

# Overheid en recreatie

[93 : 911]

H. VAN RIEL  
Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

Over Overheid en Recreatie wordt veel gedacht en geschreven. Een aantal belangstellende landgenoten staat met wensen en plannen klaar. Maar wijlen de beroemde Joodse Duitse bankier Hans Fürstenberg, naar mijn gevoel een van de scherpzinnigste en tegelijkertijd meest praktische mensen die in de laatste honderd jaren hebben geleefd, had de volgende stelling:

„Eens in de week krijg ik bezoek van een man met een aardig idee, eens in het jaar van een man met een aardig idee dat voor uitvoering in aanmerking komt en eens in de drie jaar van een man met een aardig idee dat voor uitvoering in aanmerking komt en die er zelf achter wil gaan staan en zijn eigen geld en reputatie in de waagschaal stelt.”

Met de nodige wijzigingen en aanvullingen kunt U ditzelfde betoog ten opzichte van een groot aantal planologische denkbeelden houden. Ik onderstreep hierbij reeds nu dat niemand van U verwacht dat U uw eigen geld in de realisatie steken zult, eventueel echter wel uw reputatie.

Het is niet aan mij U te vertellen wat wij aan recreatieterreinen in Nederland nodig hebben en waar deze moeten liggen. Dat is het vak van de planologen, denk-planologie, en om daarover te spreken acht ik mij niet competent. Een vak op zichzelf, waarover U vandaag van een vakbeoefenaar hebt gehoord.

Mij gaat het om de verwerkelijking van grote recreatieplannen binnen de Nederlandse politiek-staatsrechtelijke, staatkundige, financiële en psychologische verhoudingen van 1968 en komende jaren. Ik tracht daarbij het onderscheid tussen het „Sein” en het „Sollen” niet uit het oog te verliezen. Mijn uitgangspunt is slechts dat die recreatieterreinen er moeten komen; het is niet mijn bedoeling aldus handelende of daarover pratende een bepaalde ideologie, bijvoorbeeld mijn eigen ideologie, te laten meespelen of wereld en mensen in dit verband te verbeteren. Bovendien ben ik gewoon te werken volgens het beginsel dat tegenover zo weinig mogelijk offers in tijd het grootst mogelijke succes moet kunnen worden bereikt. Daaruit volgt dat het een zinloze bezigheid is een paar jaar later met een recreatieplan klaar te komen omdat die tijd gebruikt is terwille van het uitleggen aan de mensen, hoe zij samen behoren te werken.

Ik herhaal, de methode die ik ga verkondigen, is er slechts op gericht plannen te voltooien zonder neven-oogmerken. Het idealisme zit hier in een toegankelijk recreatieterrein, in gegeven feitelijke verhoudingen, voor zoveel mogelijk mensen bereikbaar; niet in de manier waarop het tot stand komt.

Op het ogenblik vindt in Nederland een verbitterde strijd plaats om de verdeling van het vermoedelijk te kleine nationale spaarvolume. Er is veel geld nodig voor zaken als diepte-investering in de industrie, onderwijsfaciliteiten, defensieaanschaffingen, wegenbouw, Deltawerken: infrastructuur, in het algemeen. Grote recreatieobjecten kosten geld. Moeten dus een plaats in

het prioriteitenschema bij de verdeling van de landsgelden krijgen. Daarbij is duidelijk dat deze plaats lang niet de eerste zal zijn, wat in de praktijk betekent dat relatief bescheiden bedragen ter beschikking worden gesteld, niet dat er niets gebeurt of gebeuren kan. Wanneer men niet heel duidelijk is wordt men vaak verkeerd begrepen. Veel luisteraars en lezers horen of verstaan wat zij denken te horen, dan wel te lezen.

Ik resumeer derhalve op dit punt gekomen dat ik het niet zal hebben over: a. de vraag hoe belangrijk de recreatie nu eigenlijk is in verhouding tot andere objecten van overheidszorg; b. over de vraag of de Staat niet aan meer geld kan komen. Wie dat doet verlaat het terrein van het „Sein” en verhuist naar het terrein van het „Sollen”; verwacht de zaken.

Voorts herhalend: Ieder is het er over eens dat de grote recreatieobjecten er moeten komen, wat dat betreft hebben wij de wind psychologisch mee en het Rijk en de lagere overheidsorganen zijn volledig bereid geld in stijgende, maar op het totaal van de overheidsuitgaven gezien steeds bescheiden, mate ter beschikking te stellen.

Dat was dus het punt investeringskosten *grosso modo*.

De volgende vraag is: Wie investeert. Een praktisch buitengewoon belangrijk vraagstuk. Wij kennen sinds Napoleon en Koning Willem I en in de tegenwoordige vorm sinds Thorbecke de verdeling van het Staatsinkomen over begrotingen, bij het land, bij de provincie, bij de gemeente. Geld kan alleen worden uitgegeven door de Overheid wanneer het ergens op een begrotingshoofdstuk staat. Zaken die niet onder een begroting vallen kunnen van overheidswege niet worden gefinancierd. Nu is de verdeling van het geld over de begrotingen geen kwestie van abstracte doelmatigheid. Tanks worden gekocht namens de Minister van Defensie, wegen aangelegd namens de Minister van Waterstaat.

Min of meer in de realiteit — en hiertoe behoort zo iets vaags als de publieke en parlementaire opinie, de kans op het voortleven bij komende generaties van de herinnering aan een bepaalde minister en dergelijke — is het voor de minister en zijn hoofdamttenaren niet aantrekkelijk wanneer de eindbeslissing over het uitgeven van geld op bepaalde punten naar andere bewindslieden en andere ambtenaren verhuist. Men stuit met andere woorden te allen tijde — mensen blijven mensen, vooral als zij in traditionele collectiviteiten handelen — op bezwaren wanneer men nieuwe bronnen van uitgaven creëert in een tijd dat voor alles geld te kort is. Dit klemt te sterker als de verplaatsing van een deel van de overheidstaak hiermee gepaard gaat. Bovendien zijn binnen de departementen en binnen het Staatsgeheel bepaalde verdelingsnormen, ook al weer traditioneel gebonden. Publieke opinie en parlement weten nu eenmaal sinds onheuglijke tijden dat Defensie, Waterstaat en Onderwijs duur zijn.

In breder verband gezien valt uit het bovenstaande wel af te leiden dat infrastructuurwerken, die geen traditioneel gelduitgevend adres achter zich hebben en geen ambtelijk apparaat met historisch aanzien, moeilijk aan hun trek komen, ook in het verband van een Kabinet.

Wij hebben een tweede nota Ruimtelijke Ordening. Of daar iets van terecht komt lijkt mij zeer de vraag. De budgetdragers, zoals de Nederlandse Spoorwegen, Rijkswaterstaat, het gemeentebestuur van Rotterdam, alle met knappe ambtenaren voorzien, storten zich aan algemene filosofieën precies zoveel als hun past. Wezenlijke eenstemmigheid van een Kabinet in deze affaires is ook heel moeilijk te bereiken, om de geschetste redenen.

De Minister van Financiën en de Thesaurier-Generaal hebben reeds een soort overwichtige positie. Geen minister als staatsman-in-den-dop wenst een Minister van Ruimtelijke Ordening met zijn Directeur-Generaal als hyperpotente figuren aan de horizon te zien verschijnen. A fortiori geldt dit voor de Directeur-Generaal van de Rijkswaterstaat, de directie van de Nederlandse Spoorwegen en dergelijke instanties. Kortom: wie grote recreatieobjecten wil doen aanleggen, zou in beginsel bij de lagere publiekrechtelijke lichamen moeten terecht komen.

Minder grote apparaten, meer kans dat een enthousiast geworden gedeputeerde of wethouder zich achter de kwestie stelt. Maar helaas leidt deze weg tot weinig. Zowel qua investeringsmogelijkheden als qua budgettaire mogelijkheden, rente, afschrijving, onderhoud, personeel, zijn die mogelijkheden thans zeer beperkt en daar zal wel geen verandering in komen. Tenzij men het land verdeelt in twee of drie departementen van de grootte van de provincie Zuid-Holland en deze min of meer autonome gebieden eigen uitgebreide financiële mogelijkheden en verantwoordelijkheden, dus heffing van belasting van eigen inwoners, geeft.

Op het ogenblik komt men bij de departementen van mejuffrouw Klompé en de heer Schut terecht wanneer het gaat om de financiering van grote recreatieobjecten. Daar staat men met open armen klaar om U te ontvangen, wel natuurlijk met alle gepaste ambtelijke voorzichtigheid en kritiek. Echter: terugverwijzend naar wat ik over budgetdragers zei, wat deze departementen krijgen voor recreatiedoeleinden is royaal bemeten speel- en huishoudgeld, geen infrastructuurfinanciering, ook niet voor recreatieobjecten, wanneer men tenminste alle daaromtrent ontwikkelde gedachten au serieux zou willen nemen.

Badinage apart, er kan met een jaar of twintig heel wat voor elkaar komen, zij het lang niet genoeg. Daarvoor moet echter aan een aantal voorwaarden worden voldaan:

a. Goedkoop werken. Vooral nooit dogmatisch zijn. Elke inkomensmogelijkheid van het te ontgraven zand, via de coca cola en de croquetten, tot het gebruik van het sanitair toe, benutten als inkomensbron. Waar technisch mogelijk hekken zetten en entrée's vragen. Huren, pachten en precario's tot de vrije marktwaarde laten oplopen en dergelijke.

Achter mijn stelling op dit punt zit, ik herhaal het, geen enkele ideologie of politieke voorkeur. Mijn enig richtsnoer is, wanneer men grote recreatieobjecten werkelijk voor het publiek beschikbaar wil zien, dat men, om de voorbereidingen gefinancierd en goedgekeurd te krijgen, de netto-uitgaven zoveel mogelijk moet drukken.

Wanneer de Staatsinkomsten ruimer vloeien, de besparingen groter worden, bijvoorbeeld doordat een bepaalde politieke richting die dit wenst het te zeggen krijgt, kan men veel meer voor niets gaan doen.

b. Dispositiemogelijkheid over geld en leiding van de uitvoering concentreren. Ook dit is in zekere zin een prioriteitenkeuze. Eigenlijk zou het beter zijn alles in onderling overleg tussen lagere publiekrechtelijke organen, onder inspraak en goedkeuring van gemeenteraden en Provinciale Staten voor te bereiden en te laten verrichten. De Staat zou daarbij dan alleen als subsidiant optreden, respectievelijk de hoofdamttenaren in allerlei adviserende hoedanigheden.

Voor kleinere objecten functioneert dit systeem uitstekend.

Voor grotere objecten zeer vermoedelijk niet. Hier geldt het zoveel hoofden zoveel zinnen, de belangen lopen vaak uiteen, eigen denkbeelden van bestuurders van allerlei pluimage en kaliber kunnen te veel een rol gaan spelen.

Voornamelijk echter zijn de financiële vooruitzichten voor de lagere publiekrechtelijke lichamen zó slecht en zullen de bijdragen van het Rijk zozeer overwegen dat het functioneel aangewezen lijkt de Staat ook de hoofdzeggenschap en de algemene supervisie te geven.

Dit alles neemt natuurlijk helemaal niet weg dat contacten met en inspraak van lagere besturen nodig blijft. Zulks ter handhaving van zoveel mogelijk politieke democratie en ook omdat het onwijs zou zijn van deskundigheid, contacten en inzicht van de veelal goed geïnformeerde lagere bestuurders en hun staven geen gebruik te maken.

Maar het principe blijve daarbij: wie betaalt beslist en draagt ook de verantwoordelijkheid. Tenslotte moet de Staat zich de nationale prioriteitenbepaling, en in dat vlak vallen grote recreatieobjecten, niet uit handen laten trekken. Dat gevaar bestaat bij ons stellig.

Een lager publiekrechtelijk lichaam dat in feite boven zijn budgetaire mogelijkheden uitgaat en een te ruim beroep op de kapitaalmarkt doet, forceert op die manier handelend dat anderen te zijner tijd hun prioriteiten niet of later vervuld zien, omdat de Staat de schuldige gemeente of provincie moet helpen kasschulden te consolideren. In dier voege worden dan besparingen aan de Staat, aan particulieren of aan andere lagere publiekrechtelijke organen gedwongen ontnomen.

Dit spel mag zich ten aanzien van de aanleg van grote recreatieobjecten niet herhalen. Voorzover gemeente en provincie bescheiden financieel bijdragen hebben zij natuurlijk ook recht op bescheiden inspraak.

Tenslotte wijst nog iets in de richting van een concentratie; ik denk hierbij aan de kwestie der grondverwerving. In de eerste plaats mag hier van opbieden of een verschillende prijspolitiek geen kwestie zijn. In de tweede plaats, hoever men met de prijzen gaan wil, kan behalve van de onteigeningsrechter, van veel verschillend politiek en maatschappelijk inzicht afhangen. Hier behoren, functioneel democratisch gezien, slechts de Staten-Generaal de controlerende of mede-wetgevende parlementaire functie uit te oefenen.

Gezien het feit dat provincie en gemeente ten dele inspraak zullen moeten

hebben, ten dele dit ook staatsrechtelijk hebben — bestemmingsplannen en streekplannen — lijkt het zonder meer niet gewenst bestuur en uitvoering aan een bestaande, in eigen tradities levende, departementaal-gebonden dienst op te dragen.

Men zou kunnen denken aan de volgende splitsing:

- a. Technische voorbereiding: een overheidsdienst of een ingenieursbureau.
- b. Financieel bestuur in de vorm van een organisatie, zoals bijvoorbeeld de Dienst van de Zuiderzeewerken, waarbij de lagere publiekrechtelijke organen wel vertegenwoordigd zijn, maar de Staat uiteindelijk beslist.
- c. Uitvoering bij aanbesteding als normaal.

Persoonlijk lijkt het mij dat men het snelste werkt als men organen, als onder *b* bedoeld, per object vormt, maar met belangrijke personele unies voor wat het Rijksaandeel in de bezetting met mensen betreft.

Het eerste initiatief en de eerste geheel schetsmatige voorbereiding kan, zo dunkt mij, het beste van onderop komen. Groepgemeenten of een provincie.

Ik besluit er mee met nogmaals te herhalen dat ik de door mij voorgestelde gang van zaken lang niet in alle opzichten de ideale vind, maar dat op deze wijze handelend in de financiële, maatschappelijke en politieke realiteit van heden en morgen het snelste resultaten worden bereikt.

De oplossing via een verdere decentralisatie van het landelijk apparaat naar grote secundaire bestuursseenheden, met eigen financiering, wil mij zelf, functioneel gezien, op de lange duur als de geschiktste voorkomen.