen van consumptie.’

‘Laat die koper toch zelf kiezen’

‘Mensen kunnen zelf kiezen. Bij grote uitgaven hoef je mensen niet aan hun lot over te laten. Waar nodig kan de overheid garanties laten inbouwen. Dat kan via verzekeringspremies, hypotheekvoorwaarden en dergelijke. Het paternalisme is nu veel te groot. Laat die koper toch zelf kiezen. En als hij meer kwaliteit wil, zal hij meer moeten betalen. En in veel gevallen wil die koper dat ook.’

.. 5 ..

Maar burgers zijn niet meer in staat om te kiezen voor kwaliteit en eigenheid. Dat wordt door de paternalistische overheid bijna onmogelijk gemaakt. ‘Dat kwaliteitspunt wordt door de veelheid aan voorwaarden en procedures wegge-masseerd. Er is een wildgroei aan instituties en procedures waarbij de inhoud - wat ga je bouwen - wordt weggedrukt door allerlei aspecten, zoals risicobeheersing, rechtvaardigheid en inkomenspolitiek.’

‘De uitdaging voor Bouwend Nederland is om over dat circus heen met bewoners te praten over wat zij mooi, schoon, ruim vinden, en over hoe zij willen gaan wonen. Degenen die er tussen zitten, de adviserende en controlerende instanties, hebben een algemeen beeld van wat passend en goed en veilig is. Die veelheid aan regels leidt tot een grootste gemene deler, waar kraak noch smaak aan zit.’

De verschraling van de bebouwde omgeving gaat hem aan het hart. ‘Wat we in Nederland niet meer lijken te beseffen is dat kwaliteit geldt kost. Je moet niet altijd in financiële zin het onderste uit de kan willen. Je moet niet sturen op het maximale aantal m² per euro. Het wonderlijke is dat een burger als consument

dit snapt. Die kijkt bij een concreet product niet enkel naar de prijs. Maar de burger als belastingbetaler lijkt dit niet te snappen. Die wil zoveel mogelijk waar voor zijn geld. Kwantiteit gaat boven kwaliteit. Als je ons nu direct - zonder tussenkomst van al die tussengroepen - laat praten met die koper, kunnen we het best uitleggen. En dan wil hij best wat meer betalen.'

Het gebrek aan fatale termijnen

De ondraaglijke traagheid van besluitvormingsprocessen gaat Brinkman in het bijzonder aan het hart. 'Bij grote infrastructuur projecten zijn er veel spelers met vele belangen, waardoor processen eindeloos duren. Er zijn binnen de overheid nauwelijks fatale termijnen: inspraakprocedures en bezwaren en aanvechtingen voor de rechter gaan maar door. Als een bewoner ziet dat zijn buurman voor de rechter wel gelijk heeft gekregen, begint hij zelf ook nog eens een procedure.'

•• 6 ••

'Grote infraprojecten worden gehinderd door verabsolutering van het sectorale belang'

Het continu aanspannen van processen werkt niet alleen vertragend, het belemmert ook een brede afweging van belangen. 'De politiek is er om het algemene belang te bewaken in de brede afweging van belangen. Die weging is nu in de vernieling. Sectorale belangen zijn dominant geworden, en dat leidt tot eindeloos lang door-procederen.' Dat zou anders moeten. Alle belangen zouden geïnventariseerd moeten worden en dan tegen elkaar afgewogen moeten worden. 'Als er dan particulieren zijn die schade lijden, moeten ze gecompenseerd worden. Maar het moet niet zo zijn dat particulieren eindeloos door kunnen gaan met procederen.'

Volgens Brinkman moet het openbaar bestuur weer risico's durven nemen, zich een marge veroorloven. 'Vroeger zat het staatsrecht zo in elkaar dat de minister afwegingen maakte, daarmee naar de Kamer ging om goedkeuring en vervolgens aan de slag ging. Er was een daadkrachtige overheid. En als je het er niet mee eens was, kon je bezwaar maken. Tegenwoordig is de samenleving complexer, dat besef ik natuurlijk ook. Maar je ziet nu dat een groot deel van de besluiten naar de rechterlijke macht is gegaan. De aard van de wetten roept dat op. Rechters willen dat niet, maar kunnen niet anders.'

‘Absurde veiligheidseisen, alsof de tunnel door de Mont Blanc moet’

En zo is het behartigen van het algemeen belang verschoven van de minister naar de rechter. Tegelijkertijd is het ook zo dat de overheid op te veel zaken wordt aangesproken. ‘We hebben elkaar een risicoloze samenleving aangepreerd. Men duldt bijna geen risico of gevaar meer. Zelfs ruw gedrag of onverschilligheid wordt tot overheidsprobleem gepromoveerd. Je ziet het ook bij de tunnels in Nederland. Die veiligheidseisen zijn absurd. Men doet alsof er een tunnel voor de Mont Blanc wordt gebouwd. De veiligheidsmarges zijn extreem. Alles is te bouwen hoor, laat daar geen misverstand over bestaan. Maar de overheid hoeft niet alle risico’s te bedwingen.’

Onmachtige nationale overheid

.. 7 ..

De nationale overheid is vrij krachteloos in grote projecten. ‘Als er landelijk iets wordt vastgesteld, komen VNG en IPO in het geweer en gaat het alsnog niet door. Maar de meeste beslissingen worden elders genomen. De macht van het rijk is uitgehold door Europa en door een sterker lokaal bestuur. De overheid is niet meer in staat om te kiezen. Recent werden er 43 urgente projecten in de Randstad aangewezen. Dat zijn toch veel te veel prioriteiten? Zeker als je ziet dat de overheid kleine zaken al niet voor elkaar krijgt. Zo kunnen we niet eens een hoogspanningsmast in de gemeente Haarlemmermeer onder de grond krijgen. De nationale overheid is onmachtig.’

Daarbij: een groot probleem in de Nederlandse politiek is de toenemende versnippering. ‘Dat leidt tot non-besluitvorming. Door al die kleine partijtjes en door al die splitsingen zijn er geen stabiele coalities meer van 90 of 110 zetels. Door die veelheid aan partijen is besluitvorming binnen de overheid lastig. De overheid zou krachtiger kunnen zijn als er een sterke coalitie van slechts enkele partijen kwam. Helaas zal dat voorlopig in ons verdeelde landje wel een illusie blijven. Een goede eerste stap zou zijn als er een kabinet kwam dat wat onafhankelijker is van de ‘inner circles’ van de politieke partijen. Dan komt er meer creatieve spanning tussen kabinet en parlement, zo is de Grondwet ook bedoeld. Nu dreigt er over elk meningsverschil een kabinetscrisis, alsof er verder niks meer te doen zou zijn buiten zo’n vaak betrekkelijk toevallig opgeblazen geschilpunt. Dat andere kabinet is niet noodzakelijkerwijs een kabinet van

ondernemers – al mogen die er natuurlijk ook in zitten – maar een kabinet waarin de mensen uit de gewone mensenwereld zich meer herkennen. Er moeten mensen worden geworven buiten de bureaucratische elite die nu geleidelijk aan in een eigen wereld is gaan leven.’

Zijn er ook goede ontwikkelingen?

Onmacht, verschraling, versnippering, wantrouwen. Toch is Brinkman niet somber. Er zijn ook goede ontwikkelingen. Zo is er de *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* (Wabo) die zorgt dat je nog maar één omgevingsvergunning nodig hebt, waar je vroeger zo’n 22 vergunningen voor bouwen, wonen, natuur en milieu en dergelijke nodig had. ‘En dan merk je dat het voor veel spelers lastig valt te accepteren dat al die zaken opeens op één moment besloten worden. Maar voor de inwoners is het een zegen.’ Verder is de *Wet op de ruimtelijke ordening* (WRO) volgens hem duidelijk gebaseerd op een visie op gebiedsontwikkeling. ‘Afwegingen worden in een groter geheel gemaakt. Gebiedsontwikkeling maakt het weliswaar nodig om een bredere belangenafweging te maken, met alle gevaren van eindeloze procedures en het laten prevaleren van sectorale belangen, maar je ziet bij de wetgever iets meer het besef groeien dat je moet voorkomen dat sectorale belangen worden verankerd in wetten en procedures.’

Meer particulier initiatief

Brinkman is groot voorstander van meer ruimte voor particulier initiatief. ‘De overheid zou meer privaat moeten opereren.’ In Nederland is men daar huiverig voor, maar dat is raar. ‘Het is prima dat de overheid bij infrastructurele projecten bepaalt waar die plaats moeten vinden. Maar het is raar dat de overheid ook meent dergelijke projecten te moeten uitvoeren en/of exploiteren. Waarom mag een ondernemer een auto maken, maar is het de overheid die de weg moet aanleggen?’

Het betrekken van ondernemers bij infrastructurele projecten heeft vele voordelen. ‘Een ondernemer zal altijd zoeken naar mogelijkheden om winst te maken, door nieuwe toepassingen, slimmer of efficiënter opereren. Dat vind ik ook het aantrekkelijke van publiek-private samenwerkingsconstructies: dat de overheid kan meedelen in de winst.’

Ook zijn er verschillen in financiering en berekening. ‘De horizon is bij de overheid wel erg nabij. Het is toch opmerkelijk dat de rijksoverheid niet met een kapitaaldienst werkt. Daardoor moeten infrastructurele budgetten voor langlopende projecten in jaarbudgetten worden gepast. Dat is absurd. Een ondernemer schrijft dergelijke projecten af op een lange termijn. Natuurlijk is het verklaarbaar dat de politiek een andere horizon heeft. Een politicus kan niet zeggen ‘ik beslis nu, en laat mijn opvolger later betalen’. Maar lagere overheden hebben wel een kapitaaldienst, dus – mits er goede regels worden gebruikt – kan dat wel.’

‘Tijd kost geen geld bij de overheid’

Maar samenwerking is niet altijd makkelijk. ‘Zo is het bijzonder dat de overheid niet aan tijd-management doet. Tijd kost geen geld bij de overheid. Daardoor duren processen te lang. Bij een bedrijf is tijd in de planning en vooral in de kostprijs meegenomen. Tijd is een economische factor. De overheid begrijpt niet altijd dat het nogmaals overdenken, het nogmaals terugkomen op een besluit, iedere keer heel veel geld kost voor de bedrijven.’

.. 9 ..

De politiek lijkt op dit moment nog huiverig om meer particulier initiatief in infrastructures toe te laten. Een van de punten van zorg is dat private bedrijven failliet kunnen gaan. Wat gebeurt er dan? De overheid kan zich niet veroorloven dat de trein dan opeens niet meer rijdt, of dat een weg dan toch niet wordt aangelegd. In Engeland bijvoorbeeld ging de private beheerder op het spoor failliet en heeft de overheid uiteindelijk toch weer de portemonnee getrokken. Critici van private bemoeienis met infrastructuur maken zich zorgen over deze scheve verdeling van risico's en beloningen: in hun ogen plukken de private bedrijven de vruchten als er winst wordt gemaakt, maar moet de overheid opdraaien voor de risico's. Brinkman maakt zich minder zorgen. ‘Natuurlijk kan er een bedrijf failliet gaan, maar dat zijn uitzonderingen op de regel. Het zijn incidenten.’ De regel is dat private bedrijven het beter, sneller, innovatiever en efficiënter doen dan overheden. ‘Het is bij publiek-private samenwerking vaak de overheid die problemen creëert. De overheid wil te zeer sturen in het proces, waardoor het bedrijfseconomisch niet altijd optimaal kan.’

Vaak stelt de overheid, terecht, aanvullende eisen aan de ondernemers. Ook de weduwe in Appelscha moet bediend worden. ‘En daar gaat het vaak mis. Als de

overheid eisen stelt, bijvoorbeeld aan de prijs van het product, dan moet de overheid ook bereid zijn daarvoor te betalen.' Compensatie als middel om publieke waarden te realiseren dus. Verder moet de markt zijn werk doen.

En bij het begrip markt moet men niet enkel aan bedrijven denken. 'Men vergeet volgens mij vaak te gemakkelijk dat investeringen van particulieren een belangrijke pijler zijn onder onze economie, naast consumptiegedrag, zoals het kopen van jurken en televisies. Geld verdienen is niet verkeerd. En de verkoop van dure woningen helpt in de praktijk bijvoorbeeld de bouw van woningen voor mensen met minder geld overeind te houden. Ik heb heus wel oog voor de minderbedeelden, maar je moet niet doen alsof de overheid dat probleem alleen maar kan oplossen door overal inkomenspolitiek op los te laten. Daar is de belasting voor uitgevonden. Het gros van de projecten moet je domweg op bedrijfseconomische gronden bekijken.'

•• 10 ••

De belangrijkste opgave: openbaar vervoer

'Tussen infra enerzijds en vastgoed anderzijds gaapt nu een diep ravijn, terwijl we in dit volle land juist op zoek moeten zijn naar meer gecombineerd ruimtegebruik. Dan moet je enerzijds als overheid partijen dwingen met elkaar de ruimte te delen, en anderzijds dan ook niet eindeloos gaan liggen pielen over de oplossingen die de markt in gezamenlijkheid aanreikt. Waar is nu in heel Nederland een overkluizing te vinden over de grote infrastructuur of een ondertunneling of een ombouwing, waarin je echt toegevoegde waarde ziet? Misschien een enkel kantoor op de westelijke randweg bij Amsterdam, maar dan houdt het wel ongeveer op.'

Het verbeteren van het openbaar vervoer voor het woon-werkverkeer is volgens Brinkman echter de belangrijkste infrastructurele opgave. 'Dat is overigens voor de bouwwereld ook in financiële zin interessant, want wij verdienen meer aan openbaar vervoer dan aan wegen. Het OV-net moet grondig worden uitgebreid. Nu is er echter een enorme onmacht om over de gemeentegrenzen heen te komen en om projecten van de grond te tillen. De metro, die stelt in Nederland toch niets voor? In het buitenland slaagde men er 100 jaar terug al in om in steden als Berlijn, Parijs en Londen prachtige metronetwerken aan te leggen, en in die tijd had men ook echt geen geld. Toch heeft men het gedaan, en daar profiteert men nog altijd van. Je ziet het bij al die steden die iets willen bereiken, zoals bijvoorbeeld de Olympische Spelen, dat zij als eerste de infrastructuur

gaan verbeteren. En terecht. Ik reis graag met de auto, maar ik ga naar Parijs met de TGV.'

Om de grote projecten van de grond te kunnen tillen, moet de overheid meer onderscheid tussen korte en lange termijn maken. 'Men moet beter beseffen dat investeringen in infrastructuur een 'multiplier effect' hebben: infrastructuur is de voorwaarde voor de ontwikkeling van een regio of een land. We moeten niet alleen naar de directe opbrengsten kijken. Tegenwoordig moet het hier en nu geld opleveren, voor men voor iets wil betalen.'

Brinkman zit in een uitstekende positie om de overheid hierbij te ondersteunen. 'Ik heb ook jaren aan de andere kant gezeten. En ook nu doe ik er wel degelijk wat aan. Ik reik de overheid suggesties aan om de zaak vlot te krijgen. Dat ik beide perspectieven ken, helpt daar ontzettend bij. Je verbetert de besluitvorming niet door te gaan schelden. Ik ben vooral aan het werk om het wantrouwen te verminderen. Wantrouwen is een tijdrovende aangelegenheid. Ik poog het wantrouwen tussen publiek en privaat af te breken, om te kunnen bouwen aan een beter Nederland.'