

Nu het algemeen belang op 1

Luigi van Leeuwen

© 2025 Luigi van Leeuwen / Uitgeverij U2pi

Titel: Nu het algemeen belang op 1

Auteur: Luigi van Leeuwen

Uitgeverij U2pi BV, Den Haag, www.uitgeveriju2pi.nl

Druk: Jouvboekdrukkerij.nl

ISBN 978 94 9343 707 4

NUR: 320

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de uitgever. Geen enkel deel van dit boek mag worden gebruikt voor het trainen van kunstmatige intelligentie.

Inleiding

0. Wie ik ben	8
1. Waarom ik dit boek schrijf?	24
2. Kritiek op het overheidsfunctioneren	30
3. Het Huis van Thorbecke moet in de steigers	47
4. De vierde macht steeds groter	63

Waar en waarom gaat het mis?

5. Werk aan Uitvoering: Probleemanalyse en Handelingsperspectief	72
6. Lage drempels, hoge dijken: Remkes waarschuwt	79
7. Scheiding beleid en uitvoering	87
8. Klem tussen balie en beleid: de menselijke maat terugvinden	101

Zet de regionale wildgroei op een goed democratisch spoor

9. Uit de hand gelopen 'overlappendeken' van functionele regio's	112
10. Zo kan het wel: Bestuurlijke regionale ecosystemen	120

11. Het nieuwe midden-bestuur:
25 Provincies – nieuwe stijl 134

Uitdagingen voor de nabije toekomst:

Er moet wat gebeuren

12. Het moet uit zijn met
de verwaarlozing van
de democratische rechtsstaat 140
13. Hoe komt Nederland
in beweging? 150

Ambtelijke verantwoordelijkheden

14. ‘Ambtelijke ruimte en
praktische wijsheid’ 160
15. Secretarissen – Generaal:
een slapende macht 168
16. Staat van de Uitvoering 2024 –
Doorbreek de status-quo 178
17. Hoe kan de rijksdienst
duurzaam verbeterd worden? 190

Actiepuntenplan voor een sterke overheid 197

Laatste woord! 202

Inleiding

0. Wie ik ben
1. Waarom ik dit boek schrijf?
2. Kritiek op het
overheidsfunctioneren
3. Het Huis van Thorbecke
moet in de steigers
4. De vierde macht steeds groter

Inleiding

0. Wie ik ben

‘Je kunt de Rotterdammer wel uit Rotterdam halen, maar nooit Rotterdam uit de Rotterdammer.’¹ Wat een heerlijke zin en het is nog waar ook. Ik spreek voor mezelf en ik heb zo’n zelfde gevoel bij het horen van het lied van Peter Blanker: *Wat ik heb met Rotterdam*. Als je, net als ik, bent geboren in het jaar voor het bombardement van 14 mei 1940, dan vind je dat gevoel niet zo vreemd. Immers, die gebeurtenis verwoestte niet alleen de binnenstad, maar zette definitief een punt achter het verleden van de tweede stad van ons land. Wat resteert zijn Zadkine’s beeld de *Verwoeste stad*, het indrukwekkende Vredesraam in de Laurenskerk en het standbeeld van Erasmus daarvoor.

Al een paar dagen na het bombardement, op 18 mei 1940, gaf het gemeentebestuur, na overleg met de Kamer van Koophandel, opdracht voor het plan van de Wederopbouw van de stad. Dat was ‘the spirit’!

¹ Lotfi El Hamidi, NRC, 24/25 augustus 2024.

Opnieuw beginnen en aan je toekomst bouwen!

‘Bouwen aan de stad’ was voor mij de uitdaging om na mijn studie economie de politiek in te gaan. Bij de gemeenteraadsraadverkiezingen van 1966 werd ik, via een restzetel, lid van de Raad van Rotterdam. Dit betekende ook het lidmaatschap van de commissies Stadsontwikkeling & Verkeer, Kunstzaken, Sport & Recreatie en het Archief. Ik heb er niet alleen met volle teugen van genoten, maar ook van heel dichtbij meegemaakt ‘wat er komt kijken’ bij de ontwikkeling van een wereldhaven als Rotterdam. Het zijn ervaringen die nodig zijn om op voort te kunnen bouwen. In de gemeenteraad heb ik Dian Schut² ontmoet, mijn latere vrouw, dat is natuurlijk het mooiste wat je mee kunt maken.

Dan volgt de bestuurlijke fase in mijn leven: ik werd lid van het dagelijks bestuur van het

² Zij was toen ik haar in de gemeenteraad van Rotterdam ontmoette lid van de KVP-fractie. Zij was jurist en directiesecretaris bij Meneba. Na de totstandkoming van het kabinet Den Uyl besloot zij lid te worden van de VVD. Zij was korte tijd actief als advocaat, daarna onder andere bestuurslid van de Nederlandse Vrouwenraad, lid van Provinciale Staten, voorzitter Emancipatieraad en landelijk voorzitter van de VVD.

Openbaar Lichaam Rijnmond, het gewestelijk bestuur van Rotterdam en 22 andere gemeenten. Het was een (bijna) vierde bestuurslaag in het Huis van Thorbecke. Bijna, omdat het bestuur en de leden van de Rijnmondraad rechtstreeks door de bevolking werden gekozen, maar de bestuurlijke ontwikkeling van het gebied afhankelijk werd gesteld van de welwillendheid van de inliggende gemeenten. Dat bleek een bron van voortdurende verspilling van bestuurlijke, politieke en ambtelijke energie. Maar het was wel interessant voor mij als beginnend bestuurder, waarbij ik bovendien kennismaakte met collegiaal bestuur met de portefeuille Financiën, Personeelszaken en Onderwijs. Ook interessant was de politieke minderheidspositie tegenover de uitstekende, aardige, maar geharnaste sociaaldemocraten. Ik deed een hoop ervaring op met de oprichting van het nu nog bestaande DCMR, de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond, en met de start van de ook nu nog steeds functionerende AVR, de Afvalverwerking Rijnmond. Maar ik kon de bui al zien aankomen: de PvdA wilde na de verkiezingen geen liberaal meer in het dagelijks bestuur. Wat

te doen? Allereerst mijn politieke huid zo duur mogelijk verkopen, maar ik keek toch wel even om me heen naar een interessant alternatief. Mij leek het burgemeesterschap wel wat. Er kwam een vacature in het Rijnmondgebied, vlakbij Rotterdam: in Capelle aan den IJssel, een overloopgemeente van 34.000 inwoners. Het was een zwaar religieus dorp met dertien denominaties, een linkse meerderheid in de raad en gevangen in een zogenaamd artikel 12 – status. Daar zaten ze waarschijnlijk niet op een liberaal te wachten, maar ik solliciteerde toch. De Commissaris van de Koningin, Maarten Vrolijk³, belde op 2 januari 1975 dat ik op 3 februari kon beginnen. Weer bouwen aan, nu aan mijn gemeente, een groeikern in de dop met heel veel problemen: bestuurlijke, politieke, ambtelijke, sociale en financiële!

Het bijzondere aan het burgemeesterschap is dat je naast het oplossen van al die problemen dagelijks bezig bent voor je inwoners. Je bent bij uitstek het luisterend oor voor wat er speelt, wat de mensen bezighoudt en waarvoor ze jou en/of je mede-

³ Voorheen onder andere oud-Kamerlid en minister crm in het kabinet-Cals.

werkers nodig hebben. Je bent de dichtstbijzijnde 'overheid' en daar wordt ook wat van verwacht. Ik heb hier geleerd hoe die overheid in elkaar steekt en hoe die steeds weer moet werken om aan de redelijke verwachtingen van de burgers te kunnen voldoen. In mijn proefschrift *De gemeente centraal* is de ontwikkeling van Capelle aan den IJssel uitvoerig aan de orde gekomen.⁴

Wat ook voor het welzijn van de gemeente en haar inwoners van grote betekenis bleek te zijn, waren de netwerken waarin de gemeenten in het algemeen en hier de groeikernen in het bijzonder zich bevonden.

Zo heeft het regionaal bestuur, het Openbaar Lichaam Rijnmond, op uitstekende wijze gewerkt aan de totstandkoming van het kabinetsbesluit van 7 december 1976 om Capelle aan den IJssel tot groeikern aan te wijzen. De gemeente kreeg daardoor de financiële mogelijkheden om de woningbouw en de daarbij behorende sociale voorzieningen te realiseren. Voorts was er een

⁴ Luigi van Leeuwen, *De gemeente centraal. Om de doeltreffendheid van het binnenlands bestuur*, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1989, p. 146 -167.

pressiegroep van groeikernen, de zogeheten SOS – gemeenten die maandelijks in een der groeikernen vergaderden om zo de druk op Den Haag voelbaar te houden. Omdat ‘groeikernen’ niet een Nederlandse vondst was, maar afgeleid van de Britse ‘new towns’, waren er ook leermomenten van buiten het eigen land. Zeker nadat op Frans initiatief de International New Towns Association werd opgericht, waarvan ik jarenlang het secretariaat heb mogen vervullen. De toegevoegde waarde van dit soort organisaties is dat zij een ontmoetingsplaats vormen voor de vele professionals en bestuurders, die in deze sector bezig zijn.

Het succes van de Nederlandse groeikernen wekte in de loop van de jaren tachtig de jaloezie op van de vier grote steden, die, zoals bijvoorbeeld Rotterdam, hevig verstrikt waren geraakt in hun eigen politieke binnenbrandjes. Maar, zoals dat ook in de geopolitiek vaak gebeurt om de eigen problemen te maskeren, de steden zochten een externe vijand. Het nieuwe grotestedenbeleid moest maar betaald worden uit het budget van de groeikernen. En ja hoor, mijn eigen VVD ging

daarmee akkoord. Enige Schadenfreude in 1986: negen zetels verlies! Met veel plak- en pleisterwerk haalde het groeikernenbeleid 1990, het jaar waarin de SOS-gemeenten hun lobbyclub ophieven. Wij deden dat met een mooi wetenschappelijk boek⁵, waarvan ik als voorzitter het ‘Woord vooraf’ mocht schrijven.

Een andere ‘bijvangst’ uit mijn bestuurlijk bestaan lag op een heel ander vlak. Vlakbij Capelle aan den IJssel staat het complex van de ‘economische’ afdeling van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het was opgefallen dat er op deze universiteit geen aandacht werd besteed aan het vak ‘openbare financiën der lagere overheden’, zoals bijvoorbeeld wel in Tilburg. Zo ontving ik aan het begin van de jaren tachtig een verzoek om een paar uur vrij te maken om als docent dit vak aan doctoraal studenten te geven. Dat was een leuke uitdaging om me nog extra in de gemeentefinanciën te verdiepen. Ik werd daarna zelfs uitgenodigd om lid te worden van de prestigieuze landelijke Raad voor

5 A. Faludi en A.J. van der Valk, *De groeikernen als hoekstenen van de Nederlandse ruimtelijke planningsdoctrine*, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1990.

de gemeentefinanciën. Met alle opgedane kennis en ervaring durfde ik het zelfs aan in mijn vrije tijd het eerdergenoemde proefschrift te schrijven.

Zo kwam het einde van de jaren tachtig in zicht en werd het tijd om Capelle aan den IJssel te verlaten. Er kwam een vacature in Zoetermeer. Opnieuw een groeikern, dus heb ik gesolliciteerd.

Zo'n benoemingsprocedure neemt enige tijd in beslag, waarin jezelf pas tegen het einde in beeld komt en een gesprek krijgt op het Provinciehuis en – als het goed gaat – op het departement bij de minister van Binnenlandse Zaken. Ondertussen stonden de kranten in Zoetermeer en omstreken – de kaboutertjes hadden het kennelijk gehoord en doorverteld – vol met berichten over de kandidaten voor het burgemeesterschap. Ze deugden of ze deugden niet. Maar als je die kranten niet leest, gaat het leven gewoon door. Op een zonnige zomermiddag in juni 1988 werd ik door de commissaris Schelto Patijn⁶ gebeld met de mededeling dat ik per

⁶ Voorheen onder andere kamerlid en lid Europees parlement, later burgemeester van Amsterdam.

1 september tot burgemeester van Zoetermeer was benoemd.

Zoetermeer ademde een heel andere sfeer dan Capelle aan den IJssel. De stad was verder in haar ontwikkeling: meer mensen, meer hoogbouw, heel veel graffiti, meer voorzieningen. Ook bestuurlijk en ambtelijk was het meer gesetteld, maar kende wel vele uitdagingen, met name de Floriade van 1992. De organisatie ervan was heel uitdagend, zeker ook voor de nu aangetreden burgemeester!

Had ik in Capelle aan den IJssel aan het begin van de groeikernontwikkeling leiding mogen geven, in Zoetermeer was de ontwikkelingsmotor al heel stevig op gang. Van interne bestuurlijke dan wel financiële problemen was hier geen sprake. Het was een goedlopende trein, een sprinter! Maar toch...

Zoetermeer was heel hard gegroeid sinds het einde van de jaren zestig. De gemeentelijke organisatie was – net als indertijd in Capelle aan den IJssel – blijven stilstaan in

het traditionele secretariemodel. De ambtelijke organisatie moest op de schop om de slagvaardigheid op peil te houden en te verbeteren. Zoetermeer was nogal in zichzelf gekeerd, terwijl zijn boodschap op allerlei maatschappelijke gebieden best mocht worden gehoord. Het omturnen van een grote ambtelijke organisatie kost veel tijd en eindigt nooit. Modellen worden ontworpen, besproken, nog eens besproken, aangepast en uiteindelijk ingevoerd. Zoetermeer koerste op een hoofdafdelingenmodel af. Uiteindelijk bleven er drie afdelingen over: Bestuur, Welzijn en Stadswerken. Er is veel energie in gaan zitten, niet alleen ambtelijk!

Een Structuurplan 2010 was in voorbereiding. Een inbreng van buiten kon geen kwaad. Zo maakte een twaalftal deskundigen van het Urban Land Institute (ULI) uit de Verenigde Staten de discussie over de toekomst van de stad aanzienlijk spannender. Met het rapport *Zoetermeer, the Netherlands Best Kept Secret* lag er een extra impuls op tafel.