

Achter de dijken

De watersnood heeft niet alleen veel emoties losgemaakt bij deltabewoners wier have en goed door het water bedreigd werd, maar ook problemen aan de oppervlakte gebracht die te maken hebben met het functioneren van het openbaar bestuur, de staat en de democratie¹. Boze burgers vragen zich af hoe het mogelijk is dat de dijkverzwaring zo lang op zich heeft laten wachten, terwijl de plannen daarvoor al tien jaar of langer klaar liggen. Ministers en lokale bestuurders zijn met elkaar in de clinch geraakt over wie er nu eigenlijk de coördinerende bevoegdheid voor de bestrijding van de wateroverlast heeft. Om erger te voorkomen, heeft premier Kok in allerijl een Deltawet voor de dijken gelanceerd en beraadt het kabinet zich over het uitvaardigen van een Noodwet om slepende procedures buiten werking te stellen die de dijkversterking kunnen ophouden. Kennelijk wordt de eeuwige strijd tegen het water, waarin de staat der Nederlanden zijn oorsprong vindt, dezer dagen niet op de meest efficiënte wijze gevoerd. Hoe komt dat en hoe kan het beter?

Om de gang van zaken te begrijpen, is het goed kort in de geschiedenis te duiken. Zoals bekend behoort het leveren van zuiver collectieve goederen tot de oudste staatstaken. De klassieke nachtwakerstaat richtte zich primair op de zorg voor de veiligheid van de burgers door leger, dijken en politie. Daarbij paste een krachtig gezag om de uitvoering en financiering van de voorzieningen desnoods met harde hand af te dwingen. In de tweede helft van de vorige eeuw en in de loop van deze eeuw kwamen de waarborgstaat (handhaving van de rechtsorde) en de welvaartsstaat (bescherming van de burger tegen economische risico's) tot ontwikkeling. Dit mondde uiteindelijk uit in de verzorgingsstaat met als ultieme doel door herverdeling van inkomens en kansen de burger zo goed mogelijk te beschermen tegen de wisselvalligheden van het leven.

De verandering in de aard van de goederen die door de staat worden voortgebracht (herverdeling), ging ook andere eisen stellen aan de politiek. Veel minder draait het om beslissers die de veiligheid kunnen organiseren, veel meer om overleggers en onderhandelaars die een zo groot mogelijk draagvlak voor de maatschappelijke herverdeling kunnen creëren. In dat beeld passen omzichtige bewegingen en langdurige procedures om alle tegenstrijdige belangen uiteindelijk zoveel mogelijk onder één noemer te brengen. Het vereist een ander type politicus dat minder geschikt is om dijken aan te leggen. Want als het water rijst, is geen overleg nodig, maar actie.

Dat het hier niet om een toevallig fenomeen gaat, zien we als we naar de voorziening van andere zuiver collectieve goederen kijken. De bestrijding van de criminaliteit is een van de hoogste politieke prioriteiten van het moment. Ook hier wordt gevraagd om een deltaplan tegen de misdaad. De criminaliteitsbestrijding loopt echter vast in bestuurlijke competentie-

kwesties en het onvermogen van de politiek om overtuigende lijnen voor de misdaadbestrijding uit te zetten. Waar de politiek het laat afweten, grijpen uitvoeringsinstanties hun kans. Politiechefs stuppelen in de media het te voeren criminaliteitsbeleid uit. Rijkswaterstaat bepaalt waar de dijken moeten komen. Generaals maken uit welke taken het leger moet verrichten. Keuringsinstanties bepalen (althans tot voor kort) wie recht heeft op een WAO-uitkering.

Het antwoord op die ontwikkeling is niet dat de nationale politiek zich meer met de uitvoeringspraktijk moet gaan bemoeien. Daar past juist uiterste terughoudendheid. De zinvolheid van een ver doorgevoerde scheiding van beleid en uitvoering werd tijdens de watersnood bevestigd door de effectiviteit waarmee de organisatie van de hulpverlening op lokaal niveau is verlopen. Burgemeesters, dijkgraven en provinciebestuurders waren de functionarissen om wie het draaide. Landelijke politici hadden het nakijken. In voorkomende gevallen werden Kamerleden zelfs van de plekken des onheils geweerd. De positie aan de zijlijn riep bij sommige politici echter onvrede omtrent hun rol in het Hollands drama op. Zo probeerde minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken de algehele coördinatie van de hulpverlening naar zich toe te trekken, hoewel duidelijke redenen daarvoor ontbraken. Het illustreert slechts een dieper liggend probleem: een nationale politiek die zoekt naar haar rol in het verschuivende politieke krachtenveld. Aan de ene kant immers wordt het politieke domein uitgehold door overheveling van bevoegdheden naar supranationaal niveau (Brussel), aan de andere kant vraagt effectief bestuur om decentralisatie van bevoegdheden naar het lokale niveau en van uitvoerende taken naar op afstand geplaatste agenties en andere uitvoeringsorganen.

Het is natuurlijk te gemakkelijk om onze ministers en Kamerleden te verwijten dat zij niet het uiterste hebben gedaan om de veiligheid van Nederlandse ingezetenen te waarborgen. Zoals altijd gaat het om een afweging van prioriteiten en kunnen niet alle politieke aandacht en middelen op één onderwerp worden geconcentreerd. Belangrijker is het te beseffen dat er structurele oorzaken zijn, waardoor de voorziening van zuiver collectieve goederen, zoals veilige dijken, in het gedrang is geraakt. Die problemen kunnen alleen worden opgelost als de politiek voor zich zelf een krachtiger rol opeist, niet in de vorm van meer bemoeienis met de uitvoering, maar in het maken van heldere beleidskeuzen en het toezien op de nauwlettende nakoming daarvan.

L. van der Geest

1. Zie ook H. Smeets, Het water, de staat en de democratie, *NRC Handelsblad*, Zaterdag bijvoegsel, 4 februari 1995.