

>> *Uit overtuiging*

De ontregelde samenleving

Uit overtuiging Uit overtuiging Uit overtuiging Uit overtuiging Uit overtuiging Uit overtuiging Uit overtuiging

CDAWI

Wetenschappelijk
Instituut

| De ontregelde samenleving

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in de vertegenwoordigende lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Postbus 30453, 2500 GL DEN HAAG

Telefoon (070) 34 24 874

Fax (070) 39 26 004

Email wi@cda.nl

Internet www.cda.nl/wi

ISBN/EAN 978-90-74493-77-2

Den Haag, september 2011, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

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 schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

Korte samenvatting	7
1 De samenleving is ontregeld	11
2 Overmatige bureaucratie	15
2.1 Wat is bureaucratie?	16
2.2 Wanneer is bureaucratie overbodig?	17
2.3 Hoe ontstaat overmaat aan bureaucratie?	21
2.4 Complexiteit gaat over in chaos	30
2.5 Samenvatting	31
3 Destructieve regels	33
3.1 Subjectieve regeldruk	34
3.2 Wie hebben last van te veel regulering?	38
3.3 Regelzucht	43
3.4 De strijd tegen regelzucht	56
3.5 Samenvatting	61
4 Christendemocratisch perspectief	61
4.1 Christendemocratische visie op de samenleving	62
4.2 Kan de samenleving de verantwoordelijkheid aan?	67
4.3 Er is een sociaal-culturele crisis	74
4.4 Concluderende samenvatting	85
5 De samenleving ontregelen	87
5.1 Meer samenleving	90
5.2 Minder regels	95
5.3 Eenvoudigere regels	102
Literatuurlijst	109

Voorwoord

Al lang wordt in de politiek gesproken over vermindering van overmatige bureaucratie. Gebleken is dat het geen eenvoudige zaak is om dat doel te verwezenlijken. Dit rapport dat op verzoek van het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut is opgesteld wil daarom een spade dieper steken en heeft ook de sociaal-culturele omstandigheden onderzocht die een te veel aan bureaucratie in de hand lijken te werken. Als we de achterliggende oorzaken in beeld hebben gebracht, kan vanuit daar gewerkt worden aan een christendemocratisch perspectief. In dit perspectief laten we veel meer verantwoordelijkheid aan de samenleving over en worden mensen op die verantwoordelijkheid aangesproken.

In de huidige benadering is er te veel aandacht voor incidenten. De verwachting van burgers dat de overheid risico's kan wegnemen en een gulzige houding van de overheid, zijn ingrediënten voor het ontstaan van overmatige bureaucratie. Aanvaarding van risico's, accepteren dat er dingen fout kunnen gaan en het geven van vertrouwen zijn een alternatief voor controle en sturen en beheersen door middel van regels. We doen dit in het besef dat de samenleving immers niet maakbaar is. Door het geven van vertrouwen ontstaat ruimte voor de samenleving, voor burgers, professionals en ondernemers. De overheid kan zich dan focussen op haar eigen taken en die goed uitvoeren, in het besef dat in een complexe wereld de overheid steeds minder taken adequaat kan uitvoeren. De overheid moet de maatschappij door regels en procedures niet ingewikkelder maken dan nodig. Houd het eenvoudig is het devies.

Voor de totstandkoming van dit rapport is het bestuur van het WI veel dank verschuldigd aan de begeleidende klankbordgroep. De klankbordgroep stond onder voorzitterschap van mr. H.M.C.M. van Oorschoot en bestond uit de volgende leden: prof. dr. J.A. de Bruijn, mr. drs. J.L. Burggraaf, prof. dr. R.J.M. Dassen, prof. dr. R.H.J.M. Gradus, drs. J. van Hoorn MPA, G.P.J. Koopmans (adviseur), ing. T.R.C. de Lange, drs. D.P. Noordhoek, drs. J.P. Sterrenburg en drs. R. van Zwol. Het rapport is samengesteld door drs. E.J. van Asselt. Ook is met verschillende personen gesproken voorafgaand aan de opstelling van dit rapport. Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut is ook hen erkentelijk voor hun waardevolle bijdragen.

Drs. B. Kamphuis
Waarnemend Voorzitter
Wetenschappelijk Instituut voor
het CDA

Prof. dr. R.H.J.M. Gradus
Directeur
Wetenschappelijk Instituut voor
het CDA

Korte samenvatting

Stroperige procedures, tegenstrijdige regels, uitgebreide formulieren; iedereen heeft wel ervaringen met bureaucratie. De term bureaucratie roept vooral negatieve associaties op. Bureaucratie is in principe een neutraal fenomeen. Pas als er te veel van is, wordt het een probleem. Overmatige bureaucratie ontstaat door verkoking en regelzucht. In extreme gevallen kunnen kafkaëske toestanden het gevolg zijn. De menselijke autonomie komt dan in het gedrang. Gelukkig is het meestal minder dramatisch en hebben we vooral last van te veel regels en procedures.

Er zijn drie belangrijke oorzaken van overmatige bureaucratie. In de eerste plaats is de illusie aanwezig dat de maatschappij maakbaar is. Het geloof dat de overheid de samenleving kan verbeteren en dat gevaren kunnen worden uitgebannen, leidt tot enorm veel regels en controle. In de tweede plaats leidt wantrouwen tot regels. De lage acceptatie van fouten en het zware accent op controle veroorzaakt regelzucht. In de derde plaats is er een onbedwingbare neiging in organisaties tot bureaucratisering.

De christendemocratie heeft de vitaliteit van de samenleving hoog in het vaandel. Het zelforganiserende vermogen van de samenleving wordt onder druk gezet door pogingen om ongewenst gedrag via regels om te buigen. Het is, om bureaucratie tegen te gaan, essentieel om de idee los te laten dat de samenleving maakbaar is en meer uit te gaan van vertrouwen in mensen.

Bureaucratie wordt pas concreet in de dagelijkse praktijk van mensen. Ondernemers storen zich aan het ontbreken van samenhang in regelgeving. Professionals lopen tegen belemmerende regels aan bij de uitvoering van hun dagelijkse taken. Die regels zijn overigens lang niet altijd van de overheid afkomstig, maar vaak van de eigen organisatie of sector. Burgers tot slot hebben bijvoorbeeld last van regels wanneer ze zich inzetten als vrijwilliger of als ze zorg nodig hebben.

Regels kunnen heel hinderlijk zijn, bijvoorbeeld omdat ze tegenstrijdig zijn of vaak veranderen. Ook bureaucratische procedures kunnen heel storend zijn, bijvoorbeeld doordat er overbodige vragen worden gesteld: de overheid vraagt naar informatie waarover ze zelf beschikt. Uiteraard moeten regels ook gehandhaafd worden. Echter het toezicht op de naleving van regels is versnipperd en is te weinig gebaseerd op een integrale risicoanalyse.

Ondanks alles inspanningen, lukt het niet goed om de regelzucht terug te dringen.

We kunnen constateren dat de overheid overbelast is geraakt. Ze heeft te veel regels en procedures gemaakt zodat veel overmatige bureaucratie is ontstaan waar burgers, ondernemers en professionals last van hebben. De diepere oorzaak hiervan

moet gezocht worden in een sociaal-culturele crisis, waardoor de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving uit het lood is geslagen.

De crisis is enerzijds toe te schrijven aan gulzig gedrag van de overheid. Vanuit een idee van maakbaarheid van de samenleving heeft ze haar bevoegdheden opgerekt naar domeinen die vroeger toebehoorden aan de civil society. Zo zijn de leefstijl van mensen en de sociale cohesie in buurten en wijken aandachtsgebieden van de overheid geworden. Daarnaast is de eigen werkwijze van de overheid sterk onder invloed komen te staan van bedrijfskundige principes, wat leidt tot meer bureaucratie. Ook maatschappelijke organisaties die door de overheid worden gefinancierd, moeten steeds meer verantwoording afleggen op grond van financiële cijfers.

De andere kant van de medaille is dat de burger ook verwacht van de overheid dat ze problemen oplost die vroeger niet als overheidstaak werden gezien. De samenleving is minder goed zelf in staat maatschappelijke problemen ter hand te nemen en legt de onzekerheden op het bordje van de overheid. De achtergrond hiervan is dat het omgaan met risico's ons zwaar valt. Het liefst zien we dat die collectief worden afgedekt door de staat. Gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt minder gezien als iets van burgers onderling. De individualisering van de samenleving heeft hier zeker mee te maken. Bovendien maakt de grootschaligheid van maatschappelijke verbanden het niet eenvoudiger voor burgers om samen problemen ter hand te vatten.

Het gevolg van deze dubbele beweging – de burger die het probleem bij de overheid parkeert en de overheid die daar gulzig op inspringt – is dat de overheid wordt overvraagd en overbelast raakt. De organisatievorm bureaucratie, die in zichzelf onmisbaar is, is als reactie hierop te vaak ingezet en ook op domeinen waar de overheidslogica ongewenst is. We kunnen niet voortgaan op dezelfde weg, want die leidt tot verdere ontregeling van de samenleving.

Een paradigma shift is nodig op drie vlakken. In de eerste plaats zal meer ruimte voor de samenleving moeten komen. De samenleving is veel vitaler dan we denken. Er gebeurt heel veel wat buiten beeld blijft. Tal van maatschappelijke initiatieven zoeken oplossingen voor maatschappelijke dilemma's. Burgers en organisaties willen ook heel veel zelf doen en moet hiervoor de ruimte krijgen. Dat betekent dat we maatschappelijke variëteit tolereren en dus niet ter wille van de gelijkheid ingrijpen; dat is cruciaal in het onderwijs, de zorg enzovoort.

In de tweede plaats moet de overheid vooral doen waar ze goed in is, in de wetenschap dat ze in een steeds complexere maatschappij in steeds minder dingen goed is. De overheid moet heel terughoudend zijn met het sturen van de samenleving. De focus moet liggen op de taken die alleen door de overheid kunnen worden gedaan. Voor het overige is de rol van de overheid aanvullend op de samenleving en moet ze de maatschappelijke ontwikkelingen in goede banen leiden. In feite gaat het bij meer ruimte voor de samenleving en een kleinere overheid om twee kanten van dezelfde medaille.

Bureaucratie maakt meer kapot dan ons lief is. De overmatige aandacht voor het voorkomen van fouten en de overreactie op incidenten leidt tot heel veel regelgeving en procedures. Dit remt vernieuwing en leidt tot lagere productiviteit omdat veel tijd verloren gaat aan registreren, informeren en controleren; tijd die niet aan het echte werk besteed kan worden.

In de derde plaats zal de overheid de complexiteit van de maatschappij niet verder moeten vergroten door eigen regels, omdat de nadelige effecten van ingrijpen al snel groter zijn dan de voordelen. Overheidssturing is in een moderne globale netwerksamenleving lastig. De overheid moet zich realiseren dat de werkelijkheid complex is en dat geen regel die complexiteit kan matchen. De complexiteit van de samenleving moet in de samenleving zelf worden opgevangen. Daar ligt ook de basis voor maatschappelijke solidariteit. De grote nadruk op gelijkheid speelt de overheid in deze parten. Bureaucratie werkt goed in standaardsituaties, maar schiet te kort als maatwerk gewenst is. De pogingen om via regulering aan uiteenlopende situaties tegemoet te komen, leidt al snel tot uitzonderingen in wetten, uitvoerige procedures en gedetailleerde berekeningen. De effectiviteit van regelingen is gebaat bij eenvoud.

Een dergelijke radicale omwenteling is moeilijk en zal de nodige voeten in de aarde hebben. Het belangrijkste is dat de verandering wordt ingezet en consequent wordt volgehouden totdat het nieuwe patroon is ingesleten.

1 | **De samenleving is ontregeld**

Waarover gaat dit rapport?

Wat is bureaucratie? Hoe ontstaat het? Wanneer wordt het een probleem? En hoe komen we er van af? Deze vragen komen aan bod in dit rapport en lopen uit op de centrale vraag: Hoe kan overmatige bureaucratie worden verminderd?

De samenleving is ontregeld

In onze samenleving ergeren veel mensen zich aan de bemoeizucht van de overheid en aan de grote hoeveelheid regels. Die bemoeizucht en regels zorgen voor veel en ergerlijke bureaucratie. Concreet gaat het om mensen die het belastingformulier niet snappen. Om ouders die zich afvragen waarom ze zo veel formulieren moeten invullen om bij een crèche ingeschreven te kunnen staan. Om vrijwilligers die zich afvragen wie er nog bestuurslid wil zijn van een sportvereniging omdat het zo veel werk is geworden. Om thuishulpen die zich afvragen waarom ze precies drie minuten en 24 seconden mogen besteden aan het aantrekken van steunkousen van een oudere. Van dit soort ergerlijke en onnodige bureaucratie willen we af.

Maar de afkeer van overbodige bureaucratie is meer dan alleen ergernis. Het zit dieper. Het heeft ook te maken met het gebrek aan grip en de onmogelijkheid er iets aan te veranderen. Het raakt aan een gevoel dat anderen de controle hebben overgenomen en dat men zelf machteloos staat. Het is een gevoel van vervreemding die mensen ervaren bij grote organisaties die niet lijken te luisteren, bij leiders van organisaties die het contact met de werkvloer verloren lijken te zijn, bij andere mensen omdat die zulke andere waarden en normen lijken te hebben. Het gevolg is dat de betrokkenheid afneemt, dat men het gevoel kwijtraakt deel uit te maken van een groter geheel.¹

Ontbureaucratiseren met een visie

De praktijk leert dat we overbodige bureaucratie een veelkoppig monster is dat zich niet eenvoudig laat overwinnen. De ene regel is nog niet geschrapt of de andere duikt op. Het streven naar minder bureaucratie laat zich klaarblijkelijk niet makkelijk omzetten in daden. Dat is de reden dat we in dit rapport een spade dieper willen steken.

We zullen in dit rapport uiteraard aandacht besteden aan regels, maar ook aan de onderliggende mens- en maatschappijvisie. Want hoe we in het leven staan, is bepalend voor onze omgang met elkaar en met situaties die we niet in de hand hebben. We kunnen proberen alles krampachtig te beheersen, maar we kunnen er ook voor kiezen los te laten en te accepteren dat er dingen fout gaan. Dat maakt een groot verschil. Wanneer we ten diepste geloven dat de maatschappij maakbaar is en dus vervolmaakt kan worden door ons eigen toedoen, dan zullen we door middel van regels en wetten proberen te sturen en zal de tolerantie voor fouten en afwijkingen

1 | Govert Buijs, 'Gespreide verantwoordelijkheid: ruim baan voor bevoegdheid en kleinschaligheid', in: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Waardevast. Over de uitgangspunten van het CDA*, Den Haag, 2011.

gering zijn. Controle is dan nodig om na te gaan of burgers en organisaties geen misbruik maken van overheidsregelingen.

In dit rapport wordt betoogd dat de idee dat de samenleving maakbaar is, moet worden losgelaten. Als we dat al niet uit overtuiging zouden doen, dan zal het niet lang duren voordat de regelgeving op grote schaal in zijn eigen staart bijt. De snelle veranderingen in de maatschappij als gevolg van globalisering en technologische vernieuwing zijn namelijk niet bij te benen met regelgeving en leiden steeds meer tot het tegendeel, namelijk onbeheersbaarheid vanwege te veel aan bureaucratie. Het loslaten van het ideaal van de maakbaarheid betekent dat het paradigma van waaruit de overheid handelt, moet worden bijgesteld. We willen in dit rapport vanuit een christendemocratische mens- en maatschappij een visie op regels formuleren en daarmee een route aangeven hoe de samenleving kan worden ontregeld. In die visie is er veel ruimte voor vrijheid en verantwoordelijkheid van mensen.

De kracht van de samenleving

De christendemocratie heeft de vitaliteit van de samenleving hoog in het vaandel. Mensen maken en vinden hun eigen verbanden, zoeken elkaar op, spreken elkaar aan en doen een beroep op elkaar. Al die talloze bewegingen naar elkaar toe tellen op en maken de samenleving. Het gaat als vanzelf – maar is niet vanzelfsprekend. Er zijn twee specifieke bewegingen die het zelforganiserende vermogen van de samenleving onder druk zetten. De ene vatten we samen onder de noemer ‘vermarkten’ en is in feite de trend om alles op geld waardeerbaar te maken. De ander vangen we in de term ‘verstatelijking’ en omvat alle pogingen om ongewenst gedrag via regels om te buigen. De twee samen zijn zo succesvol dat ze de samenleving vastzetten; gevangen in geld en regels.

Eerder schreef het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA dat markt, overheid en samenleving ieder hun eigen logica en kracht hebben.² De kunst is om ieder domein zo goed mogelijk tot zijn recht te laten komen en het ene domein niet het andere te laten overheersen. De overheidslogica is heel geschikt voor bureaucratie, maar niet voor de samenleving. Het probleem met te veel overheid in het maatschappelijke domein is dat de overheid naar haar aard alleen neutrale diensten kan leveren omdat ze er voor iedereen is, terwijl mensen zich willen herkennen in de waarden die worden uitgedrukt in de dienst. Evenmin is de logica van de markt het meest passend als het gaat om het realiseren van maatschappelijke belangen. Het probleem met te veel markt is dat het veronderstelt dat we de producten kunnen waarderen en verhandelen, terwijl sommige zaken voor mensen van onschatbare waarde zijn. Zowel regulering als een zakelijke benadering zijn nodig in maatschappelijke organisaties, maar ze mogen niet het dominante sturingsmechanisme worden, want dat leidt tot verstatelijking en verzakelijking en zet de logica van de samenleving onder spanning.

2 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Op zoek naar de kracht van de samenleving*, mei 2011. Zie p. 35 voor een toelichting op de logica's.

De invloeden van de markt en de overheid zijn geen zaken die ons overkomen. Ze zijn beide het product van onze wens die samenleving vorm te geven en er onze boterham mee te verdienen en rechtszekerheid aan te ontlenen. En dat doen we goed. Ook daarin zien we de kracht van mensen terug. Maar juist dat succes zorgt ervoor dat we als het ware verslaafd zijn geraakt aan die twee manieren om de samenleving te organiseren, via financiële prikkels en door wetten en regels.

Maar we kunnen de samenleving ook anders vormgeven en uitgaan van vertrouwen in mensen. Dat leidt er toe dat we zaken minder snel op geld waarderen en minder gemakkelijk in regels kunnen vangen, maar het is wezenlijk voor onze vitaliteit. Die vitaliteit willen wij vanuit onze christendemocratische mensvisie meer ruimte geven. Daarom werken we hard aan de ordening van de markt en waarschuwen er voor om alles op geld te waarderen. Daarom ook willen we de pogingen tot ontbureaucratisering een nieuw elan geven.

Omdat we samen die samenleving zijn, is het uiteindelijk ook een opdracht aan onszelf om van het middel van de regels vandaan te blijven. Niet alleen de overheid is verslaafd aan regels, dat geldt ook voor onze bedrijven en instellingen. We zullen allemaal moeten afkicken.

De ontregelde samenleving

Door al het geregeld is de samenleving ontregeld geraakt. Ze functioneert minder goed dan wenselijk. De overheid is zich te veel gaan bemoeien met zaken die behoren tot de verantwoordelijkheid van burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers. Ze moet zich richten op haar kerntaken. Ze moet ruimte bieden aan mensen en hun organisaties zodat die hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen. Dat betekent minder regulering. De samenleving moet worden ontregeld. De titel - 'De ontregelde samenleving' - omschrijft derhalve zowel de huidige situatie als een ideaal.

2 | **Overmatige bureaucratie**

Dit hoofdstuk start met een behandeling van het fenomeen bureaucratie. We beantwoorden de vraag wat we precies onder bureaucratie verstaan en wanneer bureaucratie overbodig is. Een overmaat aan bureaucratie is uiteraard ongewenst. Maar hoe kan het dat die overmaat toch ontstaat? We behandelen drie oorzaken, die later in het rapport uitgebreider terugkeren. Tot slot wordt, om scherp te krijgen waar functionele bureaucratie overgaat in overmatige bureaucratie, het verschil geschetst tussen complexiteit en chaos.

2.1 Wat is bureaucratie?

Betekeningen van bureaucratie

In het gewone taalgebruik heeft bureaucratie drie betekenissen.³ Het kan verwijzen naar een (1) bestuursvorm, (2) organisatorische vorm of (3) werking van de bureaucratie. In de eerste betekenis van bureaucratie als bestuursvorm is het een aanduiding van de inrichting van het bestuur. Vandaar de term ambtenarenheerschappij. In de tweede betekenis van bureaucratie als organisatorische vorm verwijst het naar de manier waarop de organisatie is ingericht. Een bureaucratische organisatie is gericht op verantwoord handelen en efficiency en derhalve op regels en procedures. Het kent daarom een sterke hiërarchische structuur, duidelijk afgebakende verantwoordelijkheid, schriftelijke communicatie en regels die discipline vereisen zonder persoonlijk initiatief. In de derde betekenis duidt bureaucratie op het te rigoreus vasthouden aan officiële maatstaven en voorschriften. Dit kan in het uiterste geval leiden tot een anonieme, soms meedogenloze bestuursmachine. De term Kafkaësk hoort daarbij. Dit komt niet alleen voor bij overheden, maar zeker ook bij ondernemingen. De voorbeelden van bureaucratie bij grote bedrijven waar burgers tegen aanlopen zijn legio. In de eerste twee betekenissen is bureaucratie een neutrale term. De derde betekenis duidt op een probleem.

Bureaucratie, bureaucratisering en bureaucratisme

Bestuurskundigen hanteren in het kader van bureaucratie drie verschillende termen: bureaucratie, bureaucratisering en bureaucratisme. In de klassieke betekenis verwijst bureaucratie naar de organisatie van de overheid, de ambtelijke dienst of het ambtelijk apparaat. De tweede term, bureaucratisering, verwijst naar de groei van het ambtelijk apparaat. De derde term, bureaucratisme, verwijst naar de negatieve kanten van bureaucratie, namelijk wanneer bureaucratie te ver is doorgeschoten en contraproductief is geworden.⁴ In dit rapport spreken we van overmatige of overbodige bureaucratie als we doelen op de bestuurskundige term bureaucratisme.

3 | De term bureaucratie komt uit het Grieks. In de term herkennen we de term bureau, niet in de zin van tafel, maar van kantoor. In kratie valt het Griekse werkwoord *krateo* (κρατεω) te herkennen, wat 'heersen' betekent, maar ook het zelfstandig naamwoord *kratos* (κρατος), wat onder andere 'machtsuitoefening' betekent. Letterlijk vertaald krijgen we dan bureauheerschappij of ambtenarenheerschappij

4 | Arno Korsten, *Inleiding in de bestuurskunde*, z.j.

Te veel van het goede

In de bestuurskundige optiek heeft bureaucratie exclusief betrekking op de overheid. In het alledaagse taalgebruik wordt bureaucratie breder gebruikt en niet beperkt tot de overheidsorganisatie. Ook ondernemingen of maatschappelijke organisaties kunnen bureaucratisch zijn en bureaucratisch handelen. Kenmerkend voor bureaucratie is een wijze van organiseren en omgaan met regels en voorschriften. In het vervolg van het rapport spreken we met name over de werking van bureaucratie en de negatieve gevolgen daarvan. Bureaucratie als zodanig is niet verkeerd, maar een overmaat van bureaucratie of een overmaat van bureaucratisch handelen is schadelijk voor een goed functioneren van de maatschappij. Bureaucratie is dan te veel van het goede.

2.2 Wanneer is bureaucratie overbodig?

Wat is overbodige bureaucratie?

In dit rapport richten we ons op de schaduwkant van bureaucratie. Daar waar een te veel is aan bureaucratie en wanneer bureaucratie overbodig is. Overbodige bureaucratie is het gevolg van een suboptimale inzet van het middel bureaucratie. De Kafkabrigade, die bureaucratische toestanden onderzoekt waar geen touw aan vast is te knopen, hanteert bij monde van Arre Zuurmond en Jorrit de Jong de volgende definitie:

“Overbodige bureaucratie verwijst naar alles wat èn niet noodzakelijk of behulpzaam is voor een efficiënte en verantwoorde uitvoering van wettelijke taken, èn negatieve gevolgen heeft voor burgers, bedrijven, professionals of ambtenaren zelf.”⁵

Deze definitie van overbodige bureaucratie bevat een paar termen die verschillend kunnen worden geïnterpreteerd. ‘Overbodig’ is een subjectief begrip aangezien aan de term ‘wettelijke taken’ een politieke invulling voorafgaat. De wet is niet altijd uitputtend en de politieke opvattingen verschillen over wat een taak van de overheid is. Wat ‘wettelijke taken’ zijn, is een uitkomst van een politiek proces. Wat in regels vastgelegd wordt, is een politieke keuze. Een efficiënte bureaucratie kan gebruikt worden om slechte wetten uit voeren. We zullen ons in dit rapport daarom ook moeten bezinnen op de taken van de overheid.

Waarom is een te veel aan bureaucratie een probleem?

De suboptimale inzet van het middel bureaucratie heeft ernstige gevolgen. Kort gezegd: het kost geld, kost tijd en gaat ten koste van vertrouwen.

5 | Jorrit de Jong en Arre Zuurmond, *Een Aardig Begin. De aanpak van overbodige bureaucratie in Nederland (2003-2010)*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2010, p. 6.

Stellig is er een *economisch nadeel*.⁶ Te veel regels leiden tot extra transactiekosten.⁷ Daardoor kost het ondernemers meer om een product te maken of een dienst te leveren en daalt de arbeidsproductiviteit. Daarnaast worden dynamiek en innovatie afgeremd en ondernemerschap verstoord. Dat kost de samenleving niet alleen veel geld, maar kan in sectoren die maatschappelijk van groot belang zijn, zoals zorg en onderwijs, ook leiden tot een gebrek aan arbeidskrachten. Veel innovaties in de zorg komen niet verder omdat ze vastlopen in het moeras van regels. Ook wordt een land met veel bureaucratie minder aantrekkelijk als vestigingsland voor buitenlandse ondernemingen. Jaarlijks komen er honderd regionale hoofdkantoren van multinationals bij in Europa. Die kijken bij het zoeken naar een geschikte vestigingslocatie ook in hoeverre de wet- en regelgeving het ondernemen in de weg zitten. Voor de internationale concurrentiepositie van Nederland is het van belang dat een deel van de regionale hoofdkantoren in ons land komt.

Maar er zijn ook andere redenen. Door te veel bureaucratie neemt het *vertrouwen* in het handelend vermogen van de overheid af en dat is uiteindelijk schadelijk voor de rechtsstaat. Burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat de overheid goed functioneert en niet door haar eigen regelzucht in de weg wordt gezeten.

Tot slot kost overheidsregelgeving ook heel veel *tijd*. Van ambtenaren, maar zeker ook van burgers en bedrijven. De kosten en baten van regelgeving moeten met elkaar in balans zijn.

Regeldrift en verkokering

Bureaucratisme manifesteert zich op twee dominante manieren: in regeldrift en verkokering. Regeldrift wil zeggen dat er te veel regels worden gemaakt. Door verkokering zijn de regels ook nog eens niet op elkaar afgestemd omdat ambtenaren uit verschillende kokers niet met elkaar overleggen. Het gezamenlijke resultaat is een woud aan regels dat niemand meer kan overzien.

Hoe kunnen we het fenomeen regeldrift verklaren? Veel regels ontstaan door verzoeken van mensen. Ook een cultuur van risicomijding en wantrouwen, waarin weinig fouten worden getolereerd, leidt tot regels en procedures. *Last but not least* hebben mensen ook een belang bij regels. Burgers zijn liever overgeleverd aan algemene regels dan aan individuen uit angst voor willekeur en corruptie.

Bij verkokering hebben de afzonderlijke ambtelijke afdelingen ieder hun eigen logica en beleid zonder deze af te stemmen op die van de andere afdelingen. Een voorbeeld van verkokering is het geval waarin iemand wel een vergunning krijgt voor de bouw van een garage, maar niet voor de aanleg van de uitrit.

Verkokering ontstaat doordat domeinbelangen botsen of doordat niet wordt samengewerkt. Deze spanning kan lang in een organisatie voortduren. Patstellin-

6 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Op weg naar houdbare overheidsfinanciën. Een verkenning van de financiële kaders in de volgende kabinetsperiode*, Den Haag, 2010, hoofdstuk 4.

7 | Oliver Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets and Relational Contracting*, New York, 1985.

gen tussen kokers blijven bestaan wanneer dilemma's tussen afdelingen niet naar een overstijgend bestuurlijk niveau worden getild, zodat knopen kunnen worden doorgehakt.

Een ander soort oorzaak van verkokering wordt veroorzaakt door het strikt gescheiden organiseren van beleid en uitvoering. Dan ontstaat een kloof tussen uitvoering en management, of tussen leefwereld en systeemwereld. Wat in theorie werkt, hoeft in de praktijk nog niet goed te functioneren. Wetgeving die niet aansluit bij de werkelijkheid kan in de uitvoering grote complexiteit veroorzaken. Ook binnen een zelfde ambtelijke dienst kunnen verhoudingen verkokerd zijn, bijvoorbeeld wanneer beleid en wetgeving totaal niet bij elkaar aansluiten, een nog steeds voorkomende praktijk. Als gevolg van verkokering kunnen mensen tussen wal en schip raken.

Een andere vorm van verkokering doet zich voor wanneer burgers of ondernemingen te maken hebben met verschillende overheidsinstanties tegelijkertijd. Wanneer deze overheidsinstanties elk geen verantwoordelijkheid hoeven af te leggen aan een gezamenlijk hogere instantie, is het heel lastig wanneer zij allen hun eigen inschatting en afweging maken van eenzelfde situatie. Dit doet zich bijvoorbeeld voor in de ruimtelijke ordening wanneer zowel de provincie (bestemmingsplan), de gemeente (welstand) en het waterschap (waterveiligheid) over een bouwplan gaan. Het wordt nog complexer wanneer ook de (rijks)monumentencommissie (monument) een rol heeft. De burger raakt klem tussen de verschillende instanties en staat er alleen voor. Het bestuursapparaat raakt met zichzelf in de knoop omdat coördinatie ontbreekt.

De paradox is dat het tegengaan van verkokering kan leiden tot nieuwe bureaucratie. Integraal beleid vereist namelijk coördinatie en leidt zo eerder tot meer dan tot minder bureaucratie. Ontkokering zorgt dan voor vergelijkbare problemen als verkokering, waardoor het middel zo mogelijk nog erger is dan de kwaal. Het tegenovergestelde moet volgens de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) gebeuren, namelijk minder coördinatie van bovenaf en meer praktische oplossingen.⁸ De RMO pleit voor de logica van de dienstverlening in plaats van die van de verkokering. Vaklieden kunnen in de uitvoering prima samenwerken. Dat werkt beter dan integraliteit en coördinatie op bestuurlijke niveau.

Kafka in de polder

Wanneer de regel drift en verkokering grootse vormen aannemen, kan de bureaucratie Kafkaëske trekken krijgen. Er ontstaat dan "een bureaucratie waarin het niet meer duidelijk is waarom bepaalde regels en procedures worden toegepast", aldus nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer, die veel zaken onder ogen krijgt die

8 | Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Briefadvies Sociaal Bezuinigen*, Den Haag, 2010, p. 4.

Kafkaësk overkomen.⁹ Ten diepste staan volgens hem in veel zaken de autonomie van de mens tegenover de bureaucratie. Voor burgers kan het voelen alsof ze worden meegevoerd door een raadselachtige reusachtige kracht.¹⁰ Brenninkmeijer definieert kafkaësk als “iets wat op raadselachtige wijze beangstigend, bedreigend is en vooral slaat op een overgeperfectioneerde samenleving die zich aan de controle van de individu onttrekt.”¹¹ De systeemwereld van de bureaucratie dringt dan de leefwereld van de burger binnen, om in termen van de socioloog Jürgen Habermas te spreken.¹² Dit is een belangrijke bron van vervreemding.¹³

In Nederland hebben we geen boosaardige bureaucratie, maar wel boosmakende bureaucratie. Burgers kunnen klem komen te zitten tussen tegenstrijdige regels en conflicterende procedures wanneer ze te maken hebben met verschillende overheidsorganisaties. Er is dan sprake van disfunctionele bureaucratie.

AKKEFIETJE MET DE FISCUS

“Ik had laatst als burger een akkefietje met de fiscus. Dan stel je een vraag en krijg je antwoord van een automaat, een computer. Ik correspondeerde twee maanden met een computer, een kafkaëske ervaring. Toen werd ik nijdig en schreef een brief naar de staatssecretaris. Daarop werd ik gebeld door de belastingdienst Eindhoven, die opeens door een persoon vertegenwoordigd was. De dienst kreeg een gezicht. En het probleem was binnen vijf minuten opgelost: persoonlijk contact werkt.”¹⁴

Een bureaucratie kan geen maatwerk bieden

De socioloog Max Weber (1864–1920) zag al dat bureaucratieën kunnen ontaarden. Hij onderkende hierin een bedreiging van de menselijke vrijheid. De rationaliteit van de bureaucratie kan een bedreiging vormen voor de vrijheid van de mens en diens autonomie. Weber sprak van een ‘stahlhartes Gehäuse’, een ijzeren kooi waarin mensen gevangen raken. De systeemwereld van de bureaucratie is dan sterker dan de leefwereld van de mensen.¹⁵

Naar haar aard sluit de systeemwereld van de bureaucratie niet goed aan bij de leefwereld van de burger. Een bureaucratie is het meest efficiënt wanneer ze onpersoonlijk is en werkt met standaardoplossingen. Een bureaucratie wordt minder

9 | Alex Brenninkmeijer, ‘Kafka als icoon’, Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2010, *Het mes erin?!*, p. 58.

10 | *Idem*, p. 59.

11 | *Idem*, p. 58.

12 | Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, 1981.

13 | Govert Buijs, ‘Gespreide verantwoordelijkheid: ruim baan voor bevlogenheid en kleinschaligheid’, in: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Waardevast. Over de uitgangspunten van het CDA*, Den Haag, 2011.

14 | Citaat uit een interview met René Ficq (voormalig officier van justitie en procureur-generaal), ‘Hoe rotter de staat, hoe meer regels’, opgenomen in: Willy Francissen en Jeanine Mies, *Het sprookje van burger en bestuur*, 2009.

15 | Zie ook Patrick Dassen, *De onttovering van de wereld. Max Weber en het probleem van de moderniteit in Duitsland 1890-1920*, Amsterdam, 1999.

efficiënt wanneer beslissingen moeten worden genomen in individuele gevallen en maatwerk geboden moet worden. Het verergert zelfs de bureaucratie. De wens om maatwerk te leveren in een specifieke situatie staat namelijk op gespannen voet met de wens om te uniformeren, kaders te stellen en algemeen geldende beslissingen te nemen.¹⁶ Een bureaucratie is per definitie ingesteld op de standaardburger met een op zichzelf staande standaardvraag en niet op een individuele burger die gehoord wil worden. Dat is goed bij een standaardvraag, maar niet als deze specifiek of ingewikkeld is.

Door bureaucrativering komt de mogelijkheid om anders te zijn onder druk te staan. Bureaucratie en diversiteit laten zich slecht verenigen omdat de overheid naar haar aard geen maatwerk kan leveren en alleen standaardproblemen kan oplossen. Wanneer ze wel poogt maatwerk te leveren en pluriformiteit recht te doen, zal ze alleen maar bureaucratischer worden. Dit is eigen aan de functionele aard van bureaucratie omdat protocollen, systemen, procedures dwingen tot een uniforme manier van werken. Aldus biedt bureaucratie helderheid en voorspelbaarheid, maar ze kan de gemeenschap niet versterken omdat het niet bijdraagt aan persoonlijke relaties tussen mensen. Ook vermindert bureaucratie door haar nadruk op controle de ruimte voor waarden.¹⁷ Bureaucratie moet dus met mate worden ingezet en alleen dan wanneer een gelijke en dus onpersoonlijke behandeling van mensen gewenst is.

Bureaucratie heeft dus twee kanten. Enerzijds belichaamt bureaucratie het ideaal van een neutrale bestuursvorm die iedereen gelijk behandelt en tevens onderworpen is aan democratisch gezag. Anderzijds kan bureaucratie ontaarden in een nachtmerrie waarin de burger geen toegang heeft tot het recht en in zijn autonomie wordt aangetast.

2.3 Hoe ontstaat overmaat aan bureaucratie?

Wat verklaart de overmaat aan bureaucratie? We behandelen drie redenen: (1) de illusie van de maakbaarheid van de samenleving, (2) het gebrek aan vertrouwen in mensen, waardoor fouten niet worden geaccepteerd en controle op controle wordt gestapeld en (3) de neiging tot bureaucrativering die in elke organisatie aanwezig is.

2.3.1 De illusie van de maakbare samenleving

Maakbaarheidsdenken is het geloof dat door overheidsingrijpen een betere samenleving gecreëerd kan worden. De idee dat we de samenleving naar onze hand kunnen zetten, is diep geworteld in onze Westerse cultuur.¹⁸ Het causale denken in termen

16 | WRR, *Leren van de praktijk*, 2006, p. 12.

17 | Zie ook de column van Peter Robertson, 'Clostridium difficile: ook in Nederland?', in: Philip J. Idenburg en Michel van Schaik, *Diagnose 2025. Over de toekomst van de Nederlandse gezondheidszorg*, Schiedam, 2010.

18 | Zie bijvoorbeeld de studie naar het Westerse vooruitgangdenken van Bob Goudzwaard, *Kapitalisme en vooruitgang*, Assen, 1982.

van oorzaak en gevolg leidt er makkelijk toe dat we denken de wereld te kunnen beheersen als we de feiten kennen en weten hoe dingen werken. En het moet gezegd worden: er is veel bereikt. De enorme toename van de voedselproductie was mogelijk dankzij betere landbouwmethodes en de industrialisatie heeft ons grote welvaart gebracht. Dankzij die welvaart kon een riant verzorgingsstaat worden opgebouwd. Door middel van een doelgerichte en rationele benadering is veel bereikt. Het vertrouwen in vooruitgang is groot dankzij de eeuwen van stijgende welvaart die we achter de rug hebben.¹⁹ Het heeft het besef post doen vatten dat alles te bereiken is voor wie maar wil. We treffen dit ongebreidelde geloof in het eigen kunnen aan bij burgers, bedrijven, maar zeker ook bij de overheid.

De samenleving is niet maakbaar

De overheid handelt in de praktijk vaak alsof de samenleving maakbaar is. De samenleving is niet maakbaar, maar de overheid handelt alsof dat wel zo is. Die maakbaarheid uit zich op verschillende wijzen. We zien haar terug in de gedachte van de verzorgingsstaat en in pogingen van de overheid om mensen gezond te laten leven, maar ook in de idee dat we met gericht beleid het ondernemersklimaat kunnen bevorderen, prachtwijken kunnen maken en de participeren van burgers kunnen stimuleren. De doelen zijn nobel, maar de overheid kan de samenleving op die punten maar zeer beperkt sturen. De illusie dat de overheid met wetten in staat is maatschappelijke problemen op te lossen en het samenleven van mensen te regelen, leidt tot veel regels. Regels zijn zeker nodig, maar ze kunnen mensen niet moreel vormen en hun voorkeuren niet sturen.

Maakbaarheid en vertrouwen

Er ligt een directe relatie tussen het maakbaarheidsgeloof en het gebrek aan vertrouwen. Een samenleving die gelooft in maakbaarheid heeft ten diepste moeite om onzekerheid te accepteren. Onzekerheid betekent dat we niet in staat zijn de toekomst te voorspellen. De toekomst ligt immers niet vast, maar is open. Ze is ook niet maakbaar. De paradox is dat het geloof in maakbaarheid de toekomst voor spelbaar maakt. Er is immers geloof in eigen kunnen.

Het inschatten en berekenen van risico's maakt ze wellicht hanteerbaar, maar daarmee kan de onzekerheid niet worden uitgebannen. De onzekerheid blijft. Onzekerheid impliceert dat we niet weten wat er gaat gebeuren. Het streven om de onzekerheid uit te bannen, leidt tot controle en lagere acceptatie van fouten. De focus verschuift van het leren omgaan met fouten als een onvermijdelijk gegeven in de realiteit, naar het ten allen tijde willen voorkomen van fouten. Omdat dit echter onmogelijk is, zal dit terugslaan op het vertrouwen van mensen in overheidsinstanties en politici. Die moeten zich bezig moeten houden met het voorkomen van iets wat niet te voorkomen is: het maken van fouten. De heftigheid waarmee wordt

19 | Ben Dankbaar, Brechtje Kessener, Jaap Boonstra, e.a. *Nieuwe maakbaarheid. Doelgericht veranderen in bedrijf en samenleving in de 21ste eeuw*, 2008.

gereageerd op incidenten laten zien hoe sterk de verwachting is dat ze voorkomen kunnen worden. Door aan het volk te beloven dat dergelijke incidenten niet meer voorkomen of juist door hele strenge voorzorgsmaatregelen te nemen (Koninginnedag, niet vrijgeven van tunnels omdat het veiligheidssysteem nog niet perfect werkt etc.) bevestigt de politiek het geloof in de maakbaarheid van de samenleving.

Een schuldige kan in dit verband moeilijk worden aangewezen, daar we te maken hebben met een breed verspreid cultureel fenomeen. Het probleem is dat de overheid te veel belooft, en de burgers te veel geloven. En als blijkt dat de overheid het niet waar kan maken, is de reflex om nog meer te beloven. 'Alles wordt in het werk gesteld opdat het nooit meer zal voorkomen.' Burgers en politici zitten samen gevangen in een vicieuze cirkel.

Een groot geloof in eigen kunnen leidt uiteindelijk tot het tegenovergestelde. Waarbij tegelijk bedacht moet worden dat de illusie van de maakbare samenleving niet alleen een verschijnsel is dat de overheid (en politici!) domineert, maar ook voorkomt bij ondernemingen en elders in de samenleving.

Nieuwe maakbaarheid

Het karakter van het maakbaarheidsdenken – hoewel nog steeds gericht op het vervolmaken van het onvolmaakte - is wel veranderd.²⁰ Lag in het verleden de nadruk op het verbeteren van de samenleving. De nieuwe maakbaarheid richt zich op de individuele mens en minder op de samenleving als geheel. We zouden kunnen zeggen dat er een verschuiving is van de gelukkige samenleving naar de gelukkige mens, van de maakbare samenleving naar de maakbare mens.

Ook is de nadruk meer komen te liggen op plannen en organiseren en minder op ideaalplaatjes, vanuit de gedachte dat als de samenleving planmatig wordt ingericht veel risico's kunnen worden geëlimineerd. Het oude maakbaarheidsdenken had iets utopisch en toekomstgericht. Het had ook een zeker mobiliserend karakter. Het nieuwe maakbaarheidsdenken probeert gevaren die de samenleving bedreigen uit te bannen. Het accent ligt op risicobeperking, op het vermijden van het ongewenste en voorkomen van het uitkomen van angstaanjagende scenario's. Risico's moeten buiten de deur worden gehouden en de overheid wordt aldus gedrongen in de rol van beschermer tegen onheil, waar ze voorheen toekomstverbeteraar was.

2.3.2 Wantrouwen leidt tot overmatige bureaucratie

Vertrouwen is voor de samenleving als olie in de machine.²¹ Het zorgt dat de machine soepel loopt en de raderen soepel ronddraaien. Ontbreekt dat vertrouwen, dan verlopen processen stroever en wordt sneller teruggegrepen op regels. Vertrouwen maakt het verschil en is wezenlijk bij het voorkomen van regelzucht.

20 | Zie Marjolein van Asselt, *Dromen van maakbaarheid. Tijd om wakker te worden*, Tweede Verwey-Jonker/SER Lezing, 8 oktober 2009.

21 | Niklas Luhmann, *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, 1968.

Vertrouwen moet niet worden verward met zekerheid. Vertrouwen biedt geen zekerheid. Vertrouwen is de bereidheid het risico te nemen dat de persoon, organisatie of institutie waar we op vertrouwen ons teleurstelt, maar met de verwachting dat dit niet gebeurt. Wanneer we zekerheid eisen – omdat we het niet vertrouwen - accepteren we geen fouten en willen we controleren of alles gaat zoals afgesproken. In de volgende twee paragrafen gaan we hier nader op in.

2.3.2.1 We accepteren geen fouten

Veel inspanningen zijn gericht op het voorkomen van fouten. In een cultuur waar geen fouten mogen worden gemaakt, zal de eis zijn dat regels en procedures strikt worden nageleefd. Dat verschijnsel doet zich zowel voor in de publieke als in de private sector. Wanneer men geen fouten mag maken, dooft het initiatief en wordt innovatie geremd.²² Het naleven van de regels wordt dan belangrijker dan het zoeken naar vernieuwende oplossingen. Incidenten krijgen daarentegen veel aandacht. Wanneer bestuurders worden afgerekend op de fouten van hun medewerkers zal de organisatie zich gaan richten op het voorkomen van procedurele fouten. Gevolg is dat fouten onder de pet worden gehouden. Ook worden fouten minder snel gezien omdat ze niet worden verwacht. Het is beter om open met fouten om te gaan en er over te praten. Dat voorkomt dat anderen dezelfde fout maken. Op langere termijn kunnen fouten worden voorkomen doordat werkprocessen kunnen worden aangepast.²³

Overreactie op incidenten

Wanneer fouten niet geaccepteerd worden, krijgen incidenten veel aandacht. Incidenten leiden op hun beurt weer tot extra regels, want dezelfde fout mag nooit weer gemaakt worden. Dit mechanisme zien we in de politiek veelvuldig aan het werk. Er is een incident. Politici voelen zich genoodzaakt in te grijpen omdat het moeilijk te bewijzen is dat ingrijpen niet nodig of onwenselijk is. En nieuwe regelgeving is geboren. Bekende voorbeelden zijn de dood van peuter Savanna en het Rotterdamse Maasmeisje in de Jeugdzorg, en de vuurwerkramp in Enschede en de Schipholbrand als het gaat om veiligheid. De politieke besluitvorming laat zich veel te veel leiden door incidenten. Het komt nauwelijks voor dat een minister ‘nee’ zegt tegen nieuwe regelgeving naar aanleiding van een incident.

Van tevoren indekken

De negatieve aandacht voor fouten, leidt tot veel extra werk voor mensen op de werkvloer. Om zich eventueel later te kunnen verantwoorden, moeten professionals bijhouden wat ze doen. Enerzijds om te kunnen aantonen dat volgens de procedures is gehandeld. Anderzijds om na te kunnen gaan waar het in het proces fout is gegaan

22 | Zie over leren van fouten de website <http://www.briljantemislukkingen.nl>.

23 | Symbio6, *Innoveren in de publieke sector. Bureaucratie en innoveren een contradictio in terminis?*, 2006, p. 8.

en wie daarvoor verantwoordelijk is. De kans op een juridische aanklacht is klein, maar hangt niettemin als een zwaard van Damocles boven de werkvloer. De verantwoordingslasten zijn daardoor niet alleen 'actueel' maar deels ook 'potentieel'.²⁴ De gevolgen van een mogelijke fout werpen hun schaduw vooruit. Mensen gaan zich indekken. Veel aandacht van professionals en managers gaat zo naar het voldoen aan formele vereisten in plaats van naar de kwaliteit van het werk.²⁵

WATERDICHT TBS-SYSTEEM ONMOGELIJK

Minister Piet Hein Donner zei in 2005 toen een TBS-patiënt tijdens zijn verlof een oude man had vermoord, dat een waterdicht TBS-systeem onmogelijk is ("Met het TBS-systeem hangen risico's samen") en dat dit het systeem is waarvoor we met zijn allen gekozen hebben. Sommige kamerleden eisten gelijk zijn aftreden. Ook een grote minderheid van de bevolking vond dat Donner moest aftreden.²⁶

Fouten zijn onvermijdelijk

Het streven naar vermijden van fouten en compleetheid zien we ook terug bij de eisen die de overheid aan ICT-systemen stelt. Het systeem moet alles kunnen en mag geen fouten maken. Daarmee worden ICT-systemen overvraagd. Het vangen van een bestaande versie door een verbeterde versie is gevaarlijk omdat men zal pogen alle opties toe te voegen die in de eerste versie als gevolg van budgettaire en tijdsbeperkingen niet waren opgenomen. Overontwikkeling is het gevolg. Het ICT-systeem van de politie is hiervan een voorbeeld. De Basisvoorziening Handhaving, een uitgebreide database waarin de politie alle bekeuringen, processen verbaal, observaties en dergelijk invoert, is sinds eind 2009 in werking, maar werkt zo slecht dat de politie de minister heeft verzocht om een geheel nieuw systeem. Ook het Elektronisch Patiëntendossier en systeem voor rekeningrijden bleken niet bestand tegen de vele eisen die gesteld werden aan het functioneren. Feilloze ICT is zeldzaam.

2.3.2.2 Controle en nog meer controle

Controle is een zichzelf versterkend mechanisme; controle leidt tot meer controle. Als iets fout gaat, is de reflex om te denken dat er niet goed gecontroleerd is en dat de controle beter moet: scherper of vaker. Extra controles worden ingevoerd om te voorkomen dat een fout nog een keer gemaakt wordt. Fraudegevallen kunnen zodoende leiden tot een nieuwe stroom van regelgeving. Schandalen zijn echter zelden het gevolg van falende controlesystemen, maar veeleer van onethisch of verwijtbaar slordig handelen en het bewust schenden van regels. Daar is geen kruid tegen gewassen.

24 | Zie ook Jasper Sterrenburg, 'Minder bureaucratie voor professionals: het kan geregeld worden', Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2010, *Het mes erin?!*, p. 139-147.

25 | Paul Frissen en Philip Karré, *Verslaafd aan regels? Strategieën voor regelreductie en professionalisering in de verslavingsreclassering*, Essay van de denktank verslavingsreclassering, NSOB, z.j. p. 22.

26 | TNS-Nipo, 16 juni 2005 'Donner mag blijven'.

Accountancy

Het voorbeeld bij uitstek van toenemende controle is de accountancy. De regelgeving in de accountancy is de afgelopen decennia zeer sterk uitgebreid. Controle van de boekhouding van bedrijven wordt steeds ingewikkelder en zakelijke contracten tussen bedrijven worden steeds dikker. Vanzelfsprekend wordt hierdoor de controle door de accountant complexer. Twee decennia geleden was de accountant nog een vakman die zijn eigen werkwijze kon bepalen. De wetgeving beperkte zich tot een tiental pagina's en ook de toelichting vanuit de beroepsgroep besloeg niet meer dan een paar honderd pagina's en was bovendien niet verplichtend. Geleidelijk aan ontwikkelden grote accountancykantoren hun eigen standaarden. Heden ten dage werken alle accountants in Europa echter volgens dezelfde officiële richtlijnen van de IFRS. Het IFRS en het handboek voor de accountant hebben de kracht van wet doordat Europese richtlijnen ernaar verwijzen. De tendens naar gedetailleerdere regels voor de jaarverslaglegging doet zich wereldwijd voor.

IFRS

Voor de jaarverslaglegging moeten bedrijven voldoen aan de International Financial Reporting Standards (IFRS). Een dik boekwerk van 3.000 pagina's (Official Pronouncements) beschrijft hoe bedrijven in Europa hun jaarrekening moeten opstellen. De Amerikaanse evenknie is 30.000 pagina's, maar geldt enkel voor beursgenoteerde bedrijven. De Amerikaanse boekhoudregels zijn rule-based en de Europese regels principle-based.

De controle op de toepassing van de IFRS regels ligt bij accountants. Heel precies is in dikke boekwerken vastgelegd hoe gecontroleerd moet worden of de boekhouding van bedrijven in orde is. De regels schrijven bijvoorbeeld voor hoe met de Raad van Commissarissen gecommuniceerd moet worden, wat er gedaan moet worden als de wet is overtreden, of hoe fraude kan worden geconstateerd. De AFM ziet er op toe dat de accountants handelen voor de aanwijzingen (controle op de controle). Afwijking van de voorschriften wordt als een ernstige fout beoordeeld.

Deze strikte controle heeft gevolgen voor de manier waarop ondernemingen worden aangestuurd. Raden van Bestuur en Raden van commissarissen van beursgenoteerde bedrijven zijn steeds meer tijd kwijt aan risicomanagement. Dat is dermate ingewikkeld dat adviseurs daarbij onmisbaar zijn. De neiging is bovendien om zich in te dekken tegen risico's, wat leidt tot meer regels en procedures. Voor de bedrijfsprocessen sec blijft zo minder tijd en ruimte over.

Controle = informatie

De nadruk op beheersing leidt tot controle. Om te controleren is informatie nodig. Die informatie moet in eerste instantie verzameld worden door mensen die het 'echte' werk doen, en vervolgens worden bewerkt door de functionarissen die de informatie aanleveren. Problematisch is dat verschillende instanties de informatie

op verschillende wijze aangeleverd willen krijgen. De ene keer zus, de andere keer zo. Dat heeft zijn weerslag op het primaire proces, want daar moet de informatie in verschillende *formats* worden verzameld.

Bij controle is het gebruikelijk om meetbare ijkpunten te hanteren. Die kwantitatieve ijkpunten laten zich goed verwerken in spreadsheets. Maar al die extra monitoring betekent wel extra formulieren voor werkers in het veld. Met name in het onderwijs wordt de informatie die elke keer aangeleverd moet worden als bureaucratie ervaren.

POLITIE IN HORST

Een interessant experiment wordt momenteel uitgevoerd bij de politie in Horst. De agenten hoeven een tijd lang alleen die informatie te verzamelen waarvan zij zelf denken dat die nodig is. Het voordeel van deze benadering is dat ze van onderop geschiedt. Door niet van bovenaf informatie-eisen te stellen, is de werkvloer het uitgangspunt. Uiteraard zal blijken dat bepaalde informatie op een hoger niveau onmisbaar is en derhalve toch verzameld zal moeten worden. Maar het vertrekpunt in de redenering is de professional. Alles wat daar bovenuit gaat, zal verantwoord moeten worden door het management.²⁷

2.3.3 De ontembare neiging tot bureaucratisering

Alle organisaties neigen naar bureaucratie

Bureaucratie als organisatievorm beperkt zich niet tot overheden; ook andere organisaties kunnen bureaucratisch georganiseerd zijn. Hetzelfde geldt voor bureaucratisme. Grote bedrijven kunnen worden tot bureaucratische bastions, die even wendbaar zijn als een olietanker.²⁸ Alle organisaties lijken de neiging te hebben gaandeweg bureaucratisch te worden. In elke organisatie komt op een gegeven moment de eerste procedure en het eerste formuliertje. Ook de Microsofts en Googles van deze wereld ontkomen niet aan bureaucratie. Alle grote organisaties kampen met het vraagstuk van coördinatie en afstemming. Hiërarchie is een manier om hiermee om te gaan. Niet iedereen kan actief betrokken worden bij de vele beslissingen die dagelijks genomen moeten worden. Bovendien hebben mensen de behoefte aan leiding. Concentratie van macht is daarom onvermijdelijk. De mensen die deze macht hebben, hebben de neiging om hun macht te houden en via regels en procedures greep te houden op het functioneren van ondergeschikten en daarmee in feite hun autonomie in te perken. Bureaucratie en centralisering van de macht in de handen van de leiding van een organisatie gaan hand in hand.

Wanneer bureaucratie als organisatievorm eenmaal dominant is, en de omgeving erop is ingesteld, wijzigt de vorm niet zo snel meer. Dat verklaart waarom

27 | Zie ook 'CAO niet heilig bij 'meer blauw op straat', *Limburgs Dagblad* 3 september 2010.

28 | Gifford en Elizabeth Pinchot, *De ondergang van de bureaucratie en de opkomst van de intelligente onderneming*, 1993.

bureaucratische organisatievormen het zo lang uit kunnen houden. Iedereen doet het zo. Er is dan soms een nieuwkomer nodig om een heel andere – efficiëntere – werkwijze te introduceren.

Het wetboek wordt dikker en dikker

Volgens Arjen van Witteloostuijn wordt het wetboek dikker en dikker. Hij dook in de Staatscourant en telde simpelweg hoeveel wetten en regels erbij kwamen de afgelopen decennia. Hij deed dit voor een aantal rechtsgebieden.²⁹ De cijfers liegen niet. In de gezondheidszorg groeide de regelgeving de afgelopen vijftien jaar gestaag; het aantal woorden in wetten verdubbelde in die periode. In het hoger onderwijs verdubbelde de regelgeving midden jaren tachtig, om daarna licht te blijven stijgen. In het mededingingsrecht is vanaf eind jaren negentig de regelgeving in tien jaar tijd meer dan verdubbeld, onder andere door de vervanging van de Wet Economische Mededinging door de Mededingingswet in 1998. In geen van deze drie sectoren verminderde de wetgeving op enig moment. Het is goed te bedenken dat alleen officiële wetten die in het Staatsblad kwamen, zijn geteld. ‘Lagere’ wetgeving is niet meegeteld. Ook zijn regels die brancheorganisaties en organisaties zelf creëren niet meegenomen. Evenmin zijn de regels uit Europa meegeteld, al kennen zorg³⁰ en onderwijs kennen relatief weinig Europese wetgeving en lijken de Nederlandse mededingingsregels sterk op de Europese.

De Raad voor Economische Adviseurs concludeerde in 2007 dat Nederland in totaal circa 12.000 regels heeft (wetten, Algemene maatregelen van bestuur en ministeriele regelingen). Nog maar vijftientig jaar geleden was dit minder dan de helft. Er komen wel regels bij of ze worden aangevuld of gewijzigd, maar er verdwijnen nauwelijks regels.³¹

Endogene groei

Waarom groeit het aantal regels? De Raad van Economisch Adviseurs stelt dat de groei van de regelgeving endogeen is.

“Empirisch onderzoek laat zien dat regels leiden tot nieuwe regels en dat het aantal nieuwe regels toeneemt met het aantal regelmakers, vooral naar mate de affiniteit van de regelmakers met de inhoud van de regels groter is. Bovendien is het afschaffen van regels bedreigend omdat het de status quo in het veld doorbreekt: bestaande machtsposities, rechten en voorrechten, en

29 | Arjen van Witteloostuijn, ‘Vingers aflikken’, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 42, 2010, nummer 4.

30 | Ook in de zorg komt gaandeweg meer Europese regelgeving. Van recente datum is de Richtlijn voor patiëntenrechten.

31 | Zie Raad van Economische Adviseurs, Tweede Kamer, *De lof der eenvoud*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30942, nr. 2, Den Haag, 2007.

*de inkomens- en vermogensverdeling worden niet langer op dezelfde manier beschermd.*³²

De toename van de bureaucratie lijkt bijkans een autonoom proces. Naarmate er meer regels zijn, neemt het aantal nieuwe regels sneller toe. De groei is zelfs exponentieel. Eenmaal ingevoerde regels laten zich moeilijk afschaffen.

De REA vat de krachtige interne dynamiek van wetgeving samen in vier punten:

1. Regels creëren regels.
2. Regelmakers creëren regels.
3. Affiniteit met regels stimuleert het maken van regels.
4. Gevestigde belangen staan het afschaffen van regels in de weg.

Het Peter-principle³³ parafraserend zouden we kunnen stellen dat: Regelsystemen hebben - zo hebben theorie en praktijk uitgewezen - een natuurlijke neiging zich uit te breiden tot het niveau van hun eigen incompetentie. Omdat er sneller regels bij komen dan dat ze verdwijnen is een continue strijd nodig tegen onnodige bureaucratiesering om te voorkomen dat regels en procedures te dominant worden. In die zin is het net onkruid dat geregeld gewied moet worden.

Bureaucratieën hebben de neiging omvangrijker te worden dan nodig en aldus te 'vervetten'. Het proces van vervetting van de bureaucratie wordt na verloop van tijd zichtbaar. Aanvankelijk is het aantal ambtenaren of stafmedewerkers gering en moeten ze zich noodgedwongen beperken tot de kern van hun taak. Na een tijdje gaat men zich bezighouden met details, worden bijzaken uitgegroot, worden middelen verheven tot doel en worden interpretaties restrictief gehouden. Kortom, de taakvervulling verbureaucratiseert.

WET VAN PARKINSON

De wet van Parkinson stelt dat het werk wordt gedaan in de tijd die er voor staat, niet de tijd die nodig is. Cecil Parkinson constateerde op grond van observaties bij de Royal Navy in Engeland aan het begin van de 20e eeuw dat het aantal stafmedewerkers groeide ondanks vermindering van het werk. Hij leidde de algemene regel af dat het aantal indirecte medewerkers jaarlijks met 6% toeneemt, tenzij de leiding actief stappen onderneemt de groei te remmen. Dit geldt zowel voor overheden als ondernemingen. Indirecten creëren werk voor elkaar. Ze worden niet afgerekend op concrete resultaten. Bij het programma Vernieuwing Rijksdienst is bijvoorbeeld te zien dat de vermindering van de overhead, stafmedewerkers en management, achterblijft bij de vermindering van het aantal beleidsmedewerkers

32 | Raad van Economisch Adviseurs, *De wetten en regels die droom en daad verstoren. Bureaucratisering en overregulering*, 19 mei 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30123, no. 2.

33 | Laurence Peter: *"In a hierarchy every employee tends to rise to his level of incompetence."*

en toezichhouders.³⁴ Een vaste ratio directen-indirecten kan behulpzaam zijn om de Wet van Parkinson het hoofd te bieden.

Exogene groei

Naast bovengenoemde endogene groei van regels is de gewijzigde aansturing van de overheid een bron van regelgeving. Het New Public Management, waarbij de overheid wordt gemanaged als een bedrijf, heeft geleid tot nadruk op output control en -monitoring. Veel regels zijn gemaakt om de output te controleren en te kijken waar het geld naar toe is gegaan en wat er mee gedaan is. Ook bezuinigingen hebben geleid tot meer planning en control. Doordat de uitvoering op afstand is gezet, is toezicht belangrijker geworden. Toezichhouders brengen echter ook weer bureaucratie met zich mee. Te weinig wordt kritisch gekeken of de controle nodig is ('Waarom controleer je?'). Regels groeien ook doordat het wetgevingsproces anders verloopt dan vroeger. Tegenwoordig wordt veel gewerkt met raamwetgeving. In het kader van het bestuur op maat leidt dit tot veel bijzondere regelgeving. Daarnaast komen veel regels uit Brussel. Den Haag heeft daarop weinig directe invloed.

2.4 Complexiteit gaat over in chaos

Complexiteit is een gegeven

Bureaucratie kan niet los worden gezien van de complexiteit van de maatschappij. Vroeger reed men met paard en wagen, heden ten dage vliegen we met een vliegtuig door de lucht. Om de huidige samenleving in goede banen te leiden, zijn meer regels noodzakelijk dan vroeger. Een Airbus is aanzienlijk ingewikkelder dan een huifkar. Het luchtruim moet geordend worden anders gebeuren er ongelukken.

De complexiteit van de samenleving zelf is dus een gegeven waar we niet om heen kunnen. Echter, niet alle complexiteit is het gevolg van onze moderne manier van leven. Deels wordt die door de overheid veroorzaakt. De overheid draagt via regelgeving bij aan het ingewikkelder worden van het samenleven, denk alleen maar aan fiscale regelgeving. De overheid is dan zelf bron van complexiteit.³⁵

Onoverzichtelijkheid

Een te veel aan bureaucratie kan worden vergeleken met chaos. Regelgeving is dan geen oplossing meer, maar het probleem. Een voorbeeld is het milieurecht, dat zo ingewikkeld is geworden dat het leidt tot chaotische situaties. In ruim dertig wetten

34 | Leon Willems, 'Afslanking overheid ligt voor op schema', *Financieele Dagblad* 26 april 2011.

35 | In dat geval moet de overheid de regelgeving drastisch versimpelen. Zie bijvoorbeeld het pleidooi voor een sociale vlaktaks. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Evenredig en rechtvaardig. Een voorstudie naar een vlakke belasting*, Den Haag, 2001 en *Een sociale vlaktaks. Naar werkbare en begrijpelijk inkomstenbelastingen*, Den Haag, 2009.

is vastgelegd hoe moet worden omgegaan met flora, fauna, lucht, grond, water, natuur, mest, afval, gevaarlijke stoffen etc.

MILIEURECHT: DOOR DE BOMEN HET BOS NIET MEER ZIEN

Volgens Margreet de Boer, oud-minister van Vrom voor de PvdA, is het milieurecht te complex geworden. Over een situatie waar zij als burgemeester in Leeuwarden bij betrokken was zegt ze 'Ik weet niet hoeveel procedures en nieuwe onderzoeken er zijn geweest, maar ik durf te zeggen dat ambtenaren en bestuurders op een gegeven moment totaal niet meer wisten hoe het in elkaar zat'.³⁶

Regelgeving als zodanig hoeft niet ingewikkeld te zijn, het hangt af van de onderliggende motieven. Controle en de wens om fouten te vermijden leiden tot meer regels, meer procedures, meer informatiebehoefte en meer toezicht. Het gevolg is dat organisaties en instituties complex worden. Er komt een moment dat bureaucratie een doolhof wordt waar men in verdwaald, dat 'het te ingewikkeld wordt', dat complexiteit niet langer begrijpelijk is. Complexiteit gaat dan over in chaos. We kunnen de vergelijking maken met de scheikunde waar men spreekt van een fase-overgang, tussen vast en vloeibaar en tussen vloeibaar en gas. Bijvoorbeeld water dat bevriest en ijs wordt of vervluchtigt tot waterdamp. Ergens ligt een omslagpunt waarin we de situatie niet meer kunnen overzien, waar complexiteit overgaat in chaos, zoals vloeistof overgaat in gas. Een complexe situatie is moeilijk te begrijpen, maar met enige inspanning lukt het nog. Chaos begrijpen we niet langer. Wanneer een complex systeem zich aan ons begrip en daarmee aan onze grip begint te onttrekken, wordt ze chaotisch. Een situatie wordt dus chaotisch als controle of overzicht ontbreekt. We snappen het dan niet meer, en weten niet hoe te handelen.

2.5 Samenvatting

Stroperige procedures, tegenstrijdige regels, uitgebreide formulieren; iedereen heeft wel ervaringen met bureaucratie. De term bureaucratie roept vooral negatieve associaties op. Bureaucratie is in principe een neutraal fenomeen. Pas als er te veel van is, wordt het een probleem. Overmatige bureaucratie ontstaat door verkokering en regelzucht. In extreme gevallen kunnen kafkaëske toestanden het gevolg zijn. De menselijke autonomie komt dan in het gedrang. Gelukkig is het meestal minder dramatisch en hebben we vooral last van te veel regels en procedures.

Er zijn drie belangrijke oorzaken van overmatige bureaucratie. In de eerste plaats is de illusie aanwezig dat de maatschappij maakbaar is. Het geloof dat de overheid de samenleving kan verbeteren en dat gevaren kunnen worden uitgebannen, leidt tot enorm veel regels en controle. In de tweede plaats leidt wantrouwen tot regels. De lage acceptatie van fouten en het zware accent op controle veroor-

36 | Geciteerd in Noud Köper, *Woekeren met ruimte. Over de inrichting van Nederland*, Amsterdam/Antwerpen 2009, p. 92.

zaakt regelzucht. In de derde plaats is er een onbedwingbare neiging in organisaties tot bureaucrativering. Het tegengaan van overmatige bureaucratie vereist een voortdurende strijd.

3 | **Destructieve regels**

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de verschijningsvormen van regelzucht. Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen de regels zelf en de beleving van die regels. Daarom zoemen we eerst in op degenen die last hebben van de regels: ondernemers, professionals en burgers. Vervolgens kijken we naar de wet- en regelgeving als zodanig. Veel regels blijken onzinnig, echter het probleem van regelzucht zit hem niet alleen in regel maar evenzeer in de bijkomende procedures en de handhaving van de regels. De afgelopen jaren is veel moeite gestoken in het terugdringen van regulering. Terugkijkend kan worden gesteld dat het gevoerde beleid niet afdoende is geweest om de regelzucht sterk terug te dringen. De vraag is waarom dit niet is gelukt.

3.1 Subjectieve regeldruk

Objectieve en subjectieve regeldruk

We kunnen twee soorten regeldruk onderscheiden: objectieve en subjectieve regeldruk. Objectieve regeldruk is goed meetbaar en gaat over administratieve of bestuurlijke lasten. Subjectieve lastendruk gaat over beleving, over de ervaren en gevoelde lastendruk en is derhalve moeilijker meetbaar. Het gaat dan over hoe we regels ervaren, over de gevoelsbeleving bij regels. Niet zozeer het aantal regels is bepalend voor de beleving, maar de inhoud van de regels: zijn ze gedetailleerd, begrijpelijk, tegenstrijdig, zinvol, etc. Idealiter sluiten regels en het bereik ervan aan bij de beleving van degenen die zich aan de regels moeten houden. Dat voorkomt dat juridische begrippen of domeinafbakeringen niet aansluiten bij de praktijk en leefwereld van mensen.

De laatste jaren neemt de aandacht voor de beleving van bureaucratie toe. Belevingsmonitors brengen het niet-meetbare in kaart. Want veel onnodige bureaucratie is niet toe te schrijven aan specifieke regels, maar aan de manier waarop er mee wordt omgegaan. Wordt men (klant)vriendelijk behandeld? Denkt de ambtenaar mee? Wordt gebruik gemaakt van discretionaire bevoegdheden? Mensen zijn meer tevreden wanneer de bureaucratie een gezicht heeft.

Beeld en werkelijkheid

Het onderscheid tussen objectieve en subjectieve regeldruk verklaart waarom het beeld dat de overheid schetst van de bureaucratie soms afwijkt van de werkelijkheid zoals burgers die ervaren. Een algemeen voorkomend beeld is dat een ministerie meldt dat de administratieve lasten zijn gedaald, maar dat ondernemers en werkers in het veld dat beeld niet herkennen. Wie heeft er dan gelijk? We mogen aannemen dat de getallen van het ministerie kloppen. Maar hebben die getallen betrekking op wat mensen als bureaucratie ervaren? Dat laatste blijkt vaak niet het geval. Paul Frissen en Philip Karré zeggen daarover het volgende:

“Regels worden als belastend en vervreemdend gezien als zij niet aansluiten bij de professionele taakopvatting en als zij vooral uit een behoefte tot discipli-

nering door derden voort (lijken te) komen. Dan is er ook weerstand tegen de bijbehorende registratieverplichtingen. Tegen deze verplichtingen als zodanig is geen bezwaar als zij aansluiten bij de genoemde taakopvatting en vooral het doel dienen van juridische zorgvuldigheid in een systeem van noodzakelijke checks and balances.”³⁷

Tijdsbeleving

Te veel is uitgegaan van het idee dat het probleem zit in de hoeveelheid tijd die er aan besteed moet worden.³⁸ Administratieve lasten zitten niet per se in de tijdsbesteding, veel meer in tijdsbeleving. Veel administratie die eigen is aan het beroep wordt namelijk als nuttig gezien door degenen die het moet doen. Bepalend voor de beleving van de professional is of de administratie als nuttig wordt ervaren. Het vastleggen van medicijngebruik of gemaakte overtredingen zijn zinnige vormen van dossiervorming. Dossiers zijn ook nodig voor overdracht van het werk aan collega's. Men zou het ook doen als het niet verplicht zou zijn. Informatieverstrekking aan toezichthouders wordt daarentegen niet altijd als zinnig ervaren.³⁹ Beleving van regels telt, maar beleving is niet kwantitatief. Het volgende voorbeeld uit de sfeer van het toezicht laat zien dat het veel relevanter is hoe administratieve lasten worden ervaren.

MINDER HINDER

Een inspecteur die een half uur bij een organisatie langskomt en tevens advies geeft, wordt niet als hinderlijk ervaren. Een inspecteur die snel in vijf minuten om de hoek kijkt en een sanctie geeft, wel. De aandacht ging bij het terugdringen van administratieve lasten uit naar het verminderen van de duur van het eerste bezoek van een half uur tot een kwartier. Op het korte bezoek was niet veel tijdswinst te behalen. In zijn totaliteit verminderde de tijd gemoeid met inspectie met vijftien minuten, maar het bezoek van vijf minuten bleef intact. Dat bezoek veroorzaakte juist de ergernis, en dus nam de beleving van de regeldruk niet af.

Maar hoe zit het dan met de tijd die professionals kwijt zijn aan verantwoording en toezicht? Voor een aantal beroepsgroepen is het uitgezocht. We pikken de huisarts en politieagent eruit.

37 | Paul Frissen en Philip Karré, *Verslaafd aan regels? Strategieën voor regelreductie en professionalisering in de verslavingsreclassering*, Essay van de denktank verslavingsreclassering, NSOB, z.j., p. 20.

38 | Jasper Sterrenburg, 'Minder bureaucratie voor professionals: het kan geregeld worden', Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2010, *Het mes erin?!*, p. 139-146.

39 | Zie de klacht van Berend Kamphuis over de grote hoeveelheid informatie die onderwijsinstellingen moeten verstrekken aan het ministerie, inspectie etc, Jan Prij, 'Wie kennis vermeerdert, vermeerdert smart. In gesprek met Koos van der Steenhoven en Berend Kamphuis', Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2010, *Het mes erin?!*, p. 100-106.

Huisartsen zijn behoorlijk wat tijd kwijt aan administratieve handelingen.⁴⁰ Per week ongeveer dertien uur, circa een kwart van hun werktijd. De meeste administratie is patiëntgebonden (dossier, declaraties, recepten, verwijzingen). Een vergelijkbaar aantal uren wordt door ondersteunend personeel besteed aan administratie. Tweederde van de administratie betreft wettelijk verplichte handelingen (administratieve lasten), een derde is niet verplicht (ondernemerslasten). Deels zouden de huisartsen de verplichte handelingen ook doen als ze niet verplicht waren, zoals het registreren van consulten, omdat dit het primair proces raakt.

Agenten zijn twintig procent van hun tijd kwijt aan administratieve lasten. De rest van de tijd zijn ze op straat.⁴¹ Toch kunnen zij zich behoorlijk ergeren aan de administratie. Naarmate de verhouding tussen de moeite die het kost om te administreren en de ernst of zwaarte van het gegeven scheef komt te liggen, neemt de ergernis toe. Voorbeelden uit het onderzoek naar de beleving van administratieve lasten van agenten laten zien dat de ergernis in hele simpele dingen zit. Zoals de moeite die het kost om telefoontaps af te sluiten omdat het wissen van tapgegevens na afloop veel tijd kost, of het niet kunnen branden van camerabeelden op een cd omdat het branden niet lukt met de apparatuur waarover men beschikt.⁴² Ook het grote aantal verschillende administratieve werkzaamheden, met name bij de politie en in de zorg, wordt als vermoeiend ervaren.⁴³ De gebruiksonvriendelijkheid van ICT-systemen vormt daarbij een extra ergernis.

HELP MIJN COMPUTER DOET HET NIET!

*ICT-ergnissen in de praktijk van politieagenten:*⁴⁴

- meerdere schermen doorlopen bij eenvoudige registraties;
- meerdere malen inloggen voor verschillende onderdelen van het systeem;
- meerdere malen dezelfde gegevens intypen;
- grote hoeveelheid in te vullen formulieren;
- moeilijk overzicht kunnen krijgen in digitaal dossier;
- moeilijk kunnen bladeren in digitale dossiers;
- moeilijk te bedienen functietoetsen;
- moeilijk achteraf wijzigen van ingevoerde gegevens;
- formulieren moeilijk te vinden op intranet;
- inloggen op intranet vergt weer een extra wachtwoord;

40 | Peter Bex, Joey van den Hurk en Jasper Sterrenburg, *Meting lasten huisartsen. Onderzoek naar de lasten door administratieve handelingen en inhoudelijke verplichtingen voor huisartsen*, SIRA, Nieuwegein, 2008.

41 | Eric Franck, Friso van der Meulen, Simone Caljouw en B. Visser, *Tijdbesteding en beleving administratieve lasten politie. Nulmeting 2008 profielen agent en rechercheur*, TNO, Hoofddorp, 2008.

42 | *Idem*, p. 34.

43 | Jasper Sterrenburg, 'Minder bureaucratie voor professionals: het kan geregeld worden', Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2010, *Het mes erin?!*, p. 139-147.

44 | *Idem*. Dit zijn voorbeelden die politieagenten noemden, maar die veelal ook voor anderen herkenbaar of goed voorstelbaar zijn.

- info van USB-stick kan niet in systeem gezet worden;
- lange wachttijden;
- lange protocollen en beslisbomen.
- systeem traag.

Een dieperliggende reden waarom ICT zo vaak gepaard gaat met overmatige bureaucratie is dat stafafdelingen de eisen van het ICT-systeem bepalen. Staffunctionarissen hebben daar belang bij omdat ze willen dat het systeem ook de informatie levert die ze nodig hebben om informatie te leveren en om te controleren. De overmaat aan regels en procedures zit dan al in het systeem zelf.⁴⁵

Het is zeker mogelijk om informatietechnologie in te zetten om bureaucratie te verminderen. De voorwaarde hiervoor is dat hulpmiddelen ontworpen worden vanuit het gezichtspunt van de gebruiker. Dat gebeurt echter veel te weinig. Dat ICT ook echt de professional kan ondersteunen laten de voorbeelden in het kader zien.

SMARTBOARDS

“Door het gebruik van zogenaamde ‘smartboards’ in het onderwijs hoeven onderwijsprofessionals minder tijd te besteden aan het archiveren van lessen. Bovendien kan het lesmateriaal gemakkelijk worden opgeslagen, opnieuw worden gebruikt en worden gedeeld met andere docenten.”⁴⁶

DIGITALE PEN

“Bij de Haagse instelling voor ouderen Stichting Eykenburg rapporteren zorgprofessionals met een ‘Digitale Pen’. In de pen zit een normaal inktstiftje en een camera. De camera registreert de penbewegingen, zet deze om in data en slaat ze op in de pen. Met behulp van software voor handschriftherkenning kunnen de gegevens worden doorgezonden naar een computer, waar de gegevens worden opgeslagen. Het verplegend personeel bespaart per cliënt minimaal een half uur administratietijd per week. Fouten als gevolg van dubbele invoer en interpretatie zijn vrijwel uitgesloten. Ook is het afleggen van verantwoording aan zorgkantoor en de accountant eenvoudiger.”⁴⁷

45 | Zie voor een beeldende beschrijving van ICT bij de politie het artikel ‘De politie hoort op straat’ van Jaco van den Hoorn in, Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2010, *Het mes erin?!*, p. 70-82.

46 | Jasper Sterrenburg, ‘Minder bureaucratie voor professionals: het kan geregeld worden’, Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2010, *Het mes erin?!*, p. 145.

47 | *Idem*, p. 145.

3.2 Wie hebben last van te veel regulering?

Overmatige bureaucratie krijgen we scherp in het vizier door te kijken vanuit het perspectief van ondernemers, professionals en burgers.⁴⁸ Deze groepen op verschillende manieren te maken met bureaucratie.

3.2.1 Ondernemers worden belemmerd

Top tien

Een commissie onder leiding van Leo Stevens verzamelde een top tien van hinderlijke regels voor ondernemers.⁴⁹ Op nummer één in de top tien staat het voortdurend wijzigen van regels (vooral financiële en fiscale wet- en regelgeving). Administratieve en ICT-systemen moeten continu worden aangepast aan de gewijzigde regelgeving. Denk aan wijzigingen van loonbelastingtabellen gedurende een jaar, van pensioenwetgeving, van regels voor verzekeringsadministratie. Door de onderlinge samenhang tussen de regelingen, waardoor een wijziging in tal van processen doorwerkt, worden tussentijdse wijzigingen wordt als heel hinderlijk ervaren. Hier zit exact het pijnpunt. De interdependentie tussen regelingen is groot en kunnen chaos veroorzaken. Wijzigingen en zeker gelijktijdige wijzigingen hebben derhalve grote impact.

Rode draad door de klachten is het gebrek aan uniformiteit in regelgeving. Definities verschillen tussen verschillende regels; interpretaties van regels verschillen; gemeenten werken regels anders uit. Gebrek aan uniformiteit maakt zaken ingewikkelder dan nodig.

VOORWAARDENKAART

De overheid kan het ondernemers ook gemakkelijker maken om aan de eisen van de wet te voldoen.

“Amersfoort heeft voor alle horecaondernemers een voorwaardenkaart gemaakt. Op deze kaart is een tekening gemaakt van de inrichting en is aangegeven aan welke eisen een ondernemer moet voldoen (vluchtwegen, brandveiligheid, milieu, bouw, sluitingstijden, etc.). Op die manier kan de ondernemer in één oogopslag zien met welke regelgeving hij te maken heeft en waar hij aan moet voldoen.”⁵⁰

48 | Ook Actal, het adviescollege toetsing administratieve lasten, hanteert sinds 2010 het perspectief van doelgroepen en niet langer dat van ministeries. Zie Actal, *Jaarverslag 2010. Adviezen voor minder regeldruk*, Den Haag, 2011.

49 | Ondernemersklankbord Regeldruk (Commissie Stevens), *De top 10 van hinderlijke regels. Aanbevelingen aan het kabinet voor aanpak van de meest hinderlijke nalevingskosten voor ondernemers*, 2005.

50 | Andersson Elffers Felix, *Professionalisering toezicht en handhaving G36 gemeenten*, Utrecht, 2010.

Overbodige bureaucratie bij gemeenten

De meeste ondernemers hebben hoofdzakelijk te maken met de gemeentelijke overheid. De lijst van ondernemers met klachten over bureaucratie bij gemeenten is lang.⁵¹ Ondernemers ergeren zich aan onduidelijk formulieren, waardoor aanvragen incompleet zijn en aanvullende informatie moet worden aangeleverd. Bij de behandeling van een aanvraag nemen gemeenten vaak meer tijd dan wettelijk toegestaan, ook bij relatief eenvoudige aanvragen. Het overschrijden van een termijn heeft geen consequenties voor de gemeente zelf en ook is vaak niet duidelijk wanneer het verzoek of de aanvraag wel wordt afgehandeld.

Bedrijven beoordelen de klantvriendelijkheid van gemeenten als matig. Lang wachten en niet goed worden doorverbonden behoren tot de belangrijkste ergernissen. Tevens stoort het ondernemers dat gemeenten vaak onnodige en dubbele informatie vragen en dat op veel websites van gemeenten verouderde en niet actuele informatie of formulieren staan.

Een relativering bij alle klachten van ondernemers over regeldruk is op zijn plaats. Het zijn soms ook de ondernemers zelf die om regels vragen. Ze hebben soms belang bij regels of bij uitzonderingen op de regels of maken zich juist sterk voor behoud van regels.

3.2.2 De professional wordt gek van de regels

Bedrijfsmatige logica

In de collectief gefinancierde sectoren (zorg, welzijn, onderwijs, politie) wordt waarschijnlijk het meest geklaagd over regelzucht. De leraar, de verpleegkundige, de politieagent, de professional hebben last van regels die hen voor hun gevoel afhouden van hun eigenlijke werk. Het beeld is die van de professional die niet voor de klas, aan het bed of op straat is, maar formulieren invult. Tal van boeken zijn hierover verschenen en wijzen op het belang van vertrouwen in de man en de vrouw op de werkvloer.⁵² De kern is dat de professional in zijn autonomie wordt aangetast door de regelgeving van de overheid. De adviseurs Sofie Hermans en Ronald Ulrich schetsen een somber beeld:

“Leraren, politieagenten en verplegend personeel zijn gereduceerd tot uitvoerders. Door richtlijnen, protocollen en prestatiecontracten worden de handlingsvrijheid en verantwoordelijkheid van professionals steeds meer ingeperkt. Daarnaast wordt in de kritiek benadrukt dat de normatieve dimensie van de politiek te veel ondergeschikt is gemaakt aan bedrijfsmatig en bureaucratisch denken.”⁵³

51 | 'Minder regels, meer service', nummer 2, juli 2009.

52 | Bijvoorbeeld Jaco van Hoorn, *Sturen op vertrouwen. Goed leiding geven aan goed politiewerk*, Amsterdam, 2010 en Thijs Jansen, Gabriël van den Brink, Jos Kole (red.), *Beroepstrots. Een ongekende kracht*, 2009.

53 | Sophie Hermans en Ronald Ulrich, 'Logica van overheidssturing', in: *Jaarboek Andersson Elffers Felix 2007*, Utrecht, 2007.

Zij wijten deze negatieve ontwikkeling aan een te bedrijfsmatige manier van denken bij de collectieve sector en het 'doorslaan' van toezicht en verantwoording. Er dreigt zo een neergaande spiraal. De nadruk op efficiency leidt tot minder kwaliteit, meer klachten en roept bestuurlijk overleg op. Het gevolg is dat goede mensen de organisatie verlaten of zelfs in een andere sector hun heil zoeken.

PIJNLIJKE PIJNCHECK

Uit oogpunt van patiëntenveiligheid moeten ziekenhuizen zich houden aan de NTA-norm, die een kader geeft voor een veiligheidsmanagementsysteem. Daarnaast zijn er ook nog tien landelijke thema's waar ziekenhuizen apart actie op moeten zetten, die eind 2012 geïmplementeerd moeten zijn. Eén daarvan is pijn en met name de screening van pijn bij Oncologie. Het protocol schrijft voor, dat er regelmatig een pijncontrole plaatsvindt bij de patiënt. Wat zegt de professional: "Het is goed om een patiënt naar pijn te vragen (ook als indicatie voor complicaties), maar gelukkig gaat het in veel gevallen goed. Ik moet echter volgens het protocol in een zeker ritme blijven vragen aan mensen of ze pijn hebben. Ik mag zelf geen professionele schatting maken of dat zinvol is. Ik krijg bij mensen met wie het goed gaat vaak een reactie in de trant van: 'Vindt u het leuk als ik pijn zou hebben? U blijft er over zeuren!' Dat tast mijn relatie met de patiënt aan."

Beleidsveranderingen

Ook beleidsverandering is een grote bron van ergernis bij professionals blijkt uit een over-all beeld van het werk van professionals.⁵⁴ Men is steeds opnieuw tijd kwijt aan het invoeren van nieuwe aanpakken, werkwijzen, systemen etc. Een voorbeeld hiervan is de invoering van het competentie gestuurd onderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs. Veel energie gaat zitten in invoeringstrajecten en ook moet nieuw les- en examenmateriaal worden ontwikkeld. Een context van permanente reorganisatie is niet bevorderlijk voor het werkklimaat. Daarnaast worden de taken complexer en neemt de werkdruk toe doordat de beschikbare tijd niet toeneemt.⁵⁵

ZORG ZONDER REGELS

Staatssecretaris Veldhuijzen-van Zanten van VWS heeft vijf instellingen aangewezen als regelarme zorginstelling. Een daarvan is Stichting De Hoven in Groningen. Daar gaat men experimenteren met zorg zonder regels. Veel regels zijn gericht op het voorkomen van negatief welbevinden. De controlesystemen sluiten daarbij aan en zijn gericht op output en risicobeheersing. Het positieve welbevinden van bewoners – of men zich wel voelt - krijgt veel aanzienlijk minder aandacht. Door het terzijde zetten van de regels, ontstaat weer tijd voor bronnen van welbevinden als aandacht, activiteiten, het ophalen van herinneringen. Het doel van het

54 | Peter van der Hauw, *Tijdbesteding en irritaties bij taakuitoefening professionals. Overall-beeld over acht beroepsgroepen*, Zoetermeer 2009, p. 13.

55 | *Idem*, p. 15.

*experiment is om zowel een bijdrage te leveren aan het welbevinden van zeer oude mensen als zorgverleners hun passie in hun werk terug te geven.*⁵⁶

3.2.3 De burger loopt vast

Niet alleen de werkers in collectief gefinancierde sectoren klagen over overmatige bureaucratie. Ook patiënten en leerlingen hebben er volop mee van doen. En wie vrijwilliger is, krijgt te maken met allerlei verplichtingen.

Bureaucratie in de zorg

Een groep die vaak geconfronteerd wordt met regelzucht in de zorg zijn chronisch zieken. Bij verhuizing lopen patiënten bijvoorbeeld hard aan tegen de verkokering. Wie verhuist van gemeente X naar gemeente Y loopt het risico dat gemeente X de hulpmiddelen die zijn toegekend onder de WMO terugvordert, terwijl gemeente Y dezelfde hulpmiddelen weer toekent. Het zou veel eenvoudiger zijn om de cliënt de hulpmiddelen te laten houden en eventueel gemeente X een bedrag aan gemeente Y in rekening te laten brengen. Een ander pijnpunt in de zorg is de informatieplicht.⁵⁷ Daar kan nog veel winst worden behaald wanneer de processen vanuit vertrouwen worden ingericht. Actal adviseert de verantwoording te harmoniseren en te richten op de kwaliteit en effectiviteit van de zorg in plaats van op het proces en zo min mogelijk te versnipperen (“single information, single audit”).⁵⁸

ZORGDOOLHOF

Een voorbeeld van overmatige bureaucratie geeft een moeder van een dochtertje met een complexe handicap.⁵⁹ Om alle zorg te ontvangen had ze te maken met veertien instanties. De lijst met hulp is lang: een persoonsgebonden budget, een aangepaste stoel, een machtiging voor vergoeding van incontinentie materiaal, een bakfiets, een aangepast bed, een speciale buggy, een tegemoetkoming ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen, extra begeleiding op het kinderdagverblijf en later een plekje op het speciaal kinderdagcentrum. Om de zorg te krijgen werd een groot beroep gedaan op organiserend en communicerend vermogen.

Het simpel reduceren van administratieve lasten in het voorbeeld in bovenstaand kader is niet voldoende. Door alle specialisatie en opeenstapeling van regelingen

56 | Stichting De Hoven, *Zorg zonder regels*, Winsem, 2011.

57 | Lobke van der Meulen, ‘Praten is vaak beter dan je eigen gang gaan’, Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2010, *Het mes erin?!*, p. 126-132.

58 | Actal, *Zorg voor minder regeldruk*, Den Haag 2011 en het onderliggende onderzoeksrapport, *Chronisch geregeld*. *Vertrouwen als uitgangspunt voor minder regeldruk voor oudere chronisch zieken en hun zorgprofessionals*, Rotterdam, 2010.

59 | Sanne Kloosterboer, ‘Chronische gezondheidszorg klevrige octopus’, *Financieele Dagblad* 1 november 2010.

ontstaat een ingewikkelde situatie. Ontwikkelingen in het zorgveld zelf – reorganisaties, fusies, overheveling van taken – maken het er niet overzichtelijker op.

Een deel van de onnodige bureaucratie in de langdurige zorg is het gevolg van fouten in de grondstructuur van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Het recht op AWBZ-zorg wordt bepaald door de aandoening, handicap of beperking van iemand. Dit heet de AWBZ-grondslag. Deze grondslagen waren aanvankelijk enkel bedoeld om het zorgdomein aan te duiden (gehandicaptenzorg, geestelijke gezondheidszorg, verzorging of verpleging). In de loop van de tijd zijn ze ook benut voor andere, veelal budgettaire doelen.⁶⁰ Dit zou geen probleem zijn wanneer de definities van de grondslagen eenduidig gehanteerd zouden worden in de uitvoering. Dat gebeurt echter niet. De interpretaties verschillen bij de indicatiestelling, zorgtoewijzing, levering of bekostiging. Om alles goed te laten verlopen zijn allerlei bypasses nodig in de uitvoering. Dit bemoeilijkt verdere veranderingen.⁶¹

KIP OF EI

Maria wil zich inschrijven voor een MBO-3 opleiding in de zorg. De zorg is een sector waar de komende decennia heel veel nieuwe werknemers nodig zijn. Men zou denken dat instellingen blij zijn met mensen als Maria wanneer die zich aanmelden. De onderwijsinstelling stelt echter als inschrijvingsvoorwaarde dat men een stageplek heeft. Dus gaat Maria op zoek naar een stageplek. De zorginstellingen die ze benadert, hebben echter alleen stageplekken voor studenten die ingeschreven staan bij een onderwijsinstelling. Zo schiet het niet op.

Vrijwilligers

Vrijwilligersorganisaties moeten vaak aan dezelfde regels voldoen als bedrijven, terwijl ze daar niet voor toegerust zijn. Het gevolg is dat vrijwilligers de handdoek in de ring gooien omdat ze te veel tijd bezig zijn met administratieve zaken. Ze lopen aan tegen:⁶² (1) onbekendheid met relevante wet- en regelgeving, (2) ingewikkeld en formeel taalgebruik en onbegrijpelijke formulieren, (3) afwezigheid van één centraal gemeentelijk aanspreekpunt, (4) hoge legeskosten en lokale belastingen, (5) ontoegankelijk subsidiebeleid, (6) vrijwilligers worden behandeld als professionele organisatie, (7) complexe wet- en regelgeving rondom de eigen accommodatie, (8) ontbrekende informatie en regels voor het organiseren van evenementen. Gemeenten zijn de eerst aangewezen bestuurslaag om de overbodige bureaucratie voor vrijwilligers te verminderen.

60 | CVZ, *Van grondslagen naar cliëntprofielen. Een oplossing voor onnodige bureaucratie*, 2010.

61 | Zie voor een stelselherziening in de AWBZ het WI-rapport, *Naar een toekomstbestendige AWBZ*, Den Haag, 2008.

62 | Zie publicatie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Passie onder (regel)druk*, Den Haag, 2007.

3.3 Regelzucht

3.3.1 Onzinnige regels

Hinderlijke regels

Regels kunnen om verschillende redenen problematisch zijn. Regels zijn problematisch als ze niet begrepen worden door burgers of als ze verworden tot bureaucratische protocollen. Fijnmazigheid van regels kan leiden tot micromanagement door de overheid.

Regels kunnen ook uitgesproken hinderlijk worden. Dat is het geval bij tegenstrijdige regels, overbodige regels, onduidelijke regels, te strikte regels die geen ruimte laten voor eigen oplossingen, onzinnige regels, onnodige informatieverplichtingen, onduidelijke definities in regelgeving, etc.

Uitzonderlijke regels

Vanwege de grote nadruk op rechtvaardigheid worden in wetten uitzonderingen gemaakt op de algemene regel zodat rekening kan worden gehouden met specifieke gevallen. Uitzonderingen in wetten en regels maken evenwel de regelgeving ingewikkeld. Neem de belastingwetgeving. Iedereen moet belasting betalen, maar er zijn vele uitzonderingen, aftrekposten, vrijstellingen en heffingskortingen die het stelsel ingewikkeld maken. Belastingadviseurs verdienen er hun brood mee. Een ander voorbeeld is de natuurwetgeving. In principe is de bescherming van planten en dieren en natuurgebieden heel eenvoudig. Je mag ze geen schade berokkenen. Maar door de wetgeving is dit principe gecompliceerder geworden: het ene dier is meer beschermd dan het andere en voor verschillende economische sectoren gelden verschillende uitzonderingen. Het gevolg is dat ruimtelijke ontwikkeling er niet eenvoudiger op is geworden en gelijk staat aan het doorkruisen van een bureaucratisch woud van regelingen, aanvragen en procedures.

Veel uitzonderingen zijn het gevolg van amendementen van Kamerleden op wetsvoorstellen. De meeste wetsvoorstellen hebben wel (potentiële) negatieve gevolgen voor bepaalde (kleine) groepen. De verleiding voor Kamerleden om uitzonderingen te bepleiten is dan groot. Via een amendement kan in de wet speciaal voor die groep een uitzondering worden gemaakt. Omdat verschillende politieke partijen de belangen van hun eigen doelgroepen op die manier behartigen en met andere politieke partijen daarover compromissen sluiten, kan een eenvoudige wet aan het eind van de behandeling in het parlement zijn veranderd in een lastig uitvoerbare wet.

Tegenstrijdige regels (in de sociale zekerheid)

Het risico van steeds meer regels is dat de regelgeving inconsistent wordt. Dat speelt bijvoorbeeld in de sociale zekerheid, waar de regelgeving vaak wijzigt en veranderingen elkaar snel opvolgen. Instituties kunnen zich moeilijk settelen en uitvoe-

ringsorganisaties moeten zich continu aanpassen. Door die opeenstapeling van veranderingen is niet goed na te gaan of eerdere regelgeving effectief was en wat überhaupt het effect was. Besluitvorming is sowieso lastig door de weerbarstigheid van de problematiek. Veranderingen komen pas tot stand na lang onderhandelen en worden vaak stapje voor stapje ingevoerd. Dit gaat uiteraard ten kosten van de consistentie van de regelgeving.⁶³

TUSSEN WAL EN SCHIP

Wanneer iemand met een werkende partner werkloos wordt, hoeft diegene niet gelijk zijn kinderen van de kinderopvang af te halen. Hij of zij behoudt een jaar recht op kinderopvangtoeslag. De reden is dat het UWV verwacht dat iemand beschikbaar is voor de arbeidsmarkt en dat kan alleen wanneer de opvang van de kinderen is geregeld. De Belastingdienst Toeslagen keert echter alleen kinderopvangtoeslag uit wanneer iemand gewerkt heeft gedurende het kalenderjaar. De coulance van het UWV, sluit niet aan bij de eisen van de Belastingdienst Toeslagen dat iemand gewerkt heeft dat kalenderjaar. Probleem is namelijk dat iemand van tevoren niet weet hoe lang het duurt voordat hij een baan vindt en hoe lang hij dus werkloos is. Iemand die in december werkloos raakt, en langer dan een jaar werkloos is, heeft geen recht op kinderopvangtoeslag. Vindt diegene in dat jaar nog wel werk, dat is er wel recht op kinderopvang. Van tevoren is echter onbekend of het lukt een baan te vinden. Gedurende het jaar loopt het risico voor de werkzoekende dus op, omdat aan het eind van het jaar kan blijken dat – omdat diegene nog steeds werkloos is – er geen recht op kinderopvangtoeslag bestaat...

Veranderlijke regels (voor de kosten van kinderen)

Wijzigingen van regelingen kunnen de wetgeving ook onoverzichtelijk maken. Neem de fiscale regelingen voor de kosten van kinderen. De tegemoetkoming in de kosten van kinderen verandert van jaar op jaar. De kinderbijslag is weliswaar al jarenlang stabiel, maar de regelingen die daar bovenop komen worden voortdurend aangepast. Op dit moment is er het kindgebondenbudget, dat afhangt van het aantal kinderen en het huishoudinkomen, dat in de plaats is gekomen van de inkomensafhankelijke kindertoeslag die weer in de plaats is gekomen van de inkomensafhankelijke kinderkorting. Daarnaast zijn er de alleenstaande ouderkorting en de aanvullende alleenstaande ouderkorting. De inkomensafhankelijke combinatiekorting bestaat al langer, maar de 'inhoud' ervan is de afgelopen jaren flink gewijzigd. Daarbovenop bestaan nog regelingen om kosten af te trekken van de inkomstenbelasting. En dan te bedenken dat al deze regelingen hun eigen leeftijdsgrenzen hanteren! Immers, de ene regeling wil de arbeidsparticipatie stimuleren en de andere alleen compensatie in de kosten bieden. Een wandelend oerwoud van regelingen is het gevolg.

63 | Nicolette van Gestel, Paul de Beer en Marc van der Meer, *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*, Amsterdam, 2009.

HARMONISERING VAN DE KINDREGELINGEN

Versimpeling van de kindregelingen is goed mogelijk. Allereerst zou gekozen moeten worden voor een eenduidige, langjarige systematiek en stroomlijning van leeftijds-grenzen. Een verdere vereenvoudiging is mogelijk wanneer het accent wordt gelegd op ondersteuning in de kosten van kinderen en minder op arbeidsparticipatie. In dat geval kan de combinatiekorting worden samengevoegd met het kindgebonden budget of gefaseerd worden afgeschaft, omdat in de meeste gevallen beide partners werken en de overdraagbaarheid van de heffingskorting al wordt afgebouwd. De (aanvullende) alleenstaande ouderkorting kan dan worden samengevoegd met het kindgebondenbudget zodat de gezinssamenstelling geen invloed heeft op de tegemoetkoming in de kosten van kinderen.

Wat zijn goede regels?

Deregulering betekent niet alleen maar minder regels. De maatschappelijke nadelen van regels kunnen ook worden verminderd door goede regels te maken. Dat bevordert het goede maatschappelijke verkeer. Het voorkomt juridische procedures en lange discussies en vereenvoudigt de handhaving. Handhaafbare regelgeving draagt bij aan de rechtszekerheid. De wetgever zou zich daarom sterker moeten inspannen voor het maken van goede regels. Dat zijn regels die helder zijn, begrijpelijk, consistent, afgestemd op andere regels, handhaafbaar, aansluiten bij de praktijk en geen of zo weinig mogelijk uitzonderingen kennen.

80-20-REGEL

De kosten van regelgeving in de bouwsector kunnen jaarlijks met 10 tot 20% worden verminderd door een meer gedifferentieerde regelgeving. Onder toepassing van de 80-20 regeling kan 80% van de gebouwen onder een eenvoudigere procedure vallen omdat het standaardoplossingen betreft. Vijf procent betreft innovatieve gebouwen waar op risico kan worden getoetst. Voor een tussencategorie kunnen strengere normen gelden. Aldus kan 120 tot 240 miljoen bespaard worden op de kosten die te maken hebben met technische bouwregulering.⁶⁴

3.3.2 Bureaucratische procedures

Een groot deel van de bureaucratie zit niet in de regels als zodanig, maar in de procedures die ermee verbonden zijn. Hoe met regels wordt omgaan is cruciaal volgens Noor Lourens die onderzoek deed naar regulering bij lokale overheden.⁶⁵

“De problematiek van regels en procedures schuilt niet zozeer in de hoeveelheid en complexiteit van regels, maar veel meer in de procedures die eraan verbon-

64 | Stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw, ‘Vertrouwen en betrouwbaarheid’ - Deel II. Een ontwerp voor innovatie van het systeem van bouwtechnische regelgeving, Delft, 2010.

65 | Noor Lourens, *Ontregeld!? Over de kansen en risico's van (lokale) deregulering*, BMC, Den Haag, 2007.

den zijn en de wijze waarop mensen met de regels omgaan. 'Wat burgers ervaren als administratieve last heeft vaak niet zozeer te maken met een objectieve meting van de tijd en het geld die het ze kost om aan regels te voldoen, maar over de gepercipiëerde last. Mensen kunnen ervaren dat regels strijdig of complex zijn, ook al is dat strikt genomen niet zo'. Dat gevoel hangt vaak samen met de wijze waarop regels aan burgers worden gepresenteerd en hoe ze worden uitgevoerd.'⁶⁶

PAARSE KROKODIL

Een beeldend voorbeeld van bureaucratie is het reclamefilmpje van Ohra uit 2005. Een moeder komt met haar dochter bij het loket in zwembad omdat haar dochter een paarse opblaaskrokodil is kwijtgeraakt. De functionaris overhandigt een formulier dat de volgende dag kan worden ingeleverd bij de dienst recreatie van de gemeente. De paarse krokodil is echter gevonden en staat in het hoekje van de informatiehoekje. De functionaris beaamt dat, maar doet verder niks.⁶⁷

Geen domme vragen stellen

Een manier om procedures eenvoudiger te maken is het heel kritisch, stuk voor stuk, doorlopen van alle regels. Is de informatie die wordt gevraagd bij een vergunning echt nodig? Wat gebeurt ermee? Kan ze worden gemist? Is ze misschien al elders in de organisatie aanwezig? Het komt geregeld voor dat een burger bij het ene gemeenteloket een uittreksel uit het bevolkingsregister opvraagt om het bij het andere loket in te leveren. Ook moeten burgers eerder verkregen vergunningen inleveren bij de gemeente, terwijl diezelfde gemeente ze zelf heeft afgegeven en dus in haar archief heeft zitten. Een goed voornemen is daarom het tegengaan van dubbele uitvraag, of zoals de Belgen zeggen: 'geen domme vragen stellen'.⁶⁸ Het vermindere van de uitvraag aan het loket lijkt eenvoudig, maar is ingewikkeld. Wanneer de gemeente haar burgers geen informatie wil vragen die ze zelf al heeft, is een vereiste dat haar eigen gegevens goed toegankelijk zijn voor verschillende afdelingen, zodat ambtenaren van een andere afdeling toegang hebben tot gegevens. ICT is hierbij veelal onmisbaar. Dat vergt investeringen in een intern documentbeheer. Hele simpele vragen als de manier van opslaan van gegevens worden opeens relevant. Is een bouwvergunning per adres, jaar of naam opgeslagen? Veel gemeentelijk organisaties zijn hier nog lang niet klaar voor.

66 | Geciteerd in *Context* (Opiniërend magazine voor de publieke sector. Een uitgave van BMC), "Ontregeld!?" Van dereguleringswens naar werkelijkheid', jrg. 7, nr. 3, 2007, p. 20-21.

67 | <http://www.youtube.com/watch?v=hN8kHljY8VU>. Ook te vinden op www.youtube.com met de zoekterm op paarse krokodil – Ohra

68 | Voor de sociale zekerheid is in de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU) vastgelegd dat gegevens niet twee keer worden opgevraagd. Dit werkt goed. Zie de brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 3 maart 2011 aan de Tweede Kamer over de evaluatie van de WEU, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 674, nr. 1.

BUREAUCRATISCHE BUREAUCRATIEVERMINDERING

De overheid valt ook wel eens in haar eigen zwaard. De financiële stimuleringsregeling voor administratieve lastenverlichting voor gemeenten van de ministeries van Financiën en BZK van juni 2010, is, pijnlijk genoeg, ook een voorbeeld van bureaucratie. “Die regeling is zo bureaucratisch en veeleisend, dat overheden een adviesbureau moeten inhuren om alleen al de aanvraag te kunnen doen.”⁶⁹ Überhaupt is het uiterst kwetsief dat de nationale overheid een subsidieregeling in het leven roept om bureaucratiesering bij een lagere overheid tegen te gaan.

Klein maar fijn

Kleine gemeenten kennen minder bureaucratie omdat er maar één loket is met een persoon erachter die over alles gaat en bij alle bestanden kan. Bij grotere gemeenten zijn de taken opgesplitst en zijn gegevens meer verspreid. ICT kan helpen dit op te lossen. Maar de oplossing voor slechte dienstverlening is vaak meer klantcontact en juist niet minder.

Steeds vaker kiezen grotere gemeenten er voor om te gaan werken met front offices zodat burgers en bedrijven bij één loket terecht kunnen. Dit betekent nog niet automatisch dat de procedures beter verlopen. De back offices kunnen nog steeds een rommeltje zijn, maar toch stimuleert de één loketgedachte wel tot betere afstemming van procedures. De verschillende personen achter het loket zien beter waar de mismatches zitten. Het voorkomt dat iemand die een garage wil bouwen wel een bouwvergunning krijgt maar geen uitritvergunning.

In zijn algemeenheid geldt dat schaalvergroting lang niet altijd voordelen oplevert. Grotere organisaties hebben ten op zichte van kleinere organisaties hogere kosten als gevolg van verlaagde flexibiliteit. Ook hebben ze oplopende transactie en –frictiekosten die samenhangen met ruis die ontstaat als er minder directe contacten zijn dan bij plattere organisaties het geval is. Bovendien blijkt dat overheadkosten in verhouding hooguit gelijk blijven bij schaalvergroting, en dus niet minder worden, zoals vaak wordt aangenomen.

Er zijn dus grenzen aan de schaalvergroting, maar ook aan de mogelijkheden om te versnellen. In een klassieker over software projecten concludeert Fred Brooks dat het toevoegen van mensen aan ICT-projecten die te laat dreigen te worden opgeleverd, tot meer vertraging leidt.⁷⁰ De reden is dat nieuwe mensen moeten worden ingewerkt en het aantal interacties sterk toeneemt, wat leidt tot overhead.⁷¹ Meer is niet altijd sneller en beter.

69 | Interview met Noor Lourens in *Context*, “Ontregeld!?” Van dereguleringswens naar werkelijkheid’, jrg 7, nr. 3, 2007, p. 20-21.

70 | Fred Brooks, *The Mythical Man-Month: Essays on Software Engineering*, 1975.

71 | Naarmate meer mensen betrokken zijn bij een project, neem het aantal communicatiemogelijkheden toe volgens de formule $n(n-1)/2$. Bij tien personen is het aantal interactiemogelijkheden 45, bij 30 personen al tien keer zo veel: 435.

GROTE GEMEENTEN ZIJN MINDER EFFICIËNT

De efficiëntie van gemeenten neemt af wanneer ze groter worden. Hoe groter de gemeente, hoe meer ambtenaren per inwoner.⁷² De ideale omvang van gemeenten (qua effectiviteit en efficiency) ligt mogelijk tussen de 20.000 en 80.000 inwoners.⁷³ Grotere gemeenten hebben schaalnadelen vanwege de complexiteit van hun eigen organisatie en het ambitieniveau. Ook hebben ze vaker grootstedelijke problematiek. Kleinere gemeenten gaan zuiniger met hun middelen om. In het algemeen hebben kleinere organisaties gemiddeld genomen een lagere overhead. Het omslagpunt ligt bij een organisatiegrootte van driehonderd arbeidsplaatsen.⁷⁴

3.3.3 Uittijdend toezicht op naleving van de regels

Mensen zijn geen heiligen. Toezicht op de naleving van de regels is daarom onvermijdelijk. Handhaving kan worden gedefinieerd als ‘het toezien op het respecteren van wet- en regelgeving door overheidsorganisaties, bedrijven en burgers, door het uitvoeren van inspecties, opsporing, het houden van toezicht, het uitspreken van sancties, het doen van rechtspraak en het maken van beoordelingen.’

Uittijdend toezicht

Een probleem met toezicht is dat het de neiging heeft sterk uit te dijen. Dat geldt in het bijzonder in sectoren die via de overheid worden gefinancierd en bij toezicht op markten. Het invoeren van marktwerking in sectoren waar de overheid van oudsher grote invloed had, heeft niet tot minder, maar eerder tot meer regelgeving en meer toezicht op de naleving ervan geleid. Dit extra toezicht betekent voor organisaties dat ze mensen in dienst moeten nemen om te controleren of de eigen organisatie de wet en regelgeving naleeft. Uittijding van het toezicht op markten is onder andere mogelijk doordat markttoezichthouders als de Opta en AFM zelf bijdragen mogen innen op grond van wat in het jargon het profijtbeginsel wordt genoemd. Dat houdt in dat ze de integrale kosten van het preventieve toezicht mogen verhalen op marktpartijen. De redenering is dat marktpartijen profijt hebben van het eerder uitgeoefende toezicht en het feit dat de markt geordend is. Op die manier financieren deze toezichthouders de uitbreiding van de eigen organisatie. De inkomsten van de AFM bestaan bijvoorbeeld voor circa 60% uit contributies.⁷⁵ Het profijtbeginsel is niet altijd herkenbaar. Zo vraagt de Onafhankelijke Telecom Autoriteit (Opta) een bijdrage per aansluiting, terwijl ze de inkomsten gebruikt voor de financiering van andere vormen van inspectie.

72 | Maarten Allers, ‘Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op’, *Economisch Statistische Berichten* 95 (4586) 28 mei 2010, p. 341-342.

73 | Berenschot, *Benchmark ambtelijk apparaat gemeenten Gemeente Groningen, september 2009*, p. 9-14.

74 | Mark Huijben en Arno Geurtsen, *Heeft iemand mijn overhead gezien. Een beproefde methode om de overheid te managen*, 2008.

75 | Inkomsten uit contributies zijn goed voor 51 miljoen van de totale inkomsten van 81 miljoen in 2009. Zie Autoriteit Financiële Markten, *Jaarverslag AFM 2009*, Amsterdam, 2010.

Het is niet alleen Nederlandse regelgeving die voor veel last van toezicht zorgt, ook Europese regels zijn daar debet aan, zoals in de vleesketen.⁷⁶ Het is echter zeker niet zo dat Europese regels altijd leiden tot meer bureaucratie. Wanneer standaarden geharmoniseerd worden, kan dat juist veel gedoe schelen, zoals het voorbeeld in het kader laat zien.

MINDER GEDOE BIJ AUTO KOPEN OVER DE GRENS

“Voortaan koopt u een stuk gemakkelijker een auto in een ander Europees land. Dit is te danken aan een nieuw Europees kentekenbewijs. Dit ‘certificaat van overeenstemming’ moet voortaan worden verstrekt bij elke nieuwe auto die in een van de 27 EU-landen wordt verkocht. Daarmee komt een einde aan de administratieve rompslomp rondom de import van een auto. Als u nu een auto in bijvoorbeeld België, Duitsland of Frankrijk koopt, schrijft u deze zonder gedoe in bij de RDW en kunt u snel met een Nederlands kenteken de weg op.”⁷⁷

Oorzaken van de groei van toezicht

Wat zijn de onderliggende oorzaken van het uitdijende toezicht? In een geordende samenleving, met veel gedeelde waarden en normen, weet iedereen hoe hij zich moet gedragen. In een wereld die onoverzichtelijk is en waar normen niet langer vanzelfsprekend zijn, is behoefte aan toezicht door de overheid. Ook de liberalisering van markten heeft geleid tot meer toezicht. De zelfregulering is vervangen door overheidstoezicht om de markten te kunnen reguleren. Burgers verwachten bijvoorbeeld dat de overheid optreedt bij misstanden. Grootschaligheid is dan ook een van de verklaringen voor de toename van het toezicht. Want als het dan misgaat, gaat het goed mis. Dat zagen we bij de kredietcrisis. Het systeemrisico was onvoldoende in beeld. Achteraf is duidelijk dat er te veel risico is genomen. De bewustwording van de risico's heeft geleid tot veel meer toezicht op financiële instellingen.

UNIFORMERING VAN REGELGEVING

Sinds oktober 2008 is het Gebruiksbesluit brandveilige bouwwerken van kracht dat geldt voor alle gebouwen in Nederland. Daarvoor verschilden de eisen voor brandveiligheid per gemeentelijke bouwverordening. Nu is de regelgeving in alle gemeenten in principe gelijk. In veel gevallen geldt slechts een meldingsplicht voor het in gebruik nemen van gebouwen. Alleen voor gebouwen waar groepen mensen verblijven als ziekenhuizen, gevangenissen, theaters etc. moet nog een vergunning worden aangevraagd. Goed nieuws voor burgers en bedrijven, maar niet voor gemeenten. Die klaagden over minder leges, meer handhaving en minder informatie over gebouwen met een meldingsplicht.⁷⁸

76 | Inspectieraad, *Werkprogramma Inspectieraad 2010*, Den Haag, 2010, p. 10.

77 | Overgenomen van <http://www.regeldruk.nl/burgers/oplossingen/@126266> (niet langer online).

78 | <http://www.brandpreventieforum.nl/forum/gebruik/gebruiksbesluit-t247.html>.

Juridisering van de samenleving

In het algemeen valt op juridisch vlak een verschuiving waar te nemen van het continentale of Rijnlandse denken naar het Angelsaksische denken. In het continentale rechtsconcept speelt vertrouwen een grote rol, wat terug te zien is in termen als ‘te goeder trouw’, ‘wat je mocht verwachten’ en een ‘zorgplicht’ die organisaties als zorgverzekeraars en banken is opgelegd. Het Angelsaksische model gaat veel meer uit van wantrouwen en leidt tot juridisering van de samenleving. In een samenleving die juridiseert, passen gedetailleerde regels. Alles wat niet mag, wordt vastgelegd in regels. En omgekeerd leiden gedetailleerde regels tot juridisering van de samenleving. Het gevaar is dat niemand de regels meer kan overzien en het tempo van de aanwas van regels bij kan benen, en zodoende een schijnwerkelijkheid wordt gecreëerd.

Om de juridisering tegen te gaan zal minder met gedetailleerde regels gewerkt moeten worden en meer met open normen. De wet zal dan niet in iedere situatie voorzien – en kan dat ook niet -, zodat iets onrechtmatig kan zijn wat niet expliciet bij wet is verboden. Dat vereist dat toezichthouders zo nu en dan een subjectief oordelen, want in concrete situaties is een waardeoordeel vereist.⁷⁹

SNEL, SNELLER, SNELST

De juridisering is ook zichtbaar bij snelheidsovertredingen. Via juridische slimheden proberen snelheidsduivels een boete te ontlopen. Boetes die niet voldoen aan de wettelijke eisen zijn ongeldig. Juridische adviesbureaus spelen hier op in.⁸⁰ Zo worden met beroep op de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB) de bewijsstukken opgevraagd die aantonen dat de flitspaal is gecertificeerd en de beampte wel gecertificeerd is om de gegevens af te lezen. Als de bewijsstukken niet of niet binnen de wettelijke termijn van vier weken te leveren zijn, wordt de boete kwijtgescholden. In reactie hierop worden de procedures gestroomlijnd of geautomatiseerd, bijvoorbeeld door middel van een digitaal boetevolgsysteem waardoor alle bewijsstukken digitaal inzichtelijk zijn voor de burger. Overtreders van de wet ontvangen van het CJIB (Centraal Justitieel Incasso Bureau) een boete met daarbij een inlogcode van een website waarop ze alle bewijsstukken kunnen inzien betreffende hun overtreding (de foto, snelheid, locatie, etc.). Hierdoor ontvangt de politie 60 procent minder telefoontjes met vragen over de boete. Binnen een jaar zijn de investeringen in het systeem terugverdiend doordat minder personeel nodig is. De efficiëntere afhandeling ten spijt, is er nog steeds meer tijd nodig voor de afhandeling dan voor de juridisering.

79 | Harry Rijnen en Cees Visser, ‘Geef toezichthouders de ruimte. “Subjectief” oordeel is juist positief’, *Financieele Dagblad* 7 mei 2011.

80 | Zie bijvoorbeeld <http://boete-bezwaar.nl>

Toezicht op basis van vertrouwen

De groei van het toezicht heeft mede te maken met een gebrek aan vertrouwen.⁸¹ Als de overheid bedrijven niet vertrouwt, moet ze veel intensiever controleren. De overheid wordt dan vanzelf verantwoordelijk. Derhalve leidt toezicht gebaseerd op wantrouwen bij groeiende regelgeving tot veel controle. Immers, als er iets mis gaat, heeft het toezicht gefaald. En omdat de overheid verantwoordelijk wordt gehouden, wordt elk incident breed uitgemeten in het parlement. Bovendien gaat naar de ondernemingen het verkeerde signaal uit dat alles wat niet is verboden, is toegestaan. Beter is het daarom om zo veel mogelijk uit te gaan van vertrouwen. Dat betekent geen blind vertrouwen, maar geïnformeerd vertrouwen (zie kader).

GLASHELDER

Wie bij verzekeraar Interpolis een schade meldt, hoeft geen formulieren in te vullen en bonnetjes in te dienen maar kan gewoon even bellen en vertellen wat er is gebeurd. Dat verzekerden aan de telefoon persoonlijk hun verhaal moeten vertellen en men zo nodig kan doorvragen, blijkt een goede waarborg te zijn tegen misbruik. De schadelast is bij Interpolis niet hoger dan bij andere verzekeraars.⁸²

HERCONTROLES IN ENSCHEDÉ

Normaal is het zo dat wanneer een inspecteur bij een ondernemer constateert dat iets niet in orde is, hij drie weken de tijd geeft om het recht te zetten. Daarna controleert de inspecteur opnieuw. Enschede pakt het anders aan. De ondernemer verklaart na drie weken schriftelijk dat hij het probleem heeft opgelost. De inspecteur bezoekt steekproefsgewijs de ondernemers om te controleren. Dit scheelt capaciteit. Er wordt dus een beroep gedaan op de verantwoordelijkheid van de ondernemer. Als bij inspectie blijkt dat het alsnog niet in orde is – dus dat de ondernemer heeft gelogen – volgt een stevige sanctie.

Zelfcontrole

Diverse gemeenten werken inmiddels met een bepaalde vorm van zelfcontrole. Ondernemers controleren zelf hun eigen bedrijf en sturen een ondertekend formulier naar de gemeente waarin ze verklaren dat de regelgeving wordt nageleefd. De gemeente controleert uitsluitend steekproefsgewijs. Als tijdens zo'n controle blijkt dat de feitelijke situatie niet overeenkomt met wat de ondernemer heeft verklaard, volgt een maatregel. Zelfcontrole is om meerdere redenen interessant: (a) de verantwoordelijkheid wordt op de juiste plaats gelegd: bij de ondernemer, (b) de ervaring leert dat ondernemers die uit zichzelf moeten verklaren dat hun bedrijf in orde is (en

81 | Zie ook Wetenschappelijk Instituut, *De bloedsomloop van de samenleving. Een christen-democratische visie op het belang van vertrouwen*, Den Haag, 2009.

82 | KPMG, *Trust Rules. Negen uitgangspunten voor een betere balans tussen regels en vertrouwen*, 2009.

hiervoor een handtekening moeten zetten), kritischer naar de naleving van regelgeving kijken dan ondernemers waar om de haverklap een inspecteur op de stoep staat en (c) de overheid hoeft minder capaciteit voor toezicht uit te trekken. Wanneer ondernemers een loopje nemen met het gegeven vertrouwen, worden ze (wanneer ze tegen de lamp lopen) extra hard aangepakt.⁸³

Interne kwaliteitssystemen

Toezicht dat uitgaat van vertrouwen veronderstelt dat organisaties zelf aantonen dat ze goed handelen. Dit impliceert ook dat ze dan mogen werken met hun eigen kwaliteitssysteem. De inspectie beperkt zich dan in principe tot het controleren van het interne kwaliteitssysteem.

In sommige sectoren werkt dat al zo. Bij kernenergie, off shore olie-industrie, spoorwegen en defensie moeten de bedrijven de veiligheid van de werkwijze van hun onderneming aantonen aan de toezichthouder met een 'safety case'. Ze moeten laten zien hoe hun veiligheidssystemen leiden tot het elimineren, reduceren en beheren van het risico. Het startpunt is dat de sector inventariseert welke risico's zich voor kunnen doen. Het betreffende bedrijf geeft vervolgens aan welke risico's gelden voor het eigen bedrijf en hoe men daarmee omgaat.

Wanneer de organisatie verklaart dat de risico's onder controle zijn, kan met open vragen gecontroleerd worden: (1) zijn de juiste gevaren en de daaruit voortkomende risico's onderkend? (2) zijn de juiste maatregelen getroffen? (3) worden de maatregelen goed onderhouden? (4) is er een deugdelijk beheerssysteem waarmee het onderkennen van gevaren en risico's, het treffen van de juiste maatregelen en het onderhouden van die maatregelen is geborgd? (5) voert het bedrijf, alles overziend, het juiste preventiebeleid?

HEERENVEENSE MODEL

De gemeente Heerenveen legt de verantwoordelijkheid voor de bouw bij degenen die bouwt. De aanvrager van een bouwvergunning tekent een modelverklaring waarmee hij verklaart dat het gebouw aan alle wettelijke eisen voldoet. Zodoende worden bijvoorbeeld geen gegevens gevraagd over bruikbaarheid en energiezuinigheid. De procedure verloopt sneller en de kosten zijn lager. Invoering van het model heeft geleid tot een cultuuromslag bij het gemeentelijke apparaat. Het besef is toegenomen dat een eigenaar zelf eindverantwoordelijk is voor de kwaliteit van zijn bouwwerken.⁸⁴

83 | Jasper Sterrenburg en Nils Burger, 'Heb vertrouwen', in: *Jaarboek Andersson Elffers Felix 2011*, Utrecht, 2011.

84 | Pro facta, *Heerenveense model. Tussenevaluatie, in opdracht van Bouwend Nederland*, 2008.

Versnipperd toezicht

Het toezicht is nu sterk versnipperd waardoor burgers en bedrijven met meerdere toezichthouders te maken hebben. De VROM-regelgeving wordt nu door 500 verschillende instanties gehandhaafd: 443 gemeenten, 12 provincies, 26 waterschappen, een aantal toezichtsdiensten van het rijk, 26 politiekorpsen en het Functioneel Parket van het Openbaar ministerie.

TOEZICHT OP DE HORECA

Een horecaondernemer kan te maken hebben met elf verschillende overheden en toezichthouders: de voedsel- en warenautoriteit (voedselveiligheid, leeftijdsgrenzen alcohol, drank- en horecawet), Arbeidsinspectie (arbeidsomstandigheden, -tijden, illegale arbeid, leeftijdscontrole), Waterleidingbedrijf (legionellapreventie), Verispect (speelautomaten), Buma/Stemra (muziekgebruik), Videma (vertonen filmbeelden), Douane (accijnzen), Belastingdienst (heffingen), Gemeente (bouw-, milieu- en terrasvergunning, ontheffingen, geluidsnormen, reclamevergunning, afvalinspectie, toeristenbelasting), Politie (klachten, sluitingstijden) en Brandweer (brandveiligheid).⁸⁵ Ze komen niet allemaal elk jaar langs, maar toch.

TAAKOVERDRACHT

Versnippering van het toezicht kan worden tegen gegaan door overdracht van taken. Een voorbeeld hiervan vinden we in de gemeente Leeuwarden.

“Doordat de brandweer tijdens inspecties alleen controleert op brandveiligheid, kan het zijn dat een gebouw wel voldoet aan de brandveiligheidseisen, maar niet aan bouwtechnische eisen. In het algemeen wordt aangenomen dat bestaande bouwwerken bijna altijd voldoen aan bouwtechnische eisen, maar dit blijkt in de praktijk niet altijd het geval te zijn. Leeuwarden lost dit op door inspecteurs van bouwtoezicht op te leiden om taken van de brandweer over te nemen. Op die manier kan tijdens een inspectie zowel gekeken worden naar brandveiligheid als bouwveiligheid.”⁸⁶ De inspectiecapaciteit kan aldus veel slimmer (effectiever en efficiënter) worden ingezet.

Integrale risicoanalyse

Tegengaan van versnippering van het toezicht is gebaat bij het samenvoegen van verschillende risicoanalyses tot één risicoanalyse. Een risicoanalyse richt zich op de vraag wat de effecten (kunnen) zijn als regelgeving niet wordt nageleefd en wat de kans is dat de regelgeving niet wordt nageleefd. Met behulp van een risicoanalyse ontstaat inzicht in de plaatsen, objecten en inrichtingen met de grootste risico's.

85 | Zie Jasper Sterrenburg en Nils Burger, 'Heb vertrouwen', in: *Jaarboek Andersson Elffers Felix 2011, Utrecht, 2011.*

86 | Andersson Elffers Felix, *Professionalisering toezicht en handhaving G36 gemeenten, Utrecht, 2010.*

Deze risico's hangen af van (a) het type activiteiten dat (door een bedrijf) worden uitgevoerd, (b) het naleefgedrag en (c) de effecten (voor de samenleving) als er iets mis gaat. Veruit de meeste gemeenten maken per discipline een risicoanalyse. In enkele gemeenten, waaronder Utrecht, maken alle toezichthouders een eigen risicoanalyse en worden die vervolgens samengevoegd.⁸⁷ Hierdoor ontstaat een integraal beeld van de risico's. De volgende stap is het uitvoeren van integrale controle door één inspecteur of inspectie.

Integraal toezicht

Het rapport *De tijd is rijp* van de Commissie-Mans⁸⁸ stelde voor een start te maken met integraal toezicht voor sectoren met grote risico's (BRZO-ondernemingen). Bij het merendeel van de bedrijven is de kans dat er echt iets ernstigs gebeurt heel klein. Zwaardere risico's zouden meer aandacht moeten krijgen. Want volgens de commissie zijn slechts drie provincies aan de maat bij toezicht op grote risico's. Wanneer de inspecties zich richten op de echt grote risico's, dan valt de grote groep bedrijven uiteen in een overzichtelijk aantal sectoren of domeinen. Op deze domeinen kan vervolgens gericht, met de sector afgestemd, toezicht worden gehouden. Dit toezicht zou dan kunnen worden ondergebracht bij één rijksinspectie. Bedrijven in bijvoorbeeld het domein chemie zouden dan te maken hebben met één integraal toezichthoudende instantie, in plaats van met de VROM-Inspectie, de Arbeidsinspectie, de provincie, de gemeente en het waterschap. Door naar een sector of domein te kijken kan integraal naar het risico worden gekeken en ook een integrale afweging worden gemaakt van het risico. Het is evident dat het milieuaspect bij een kantoor minder zwaar weegt dan de arbo-omstandigheden. Daarnaast verbetert ook de kwaliteit van het toezicht omdat professionaliteit schaal vereist. Zo is momenteel de bestuurlijke handhaving bij milieucriminaliteit te gefragmenteerd. "Zonder een sterke reductie van de bestuurlijke complexiteit zal de milieucriminaliteit vrij spel houden", volgens de Commissie Mans.⁸⁹ Overigens zal voor iedere sector het optimale toezicht anders zijn.

Bij afwezigheid van integraal toezicht wordt momenteel gekozen voor een zo goed mogelijke oplossing. De verschillende inspecties bereiden een inspectie van een bedrijf wel gezamenlijk voor om de overlast voor het geïnspecteerde bedrijf te minimaliseren. Ook wordt ICT ingezet om de inspectie af te stemmen door digitale dossiers en gemeenschappelijke inspectierapporten. Maar deze afstemming houdt af van de core business.

STAATSTOEZICHT OP DE MIJNEN

Een sector waar al langer gewerkt wordt met toezicht op basis van risico en inte-

87 | Minder Regels Meer Service, *Slimmer toezicht: meer resultaat met minder inspanning*, Den Haag, 2010.

88 | Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Commissie Mans), *De tijd is rijp*, 2008.

89 | Idem, p. 38.

graal toezicht is de mijnsector, waarop toezicht wordt gehouden door het Staatstoezicht op de mijnen. Het integrale toezicht in de mijnsector hangt samen met het integrale karakter van de oude mijnwet. Daarin werd alles geregeld en was er dus ook één toezichthouder. Bij de nieuwe mijnwet in 2003 zijn arbo, milieu en veiligheid uit de wet gehaald en gelden de reguliere wetten. Zodoende hoeft de mijnwet niet iedere keer te worden aangepast. De inspectie is desalniettemin integraal gebleven. De sector zelf heeft hier sterk op aangedrongen. Door middel van taakoverdracht zijn de inspectietaken van andere inspecties overgedragen aan de inspectie op de mijnen, die aangewezen toezichthouder is.

Goed toezicht

Goed toezicht kan leiden tot minder onnodige bureaucratie. Uit de goede voorbeelden komt naar voren dat goed toezicht tot stand komt door goede samenwerking met de sector, op hoog niveau. Het raamwerk op basis waarvan toezicht wordt gehouden, wordt in samenspraak met de sector opgesteld. Belangrijk is het commitment op topniveau van ondernemingen, vandaar dat directeuren erbij betrokken moeten worden. De toezichthouder kan vervolgens samen met de bedrijfstak door de regels heen lopen. Regel voor regel.

PIPER ALPHA

Het onderzoeksrapport-Cullen, naar aanleiding van het ernstige ongeluk in 1988 met de Piper Alpha, een olieproductieplatform op het Britse deel van de Noordzee, is door de betrokken toezichthouder, het Staatstoezicht op de Mijnen, besproken met de bedrijven in de sector. Alle aanbevelingen zijn doorgelopen en er is gekeken welke relevant waren voor Nederland, en vervolgens welke voor de overheid en welke voor de bedrijven. Deze benadering leidde tot het schrappen van 70 van de 72 ministeriële regelingen (nadere regels). Alle aanschrijvingen met richtlijnen verdwenen. De overheid heeft in dit geval het momentum goed benut.⁹⁰

Goed toezicht houden door inspecties lijkt in zekere zin op de toezichthoudende rol van commissarissen. Zij moeten genoeg weten om de kritische vragen te kunnen stellen. Het toekennen van sanctie kan nodig zijn, maar is meestal inefficiënt. Net als een scheidsrechter die niet te vaak een rode kaart moet trekken. Veel belangrijker is het dat mensen elkaar kennen en dat ze elkaar bij een volgende inspectie weer tegenkomen. Cruciaal is wel dat toezichthouders alert blijven. Het systeemtoezicht op de zelfcontrole van ondernemingen kan ook zijn scherpte verliezen doordat toezichthouder en onderneming dicht op elkaar zitten.⁹¹

90 | Zie Staatstoezicht op de Mijnen, *200 jaar (1810-2010) Staatstoezicht op de Mijnen. Vernieuwd toezicht vanuit gewortelde tradities*, Den Haag, 2010, p. 35, 38 en 39.

91 | Ferdinand Mertens, 'De toezichthouder als risicofactor', in: Jan van Tol, Ira Helsloot en Ferdinand Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over de oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag, 2011, p. 90-100.

3.4 De strijd tegen regelzucht

3.4.1 Het beleid tot op heden

De strijd tegen vermindering van kwalijke kanten van bureaucratie kent een lange geschiedenis. Wie wil kan beginnen bij Kafka (1883-1924) en diens *Der Prozess* (postuum uitgegeven in 1925). Van recenter datum zijn de verschillende ambtelijke commissies die zich hebben bezig gehouden met de organisatie van de (Rijks)overheid. In 1994 gaf de Commissie-Van Lunteren een eerste aanzet op het fiscale terrein tot ontwikkeling van een Standaardkostenmodel Fiscale Verplichtingen. Op grond van het advies van de Commissie-Slechte (Commissie Administratieve Lasten) besloot het kabinet in 2000 om alle departementen te verplichten integrale metingen te laten uitvoeren naar de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

De ambities namen in de loop der jaren toe. Paars I wilde de administratieve lasten in vier jaar met 10% verlagen. Paars II legde de lat op 25%. Balkenende II verlengde deze doelstelling met vier jaar. Dit zou moeten leiden tot grote besparingen. In 1993 werden de administratieve lasten becijferd op 6 miljard euro⁹² en in 2002 zelfs op 16,5 miljard euro.⁹³

Het hoeft gezien deze kwantitatieve insteek niet te verbazen dat in de beginfase van de reductie van administratieve lasten de nadruk lag op het reduceren van meetbare lasten. Dor hout in de vorm van regels die toch niet werden gebruikt, werd gekapt. De reductie in de eerste fase was deels optisch. Meerdere vergunningen werden samengevoegd tot één of verdwenen naar de bijlage. Er werd veel gerekend en men maakte zich druk over de methode van meten. Dit leverde voor burgers, bedrijven en instellingen niet per se merkbare vermindering van de administratieve lasten op, maar het aantal regels verminderde er wel door. Objectief verminderde het aantal regels, maar de subjectieve beleving verbeterde niet navenant. Gaandeweg groeide het inzicht dat verminderen van informatieverplichtingen aan de overheid niet voldoende was.

VERENIGD KONINKRIJK

In het Verenigd Koninkrijk bestaat sinds december 2009 de Regulatory Policy Committee (RPC). Dit comité toetst nieuwe wetsvoorstellen zowel voorafgaand aan de besluitvorming binnen de regering (ex ante) als tijdens het consultatieproces (ex-post) op overbodige bureaucratie. De RPC adviseert aan een onderraad van het Britse kabinet. Deze onderraad heeft de bevoegdheid nieuwe wetsvoorstellen tegen te houden. Op die manier helpt het RPC mee bij het invullen van het nieuwe "one-in, one-out" principe dat sinds september 2010 in het Verenigd Koninkrijk geldt.⁹⁴

92 | André Nijsen, *Meten van informatielevingskosten. Verborgene kosten van regelgeving bij het bedrijfsleven*, EIM, Zoetermeer, 2002.

93 | L. Goverse, Jan van Rijckevorsel en M.H.J. de Bruijne, 'Wat niet weet, wat niet deert', *Economisch Statistische Berichten* 89 (4447) 26 november 2004, p. 568-570.

94 | Zie ook <http://regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk/rpc/>

Minder nalevingskosten

De afgelopen jaren vond een verbreding plaats van administratieve lastendruk naar regeldruk, waar ook nalevingskosten onder worden verstaan.⁹⁵ Want behalve administratie zijn burgers en organisaties ook veel tijd kwijt aan het *naleven* van voorschriften. Inhoudelijke verplichtingen raken veel meer dan informatieverplichtingen het primaire proces van een onderneming. *Administratieve* nalevingskosten en *inhoudelijke* nalevingskosten moeten dus goed uit elkaar worden gehouden.

“Inhoudelijke nalevingskosten voor het bedrijfsleven zijn alle kosten die het bedrijfsleven moet maken om te voldoen aan door de overheid (inclusief de Europese Commissie) - of door de overheid daartoe aangewezen instanties - in wet- en regelgeving vastgelegde specifieke eisen (normen, voorschriften, procedures en dergelijke) met betrekking tot personen, gebouwen, productiemiddelen c.q. het proces van productie of dienstverlening, inrichting administratie, producten en/of diensten.”⁹⁶

Bij inhoudelijke nalevingskosten gaat het bijvoorbeeld om wettelijke verplichtingen betreffende zaken als een schoon milieu, veilige werkplekken en gezond voedsel. Bedrijven maken kosten om aan de verplichting te voldoen, vaak gaat het om investeringen. Het verschaffen van informatie over het naleven van de voorschriften zijn weer administratieve lasten, net als de kosten die organisaties moeten maken om de controle mogelijk te maken. Nalevingskosten kunnen net als administratieve lasten ergernis oproepen. De commissie-Stevens spreekt van *hinderlijke* nalevingskosten.⁹⁷ In het bijvoeglijke naamwoord klinkt al door dat het verplichtingen betreft waarvan ondernemers de zin niet inzien (omdat nut en noodzaak ontbreekt of het effect gering is of ontbreekt).

Het concept nalevingskosten oogt eenvoudiger dan het in werkelijkheid is. Wat onder nalevingskosten moet worden verstaan is namelijk moeilijk precies aan te geven. De grens met gewone activiteiten is onduidelijk.⁹⁸ De omvang van de kosten is evenmin duidelijk omdat de kosten op een gegeven moment niet meer goed zijn te onderscheiden en dus ook niet afzonderlijk meetbaar zijn. Is bijvoorbeeld dubbelglas nu wel of geen naleving van een regel? Immers, bijna alle gebouwen hebben dubbel glas. Tellen baten ook mee? Investeringen in energiezuinigheid van gebouwen om te voldoen aan de epc-norm leiden ook tot een lagere energierekening. Van nieuwe regelgeving kunnen wel de nalevingskosten worden berekend door ze af te zetten tegen de op dat moment gangbare norm.

95 | Adviescollege toetsing administratieve lasten, *Werkprogramma 2011*, Den Haag, 2010.

96 | EIM, *Kosten voor inhoudelijke verplichtingen voor het bedrijfsleven. Definitie en ontwikkeling meetmethoden*, Zoetermeer, 2005, p. 6.

97 | Ondernemersklankbord Regeldruk (Commissie Stevens), *De top 10 van hinderlijke regels. Aanbevelingen aan het kabinet voor aanpak van de meest hinderlijke nalevingskosten voor ondernemers*, 2005.

98 | EIM, *Kosten voor inhoudelijke verplichtingen voor het bedrijfsleven. Definitie en ontwikkeling meetmethoden*, Zoetermeer, 2005.

Toetsenmanie

Een ongewenst effect van alle nadruk op het verminderen van regel druk is dat het bij het Rijk heeft geleid tot invoering van allerlei nieuwe toetsen en handleidingen om te kijken of er niet te veel regels bij komen. Zoals daar zijn: de administratievelasten-toets, de bedrijfseffectentoeets, de uitvoerbaarheidstoets en de handhaafbaarheids-toets. In totaal zijn er achttien verplichte toetsen, geformuleerd als eisen waaraan een wetsvoorstel moet voldoen. Ook wordt wetgeving getoetst aan andere beleidsdoelen, bijvoorbeeld emancipatie. Om de wildgroei te beteugelen wordt sinds april 2011 structureel gewerkt met een Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).⁹⁹ Dit behelst onder andere een betere afstemming tussen de uitvoering van de verplichte toetsen en een digitaal toetsingsloket.¹⁰⁰ De rijksbrede toepassing van het IAK wordt gemonitord door het ministerie van Veiligheid en Justitie. De toetsen vormen extra bureaucratie.

Internetconsultatie

De afgelopen twee jaar is geëxperimenteerd met internetconsultatie.¹⁰¹ Ruim honderd concept wetsvoorstellen zijn ter consultatie aangeboden, waarop bijna 5000 keer is gereageerd.¹⁰² Internetconsultatie is voor nuttig bij wetten die veel impact hebben voor burgers en organisaties of die de uitvoering sterk veranderen. Het vergroot de transparantie rond wetsvoorstellen en bevordert de effectiviteit van de wetgeving. Het is de bedoeling van het kabinet dat het middel vaker wordt ingezet, hetgeen een goede zaak is.

VASTE VERANDERMOMENTEN

Soms lukt het regelzucht tegen te gaan door een nieuwe regel te maken: vaste momenten waarop de regels gewijzigd mogen worden. "Vaste Verander Momenten; algemeen geldend besluit: met ingang van 1 januari 2009 twee vaste momenten voor nieuwe wetten die relevant zijn voor bedrijven; Door de invoering van Vaste Verandermomenten mogen wetten en AMVB's waarvan de voorbereiding is gestart ná 1 januari 2009 nog maar op twee data ingaan: op 1 januari of 1 juli. Ministeriële regelingen mogen daarnaast ook ingaan op 1 april of 1 oktober. Twee maanden van tevoren wordt de regelgeving openbaar gemaakt, zodat bedrijven voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden op de nieuwe situatie."¹⁰³

99 | Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, 14 april 2011, betreffende het Kabinetsstandpunt Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 515, nr. 330.

100 | [Http://afweging.kc-wetgeving.nl](http://afweging.kc-wetgeving.nl)

101 | Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, 17 juni 2011, betreffende het Kabinetsstandpunt internetconsultatie wetgeving.

102 | Waarvan 2000 reacties op het voorstel Passend onderwijs en 1000 reacties op het Wetsvoorstel versterking bestrijding computercriminaliteit.

103 | Brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, 6 september 2010, betreffende de beknopte voortgangsrapportage van augustus 2010 over de reductie van

3.4.2 Waarom komt er zo weinig terecht van deregulering?

Ondanks alle aandacht voor het verminderen van regelzucht en vele pogingen die zijn ondernomen, is het resultaat tot op heden beperkt. Hoe kan dat, waarom is deregulering zo moeilijk te realiseren? Ligt het aan gebrek aan politieke wil, of ontbreekt de maatschappelijke steun?

Regels zijn de default

De belangrijkste reden waarom van deregulering zo weinig terecht komt is dat regels de standaardoptie zijn. Het schrappen van regels vereist actief handelen. De bewijslast om de regel te schrappen is hoog. Het psychologisch mechanisme is dat schrappen meer moeite kost dan een nieuwe regel creëren. Uit de (economische) psychologie weten we dat verlies zwaarder weegt dan winst. Derhalve kost het veel moeite om anderen te overtuigen dat een regel kan worden gemist. De regel was er immers niet voor niets. Het schrappen van een regel brengt risico met zich mee: er kan dan vanaf nu wat mis gaan. Dat legt bloot dat iemand verantwoordelijk is.

Regels zijn verbonden met belangen

Regels zijn verbonden met belangen. Die bestaande belangen verzetten zich tegen afschaffen. Voor ontbureaucratisering is dus een krachtig tegenbelang noodzakelijk. Vaak ontbreekt dat. Onder ambtenaren is de motivatie voor deregulering veelal niet groot. Regels horen bij ambtenaren, het is hun *core business*. Afschaffen gaat in tegen hun bestaansrecht. Om die reden stelde de REA dat voor ontbureaucratisering het noodzakelijk is om het aantal beleidsambtenaren te verminderen.¹⁰⁴ *Last but not least* betekent deregulering dat naast het lopende werk allerlei extra inspanningen moeten worden verricht.

Tegenkrachten

Het kost dus moeite om regels af te schaffen. Toch lijkt deze moeite ook weer niet zo groot, dat ze een beletsel voor ontbureaucratisering zou zijn. Kennelijk zijn er ook tegenkrachten aan het werk. Krachten die ontbureaucratisering tegenhouden en bureaucraties bevorderen. Krachten die zich minder aan de oppervlakte vertonen, maar samenhangen met onze cultuur en het dominante mens- en maatschappijbeeld. In het volgende hoofdstuk willen we die verkennen.

Administratieve Lasten (AL) voor bedrijven, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 29 515, nr. 323.

104 | Raad van Economisch Adviseurs, *De wetten en regels die droom en daad verstoren. Bureaucratisering en overregulering*, 19 mei 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30123, no. 2.

3.5 Samenvatting

Bureaucratie wordt pas concreet in de dagelijkse praktijk van mensen. Ondernemers storen zich met name aan het ontbreken van samenhang in regelgeving. Professionals lopen tegen belemmerende regels aan bij de uitvoering van hun dagelijkse taken. Die regels zijn overigens lang niet altijd van de overheid afkomstig, maar vaak van de eigen organisatie of sector. Burgers tot slot hebben bijvoorbeeld last van regels wanneer ze zich inzetten als vrijwilliger of als ze zorg nodig hebben.

Regels kunnen heel hinderlijk zijn, bijvoorbeeld omdat ze tegenstrijdig zijn of vaak veranderen. Ook bureaucratistische procedures kunnen heel storend zijn, bijvoorbeeld doordat er overbodige vragen worden gesteld: de overheid vraagt naar informatie waarover ze zelf beschikt. Uiteraard moeten regels ook gehandhaafd worden. Echter het toezicht op de naleving van regels is versnipperd en is te weinig gebaseerd op een integrale risicoanalyse.

Ondanks alles inspanningen, lukt het niet goed om de regelzucht terug te dringen. De diepere oorzaak moet gezocht worden in het dominante mens en maatschappijbeeld.

4 | **Christendemocratisch perspectief**

Diepere oorzaken van bureaucratie

In de vorige meer beschrijvende hoofdstukken hebben we *en détail* gekeken naar bureaucratie en bureaucratisme. We zijn nagegaan welke mechanismen leiden tot overbodige bureaucratie en hoe deze zich in de praktijk voordoen. In dit hoofdstuk willen we vanuit een christendemocratisch mens- en maatschappijbeeld een normatieve analyse bieden van dieperliggende oorzaken van regelzucht en overmatige bureaucratie en daarmee tegelijk een oplossingsrichting schetsen voor het terugdringen ervan. Hoe kan overmatige bureaucratie vanuit een christendemocratische visie worden geduid? Wat is de wortel van het probleem? Uiteindelijk gaat het om de vraag in hoeverre het probleem van overmatig bureaucratie samenhangt met heersende mens- en maatschappijbeelden.

Allereerst zal worden ingegaan op het christendemocratische mens- en maatschappijbeeld. Daarin worden mensen gezien als personen binnen een gemeenschap. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de visie van de christendemocratie op de (taken van) de overheid. De overheid heeft een eigenstandige rol en is daarnaast aanvullend op de samenleving. Vervolgens wordt de kritische vraag gesteld of burgers in deze tijd nog wel de verantwoordelijkheid aankunnen die de christendemocratie hen toedicht. Zijn de maatschappelijke verbanden hiervoor niet te veel geërodeerd en is de cultuur niet te individualistisch geworden? We concluderen dat er inderdaad sprake is van een sociaal-culturele crisis: mensen kunnen niet meer goed omgaan met risico en nemen minder verantwoordelijkheid op zich. De pendant hiervan is een overheid die gulzig is geworden en burgers die garantie op geluk eisen.

Deze analyse vormt de opmaat voor het volgende concluderende hoofdstuk waar wordt gepleit voor een overheid die veel ruimte laat aan de samenleving en zich derhalve terughoudend opstelt. Ook wordt aangedrongen op vereenvoudiging van de regelgeving.

4.1 Christendemocratische visie op de samenleving

Wat is de visie van de christendemocratie op de samenleving en op de taak van de overheid?

Mensvisie

In het christendemocratische mensbeeld staat de persoon als lid van de gemeenschap centraal. De mens leeft niet op zichzelf maar in gemeenschap met anderen. Hij is een relationeel wezen. In relatie met anderen kan vertrouwen groeien, worden sociale verbanden gevormd en groeit het weefsel van de samenleving. Het mensbeeld is relationeel. De mens draagt verantwoordelijkheid in relatie tot anderen en heeft tevens anderen nodig om zijn vrijheden te kunnen realiseren. In het christendemocratisch mensbeeld speelt onderling vertrouwen daarom een belangrijke rol. Vertrouwen is de verwachting dat iemand het gedrag zal vertonen dat past bij hoe wij

diegene kennen. Zekerheid daarover hebben we niet; de ander kan ervan afwijken omdat hij een vrij persoon is. De persoonlijke verantwoordelijkheid van mensen krijgt tegen de achtergrond van deze vrijheid betekenis. De mens kan kiezen en keuzen maken in het belang van de ander en de gemeenschap. Om die reden kan hij ook afwijken van gebaande paden en van verwachtingen. Per definitie is het handelen van mensen daarom onvoorspelbaar. Die vrijheid impliceert ook dat het handelen van de mens feilbaar is. Iedereen maakt fouten.¹⁰⁵

Maatschappijvisie

In de christendemocratische visie op de maatschappij ligt het primaat bij de mensen zelf, bij de samenleving. De civil society is een maatschappelijke sfeer die onderscheiden is van de staat en de markt en waarin burgers hun eigen doelen nastreven. Het belang dat de christendemocratie hecht aan de civil society klinkt door in het begrip ‘gespreide verantwoordelijkheid’, een van de kernbegrippen van het CDA. In dat begrip wordt uitgedrukt dat de overheid de verantwoordelijkheid van mensen en hun verbanden moet respecteren en niet mag overnemen. Daaruit volgt dat de taak van de overheid in principe beperkt is. In de protestantse traditie is sprake van soevereiniteit in eigen kring (gezin, kerk, werk, maatschappelijke organisatie etc.), daarmee wordt bedoeld op de eigen verantwoordelijkheid van sferen en domeinen in de samenleving. In de rooms-katholieke traditie sprak men van subsidiariteit, waarin de subsidiaire rol van de overheid, als aanvullend op de samenleving meer werd benadrukt. In het begrip gespreide verantwoordelijkheid komen de katholieke en protestantse traditie samen: de verantwoordelijkheid daar leggen waar ze het best kan worden gedragen.

Ten opzichte van de liberale en de sociaaldemocratische mens- en maatschappijvisie legt de christendemocratie de nadruk op de persoon en zijn rol in de gemeenschap. In de liberale opvatting moeten individuen zoveel mogelijk vrijheid hebben. De overheid mag de burger geen strobreed in de weg leggen. Ook de markt moet zo veel mogelijk vrij zijn. In de sociaaldemocratie moet de markt juist worden ingebed en is het collectief belangrijk. De overheid moet gelijkheid bevorderen. Liberalisme en socialisme hebben meer gemeen dan op het eerste gezicht lijkt. In het socialisme is de overheid in veel gevallen de standaardoptie, maar ook in het liberalisme kan het individu wanneer deze het niet redt uiteindelijk terugvallen op de staat.

De eigen positie van de christendemocratie is dat veel waarde wordt gehecht aan private collectiviteiten en tegelijkertijd aan de keuzevrijheid van mensen. Die vrijheid is niet die van een consument, maar van een burger die samen met anderen bij wil dragen aan de samenleving vanuit een visie op wat men de moeite waard vindt in het leven. Dat kan voor iedereen anders zijn, vandaar ook dat de vrijheid om

105 | Henk Vroom over Gespreide verantwoordelijkheid in: CDA en Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Christendemocraten over de kredietcrisis*, Den Haag, 2009, p. 85-86.

de eigen idealen vorm te geven zo belangrijk is. De overheid moet voor deze private initiatieven ruimte bieden.¹⁰⁶

LIBERALE MENS- EN MAATSCHAPPIJVISIE

Het christendemocratische mensbeeld wijkt sterk af van het liberale mensbeeld, zoals dat door het wetenschappelijk bureau van de VVD eerder is verwoord in zijn studie over bureaucratie.¹⁰⁷ Voor liberalen ligt de ultieme waarde in het individu. Het individu zoekt naar nutsmaximalisering. Des te vrijer de mensen in die zoektocht gelaten wordt, des te beter het effect voor het individu zal zijn. Het streven naar individuele nutsmaximalisatie komt het best tot zijn recht in een open en vrije markteconomie, waarin staatsingrijpen minimaal is. Overheidsingrijpen is in principe onwenselijk, behalve bij marktfalen (wanneer er geen volledige en vrije mededinging is), wat liberalen als een groot probleem beschouwen omdat het de vrijheid van de individu raakt. Heel principiële liberalen stellen echter zelfs dat overheidsfalen een groter probleem is dan marktfalen en de overheid ook bij marktfalen in principe niet moet ingrijpen omdat de markt zichzelf corrigeert.

SOCIAALDEMOCRATISCHE MENS- EN MAATSCHAPPIJVISIE¹⁰⁸

In de socialistische maatschappijvisie is gelijkheid een belangrijk uitgangspunt. De sociaaldemocratie legt de nadruk op herverdeling van macht en inkomen door de overheid en gaat uit van de kracht van het collectief.

De idealen van de sociaaldemocratie zijn vrijheid, democratie, rechtvaardigheid, duurzaamheid en solidariteit. Een beschaafd kapitalisme vereist inbedding en inperking van het marktmechanisme door deze idealen.

Centraal staat het recht op een fatsoenlijk bestaan. Dat betekent bestaanszekerheid in de brede zin van het woord. Een fatsoenlijke samenleving is niet te verwezenlijken zonder een sterke en democratische overheid. De politiek kan het verschil maken tussen een marginaal en fatsoenlijk bestaan. Alle politieke macht – ook die van scholen en woningbouwcorporaties – moet gebaseerd zijn op een mandaat van de kiezer (één persoon, één stem). Herverdelen van middelen is wenselijk om een meer gelijke uitgangspositie te scheppen. Toegankelijkheid ongeacht inkomen is het grootste publieke belang. Het streven naar volledige werkgelegenheid is een centrale opdracht.

SOCIAAL-LIBERALE MENS- EN MAATSCHAPPIJVISIE

Het sociaal-liberale mens- en maatschappijbeeld, zoals dat door het wetenschap-

106 | Zie ook Michael J. Sandel, *Rechtvaardigheid. Wat is de juiste keuze*, 2010.

107 | Zie Prof. mr. B.M. Teldersstichting, M. Andriessen, *Bureaucratie aan banden. Perspectieven voor een nieuwe dereguleringsoperatie*, Den Haag, 2004, p. 3-12.

108 | Partij van de Arbeid, *Beginselmanifest Partij van de Arbeid*, 2005.

pelijk bureau van D66¹⁰⁹ wordt verwoord, lijkt ogenschijnlijk op dat van de christendemocratie. Behalve de markt en de staat ziet men tegenwoordig ‘mensen onderling’ als derde ordeningsprincipe. De nieuwe inzichten in economische en sociale wetenschappen omtrent gedrag nopen D66 ertoe voor dit derde ordeningsprincipe ruimte te maken. Zelfs het gezin wordt schoorvoetend een rol toegekend.¹¹⁰ Typisch sociaal-liberaal is dat men niet vanuit ideologische stellingen wil discussiëren. De ordeningsprincipes mensen onderling, bureaucratieën en markten zijn principieel gelijkwaardig, hetgeen impliceert dat het ene of andere instrument niet op voorhand de voorkeur heeft. De verhouding tussen markt, bureaucratie en mensen onderling is een pragmatische vraag. Bureaucratie en markt zijn bovendien complementen en geen substituten. Het sociaal-liberalisme neemt daarmee een middenpositie in tussen liberalisme en socialisme. In onderscheid van de christendemocratie zijn er geen taken die ten principale aan de overheid toekomen, zoals het monopolie op geweld. Dat is een pragmatische keuze. Hoewel het sociaal-liberalisme geen ideologische voorkeursvolgorde wil hanteren, lijkt toch het ordeningsprincipe van mensen onderling prioriteit te krijgen. “De spontane ordening tussen mensen onderling lijkt tegen zijn grenzen aan te lopen als mensen elkaar niet persoonlijk kennen. Dan komen de ordeningsprincipes bureaucratie en markt in beeld.”¹¹¹ In het sociaal-liberale mensbeeld wordt vertrouwd op de kracht van mensen om hun eigen leven vorm te geven. Dat vertrouwen is gericht op het individu en minder op het gezamenlijk bundelen van krachten ten behoeve van het een algemeen belang.

Staatsvisie

De overheid heeft in de christendemocratische visie ten opzichte van de samenleving een eigenstandige rol.¹¹² Ze reguleert het contact tussen individuen, tussen groepen en tussen het individu en de groep. De staat is een rechtsgemeenschap gericht op de publieke zaak. Om het recht te laten gelden gebruikt ze macht. Maar de staat is meer dan recht en macht, ze heeft ook een eigen geschiedenis en cultuur en is dus behalve rechtsgemeenschap ook cultuurgemeenschap.

De kerntaak van de overheid is te zorgen voor een goed staatsbestuur en het handhaven van de rechtsorde en de relatie met andere staten te onderhouden. Klassieke overheidstaken zijn derhalve het zorgen voor veiligheid door middel van het leger en de politie en een goed functionerend rechtssysteem, maar ook het aanleggen van fysieke infrastructuur en de inrichting van de ruimte. Deze taken dient de

109 | Mr. Hans van Mierlo Stichting, *Ordering op orde. Een sociaal-liberale visie op de verhouding mens, markt en overheid*, Den Haag, 2011.

110 | Idem, p. 23.

111 | Idem, p. 24.

112 | Zie ook Ab Klink, *Christen-democratie en overheid. De christen-democratische politieke filosofie en enige staats- en bestuursrechtelijke implicaties*, 1991.

overheid zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Tot de taak van de overheid behoort ook het toezicht op het goed functioneren van markten en sectoren.

Daarnaast heeft de overheid ook een verantwoordelijkheid als het gaat om sociale grondrechten, zoals wonen, zorg en onderwijs. Ze moet voor iedereen de beschikbaarheid garanderen van een goede woning, goede zorg en goed onderwijs. Deze voorzieningen zijn veelal niet waardevrij, reden waarom ze in het verleden tot stand zijn gekomen vanuit de samenleving op ideële basis als non-profit. Ze moet deze diensten daarom in principe niet zelf willen leveren of organiseren, maar wel de randvoorwaarden creëren zodat op deze terreinen voldoende toegankelijke en kwalitatief goede voorzieningen tot stand komen. De toegankelijkheid garandeert de overheid bij voorkeur door ondersteuning van de koopkracht van burgers zodat die in staat zijn om de maatschappelijke diensten te kunnen betalen.

Tevens moet de overheid omwille van publieke gerechtigheid zorgen voor een bestaansminimum voor haar burgers. Niemand mag door de vloer van het bestaan zakken. De overheid biedt een vangnet voor mensen die het op eigen kracht niet redden. De vangnetfunctie van de overheid is belangrijk, maar voordat het overheidsvangnet in beeld komt, moet eerst duidelijk zijn dat er geen maatschappelijke vangnetten zijn, want dat heeft de voorkeur (subsidiariteit). Vaak zijn die vangnetten aanwezig in de civil society (familie, vrienden, kennissen, kerken etc.) of bij professionele maatschappelijke organisaties.

Ten aanzien van initiatieven uit de samenleving is de rol van de overheid faciliterend. Ze moet rechtvaardige samenlevingsverhoudingen beschermen waar zij te vinden zijn en hen creëren waar ze ontbreken. Ze waarborgt de ruimte voor particulier initiatief en biedt zo nodig ondersteuning wanneer het initiatief niet zelfstandig van de grond komt of kan blijven bestaan.

Wanneer de staat de eigenheid respecteert van de verschillende maatschappelijke sferen, van kerk, gezin, verenigingen, scholen, ondernemingen, vakbonden etc. kunnen burgers zich vrij bewegen in deze domeinen. Wanneer de grenzen tussen deze maatschappelijke sferen niet worden gerespecteerd, komt de individuele vrijheid in het geding. Zo kan een gezin niet worden gerund als een bedrijf en een bedrijf niet als een overheidsorganisatie. Sferen gaan door elkaar lopen wanneer de overheid achter de voordeur komt en het persoonlijke politiek wordt of het middenveld afhankelijk wordt van subsidies of het bedrijfsleven vastloopt in procedures. Wanneer kringen in elkaars vaarwater komen omdat de overheid zich te veel bemoeit met de samenleving, gaat dat ten koste van de autonomie van mensen en kunnen ze hun verantwoordelijkheden niet meer goed nemen. Dit geldt overigens ook voor ongewenste inmenging van andere niet-statelijke invloeden, bijvoorbeeld van de kerk of van de markt. Uiteindelijk gaat dit ten koste van de variëteit in de samenleving.

Gedragen regels

Het respect voor het eigene van de samenleving komt ook tot uitdrukking in de manier waarop de overheid met regels om dient te gaan. Wet- en regelgeving moeten steunen op draagvlak in de samenleving. Regels die niet verinnerlijkt zijn, worden ook niet gedragen. Regels zijn namelijk niet primair bedoeld om gedrag te sturen, maar om morele opvattingen te bekrachtigen, zo stelde de communitaristische denker Amitai Etzioni terecht.¹¹³ Zonder morele basis leiden regels tot calculerend gedrag: alles wat niet geregeld is in de wet, is toegestaan. Dan zijn veel handhaving, toezicht en controle nodig. We kunnen dus het recht niet los zien van de ethiek.

4.2 Kan de samenleving de verantwoordelijkheid aan?

Zijn de verantwoordelijkheden goed verdeeld?

Zijn, gegeven bovenstaande maatschappijvisie, de verantwoordelijkheden tussen burger en overheid goed verdeeld? Laat de overheid geen taken liggen en omgekeerd, doet ze niet te veel? Hebben burgers voldoende ruimte voor hun eigen initiatief en omgekeerd, nemen ze hun verantwoordelijkheid voor zichzelf en voor anderen?

De vele voorbeelden van overmatige bureaucratie in onze maatschappij geven aan dat er iets mis is met de verantwoordelijkheidsverdeling. De samenleving krijgt te weinig ruimte en de overheid te veel. Wanneer mensen onvoldoende verantwoordelijkheid krijgen of er niet op aangesproken worden, gaan ze zich daarnaar gedragen. Ze kijken naar de overheid voor zaken die eigenlijk hun eigen verantwoordelijkheid zijn. En zo ontstaat een zich zelf vervullende profetie. De overheid neemt taken van burgers en hun verbanden over, omdat de samenleving ze niet meer oppikt of naar de overheid wordt gekeken voor een oplossing.

Kan de samenleving de verantwoordelijkheid aan?

Vanuit christendemocratisch perspectief moet de overheid veel meer initiatief aan de samenleving laten. Maar kan de burger deze verantwoordelijkheid wel aan? Is de organisatie van de samenleving nog wel toegesneden op zo'n actieve rol? En willen mensen die verantwoordelijkheid wel nemen? Berust deze verwachting niet te veel op betrokken mensen, die zich actief inzetten om de samenleving vorm te geven? Is de individualisering van de samenleving niet een belemmerende factor? Zijn met de teloorgang van de zuilen en de verstatelijking van het maatschappelijk middenveld, de ondersteunende structuren niet verdwenen?

De samenleving is veranderd

Om deze vragen te beantwoorden moeten we dieper in gaan op de veranderingen in de Westerse samenleving. De samenleving aan het begin van de 21e eeuw is een volstrekt andere dan die van vijftig jaar geleden. De zuilen van destijds bestaan

113 | Amitai Etzioni, *The New Golden Rule*, 1996.

nauwelijks meer; burgers organiseren zich niet meer langs ideologische lijnen. Ze organiseren zich überhaupt anders. In de netwerksamenleving van de 21e eeuw zijn verbanden lossier en relaties vluchtiger. Op Hyves en Facebook word je vrienden en deel je persoonlijke weetjes en ontboezemingen. Van welk boek je leest tot hoe je relatie ervoor staat. Ontvrienden doe je digitaal met een klik op de muisknop. En als je wilt kun je anderen via Twitter laten delen in je doen en laten of zelf iemand volgen. En als je er genoeg van hebt, stop je ermee. Deze nieuwe vormen van samenleving zijn niet altijd een vervanging voor het samenleven met elkaar. Sociale media creëren geen sociale verbanden. Ze zijn vooral nieuwe manieren om te communiceren, ter aanvulling en vervanging van bestaande middelen.

De veranderlijkheid en complexiteit van de maatschappij maakt dat mensen meer moeite hebben zich maatschappelijk te oriënteren. De zuilen die van oudsher een belangrijke ordende rol vervulden, bestaan niet meer. De confessionele zuilen zijn uiteengevallen en de tegenstelling tussen arbeid en kapitaal is ontdaan van haar scherpte. De zuilen werden van binnenuit aangetast door de secularisatie en brokkelden af doordat levensbeschouwelijke instellingen met elkaar fuseerden of opgingen in algemene instellingen. We zien dat ook bij de rol van kerken in de samenleving. Nergens ter wereld gaat de ‘ontinstitutionalisering’ van de religie zo snel als in Nederland.¹¹⁴ Religie is niet langer de bindende factor en herkenningspunt die het lang is geweest. Maar een nieuw groot verhaal dat zin geeft aan de huidige ordening heeft zich nog niet aangediend. Het lijkt zo alsof de samenleving geen structuur heeft en gedeelde morele kaders niet voorhanden te zijn. Dat leidt tot onzekerheid.¹¹⁵

Echter, schijn bedriegt. Er is wel degelijk heel veel structuur en ordening in de samenleving aanwezig, maar op andere plekken dan waar velen het zoeken. De politiek kan het grote verhaal niet bieden, maar op allerlei plekken in de samenleving krijgt moraal vorm en geven mensen zin en betekenis aan hun leven. Dat gebeurt niet topdown zoals vroeger, maar bottom-up. De voorbeelden zijn legio. Scholen hanteren hun eigen regels, sportclubs kennen hun eigen mores, woningbouwcorporaties stellen huisregels op, verenigingen van eigenaren bundelen hun krachten en burens ontmoeten elkaar in buurtcomités. Deze initiatieven duiden op een keer in het laissez-faire denken. Een actieve inzet voor de overdracht en handhaving van normen en waarden is nodig. De vraag is hoe diep deze regels gaan. Ze steken in op het niveau van het fatsoen, maar daarmee is nog niet gezegd dat de onderliggende waarden van mensen ook veranderen.

De clou is dat mensen het ‘samen’ niet meer of minder op het niveau van de maatschappij als geheel ervaren. Gemeenschappen waar men bij wil horen en loyaal aan wil zijn, liggen dicht bij huis. Niet in de laatste plaats gaat het dan

114 | Marcel Poorthuis, *Dialogo tussen de godsdiensten: toekomst of verleden tijd?*, oratie als hoogleraar interreligieuze dialoog aan de Universiteit van Tilburg op 6 april 2011.

115 | Mensen zoeken daarom houvast bij links of rechts populistische partijen die duidelijkheid en overzichtelijkheid bieden: behoud van de verzorgingsstaat en van de natiestaat. De gevestigde politieke middenpartijen zijn er nog niet in geslaagd om een nieuw perspectief te bieden. Gevolg is dat personen en beelden een belangrijke rol spelen in de politiek.

om gezins- en familieverbanden.¹¹⁶ Ondanks de beelden die leven, is de kracht van familiebanden nog steeds heel sterk. De onderlinge solidariteit tussen ouders en kinderen is groot en heeft niet geleden onder de individualisering, valt uit onderzoek te concluderen.¹¹⁷ Meer dan 50 procent van de ouders en volwassen kinderen ziet elkaar wekelijks en nog eens 30 procent minstens een keer in de maand. Wanneer we deze microverbanden niet zien, lijkt de samenleving chaotischer dan ze feitelijk is.¹¹⁸ Het gezin is de plek bij uitstek waar normen en waarden worden overgedragen en waar mensen leren om rekening met elkaar te houden, verantwoordelijkheid te nemen en voor elkaar te zorgen. De meeste ouders vinden autonomie en assertiviteit van hun kinderen belangrijker dan waarden die te maken hebben met empathie, het omgaan met anderen en het algemeen belang. Hierin zien we het individualistische karakter van de Nederlandse samenleving terug aldus het Sociaal Cultureel Planbureau in haar gezinsrapport, al maakt die tegelijk de kanttekening dat de slinger weer naar de andere kant aan het bewegen is, mogelijk als gevolg van de aandacht voor normen en waarden in het maatschappelijke debat.¹¹⁹

Institutionele veranderingen

Dit alles neemt niet weg dat er op institutioneel niveau de afgelopen decennia wel veel veranderd is in de samenleving. Door schaalvergroting zijn grote maatschappelijke organisaties ontstaan met besturen op afstand of toezichhouders. Dat heeft de afstemming over het maatschappelijke leven op een hoger schaalniveau gelegd. Dat heeft ongetwijfeld z'n efficiencyvoordelen, maar voor de lokale gemeenschappen maakt het de afstemming minder makkelijk. De mensen op de werkvloer kunnen minder gemakkelijk dingen samen oplossen, omdat ze met meerdere lagen boven hen te maken hebben. Met de teloorgang van de zuilen is sowieso een belangrijk mechanisme verloren gegaan waardoor gemeenschappen zelf problemen konden oplossen. De jongere in de katholieke zuil met wie het even wat minder ging, zat op de katholieke school en de katholieke voetbalvereniging, was lid van de parochie en vierde carnaval. Via allerlei lijntjes waren mensen met elkaar verbonden. De zuilen verbonden de samenleving van hoog tot laag. Via de voormannen van de verschillende stromingen waren de zuilen ook onderling verbonden.

Door het uiteenvallen van traditionele sociale verbanden kunnen mensen hun problemen minder goed zelf oplossen. In de nabije omgeving kunnen ze vaak niet meer terecht bij iemand of een groep mensen die in staat is wat aan de problemen te doen. De wijkverpleegster en wijkagent zijn grotendeels verdwenen, al zien we

116 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Vertrouwen in ouders. Een christendemocratische visie op het gezin*, Den Haag, 2009, p. 74-75.

117 | Zo blijkt uit het Netherlands Kinship Panel Study te vinden op www.nkps.nl/NKPSNL/Resultaten/Demos.htm en in *Demos*, jaargang 24, nr. 8, Mei/Juni 2008 en *Demos*, jaargang 26, nr. 3, April/Mei 2010.

118 | Roepen om law and order lijkt dan de orde te herstellen, maar is geen alternatief voor overdracht van waarden en normen in de samenleving zelf.

119 | Sociaal Cultureel Planbureau, Freek Bucx (red.), *Gezinsrapport 2011. Een portret van het gezinsleven in Nederland*, Den Haag, 2011, p. 173.

dat ze her en der weer terugkeren. Soms ook in nieuwe vormen zoals bij Buurtzorg. De melkboer en kruidenier op de hoek zijn definitief uit het straatbeeld verdwenen en ook de dominee en pastoor zien we steeds minder vaak. Het schoolbestuur van de basisschool is opgegaan in een groter scholenverband en staat op grote afstand. Het middelbaar beroepsonderwijs is geconcentreerd in grotere steden met grootschalige regionale opleidingscentra (ROC's). Woningcorporaties zijn grootschalige organisaties geworden met bezit in meerdere gemeenten. In de gezondheidszorg ten slotte zien we eenzelfde ontwikkeling van fusie en concentratie, maar ook specialisatie. Door schaalvergroting is de geografische binding van instellingen met de natuurlijke achterban zwakker geworden. Het wegvallen van de zuilen deed hetzelfde met de binding aan religieuze instituties. De bescherming van de zuil en nabijheid van maatschappelijke organisaties zijn dus minder.

Sociale cohesie is geen vanzelfsprekendheid meer

Door al deze ontwikkelingen, waar we er hier slechts een paar in hoofdlijnen hebben aangestipt, is de sociale cohesie afgenomen. Dat geldt vooral sterk voor de verstedelijke gebieden. Er ontbreekt voor mensen veelal een direct aanspreekpunt in de nabije omgeving waar men problemen kan aankaarten zodat er (collectieve) actie kan worden ondernomen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid verwijst naar het werk van de Amerikaanse socioloog Robert Putnam¹²⁰ om het belang van de civil society voor het goed functioneren van de maatschappij als geheel te onderstrepen:

“In ‘Making democracy work’ vergelijkt Putnam (1993) verschillende regio's in Italië. Hij komt tot de conclusie dat de mate van good governance afhangt van de hoeveelheid sociale organisaties. Het maakt niet zoveel uit wat dergelijke organisaties doen – het kunnen voetbalverenigingen zijn of kaartclubs –, maar ze zorgen voor een verbetering van het politieke functioneren van een land. Dat komt onder andere doordat sociale organisaties belangrijke kenmerken hebben – zoals gedeelde normen, onderling vertrouwen en een netwerk aan contacten – die het gemakkelijker maken om gezamenlijk tot een doel te komen.”¹²¹

Volgens Putnam wordt vooral op plekken waar mensen op een gelijkwaardige manier intensief met elkaar omgaan veel sociaal kapitaal opgebouwd omdat vertrouwen groeit. In het bijzonder geldt dit voor verbanden waar meerdere lagen uit de bevolking elkaar ontmoeten, zoals op het voetbalveld of in de kerk. Hiërarchische relaties hebben een negatief effect vanwege de eenzijdige afhankelijkheid.

120 | Zie over het verval van sociale instituties ook Robert Putnam, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, 2000. Op de website www.bettertogether.org worden voorbeelden gedeeld van de opbouw van sociaal kapitaal en nieuwe vormen daarvan, onder het motto: 'Connect with other. Build trust. Get involved'.

121 | WRR, *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Den Haag, 2009, p. 84.

Behalve sociale participatie zijn ook gedeelde opvattingen (normen en waarden) en het gevoel met anderen verbonden te zijn (collectieve identiteit) van belang voor sociale cohesie.¹²² Sociale cohesie definieert het SCP als:

“De mate waarin mensen in gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden in hun persoonlijke leven, als burger in de maatschappij en als lid van de samenleving.”¹²³

Het gaat dus om de verbondenheid van burgers met het grote geheel, de onderlinge solidariteit en het sociale engagement. Dit thema raakt de essentie van sociologie als wetenschap: wat houdt de samenleving bijeen? Wat zorgt voor verbondenheid en solidariteit binnen groepen en gemeenschappen?

Wetenschappers verschillen in hun analyse van sociale cohesie.¹²⁴ Sociologen als Anthony Giddens en Zygmunt Bauman nemen een afname waar van de sociale cohesie als gevolg van de modernisering. De postmoderne samenleving is vluchtig, consumentistisch en onvoorspelbaar. Individuen zoeken naar hun eigen identiteit en vinden die niet langer in traditionele verbanden. Institutioneel is deze verandering zichtbaar in de gestage afname van het lidmaatschap van een kerk of politieke partij en tegelijkertijd groei bij belangengroepen als milieu- en natuurorganisaties. Anders gezegd, organisaties waar persoonlijke contact tussen de leden belangrijk is, verliezen terrein; organisaties die meer via (moderne) media communiceren met hun achterban hebben de wind mee.¹²⁵

Andere sociologen stellen dat de gemeenschapszin zich weliswaar niet meer uit in de ‘zware’ verbanden van vroeger, maar in lossere, kortstondige, informele netwerken. Sociale media zijn daarbij belangrijk. Een verbindende rol is weggelegd voor de massamedia. Dat wil niet zeggen dat mensen elkaar niet meer opzoeken. Informele groepen zijn eigentijdse bronnen van sociale cohesie.¹²⁶ Een op de drie Nederlanders neemt regelmatig deel aan een informele groep: loopt samen hard, houdt via een internetforum contact met een vaste groep mensen, vormt een leeskring, etc. Deze groepen zijn niet vluchtig, maar juist intensief en langdurig.

In deze veranderingen is de individualisering in de samenleving zichtbaar. De vrijheid om te kiezen heeft de invloed van de sociale omgeving verminderd. Sociale cohesie is daardoor minder dan ooit van tevoren gegeven. De vanzelfsprekendheid is weg.

122 | Zie www.nationaalkompas.nl/./sociale-cohesie.

123 | Sociaal Cultureel Planbureau, *Sociaal Cultureel Rapport: Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie*, Den Haag, 2008.

124 | Paul Schnabel en Joep de Hart in het inleidende hoofdstuk van het *Sociaal Cultureel Rapport 2008* van het Sociaal Cultureel Planbureau, ‘Sociale cohesie: het thema van dit Sociaal en Cultureel Rapport’.

125 | Zie Esther van den Berg, Paul Dekker en Joep de Hart, ‘Verenigingsleven en maatschappelijk middenveld’, in: Sociaal Cultureel Planbureau, *Sociaal Cultureel Rapport 2008*, Den Haag, 2008.

126 | Sociaal Cultureel Planbureau, *Informele groepen. Verkenning van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*, Den Haag, 2011.

De moderne burger heeft geen zin in knellende banden van instellingen en organisaties en trekt zich terug uit het publieke domein in het privé-domein. Een deel van de mensen vindt daarin prima zijn weg. Een ander deel van de samenleving slaagt daar minder goed in en mist bestaande structuren waarbij ze zich kunnen aansluiten.

Deze toegenomen individualisering heeft een keerzijde, zowel voor het individu als het collectief. Het individu staat er vaker alleen voor. Als enkeling moet hij zich bijvoorbeeld door allerlei formulieren en systemen op internet heen worstelen. Dit doet een nieuw beroep op de zelfredzaamheid van mensen, waarin niet iedereen mee kan komen. Maar ook de samenwerking met anderen komt niet vanzelf tot stand. In een netwerksamenleving moeten mensen met gezamenlijke belangen hun krachten nog steeds bundelen, maar op een andere manier dan vroeger. Wanneer mensen zich niet organiseren, lopen ze het risico dat ze machteloos komen te staan tegenover krachten van een machtige staat en een anonieme markt.¹²⁷ Dat kan leiden tot vervreemding en de uiterste consequentie is dat mensen hun morele anker kwijtraken en geïsoleerd raken.

De civil society is verzwakt: burgers kijken naar de overheid

Door deze verzwakking van de civil society stappen burgers sneller naar de overheid met hun problemen. Mensen vinden al snel 'dat de overheid het maar moet oplossen'. Door deze vragen uit de samenleving wordt de overheid uitgenodigd om een rol te gaan spelen bij het oplossen van maatschappelijke problemen die vroeger door de samenleving zelf ter hand werden genomen. Vroegtijdige schooluitval, overlast in een buurt of wijk, verval van normen en waarden, enzovoort, zijn problemen van de overheid geworden. Een verzwakte civil society leidt aldus tot een groter beroep van de burger op de overheid. Diezelfde overheid heeft via allerlei maatregelen bijgedragen aan verstatelijking van het middenveld en maatschappelijke organisaties in de rol van uitvoerder van overheidsbeleid geduwd, en op die manier bijgedragen aan deze ontwikkeling.

Maar burgers vragen ook vanwege hun eigen kwetsbaarheid om een actieve overheid. Mensen zijn bang om hun bestaanszekerheid te verliezen en vrezen het verlies van sociale bescherming. Barbera Ehrenreich noemt dit 'the fear of falling'.¹²⁸ Ze herkent bij de Amerikaanse middenklasse de angst om zelfdiscipline te verliezen als gevolg van de welvaart en consumentisme, alsmede angst voor statusverlies en angst om terug te vallen naar de arbeidersklasse (vanuit de middenklasse). Mensen zoeken daarom bescherming bij de overheid en hechten aan de verzorgingsstaat.

Alain de Botton snijdt hetzelfde thema aan als Ehrenreich en spreekt van de angst voor het verlies van status.¹²⁹ Juist het feit dat we allemaal gelijk zijn, maakt dat we ons bekommeren om onze status. Het adagium is dat iedereen alles kan

127 | Zie Raymond Gradus, 'Onze hertaalde uitgangspunten, waardevol juist in deze tijd', in: *Waardevast. Over de uitgangspunten van het CDA*, Den Haag, 2011.

128 | Barbera Ehrenreich, *The Fear of Falling. The Inner Life of the Middle Class*, 1989.

129 | Alain de Botton *Status Anxiety*, London, 2004.

bereiken. Iedereen krijgt daarom wat hij verdient. Wie de top bereikt verdient het, maar wie op de bodem zit, evenzo. Vroeger had je pech, nu ben je een loser. Onder het streven naar status, ligt de angst die te verliezen. In een samenleving waarin iedereen alles kan worden, ligt volgens De Botton daarom een gering gevoel van eigenwaarde op de loer. De kansen die het moderne leven biedt kunnen worden tot een vloek. De angst om te vallen, maakt mensen kwetsbaar en voedt de behoefte aan bescherming.

De overheid springt in het gat

De overheid pakt deze handschoen graag op. De socioloog Willem Trommel spreekt zelfs van een gulzige overheid.¹³⁰ Dat is een overheid die pathologisch handelt en steeds meer zaken naar zich toetrekt, waar ze zich vroeger niet mee bemoeide. Door dat de overheid zich met zoveel zaken bemoeit, is de verwachting bij de burger ook geworden dat de overheid overal voor verantwoordelijk is. Wanneer er zich een incident aandient, springen de media er boven op en zetten volksvertegenwoordigers het op de politieke agenda. De burger verwacht actie van de politiek.¹³¹ Problemen van de burger kan de overheid echter niet altijd oplossen of zou ze niet moeten willen oplossen omdat het haar taak niet is. Dat is wat anders dan dat de politiek deze problemen erkent en herkenbaar benoemt voor de mensen.

De lijn van de burger naar de politiek is hierboven te kort getrokken. Alsof de politiek alleen doorgeefluik is van de wensen van burgers. De relatie is onderdeel van een groter geheel. We zien rondom maatschappelijke problemen een heel mediacircus aan het werk. De media willen nieuws maken en besteden daarom veel aandacht aan incidenten. De burger wordt daarin meegesleept. Er is altijd wel iemand te vinden die een punt van kritiek heeft en dat voor de camera of microfoon wil vertellen. Specialisten geven eveneens hun visie. Een incident krijgt door al deze aandacht een bepaalde lading. De verwachting wordt gevoed bij burgers dat ze meer te weten komen over wat er precies is gebeurd en dat ze op de hoogte worden gehouden van het vervolg. Voor politici is het moeilijk om afzijdig te blijven en zij worden zo, wellicht meer dan hun lief is, betrokken bij het mediacircus. De media is hierbij cruciaal voor het op de agenda plaatsen van onderwerpen. Maar achter de coulissen spelen ambtenaren, belangengroepen, bedrijven, maatschappelijke organisaties etc. hun rol. Ook zij spelen het spel mee. Met z'n allen zitten ze in een carrousel. Het is een vicieuze cirkel die vanzelf blijft draaien. De mediocratie is een systeem dat zichzelf in stand houdt en de samenleving afknelt en het vertrouwen in het functioneren van de overheid schaadt. De echte problemen blijven onderbelicht en de symptomen krijgen te veel aandacht. De samenleving in haar geheel zal hiervan moeten afkicken.

130 | Willem Trommel, *Gulzig bestuur*, Den Haag, 2009.

131 | De paradox is dat mensen wel verwachten dat de overheid hun problemen oplost, maar dat ze zelf niet veel vertrouwen in de overheid hebben. Met name populistische partijen spelen in op het sentiment dat de Haagse politiek één pot nat is en weinig kan klaar maken.

De overheid bemoeit zich dus veel meer met maatschappelijke problemen en is gulzig en ijverig. Maar met net zoveel recht kan worden gesteld dat de burgers dit ook van de overheid verwachten, daartoe gestimuleerd door aandacht die problemen in de media krijgen. Ze willen dat er ingegrepen wordt.

Het publiek wil weliswaar dat maatschappelijke problemen worden opgelost, en kijkt daarvoor naar de overheid. Maar dit betekent niet dat ze verwacht dat de overheid ze zelf oplost. Het punt is niet hoe, maar *dát* ze worden opgelost.

Als de overheid het probleem naar zich toetrekt is het risico dat het uitmondt in nieuwe regelgeving en overmatige bureaucratie groot.

4.3 Er is een sociaal-culturele crisis

Maakbaarheids geloof

De verzwakking van de civil society en de burger die naar de overheid kijkt voor oplossingen, zijn diep doorgedrongen in onze samenleving. Door het geloof in de maakbaarheid van de samenleving is het vermogen aangetast om goed om te gaan met risico's. Dat is ernstig omdat risico's onlosmakelijk verbonden zijn met het nemen van verantwoordelijkheid. Mensen die verantwoordelijkheid dragen, maken fouten. Dat is het risico van verantwoordelijkheid geven. Het maakbaarheids geloof staat op gespannen voet met dat risico. Het negeert het menselijk tekort. Risico's kun je verkleinen, maar niet wegnemen, net zo min als we het kwaad kunnen uitbannen. Om te voorkomen dat zaken fout gaan, neemt de overheid taken over. De overheid maakt natuurlijk net zo goed fouten, omdat het uiteindelijk mensenwerk is. Doordat de overheid taken overneemt, krijgen mensen niet het vertrouwen dat ze verdienen en ook niet de verantwoordelijkheid die ze past. De reflex is dat als er iets fout gaat het van bovenaf wordt hersteld. Morele leegte is volgens Lans Bovenberg het gevolg.¹³²

De vraag naar het goede leven – 'Hoe word je gelukkig?' - wordt anders beantwoord dan vroeger. Mensen zoeken meer dan ooit naar de zin van het leven, maar het is vooral een individuele zoektocht.¹³³ De bestemming ligt in het hier en nu en niet in een transcendent doel. Het leven vraagt hier op aarde om vervulling. Het antwoord op die vraag naar het goede leven heeft in de moderne tijd veelal de vorm van een streven naar meer, in plaats van het zoeken naar gemeenschap en zorgen voor anderen.

Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving en het materialistische antwoord op de vraag naar het goede leven zien we terug in een overheid die gulzig is geworden en een burger die recht op geluk eist. Vanwege deze twee aspecten, het maakbaarheidsideaal (gulzige overheid) en het goede leven (het eisen van recht op

132 | Dubbelinterview met Lans Bovenberg en Ab Klink, 'We hebben de diepte van de sociaal-culturele crisis onderschat' door Pieter Jan Dijkman in Christen Democratische Verkenningen, Winter 2010, *De Balkenende-balans*, p. 67-77.

133 | Zie over de veranderde maatschappelijke opvattingen over de zin van het leven Charles Taylor, *A Secular Age*, Cambridge, 2007.

geluk) spreekt Bovenberg van een sociaal-culturele crisis. Op beide aspecten ervan, die in zekere zin twee zijden van dezelfde medaille vormen, zullen we nu nader ingaan.

4.3.1 Het bestuur is gulzig

Gulzigheid

Een oorzaak van een te veel aan bureaucratie is dat de overheid zich met te veel zaken bezig houdt en gulzig is geworden. De overheid wil zich overal mee bemoeien omdat ze haar grip op de samenleving is kwijtgeraakt. Dat wordt ervaren als verlies. Dreigend verlies is de conditie waaronder onmatigheid, zoals gulzigheid, een kans krijgt. De overheid is pathologisch gulzig volgens Trommel.

*“Je bent op een feest en ziet het bakje pinda’s wel erg snel leeg raken. Wat doe je dan? Je loopt er snel heen om nog een handje te nemen voordat de anderen het bakje hebben leeggegraaid. Met diezelfde gulzigheid reageert de overheid op de modernisering van de samenleving.”*¹³⁴

Het ziekelijke gedrag van de overheid leidt tot slecht bestuur en tot ongewenste bureaucratie. Het verlies van grip is een gevolg van de modernisering van de maatschappij. De hoofdoorzaak van de gulzigheid is dat de overheid wordt bestuurd vanuit het idee dat de samenleving maakbaar is. Daarmee ging een verschuiving gepaard van reactief overheidsoptreden naar risicomanagement en preventief optreden op allerlei terreinen.

Modernisering

Als gevolg van globalisering, technologische ontwikkeling en sociaal-culturele fragmentatie is onze samenleving in een proces van modernisering terechtgekomen. De bestuurlijke instituties zijn echter niet meegeëvolueerd. Die zijn nog vroegmodern terwijl we inmiddels leven in een laatmoderne maatschappij met heel andere problemen. De overgang van de vroegmoderne naar de laatmoderne instituties is door sociologen op verschillende wijzen gethematiseerd in termen als: risicosamenleving (Ulrich Beck)¹³⁵, reflexieve moderniteit (Anthony Giddens)¹³⁶ en liquid modernity (Zygmunt Bauman).¹³⁷ Oude zekerheden zijn door de modernisering onder druk komen te staan.

Doordat de moderniteit het maakbaarheidsideaal onder druk zet, heeft de overheid last van een moderniseringstrauma. Ze verliest haar grip op de samenleving, maar probeert die op allerlei manieren vast te houden.

134 | Interview met Willem Trommel, ‘Het moderniseringstrauma van de overheid’, <http://www.fsw.vu.nl/nl/onderzoek/wetenschappers/onderzoekers-aan-het-woord/trommel/index.asp>.

135 | Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a.M., 1986.

136 | Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, Stanford, 1991.

137 | Zygmunt Bauman, *Liquid Modernity*, Cambridge, 2000.

OP DRIE MANIEREN GULZIG

Trommel, wiens analyse we in deze paragraaf volgen, onderscheidt drie terreinen waar het maatschappelijk weefsel verzwakt en waar de overheid in het gat springt.¹³⁸ De overheid (1) als hoeder van de normen en waarden door mensen te stimuleren verantwoord te leven (omdat het anders de samenleving veel geld kost en de verzorgingsstaat al onder druk staat) (2) als afrekenbare presteerder (omdat de vanzelfsprekendheid van het gezag van de overheid afneemt en verdiend moet worden) en (3) als regisseur van sociale verbanden (omdat sociale verbanden verzwakken). We werken dat hieronder nader uit.

Moderniseringsverlies

We kunnen drie vormen van (modernisering)verlies onderscheiden: van het verzorgingsstaatideaal, van overheidsgezag en van sociaal kapitaal.

1. *Teloorgang verzorgingsstaatideaal.* De verzorgingsstaat zorgde voor sociale stabiliteit. In een globaliserende kenniseconomie zijn de grenzen poreus waardoor sociale zekerheid niet meer nationaal kan worden geboden. Populistische partijen voelen dit haarfijn aan en beloven de zekerheid van een sterke nationale identiteit en bestaande beschermingsconstructies van de verzorgingsstaat. De verzorgingsstaat is echter overgekookt en kan niet in de huidige vorm worden voortgezet.
2. *Afnemend overheidsgezag.* Religie en tradities zorgden voor gedeelde waarden. Mondige moderne burgers denken zelf kritisch na en handelen sterker vanuit hun eigen individuele belang. Het gezag van de overheid verliest hierdoor haar vanzelfsprekendheid. De legitimatie van de overheid komt onder druk te staan en word steeds meer gezocht in een goed functioneren van het overheidsapparaat en van de economie. De afgelopen decennia legitimeerde de overheid haar gezag door het garanderen van economische groei en koopkrachtstijging en aan het waarborgen van de verzorgingsstaat. Door het onder druk komen te staan van de verzorgingsstaat en afnemende kwaliteit van de publieke dienstverlening blijkt deze legitimatie kwetsbaar.
3. *Ontrafeling sociaal weefsel.* Maatschappelijke verbanden verliezen aan invloed en sociale relaties worden minder hecht. Het gevolg is dat mensen kwetsbaarder worden, omdat ze minder kunnen rekenen op steun van een gemeenschap als hen wat overkomt en omdat het vermogen van de maatschappij om zich zelf te reguleren afneemt. Burgers spreken elkaar niet meer aan op normoverschrijdend gedrag.

138 | Willem Trommel, *Gulzig bestuur*, Den Haag, 2009.

Overheidsreacties op het verlies

Het verlies van het ideaal van de verzorgingsstaat, van gezag en traditie en van het sociaal kapitaal is te duiden als moderniseringsverlies. Aan deze drie moderniseringsverliezen koppelt Trommel drie paradigma's waar de overheid zich van bedient.

Ad 1. *New welfare* is een paradigma waarin de overheid zich bemoeit met de persoonlijke leefstijl van mensen. De levens van individuele burgers worden afgestemd op het (financieel-economisch) publieke belang. De overheid poogt mensen te motiveren hun gedrag te veranderen wanneer dat schadelijk is voor zichzelf, maar ook voor de maatschappij als geheel: word niet te dik, rook niet, drink niet te veel, beweeg, investeer in je wend- en weerbaarheid op de arbeidsmarkt. De overheid doet een appèl op de persoonlijke verantwoordelijkheid. De legitimatie van het ingrijpen is in hoofdzaak financieel: de overheidsfinanciën.

Ad 2. *New public management* neemt het verlies aan gezag van de overheid als vertrekpunt: het gezag moet worden verdiend door resultaten. Het maakt ten principale niet uit wie de taken verricht. Het belangrijkste criterium is hoe het beste resultaten kunnen worden geboekt. In dit denken past de privatiseringsgolf, maar ook de inzet van maatschappelijke organisaties als uitvoerders van publieke taken. Niet in alle gevallen is dit goed uitpakkt. Soms is de marktwerking doorgeschoten en ten koste gegaan van de dienstverlening aan burgers. Soms zijn maatschappelijke instellingen ingekapseld geraakt in de sfeer van de overheid en niet langer herkenbaar als particulier initiatief.

VERPLICHTE LEERLINGVOLGSYSTEEM

Een voorbeeld van de nadruk op procedures en meetbaarheid van prestaties is de verplichting voor alle basisscholen om met hetzelfde leerlingvolgsysteem te gaan werken, ook al lopen de onderwijsmethoden sterk uiteen. Om de voortgang van elk kind op de basisschool systematisch bij te houden, werken veel scholen nu al met een zogeheten leerlingvolgsysteem. Daarin worden uitslagen van toetsen die vanaf groep 1 worden afgenomen opgenomen. Zo kunnen de vorderingen van individuele leerlingen in het oog worden gehouden en het onderwijsprogramma beter worden afgestemd op de leerling. Ouders hebben recht op inzage in de vastgelegde prestaties van hun kind. Het kabinet is van plan het leerlingvolgsysteem, dat werkt met uniforme toetsen, verplicht op te leggen aan scholen. Ook is het voornemen om alle leerlingen van groep 8 van de basisschool vanaf het schooljaar 2012-2013 een landelijke eindtoets te laten maken. De resultaten van alle scholen zijn zo meetbaar en vergelijkbaar. Stelselcificering wordt zo bevorderd.¹³⁹

139 | Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Op zoek naar de kracht van de samenleving*, Den Haag, 2011.

Deze teloorgang van het particuliere karakter van het middenveld is terug te zien in de terminologie die wordt gebruikt. Het is gebruikelijk geworden te spreken in termen van publieke taken en publiek belang, waar eerder nog werd gesproken over maatschappelijke taken en algemeen belang. Het adjectief publiek verwijst naar de verantwoordelijkheid die de overheid zichzelf toekent, en omgekeerd de aanspreekbaarheid van de overheid op de resultaten die maatschappelijke organisaties boeken. Burgers en organisaties worden ingezet voor de publieke zaak, als verlengstuk van de overheid.

Maar ook duiken veelvuldig markttermen op in het maatschappelijk domein. Ook bij maatschappelijke organisaties worden managers afgerekend, is de *output* bepalend voor de financiering en is de klant koning. Bij de overheid zien we eenzelfde ontwikkeling. De overheid wordt dienstverlener en de burger klant.

PUBLIEK BELANG

Het te ongeclausuleerd denken in termen van publiek belang stimuleert de regelgeving, omdat daarmee de verantwoordelijkheid van de overheid veel omvangrijker wordt dan bij het denken vanuit zelfregulering het geval zou zijn. Dit effect is al ingebakken in de definitie van het publieke die sinds de WRR-publicatie 'Het borgen van het publieke belang' uit 2000 in zwang is. Volgens die studie is een maatschappelijke belang (pas) een publiek belang wanneer de markt of de samenleving het belang niet kunnen borgen. Gezien de veranderingen die we hierboven signaleerden is het al snel zo dat marktwerking of zelfregulering geen garanties voor een goede uitkomst kunnen bieden en dus het maatschappelijke belang niet geborgd is. Overal waar onzekerheid is over de uitkomst, moet de overheid garanties geven. De overheid gaat aldus overal over, en daardoor nergens meer over. Dat leidt ertoe dat de grens tussen publiek en privaat verbleekt. Zodoende gaat ook het zicht verloren op wat de overheid wél zou moeten doen, met andere woorden wat haar kerntaken zijn.

Ad 3. *New social governance* verwijst naar de rol die de overheid neemt om sociale verbanden tot stand te brengen die niet meer vanzelf tot stand komen door de erosie van de gemeenschapszin.

De term 'regie' duikt veelvuldig op als het gaat om de rol van de overheid. Politiek en bestuurder zijn niet langer representant, maar fabrikant van sociale verbanden. 'In allianties', 'samen met partners', 'als onderdeel van een programma' en 'in ketens' werkt de overheid aan een nieuw maatschappelijk middenveld, aan sociale cohesie. De burger krijgt zodoende het signaal dat het probleem bij de overheid in goede handen is. Zelf of met anderen een oplossing zoeken is niet meer nodig. Een andere bijwerking van dit sturingsparadigma is vermindering van diversiteit. De overheid is neutraal en kan – uiteraard – geen rekening kan houden met de verschillende waarden van groepen mensen.

BELEIDSREGISSEUR: EEN NIEUWE FUNCTIE

Een treffend voorbeeld van new social governance biedt de beschrijving van de functie van beleidsregisseur.¹⁴⁰

“Binnen de overheid, op allerlei beleidsterreinen en in alle lagen, zien we functies ontstaan met de naam regisseur. De regisseur heeft een spilfunctie tussen organisatie, veld en bestuurder met als opdracht om samenwerking tot stand te brengen, plannen te implementeren en het netwerken te laten werken. De regisseur is afwisselend opdrachtgever, macher, netwerkbouwer en facilitator.

Een regisseur heeft als opdracht de problemen op te lossen, maar weet dat de sleutel bij de spelers in het veld ligt. De uitdaging voor elke regisseur bestaat uit contacten aangaan, ontmoetingsruimte creëren, communicatie faciliteren en samenwerking stroomlijnen. Wat de rol inhoudelijk precies inhoudt, moet de beleidsregisseur vaak al doende uitvinden.

En zie daar de tweede uitdaging: een theaterregisseur mag oefenen en fouten maken tijdens de repetities, maar een beleidsregisseur heeft die ruimte niet. Het afbreukrisico van beleid is daarvoor te groot. De beleidsvoorbereiding (het script) moet zo goed zijn, dat alle spelers in één keer hun rol nemen en de verwachte uitkomst realiseren.”¹⁴¹

Trommel noemt *new social governance* “een poging een samenleving te maken waar die niet is.” Als voorbeeld noemt hij het aanwijzen van probleemwijken om allerlei partijen gedwongen te laten samenwerken om problemen op te lossen.¹⁴² De overheid kan echter de samenleving niet maken.

DE PRACHTWIJKEN GAAN ER NIET KOMEN¹⁴³

Taco Brandsen en Jan-Kees Helderma onderzochten de aanpak van de prachtwijken.¹⁴⁴

Brandsen: ‘Zo gaat het in dit land. Er wordt een probleem benoemd, het komt op de politieke agenda, dan is het een beleidsprobleem, er wordt geld voor vrijgemaakt

140 | Aan beleidsregisseur verwante termen zijn aanjager of procesarchitect, naast de al langer bestaande project-, programma- en procesmanagers.

141 | website www.imi.nl

142 | Interview met Willem Trommel, ‘Het moderniseringstrauma van de overheid’, <http://www.fsw.vu.nl/nl/onderzoek/wetenschappers/onderzoekers-aan-het-woord/trommel/index.asp>.

143 | Fragmenten uit het interview met Taco Brandsen en Jan-Kees Helderma door Piet-Hein Peeters. Zie <http://www.socialevraagstukken.nl/site/?p=1581>.

144 | Taco Brandsen, Liesbeth Collignon, Jan-Kees Helderma en Mark Rouw, *Een methodiek voor gebiedsgericht werken geschreven*, in opdracht van Platform Corpovenista, 2010. Zie over de geringe effecten van het krachtwijkenbeleid: Sociaal Cultureel Planbureau, *Wonen, wijken en interventies. Krachtwijken in perspectief*, Den Haag, 2011.

en als het probleem zich over meerdere sectoren uitstrekt, zoals een wijk, moeten die partijen in die sectoren gaan samenwerken.'Helderman: 'En als je zo veel partijen bij elkaar zet, gaat het meestal al snel mis.

Brandsen: 'Die ambitie van integraal werken is via deze weg gewoon niet haalbaar. De verkokering staat het in de weg. De beste manier om initiatief te frustreren is door het naar het bestuurlijk niveau van al die betrokken partijen te tillen. Dan moeten we probleemdefinities en schaalniveaus op elkaar gaan afstemmen, discussiëren over wie de regie heeft: dodelijk.'

Brandsen: 'Het zou een boeiend experiment zijn om eens alle hulpverlening uit een wijk te halen en te kijken wat er dan gebeurt. Als mensen zelf niet in beweging komen, is er blijkbaar niet zo veel aan de hand. Je zult die reflex van burgers om naar instanties en overheid te kijken toch moeten doorbreken.'

Helderman: 'Natuurlijk zijn daar grenzen aan, maar ons punt is dat je moet aansluiten bij wat er leeft. Kapitaliseer het aanwezige sociale kapitaal – dat is de weg, daar zijn de sociologen inmiddels wel uit. Ondersteun dat op een bescheiden, vruchtbare manier.'Helderman: 'Het gaat erom dat je aansluit bij wat er in die wijk of – beter – die buurt aanwezig is. En dat je het mandaat om dat te faciliteren en te ondersteunen zo laag mogelijk in de betrokken organisatie legt. Vertrouw op de street-level professional.'

Brandsen: 'Je hebt in Malburgen in Arnhem een kickbokser, Omar, die perfect de allochtone jeugd wist te bereiken. Dat deed-ie gewoon zelf. Die heeft tien jaar geen poot aan de grond gekregen bij reguliere instellingen. Wat hij deed, paste niet binnen het denkkader van bijvoorbeeld jeugdzorg. Nu heeft hij eindelijk contact gekregen met de gemeente. Die man is tien jaar lang onder de radar van die wijkaanpak gebleven. Tien jaar!'

Brandsen: 'De simpelheid van de oplossing is tergend, maar we zijn er bang voor. Bang dat burgers het niet aankunnen, dat ze fouten maken die politieke gevolgen hebben, bang voor ongelijkheid, bang voor verzwakking van de positie van de eigen organisatie.'

Nadelen van de overheidsreactie

Elk van deze drie benaderingswijzen – die ten diepste uitgaan van de maakbaarheid van de samenleving - kennen belangrijke nadelen.

Bij *new welfare* komt een sterke nadruk te liggen op het vroegtijdig onderkennen van (levensloop)risico's en het toerusten van mensen zodat ze bestand zijn tegen de nieuwe risico's van de moderne maatschappij. Echter, niet alle risico's zijn het gevolg van eigen handelen.

Als gevolg van het toepassen van *new public management* (NPM) leiden problemen tot verdere bureaucratisering. Een incident leidt tot nieuwe regelgeving, waardoor de complexiteit toeneemt. Dat gaat goed totdat de ingewikkeldheid een omslagpunt bereikt en complexiteit overgaat in chaos. Een ander kenmerk van NPM

is de nadruk op procedurele regels. Verantwoording, protocollen, tijdschrijven. Volgens de Raad voor maatschappelijke ontwikkeling bevordert NPM het sturen op wantrouwen en daarmee de erosie van betrokkenheid.¹⁴⁵ Anderen wijzen op het ontbreken van aandacht voor waarden en relationele aspecten bij NPM. Democratie is meer dan het leveren van diensten, het gaat in de politiek ook over waarden. Bovendien zijn burgers niet gelijk te stellen met klanten, hun relatie met de overheid is inclusief: de overheid is ook van henzelf.¹⁴⁶ “Te weinig oog voor waarden in de relatie zorgt voor conflicten en wantrouwen”, aldus de Nationale ombudsman, Alex Brenninkmeijer.¹⁴⁷ Volgens hem praten overheid en burger langs elkaar heen en laten elkaar niet in hun waarde. “De overheid is te veel gericht op geldstromen, bezuinigingen en het juridische. Dat is een totaal andere focus dan die van de burger. Die wil vooral behoorlijk en met respect behandeld worden.”

New social governance leidt vanwege de vrees dat de sociale cohesie verdwijnt tot overheidsactivisme om te zorgen voor alternatief sociaal weefsel. Bij afwezigheid van echte verbondenheid tussen mensen wordt overheidsingrijpen een alternatief voor samenleven. Organisaties ontvangen (tijdelijk) geld voor maatschappelijk gewenste activiteiten of worden aangemoedigd te gaan samenwerken in ketens. Mensen worden aangemoedigd tot actief burgerschap of via harde interventie gecorrigeerd. De valkuil is duidelijk: overheidsactivisme is geen reëel alternatief voor het alledaagse samenleven van mensen. Normen en waarden worden doorgegeven in huis, in het klaslokaal, op sportveld, kortom in het menselijk contact. Sturing van bovenaf is geen oplossing.

SOFT DESPOTISM

We herkennen in deze benadering de visie van de Fransman Alexis de Tocqueville (1805-1859) over ‘soft despotism’.¹⁴⁸ De overheid garandeert de burgers verzorging, maar bepaalt zelf wat goed voor haar onderdanen is. De overheid is weliswaar niet tiranniek in de zin dat ze mensen tot iets dwingt, maar ze legt mensen zoveel beperkingen op dat het persoonlijke initiatief dooft. Volgens De Tocqueville kiezen burgers hun eigen bewakers. Ze willen zowel geleid worden als tegelijk vrij zijn. Het compromis is een sterk overheid, die ze zelf kiezen. Er zijn twee gevaren. In de eerste plaats het gevaar van tirannie van de meerderheid. In de tweede plaats het gevaar dat burgers zich afzijdig houden van de maatschappelijke discussie en daarmee bureaucratie de ruimte bieden om als onkruid te woekeren. Tocqueville waarschuwt dat ‘soft despotism’ de wilskracht van burgers aantast.

145 | Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Briefadvies Sociaal Bezuinigen*, Den Haag, 2010, p. 5.

146 | Zie Peter Noordhoek en Raymond Saner, ‘From New Public Management to New Public Administration. Answering the claims of both politics and society’, nog te publiceren.

147 | Nationale Ombudsman, ‘*Wat vindt u ervan?*’ *Reflectie op burger en overheid. Jaarverslag Nationale ombudsman 2010*, Den Haag, 2011.

148 | Zie ook Albert Jan Kruijer, *Mild despotisme. Democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*, Amsterdam, 2010.

De paradox is dat, terwijl het failliet van de maakbare samenleving aangetoond is, de overheid teruggrijpt naar concepten die de maakbaarheid van de samenleving veronderstellen. Politici en ambtenaren willen grip op de zaak houden omdat ze niet kunnen loslaten. Ontbureaucratisering begint juist bij het loslaten van het maakbaarheidsideaal. Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving gaat er van uit dat de wereld rationeel is en te begrijpen aan de hand van feiten. Het maakbaarheidsdenken veronderstelt dat maatschappelijke problemen, net als andere problemen, in principe oplosbaar zijn. Dit is niet zo. De ontwikkelingen laten zich niet voorspellen, de feiten zijn minder objectief dan ze lijken en niet alle problemen zijn oplosbaar. Het gedrag van mensen is de variabele factor.

Het loslaten van het maakbaarheidsideaal – de idee dat de overheid in staat is de maatschappij en de levens van mensen te sturen – veronderstelt echter dat we erkennen dat er geen garantie is op geluk en we onze onmacht erkennen.

4.3.2 Burgers eisen geluk

De overheid als geluksmachine

Soms lijkt het alsof van de overheid wordt verwacht dat ze het geluk van haar onderdanen garandeert. Onzekerheid wordt bij de overheid neergelegd in plaats van bij de samenleving. We eisen geluk. ‘We willen bungee jumpen, maar de overheid moet er voor instaan dat het elastiek niet te ver uitrekt.’¹⁴⁹ ‘Mensen willen de garantie dat ze niet doodgaan.’

Deze verwachting is typisch voor de moderne mens. Vroeger leefde men met het einde voor ogen en met de realiteit dat veel ziekten niet te genezen waren en dat de dood nabij was. De zin van het leven ontleende men mede aan een leven na het leven. Daarentegen is in onze tijd het hiernamaals meer en meer uit het beeld verdwenen. De nadruk ligt in grote mate op het leven hier en nu.¹⁵⁰ Dat is met grote verwachtingen omgeven, want ‘je leeft maar één keer’.

Omgaan met risico

Kunnen we als maatschappij nog omgaan met risico? Of verwachten we van de overheid dat ze er alles aan doet om ‘het’ risico tot een minimum te beperken? Het laatste lijkt het geval. Er wordt verwacht van de overheid dat ze zorgt dat balkons niet kunnen afbreken, er nooit iets mis gaat bij een grote festiviteit, etc.

En als er een keer wat misgaat, is het patroon veelal hetzelfde. Er vindt een ernstig ongeluk of opvallend voorval plaats. De maatschappelijk verontwaardiging daarover is groot (nieuwjaarsbrand in café De Hemel in Volendam, brand bij Moerdijk of Marokkaanse jongeren in Gouda die mensen met stenen en eieren bekogelen). De

149 | Hans Boutellier, *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, 2002.

150 | Zie ook Sjoerd Eikelboom, *Jan Modaal in wonderland. Een nieuwe consumptietheorie*, Kampen, 1989.

betrokken bewindspersoon wordt ter verantwoording geroepen in de kamer. ‘Wat gaat deze minister er aan doen om te voorkomen dat ooit nog’ en dan volgt een recent voorbeeld van een calamiteit. Een debat volgt, waarin de bewindspersoon mag verklaren wat er mis is gegaan en waar de overheid heeft gefaald. Vervolgens worden nieuwe maatregelen afgedwongen die moeten zorgen dat het nooit weer kan gebeuren en is nieuwe regelgeving geboren, zonder enige garantie dat het geval zich niet weer voordoet. Een garantie op geluk bestaat niet, maar het idee dat zo’n garantie bestaat, leidt wel tot veel wetgeving.

Een ander gevolg is dat bij de overheid een afrekencultuur is ontstaan, met grote consequenties voor mensen op de werkvloer en veel extra (onnodige) bureaucratie. Een manager beschreef die cultuur als volgt:

*“Die afrekencultuur leidt tot indekgedrag. Alles moet toetsbaar zijn op rechtmatigheid en doelmatigheid. Om iets toetsbaar te maken moet je het meetbaar maken. Als je iets meetbaar maakt moet je het ook nog meten. Als je wilt kunnen meten moet je gegevens registreren, veel gegevens. Hoe meer afrekencultuur, hoe meer registratie.”*¹⁵¹

We kunnen niet omgaan met onze kwetsbaarheid

De politiek staat voor de opgave te aanvaarden dat de wereld niet maakbaar is en dat ze vaak onmachtig is. Dat blijkt geen eenvoudige taak, zoals blijkt uit de omgang met calamiteiten en incidenten. De samenleving en burgers zijn kwetsbaarder dan we zouden wensen. Over veel zaken hebben we geen controle. Als de stroom ergens uitvalt, of het nu is door een omvergereden elektriciteitspaal of een aardbeving, wordt acuut zichtbaar hoe broos onze zekerheid is. Zekerheid is betrekkelijk. De aanslag op 9/11 legde de kwetsbaarheid van de Westerse wereld scherp bloot. In veel zaken staan we onmachtig en zijn we kwetsbaar. En de samenleving is al helemaal niet maakbaar.

Volgens bestuurskundige Michiel van Eeten kunnen bestuurders niet omgaan met het onvermijdelijke, (‘het is nou eenmaal zo’).¹⁵² Meestal wordt in de politieke arena het bestaan ervan dan ook ontkend. Er rust een taboe op onmacht, want fatalisme is besmet. Dit is ernstig, want het niet toegeven van de eigen onmacht leidt makkelijk tot een gulzig bestuur. “Wie zijn onmacht niet kan accepteren, vertoont al snel neurotisch gedrag.”¹⁵³ In de politiek wordt gepoogd het onzekere om te zetten in zekerheid, zodat het onzekere van de radar verdwijnt. Informatievoorziening, rapportages, monitoring, procedureafspraken etc. geven het gevoel in control te zijn. De onzekerheid is niet verdwenen, maar weggetoverd achter een muur van bureaucratie. De kwetsbaarheid blijft bestaan, maar wordt niet meer benoemd. Het niet

151 | Peter Markesteijn op www.markensteijn.com/marktwerking.htm.

152 | Michel van Eeten, *Techniek van de onmacht. Fatalisme in politiek en technologie*, oratie TU Delft, 2010.

153 | *Idem*, p. 5.

accepteren van onzekerheid is riskant. Het tast het vermogen aan om verstandig te reageren en adequaat te handelen.¹⁵⁴

Engagement

De reden waarom de politiek moeite heeft met het erkennen van onmacht en kwetsbaarheid is dat burgers en de media het niet accepteren. Er is geen vraag naar de boodschap van onmacht, want onmacht verkoopt niet. Burgers verwachten engagement en geen onverschilligheid of passiviteit en evenmin dat de overheid het probleem bij de burger teruglegt. Wanneer er leed is, verwacht men actie. Volgens van Eeten hanteert de politiek een vast schema, dat luidt: 'Er is leed. Daar moet iets aan gedaan worden.' In dit schema ligt het engagement besloten.

Engagement past bij een interventiestaat. Engagement is goedkoop: 'Je staat aan de goede kant. De oplossing hoeft niet verdedigd te worden. Ingrijpen is inherent goed.' De kracht van populistten is dat ze deze wetmatigheid weten te exploiteren. Dat ze daarmee geen oplossingen bieden, blijft verborgen.

Erkennen van onmacht en terugleggen van verantwoordelijkheid

Hoe kan de politiek de brug slaan naar burgers die kampen met gevoelens van onzekerheid en die gerustgesteld willen worden? Het begint met de erkenning dat die ongeruste gevoelens er zijn. Mensen weten dat ze kwetsbaar zijn. Maar tegelijk wil men zekerheid. Sterke boodschappen maken die tegenstrijdigheid expliciet. Een principe kan tegenstrijdige gevoelens verbinden door te appelleren aan angst, maar tegelijk bescherming te beloven. Presidentskandidaat John McCain deed dit toen hij naar aanleiding van de strenge veiligheidsmaatregelen op vliegvelden zei dat het trotseren van gevaar een teken van moed was. De veiligheidsmaatregelen stonden volgens hem niet in verhouding tot het risico: "That's not a life worth living, is it?".¹⁵⁵ Effectieve manieren om onmacht te verkopen hebben volgens Van Eeten gemeen dat ze een emotioneel aansprekend principe toepassen op onmacht. In feite wordt zo de verantwoordelijkheid teruggelegd bij de mensen zelf. Die worden zo aangespoord om het risico dat onlosmakelijk bij het leven hoort te accepteren.

De crux zit in het ontkoppelen van onmacht en machteloosheid. Onmacht wordt dan omgevormd tot macht, kwetsbaarheid tot kracht. "Niet door de onmacht te ontkennen of te beloven dat ze opgeheven zal worden. Integendeel macht wordt juist mogelijk door de acceptatie van dat wat onafwendbaar is", aldus van Eeten. Door de werkelijkheid te accepteren zoals ze is, kunnen mensen verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen reactie daarop. Onmacht hoeft niet te leiden tot machteloosheid of passiviteit, mits ze erkend wordt. Dat de mens dan tot veel in staat is, blijkt wel uit de reacties op rampen in het verleden. De watersnood in 1916 leidde

154 | Marjolein van Asselt, *Dromen van maakbaarheid. Tijd om wakker te worden*, Tweede Verwey-Jonker/SER Lezing, 8 oktober 2009.

155 | Michel van Eeten, 'De diva en het noodlot. Kan de kiezer worden behaagd met fatalisme?' in: Jan van Tol, Ira Helsloot en Ferdinand Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over de oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag, 2011, p. 73-87.

tot de Afsluitdijk in de Zuiderzee en in 1953 tot de Deltawerken, de Tweede Wereldoorlog leidde tot de oprichting van de NAVO en de Marshallhulp. De kans op extreem hoogwater of oorlog blijft aanwezig – we zijn nog steeds kwetsbaar – maar de risico's zijn hanteerbaar gemaakt en we weten wat we kunnen doen mochten we getroffen worden.

De kern is dat de overheid erkent dat ze niet op alle vragen een antwoord heeft en niet alle risico's kan wegnemen. De overheid moet dus soms 'Nee durven verkopen'. De boodschap van honderd procent zekerheid (veiligheid) is bovendien onverkoopbaar; mensen geloven het niet. En terecht.

4.4 Concluderende samenvatting

Ontbureaucratisering vereist een antwoord op de sociaal-culturele crisis

We constateren dat de overheid overbelast is geraakt en te veel regels en procedures heeft gemaakt en dat hierdoor veel overmatige bureaucratie is ontstaan waar burgers, ondernemers en professionals last van hebben. De diepere oorzaak hiervan moet gezocht worden in een sociaal-culturele crisis, waardoor de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving uit het lood is geslagen.

De crisis is enerzijds toe te schrijven aan gulzig gedrag van de overheid. Vanuit een idee van maakbaarheid van de samenleving heeft ze haar bevoegdheden opgerekt naar domeinen die vroeger toebehoorden aan de civil society. Zo zijn de leefstijl van mensen en de sociale cohesie in buurten en wijken aandachtsgebieden van de overheid geworden. Daarnaast is de eigen werkwijze van de overheid sterk onder invloed komen te staan van bedrijfskundige principes, wat leidt tot meer bureaucratie. Ook maatschappelijke organisaties die door de overheid worden gefinancierd, moeten steeds meer verantwoording afleggen op grond van financiële cijfers.

De andere kant van de medaille is dat de burger ook verwacht van de overheid dat ze problemen oplost die vroeger niet als overheidstaak werden gezien. De samenleving is minder goed zelf in staat maatschappelijke problemen ter hand te nemen en legt de onzekerheden op het bordje van de overheid. De achtergrond hiervan is dat het omgaan met risico's ons zwaar valt. Het liefst zien we dat die collectief worden afgedekt door de staat. Gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt minder gezien als iets van burgers onderling. De individualisering van de samenleving heeft hier zeker mee te maken. Bovendien maakt de grootschaligheid van maatschappelijke verbanden het niet eenvoudiger voor burgers om samen problemen ter hand te vatten.

Het gevolg van deze dubbele beweging – de burger die het probleem bij de overheid parkeert en de overheid die daar gulzig op inspringt – is overbelasting van een overheid die overvraagd wordt. De organisatievorm bureaucratie, die in zichzelf onmisbaar is, is als reactie hierop te vaak ingezet en ook op domeinen waar de overheidslogica ongewenst is. Het terugdringen van de overmatige bureaucratie vereist dat een antwoord wordt gegeven op de sociaal-culturele crisis.

5 | **De samenleving ontregelen**

In dit slothoofdstuk willen we oplossingsrichtingen wijzen om te komen tot een ontregelde samenleving. We kunnen weliswaar niet zonder bureaucratie, maar een overmaat aan regulering is schadelijk voor de vitaliteit van de samenleving. Daarom doen we in dit hoofdstuk aanbevelingen om te ontbureaucratiseren. Dat doen we niet met de pretentie dé oplossing aan te dragen, maar wel willen we een aanzet geven tot een proces van ontbureaucrativering. De vraag hoe we de bureaucratie kunnen verminderen is makkelijker gesteld dan beantwoord. Met het afschaffen van wat regels en verminderen van het aantal ambtenaren zijn we er niet. Het probleem van de overmaat aan bureaucratie zit veel dieper en betreft ons allen. Het is een sociaal-cultureel probleem dat heel de samenleving doortrekt. Want niet alleen bij de overheid treffen we veel bureaucratie aan, maar ook bij ondernemingen en maatschappelijke organisaties zien we het terug, terwijl dit soort organisaties toch zelf hun eigen regels bepalen. De aanbevelingen gelden daarom niet alleen de overheid. Ze zijn ook veelal algemeen van aard, en willen met name een blikrichting wijzen waarheen we moeten kijken wanneer we de overmaat aan bureaucratie willen terugdringen.

Meer samenleving, minder overheid en eenvoudiger regels

We kunnen niet voortgaan op dezelfde weg, want die leidt tot verdere ontregeling van de samenleving. Een paradigma shift is nodig op drie vlakken.

In de eerste plaats zal er meer ruimte voor de samenleving moeten komen. De overheid zal terugtrekkende bewegingen moeten maken op terreinen waar ze de verantwoordelijkheden van mensen heeft overgenomen. Dit moet geleidelijk gebeuren en gepaard gaan met ondersteuning door de overheid van verbanden die nieuw gevormd worden en zich nog ontwikkelen. De samenleving is veel vitaler dan we denken. Er gebeurt heel veel wat buiten beeld blijft. Tal van maatschappelijke initiatieven zoeken oplossingen voor maatschappelijke dilemma's. Burgers en organisaties willen ook heel veel zelf doen en moet hiervoor de ruimte krijgen.

In de tweede plaats moet de overheid vooral doen waar ze goed in is, in de wetenschap dat ze in een steeds complexere maatschappij in steeds minder dingen goed is. De overheid moet heel terughoudend zijn met het sturen van de samenleving. De focus moet liggen op de taken die alleen door de overheid kunnen worden gedaan. Voor het overige is de rol van de overheid aanvullend op de samenleving en moet ze de maatschappelijke ontwikkelingen in goede banen leiden. In feite gaat het bij meer ruimte voor de samenleving en een kleinere overheid om twee kanten van dezelfde medaille. De implicatie van meer ruimte voor de samenleving is dat we toekunnen met een kleinere overheid, en omgekeerd betekent een kleinere overheid dat er meer ruimte komt voor de samenleving.

In de derde plaats zal de overheid de complexiteit van de maatschappij niet verder moeten vergroten door eigen regels, omdat de nadelige effecten van ingrijpen al snel groter zijn dan de voordelen. Maar ook moet ze niet proberen de complexiteit van het leven, die onlosmakelijk verbonden is met onze moderne samenleving, te

matchen met regelgeving. De grote nadruk op gelijkheid speelt de overheid in deze parten. Bureaucratie werkt goed in standaardsituaties, maar schiet te kort als maatwerk gewenst is. De pogingen om via regulering aan uiteenlopende situaties tegemoet te komen, leidt al snel tot uitzonderingen in wetten, uitvoerige procedures en gedetailleerde berekeningen. Ze zal juist de samenleving de ruimte moet geven om de diversiteit van het leven zelf op te vangen. Gedetailleerde publieke stelsels kunnen niet tegemoet komen aan de gedifferentieerde wensen van moderne mensen. Binnen publieke kaders zal daarom ruimte geboden moeten worden aan ondernemers om diensten aan te bieden aan burgers om keuzen te maken, bijvoorbeeld door vraagfinanciering, zoals nu al het geval is bij de kinderopvang (kinderopvangtoeslag) en in delen van de langdurige zorg (persoonsgebonden budget).

Deze drieslag werken we in dit hoofdstuk uit. De aanbevelingen zijn algemeen van aard en bieden geen instantoplossingen; alsof we er zouden zijn door een paar concrete maatregelen te nemen. Het tegendeel is het geval. Dit rapport pleit juist voor een fundamenteel andere benaderingswijze, een paradigma shift. We kunnen niet voortgaan op dezelfde weg, want die leidt tot verdere ontregeling van de samenleving. De samenleving is dringend toe aan ontbureaucratisering.

Stap voor stap

Die radicale omwenteling zal geleidelijk gaan. Stap voor stap zullen de veranderingen merkbaar worden. De voorgestelde verandering van blikrichting zal er toe leiden dat geen nieuwe overbodige regulering wordt toegevoegd en dat oude regulering zal verdwijnen. Dit gaat geleidelijk. In sommige gevallen zijn stelselwijzigingen nodig, zoals in de langdurige zorg of aan de onderkant van de arbeidsmarkt; deregulering binnen het huidige stelsel biedt in die gevallen onvoldoende soelaas.

In begin is de koerswijziging moeilijk. De veranderingen zullen weerstand oproepen en leiden tot consternatie. Belangengroepen zullen zich roeren wanneer regels worden afgeschaft die gevestigde belangen beschermen. Denk aan stelsel die worden geopend voor nieuwe toetreders, wanneer toetredingsbarrières worden verlaagd doordat minder eisen worden gesteld. Deze weerstanden, die onvermijdelijk ontmoet worden, zullen getrotseerd moeten worden. In zekere zin is het bestaande veld niet voorbereid op een wijziging. Decennialang is door middel van regels gestuurd. Wanneer opeens meer verantwoordelijkheid bij de samenleving wordt gelegd, is het de vraag of die daar klaar voor is. Waarschijnlijk niet. Het zal een periode van gewenning vergen. Mogelijk is er in het begin zelfs sprake van ontwenning-verschijnselen; overheid en samenleving moeten afkicken van regels. Het is daarom ook goed dat de veranderingen geleidelijk gaan. Het is net als een persoon die jarenlang te veel heeft gegeten en te weinig bewogen en te dik is geworden en besluit zijn leefstijl te veranderen. Vanaf dat moment is de verandering ingezet, maar het zal een tijd duren voordat het ideale gewicht is bereikt. Een dergelijke verandering is moeilijk. De aanbevelingen, die in de rest van dit hoofdstuk volgen zijn dus handvatten van een veel meer omvattend proces. Zij vormen niet dé oplossing en over iedere

aanbeveling kan tijden worden gediscussieerd. Essentieel is dat we een begin maken met dat afkicken en daarbij is het begin het moeilijkst. Het belangrijkste is dat de verandering wordt ingezet en consequent wordt volgehouden totdat het nieuwe patroon is ingesleten. Wat moet er dan gebeuren?

5.1 Meer samenleving

5.1.1 Uitgaan van vertrouwen

De kernvraag is hoe de sociaal-culturele crisis die in het vorige hoofdstuk aan de orde kwam, kan worden gekeerd. Dit vergt boven alles een sterke en vitale samenleving. Minder regels en meer samenleving betekent uitgaan van vertrouwen zodat de samenleving tot haar recht kan komen. In de samenleving is veel probleemoplossend vermogen aanwezig. Tal van mensen realiseren maatschappelijke vernieuwingen en zijn trendsettend in de samenleving.¹⁵⁶ De meeste maatschappelijke problemen moeten dan ook daar gelaten worden waar ze het beste kunnen worden opgelost: dicht bij mensen, in de samenleving zelf. Vertrouwen in mensen is hierbij cruciaal.¹⁵⁷

Vertrouwen in mensen

Door uit te gaan van vertrouwen, wordt een appèl gedaan op de intrinsieke motivatie van mensen. Er wordt uitgegaan van de goede bedoelingen van mensen en daarom krijgen mensen de ruimte. Het is een toepassing van het gezegde: 'Wie vertrouwen zaait, wie vertrouwen oogst'.¹⁵⁸ Uiteraard is dit geen vrijbrief voor het misbruiken van het verkregen vertrouwen. Vertrouwen is tweezijdig: het is vertrouwen geven en vertrouwen krijgen.¹⁵⁹ Maar het start met het geven van vertrouwen. Dit geldt ook voor de overheid. Een overheid die burgers durft te vertrouwen verwerft gezag, en op basis van gezag verwerft de overheid meer vertrouwen.

Vertrouwen betekent ook dat een appèl mag worden gedaan op het boerenverstand of het timmermansoog. Echte professionaliteit bestaat uit kennis, inzicht en wijsheid die worden verkregen door persoonlijke ervaring. Regels en procedures kunnen dan als leidraden gehanteerd worden, al naar gelang de situatie kan men er van afwijken.¹⁶⁰ Om te weten wanneer en hoe men moet reageren op het onverwachte

156 | Zie voor voorbeelden de WI-serie *Gezocht: maatschappelijke vernieuwers* uit 2007.

157 | Wetenschappelijk Instituut, *De bloedsomloop van de samenleving. Een christendemocratische visie op het belang van vertrouwen*, Den Haag, 2009.

158 | Stephen Covey, *The speed of Trust. The One Thing that Changes Everything*, New York, 2006.

159 | Kees Cools, *Controle is goed, vertrouwen nog beter*, Assen, 2005.

160 | Vergelijk ook Aristoteles in diens *Ethica*. Algemene regels moeten worden toegepast in de praktijk, waarbij onder andere prudentia en billijkheid van groot belang zijn.

is wijsheid nodig.¹⁶¹ Die wordt verkregen door ervaring en hangt af van expertise en relationele vaardigheden.¹⁶²

Vertrouwen in organisaties

Uitgaan van vertrouwen vertaalt zich in een kwalitatieve benadering van organisaties. Het alternatief is doorgaan op de weg van verdergaande kwantificering waar geldt dat wat je niet kunt meten, niet telt en elke afwijking van de norm als een probleem geldt. Die weg brengt ons niet verder. De werkelijkheid wijkt altijd af van de norm. Het toetsen van kwaliteit moeten veel meer gebeuren op basis van vertrouwen. Een eenvoudige vraag of mensen een organisatie aanbevelen bij een ander, zegt vaak meer dan duizend parameters. Reputatie is bij merken een goede indicator, bij relationele diensten is vertrouwen belangrijk. Klanttevredenheid schiet te kort als term. Het plaatst de burger te veel in de positie van afnemer. Ook burgers die niet te maken hebben met de overheid, moeten er vertrouwen in hebben.

Ook bij toezicht moet vertrouwen het uitgangspunt zijn. In plaats van steeds meer regelgeving en controle, kan beter worden ingezet op versterking van de *checks and balances*, zodat onbalans in een organisatie wordt voorkomen. De vertrouwensvraag moet kunnen worden gesteld. Als het antwoord niet bevredigend is, moeten daar ook gevolgen aan verbonden kunnen worden. Er moet daadwerkelijk ingegrepen kunnen worden als de bevoegdheden niet goed worden uitgeoefend.¹⁶³ Op het beschamen van het vertrouwen mag dus een hoge sanctie staan.

We moeten accepteren dat er af en toe dingen mis gaan

Waar gehakt wordt, vallen spaanders. Volledige zekerheid bestaat niet. We zullen moeten accepteren dat af en toe zaken misgaan. Van die fouten leren mensen. Het is dus een risico om vrije mensen verantwoordelijkheid te laten nemen. Wie dat risico niet wil nemen, valt terug op controle. Wanneer autonomie en beslissingsmacht ontbreken, wordt het ook moeilijker om praktische en morele afwegingen te maken. De keuzen zijn immers al bij de vormgeving van het systeem gemaakt. Het gevolg is dat de uitvoerder voor de afnemer niet aanspreekbaar is op de uitkomsten van het systeem. Vervreemding is het gevolg. Om vervreemding tegen te gaan is het nodig om de mensen op de werkvloer autonomie en verantwoordelijkheid te geven, en dus te vertrouwen. Als er meer verantwoordelijkheden bij burgers wordt gelegd, zijn zij zorgvuldiger en worden ook minder fouten gemaakt.

BIG SOCIETY

In Engeland propageert de conservatieve premier David Cameron het concept 'Big

161 | Barry Schwartz on our loss of wisdom, februari 2009. http://www.ted.com/talks/barry_schwartz_on_our_loss_of_wisdom.html.

162 | Herman de Bruine, Peter Noordhoek, Jos Tjon Tam Pau, 'Hoog betrouwbaar organiseren. Een toevoeging aan kwaliteitszorg', *Sigma*, Nummer 1, Februari 2011.

163 | Zie ook het essay van Ruud Pruijm, *Herstel van vertrouwen. Vertrouwen is een wisselwerking*, 2004.

society'.¹⁶⁴ Het concept sluit aan bij veel van de ideeën in dit hoofdstuk, omdat het uitgaat van gemeenschapsdenken en het terugleggen van verantwoordelijkheden in de samenleving. De idee van de 'Big society' is het alternatief voor de politiek van New Labour die sinds 1997 onder Tony Blair en met name Gordon Brown steunde op 'A Big Government'. Het conservatieve alternatief voor 'A Big Government' is niet 'No Government', maar 'Big society'. Terugtrekken van de overheid is niet voldoende omdat het verantwoordelijkheidsbesef van mensen is afgenomen. Een civil society die is beschadigd door te veel overheid, is niet zomaar terug op haar plek wanneer de overheid terugtreedt.

In tegenstelling tot New Labour die de overheid een actieve rol gaf bij het activeren van de burger, willen de Tories geen activerende overheid. De overheid moet juist kritisch naar zichzelf kijken. De rol van de overheid is bescheiden en faciliterend: "What is it that we're doing that's stopping you from doing what you want to do? How can we stop stopping you?"¹⁶⁵ Het doel van Big society is versterking van gemeenschappen, herverdeling van macht, en stimulering van een vrijwilligerscultuur. De overheid is soms nodig om zo'n sterke, verantwoordelijke samenleving te bereiken, maar haar rol als stimulator is beperkt. Het politieke programma spreekt daarom allereerst van het verplaatsen van de macht van de overheid naar lokale gemeenschappen en individuen, decentralisatie. Dat geeft mensen de mogelijkheid om verantwoordelijkheid te nemen, met nieuwe ideeën te komen. Hetzelfde geldt voor de vakman die weer ruimte krijgt om als professional te werken. Transparantie hoort hierbij, omdat informatie gelijk staat aan macht. Deling van macht betekent ook delen van informatie. Rekenschap geven en verantwoording afleggen aan de mensen zelf waaraan diensten worden verleend of die afhankelijk zijn in plaats van aan de overheid.

Bestuurders moeten een hitteschild voor professionals vormen

De overheid moet zich niet (intensief) bemoeien met de interne bedrijfsvoering van maatschappelijke organisaties. Echter, voor zo ver dit toch dreigt kunnen bestuurders van deze organisatie een hitteschild vormen voor hun professionals. In plaats van het *full blown* invoeren van de regel, kan gekozen worden voor een 'light uitvoering' van een regel. Het bestuur vormt dan een buffer die de werkvloer beschermt tegen onnodige eisen die door de overheid worden gesteld. Tegelijk moet daarbij worden gezegd dat sommige regels in maatschappelijke organisaties niet het gevolg zijn van overheidsbemoeienis, maar door eigen bestuurders worden opgelegd. De oproep om een hitteschild te vormen voor het eigen personeel is dan des te relevanter. Het bestuur zou het als haar taak moeten zien hinderlijke invloeden van allerlei eisen en regels weg te houden bij de mensen die het echte werk doen. Dat lukt beter wan-

164 | <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11708375>.

165 | David Cameron, speech on the Big Society, 19 juli 2010; www.number10.gov.uk/news/speeches-and-transcripts/2010/07/big-society-speech-53572.

neer managers zich verdiepen in de beroepsethiek van de vakmensen in de organisatie, zodat ze weten wat op de werkvloer belangrijk wordt gevonden. Het topmanagement zou zich daarom moeten inspannen om zicht te krijgen op de concrete knelpunten in de praktijk waar hun professionals mee worstelen. Want de dynamiek zit in de uitvoering. De waarden die gelden voor de professional kunnen in afgeleide zin ook leidend zijn voor de manager, als afgeleide beroepsethiek.¹⁶⁶

Het vormen van een hitteschild vereist hoogfrequent bestuurlijk toeverleg over zaken waar de uitvoerders niet uitkomen.¹⁶⁷ Die bestuurlijke afhechting is cruciaal. Het is belangrijk dat iemand met voldoende autoriteit toestemming kan geven om buiten de kaders (regels en procedures) te denken en handelen. Diegene moet bestuurlijke dekking organiseren langs de politieke weg en achter het maatwerk-compromis staan. Als die rugdekking mist, durven ambtenaren en uitvoerders niet en blijven ze in hun koker, zich verschuilend achter regels en procedures. Als die bestuurlijke rugdekking er wel is, kunnen uitvoerders met elkaar zoeken naar praktische oplossingen. Want op de werkvloer proberen professionals om onderling tot een vergelijk te komen. Voor bestuurders ligt er dus een taak om de mensen in de organisatie te beschermen tegen overdadige bureaucratie en als hitteschild te fungeren.

5.1.2 Aanbevelingen

Geef burgers vertrouwen

Treedt burgers met vertrouwen tegemoet. De meeste burgers zijn van goede wil. Daar moet de overheid bij de inrichting van systemen en processen zo veel mogelijk van uitgaan. De overheid moet daarom ook geen verantwoordelijkheden van burgers overnemen. Als ze dat doet, houden burgers de overheid ook verantwoordelijk.

Schrijf niet voor, maar formuleer het doel

Formuleer regels doelstellend. Dan kan het toezicht daar bij aansluiten en uitgaan van vertrouwen. Als de overheid veel regels opstelt waaraan bedrijven of burgers moeten voldoen, wordt het handhaven van de regels het probleem van de overheid en wordt zij dus ook verantwoordelijk. Het is daarom beter om de bedoeling van de regels goed vast te leggen en de precieze uitwerking over te laten aan degenen die de regels moeten opvolgen. Doordat regels doelstellend in plaats van voorschrijvend worden opgesteld, kunnen systemen worden gecontroleerd en hoeft niet per regel gecontroleerd te worden. Ondernemers krijgen zo meer verantwoordelijkheid en ruimte voor initiatief en creativiteit.

166 | Margo Trappenberg, *Ethiek voor managers*, Lezing voor het jubileumcongres van Divosa op 12 juni 2009 in Utrecht.

167 | Zie het pleidooi voor casusadoptie van jeugdzorgbestuurder Erik Gerritsen, Maandbrog 38: 'Guerrillamanagement', 7 november 2010 en Erik Gerritsen, 'De slimme en wijze overheid als alternatief voor bureaucratisme', Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2010, *Het mes erin?* p. 116-125.

Zet in op horizontale verantwoording

Vervang verticale verantwoording door horizontale feedback. Dat scheelt veel bureaucratie bij de verantwoording en het stimuleert een dialoog tussen organisatie en gebruikers. Het zorgt er ook voor dat de afnemers bepalen hoe en waarover verantwoording wordt afgelegd, en niet een centrale instantie ver weg. In de zorg en het onderwijs zou derhalve het afleggen van verantwoording aan de samenleving voorop moeten staan. Het toezicht vanuit de overheid is dan aanvullend en ondersteunend aan de maatschappelijke rol van de instellingen. Dit zou goed zijn voor de kwaliteit van onderwijs en zorg.

Monitor minder

Wees terughoudend met monitoring. Het leidt tot extra formulieren voor werkers in het veld en de vraag is wat alle verzamelde informatie toevoegt.

Maak de kosten van gebrek aan vertrouwen inzichtelijk

Bereken de kosten van wantrouwen. Vertrouwen is een moeilijk te operationaliseren term. Wantrouwen daarentegen is gemakkelijker hanteerbaar. We kunnen uitrekenen wat wantrouwen kost door te kijken naar de kosten van controle. Dit kan worden afgezet tegen het risico dat wordt gelopen. De overheid kan de kans op fouten schatten en uitrekenen hoeveel het gemiddeld kost als het risico zich voordoet. Kostenbaten methodes zijn hiervoor heel geschikt. De overheid kan aldus ook het risico op fouten begroten.

Experimenteer in regelvrije zone's

Experimenteer meer. Stel regelvrije zone's in met omgekeerde bewijslast. Laat de regelgevende instantie aantonen dat de regel noodzakelijk is en niet tot onnodige bureaucratie leidt. Als blijkt dat dit niet tot problemen leidt, kan de regel voor een hele sector worden geschrapt.¹⁶⁸

Geef vrijwilligers de ruimte

Behandel vrijwilligersorganisaties als groepen burgers in plaats van als bedrijven. Vergemakkelijk het organiseren van evenementen door te volstaan met een melding voor een optocht, collectie of innemen van gemeentegrond en maak meer evenementen vergunningsvrij. Laat de precariobelasting voor het gebruik van gemeentegrond achterwege. Tuig rondom vrijwilligers geen rechtspositiecircus op.

Laat stelsels niet stollen

Pas op voor stelselcifering. Stelsels moeten faciliteren en geen doel op zichzelf worden. Het achterliggende maatschappelijke doel moet leidend blijven. Oorspronkelijk zijn stelsels vaak bedoeld om te ordenen en te faciliteren, maar gaandeweg worden

168 | Brief met de beleidsdoelstellingen van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Vertrouwen in de zorg*, Den Haag, 2011, p. 8.

stelsels ingewikkelder en kunnen ze een belemmering vormen voor de nieuwe initiatieven en organisatievormen. Door systemen open te houden, zowel voor toetreders als uittreeders, kan bureaucratie worden tegengegaan en blijft vernieuwing mogelijk. Het voorkomt ook dat bestaande belangen het stelsel benutten voor hun eigen belang. Houd stelsels daarom open voor toetreders en uittreeders en laat ze niet stollen.

Vorm een hitteschild

Bestuurders, vorm een hitteschild voor uw medewerkers. Om medewerkers te beschermen tegen een overdaad aan registratie en procedures kunnen bestuurders gebruik maken van de geboden beleidsruimte en kiezen voor een 'light' uitvoering van opgelegde regels. Uiteraard moeten ze zelf geen onnodige regels tolereren in hun organisatie.

5.2 Minder regels

5.2.1 Een zelfbewust overheid

De samenleving moet weer haar eigen rol kunnen en gaan spelen. De keerzijde van die wens is dat de overheid zich ten aanzien van de samenleving terughoudend opstelt en zich primair richt op haar eigen taken en deze goed uitvoert. Een bescheiden en zelfbewuste overheid: niet groots en opdringerig, maar overtuigend en degelijk waar het haar eigen kerntaken betreft. Tegelijk ook een zelfbewuste overheid, die zich focust op de kern en voor de rest aanvullend is op de samenleving.¹⁶⁹Een zelfbewuste overheid versterkt het zelfbewustzijn in de samenleving omdat ze ruimte kan laten aan professionals en professionele organisaties. Haar eigen taken moet de overheid overtuigend uitvoeren. Ten aanzien van de samenleving is haar rol in veel gevallen subsidiair: ze vult aan waar nodig. Met name wanneer persoonlijke overtuigingen van mensen in het geding zijn, past de overheid terughoudendheid. Ze moet zich in principe niet bemoeien met wat mensen geloven, wat zij met hun bezit doen en hoe zij hun kinderen opvoeden. De overheid moet deze vrijheid van burgers waarborgen. Daarom is het wenselijk dat de overheid zich terughoudend opstelt ten aanzien van de keuzen die burgers maken in hun persoonlijke leven en hoe ze samen willen leven met anderen.

De samenleving is niet maakbaar, ook niet voor de overheid

Hoewel vele voorbeelden aantonen dat de mogelijkheid van de overheid om de samenleving te sturen beperkt is, is dit inzicht nog niet over de hele linie in het handelen van de overheid doorgedrongen. De maakbaarheidsgedachte is nog in veel overheidsbeleid terug te zien. De gedaante is weliswaar veranderd, maar niet de onderliggende wens tot verbetering van de maatschappij. Bijvoorbeeld door, zoals in

169 | Zie Sophie van Bijsterveld, 'Publieke gerechtigheid in een veranderende wereld', *Waardevast. Over de uitgangspunten van het CDA*, Den Haag, 2011.

het vorige hoofdstuk werd beschreven, mensen te verleiden tot gedragsverandering die gunstig is voor de schatkist (*new welfare*) of door te proberen sociaal weefsel te creëren waar het niet meer is (*new social governance*). In de christendemocratische traditie heeft altijd sterk verzet tegen een te dominante overheid bestaan, omdat het primaat bij de samenleving dient te liggen. Die verantwoordelijkheid van de burger en zijn verbanden moet de overheid niet inkaderen met haar eigen doelstellingen. De overheid is er voor de burger, de burger is er niet voor de overheid. Ze kan wel onaantoonbare uitkomsten van maatschappelijk gedrag door regelgeving vermijden.¹⁷⁰ Maar vaak blijft het daar niet bij. Vooral bij grote ongewenste maatschappelijke gevolgen ligt de verleiding op de loer om als overheid actief te gaan sturen via regels en beleid, om zo het gedrag van mensen te beïnvloeden. Dat gebeurt nu volop. Burgers worden op allerlei manieren door de overheid aangesproken op hun verantwoordelijkheid en gestimuleerd om zuinig om te gaan met energie, af te vallen, te zorgen voor hun hulpbehoevende buurman, de straat schoon te veegen enz.

Wanneer de overheid optreedt als poortwachter van het gedrag van burgers zijn er twee gevaren.¹⁷¹ Het eerste risico is dat de overheid alleen blij is met brave burgers en moreel blind wordt voor mensen die niet kunnen of niet willen omdat ze hun eigen waarden hebben en eigen normen hanteren. Het tweede risico is dat de overheid burgerschap instrumenteel gebruikt om andere sociale doelen te behalen: sociale cohesie, veiligheid, volksgezondheid, overheidsfinanciën.

Teveel bureaucratie is gevaarlijk

Teveel bureaucratie is gevaarlijk voor de gezondheid en de veiligheid van mensen. Verplegers en agenten die zich bezig moeten houden met bureaucratische administratie, kunnen niet voor patiënten zorgen of op straat de veiligheid bewaken. Het goede – het voorkomen van incidenten – gaat ten kosten van het beste – patiëntenzorg en veiligheid. In plaats van de zorg te verbeteren en veiligheid te vergroten, leidt alle aandacht voor incidenten tot bureaucratische procedures voor alles wat gewoon goed gaat. Alle waarborgen en garanties werken bovendien onzorgvuldigheid in de hand omdat er nog verschillende veiligheidskleppen zijn voordat het echt misgaat. Het is beter mensen de verantwoordelijkheid te geven en accepteren dat het mis kan gaan.

Laat ruimte voor zelfregulering

Wanneer de overheid graag wil dat mensen actief worden op terreinen waar de overheid belang bij heeft, dan krijgen mensen het gevoel dat ze gebruikt worden, in plaats van dat de overheid een steun is om hun intrinsieke motivatie verder vorm te geven. Dat is het omdraaien van de volgorde. Nobelprijswinnares Elinor Ostrom

170 | Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Briefadvies Sociaal Bezuinigen*, Den Haag, 2010, p. 6.

171 | Zie Marcel Ham en Imrat Verhoeven, 'De overheid op zoek naar brave burgers', in: Imrat Verhoeven en Marcel Ham (red.), *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam, 2010, p. 9-19.

spreekt in dit verband van 'Crowding out citizenship'.¹⁷² Haar veronderstelling is dat mensen bereid zijn om verder te kijken dan hun eigen belang. Maar door haar gedrag kan de overheid de actieve inzet van burgers voor het algemeen belang ondermijnen. De intrinsieke motivatie van mensen wordt ondermijnd wanneer gewerkt wordt vanuit de gedachte dat mensen reageren op prikkels en dat ze op die wijze aangestuurd moeten worden. Het effect van belonen van gedrag is dat de intrinsieke motivatie afneemt. Het ondermijnt persoonlijke verantwoordelijkheid en zelfregulering. 'Crowding out' van vertrouwen en wederkerigheid is het gevolg volgens Ostrom.

Dat risico is ook levensgroot aanwezig wanneer de overheid, uitgaande van de maakbaarheid van de samenleving, experts inschakelt om met oplossingen te komen voor maatschappelijk problemen. Die oplossingen van bovenaf suggereren dat er maar één juiste manier is, terwijl burgers een verscheidenheid aan oplossingen aan dragen wanneer ze de kans krijgen. In plaats van alles van bovenaf voor te schrijven en dicht te regelen moet de overheid experimenteerruimte open laten om mensen te laten ontdekken wat goed werkt in die specifieke situatie om zodoende effectieve instituties te creëren. Een belangrijk voordeel van oplossingen van onderop is dat gebruik wordt gemaakt van kennis van lokale omstandigheden.

De verdienste van Ostrom is dat ze heeft onderzocht wat de voorwaarden zijn voor zelfregulering. Volgens haar is het cruciaal dat er instituties zijn die het mogelijk maken voor mensen om meer te weten te komen over de betrouwbaarheid van anderen. Mensen zijn bereid samen te werken en daar iets voor op te offeren, wanneer anderen daartoe ook bereid zijn. Het probleem is alleen dat men dat van tevoren niet weet. Door herhaaldelijk contact krijgt men een beeld van de betrouwbaarheid van de ander. Wanneer men het idee heeft dat anderen te vertrouwen zijn en mee willen werken, kan de patstelling worden overwonnen. Instituties die vertrouwen ondersteunen zijn dus cruciaal.

Instrumentenkeuze

De terughoudendheid die de overheid zou moeten betrachten bij het sturen van de samenleving komt tot uitdrukking in haar beleidsinstrumenten. In een christendemocratische benadering benut de overheid bij voorkeur die instrumenten die zo min mogelijk ingrijpen in de samenleving.¹⁷³ Dus liever informatieverschaffing dan wettelijke normen en liever zelfregulering dan wetgeving. En als wetgeving nodig is, liever regulering door structurering van betrekkingen dan via expliciete toestemming van de overheid. Neem bijvoorbeeld verpakkingen. Een weinig ingrijpende overheidsmaatregel is voorlichting geven over de negatieve gevolgen van het gebruik van verpakkingen voor het milieu in de hoop dat burgers en bedrijven hiermee rekening

172 | Elinor Ostrom, 'Crowding out citizenship', *Scandinavian Political Studies*, Vol. 23, No. 1, 2000.

173 | Zie daarover de instrumententypologie voor het handelen van de overheid in Ab Klink, *Christen-democratie en overheid. De christen-democratische politieke filosofie en enige staats- en bestuursrechtelijke implicaties*, 1991, p. 119-152.

houden. Een stap ingrijpender is belasting heffen op het gebruik van verpakkingen afhankelijk van de belasting voor het milieu, waardoor het gebruik van bepaalde verpakkingen duurder wordt. De ingrijpendste maatregel is een verbod op het gebruik van bepaalde verpakkingen. Bij voorkeur kiest de overheid voor de minst ingrijpende maatregel, waarbij ze rekening houdt met de effectiviteit van de maatregel.

Vanuit christendemocratisch perspectief moet de overheid die instrumenten kiezen die een zo groot mogelijk beroep op de eigen verantwoordelijkheid van mensen doen en tevens de externe effecten daar laten neerkomen waar ze veroorzaakt worden, opdat mensen en organisaties de externe effecten van hun gedrag bewust worden en verinnerlijken. Dus moet de overheid voor de uitvoering van haar beleid instrumenten kiezen die enerzijds verantwoordelijkheid zoveel mogelijk respecteren en anderzijds maatschappelijke partijen zoveel mogelijk zelf met de gevolgen van hun handelen confronteren. In sommige gevallen kan de overheid ook burgers inschakelen bij haar eigen werk. Internet en sociale media bieden hiertoe mogelijkheden, bijvoorbeeld via Burgernet waarbij burgers een melding krijgen van de politie om uit te kijken naar relevante informatie en dat de politie te melden. Dit zijn instrumenten die aansluiten bij de netwerksamenleving.¹⁷⁴

Moreel appèl

Wanneer de overheid kiest voor het instrument van informeren, zal ze vaker moeten appelleren aan de waarden die in het geding zijn. In Duitsland, waar - tenzij anders aangegeven - geen maximum-snelheid geldt op autosnelwegen, vermelden de autoriteiten in geval van een lokale maximum-snelheid de reden daarvoor op een bord, bijvoorbeeld 'natuurgebied' of 'slecht wegdek'. Door die vermelding wordt geappelleerd aan waarden als bescherming van de natuur en veiligheid. Burgers worden aldus aangesproken op morele overwegingen. In het geval van roken kan worden gewezen op de gevolgen voor de eigen gezondheid, maar ook op de gevolgen van meeroken voor anderen. De meeste mensen willen graag rekening houden met anderen, en daar hun gedrag op afstemmen. Het communiceren van 'het waarom' van maatregelen die de (keuze)vrijheid van mensen beperken, is relevant voor het draagvlak voor wetten en regels. Als die reden niet kan worden gegeven, kan de regel wel eens overbodig zijn. Regels en waarden moeten met elkaar verbonden zijn.

De overheid moet minder doen en vaker 'nee' zeggen

Het voorafgaande leidt tot de conclusie dat de overheid zich veel minder met de samenleving moet bezighouden, omdat die heel goed haar eigen boontjes kan doppen. Dat zal er toe leiden dat de overheid veel bescheidener zal zijn in haar doelen en zich met veel minder zaken zal bemoeien.

Het aantal ambtenaren kan verminderen wanneer de overheid terugtreedt en meer ruimte laat aan bedrijven, maatschappelijke ondernemingen en burgers. Want

174 | Hans Boutellier, *Nodale orde. Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, Amsterdam, 2007.

als er minder werk is, zijn ook minder ambtenaren nodig. Het personele zwaartepunt komt dan te liggen bij de dienstverlening zelf en veel minder bij de regels, de controle en de inspectie.

Het doorbreken van deze vicieuze cirkel van controle en nog meer controle vraagt om reflectie. Politici en bewindslieden moeten bereid zijn afstand te nemen van de waan van de dag. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan, want het hele mediacircus is gericht op incidenten en conflicten. De vraag is snel gesteld: ‘Wat gaat de bewindspersoon hieraan doen?’ De focus zal gericht moeten worden op een integrale benadering van problemen. Dat vergt tijd van ambtenaren en politici, maar vooral ook gesprek met mensen uit de praktijk. Zij kunnen immers het beste aangeven hoe de regelgeving en controle op de werkvloer uitpakken. Een integrale benadering is dus tegelijk een benadering van onderop.

Het doorbreken van de vicieuze cirkel waarin de burger vraagt en de overheid gulzig levert door nieuw beleid, betekent dat politici “nee” moeten durven zeggen. “Nee” tegen weer nieuwe wetgeving en “nee” tegen het reageren op het zoveelste incident. De vraag die vaker gesteld moet worden is: “Moeten we iets?”. Heel vaak zal het antwoord zijn: “Nee, we moeten niets.” Dat is voor politici en bestuurders een moeilijk te accepteren en te communiceren boodschap, maar wel een noodzakelijke als we de overbodige bureaucratie willen verminderen.

Politiek en overheid moeten onderscheiden worden

Politiek en overheid worden vaak als synoniemen gebruikt. Zegt men overheid, bedoelt men politiek en omgekeerd. Echter, beiden moeten onderscheiden worden, want ze vallen niet samen. De overheid omvat alle organisaties met publiek dwingend gezag. Dat vraagt om sturing. Omdat de overheid de gemeenschap moet dienen, dient de sturing van de overheid uit de samenleving te komen. Dit gebeurt via de politiek. Die bepaalt de koers van de staat. De besturing van de overheid laat zich vergelijken met de verhouding tussen hoofd en lichaam. De handen van het overheidslichaam kunnen niet zonder de politieke sturing van het hoofd. Politiek is een breed begrip, het omvat kiezers, politieke partijen en de instituties die de overheid aansturen zoals volksvertegenwoordigers en bewindspersonen. In de christendemocratische traditie is de overheid het instituut waardoor de politieke burgergemeenschap zichzelf organiseert door middel van het (publiek)recht.¹⁷⁵ De politiek moet de overheid aansturen en er dus ook voor waken dat de bureaucratie te omvattend wordt.

De rijksoverheid moet compacter worden georganiseerd

Een manier om de verkokering tegen te gaan en de overheid eenvoudiger te maken is het bundelen van de rijksoverheid tot één organisatie. In plaats van elf ministeries

175 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Spiegel van de staat. Staatkundige voorwaarden voor een overtuig(en)de politiek*, Den Haag, 2007.

met allemaal hun eigen ondersteunende diensten, komt er dan een organisatie die alle ambtenaren in dienst heeft.

Er zijn al wel stappen gezet om het Rijk meer tot een eenheid te maken. De huisvesting is gecentraliseerd in het centrum van Den Haag. Er is één rijkslogo, één website voor het Rijk¹⁷⁶, één salarisadministratie P-direkt¹⁷⁷, één Functiegebouw Rijk, één rijksbreed subsidiekader, één rijksbrede richtlijn voor inhuur van externen, één Directeur Generaal voor de bedrijfsvoering en één DG voor het ICT-beleid van de Rijksoverheid.

Onder het motto ‘compactere Rijksdienst’ wordt inmiddels de volgende grote stap gezet om echt werk te maken van één Rijksdienst. Dit moet leiden tot één rijksbrede infrastructuur voor ondersteunende bedrijfsvoering waar alle ministeries gebruik van moeten maken (door normstelling, harmonisatie en standaardisatie van processen) en tot concentratie van bedrijfsvoering in gedeelde dienstencentra. De bedrijfsvoering van het Rijk wordt dus gestandaardiseerd en gecentraliseerd. Uitvoering en toezicht wordt geclusterd. Ook bij de politie worden grote stappen gezet om te komen tot het bundelen van ondersteunende diensten voor de regionale politiekorpsen door het vormen van een Politiedienstencentrum.¹⁷⁸

Het ideaal van een compacte, overzichtelijke overheid is aantrekkelijk. Niettemin kleven er ook risico's aan een hele sterke centralisering van ondersteunende diensten. Het kan ook leiden tot quasi-overzichtelijkheid, die in de praktijk onbeheersbaar blijkt en ten koste gaat van de kwaliteit en effectiviteit. Een groot onbestuurbaar overheidsmoloch is onwenselijk. Oplettendheid is dus geboden tijdens het veranderingsproces.

Een groot voordeel van het bundelen van ondersteunende functies is dat het – behalve de beoogde efficiëntere organisatie van de ondersteuning – een bedding biedt voor het anders organiseren van het primaire proces.¹⁷⁹ Omdat de ondersteuning wordt losgekoppeld van de verticale kokers, kunnen de processen in de kokers zelf ook anders gebundeld worden. Organisatorische bezwaren om beleidsterreinen van het ene ministerie naar het andere over te hevelen, vervallen. Ministeries kunnen bij wijze van spreken als legoblokken samengesteld worden. De structuur van het ministerie kan door de bundeling van de ondersteunende diensten veel gemakkelijker aan worden gepast. De samenhang wordt geboden door het feit dat iedereen voor dezelfde Rijksdienst werkt.

176 | www.rijksoverheid.nl.

177 | Uitgezonderd het Ministerie van Defensie.

178 | <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/09/21/een-organisatie-voor-ondersteuning-politie.html>

179 | Zie Mark van Twist, Martijn van der Steen, Philip Marcel Karré en Rik Peeters, *Toekomst van de Rijksdienst. Een empirische en conceptuele verkenning van 'het nieuwe tussen'*, NSOB, 2009.

5.2.2 Aanbevelingen

Durf nee te zeggen

Zeg vaker ‘nee’. De overheid moet veel vaker nee zeggen. Dat gaat in tegen de verwachtingen die leven. Burgers willen geen onmacht, maar ingrijpen, engagement van de politiek. Toch is het wenselijk dat de politieke boodschap veel vaker luidt: ‘wij doen hier niets aan, het is aan u zelf’ of ‘het is inherent aan hoe we het geregeld hebben met elkaar’. De overheid moet niet alles meer willen.

Fouten zijn menselijk

Accepteren dat er zaken fout gaan. Geen enkel systeem is onfeilbaar en een risicoloze samenleving bestaat niet. Accepteren dat er zaken fout gaan, kan de reflex van meer regels bedwingen. Die acceptatie creëert ruimte om mensen verantwoordelijkheid te geven. Want incidenten zullen er altijd zijn.

Hanteer een afkoelingsperiode na een incident

Houd het hoofd koel bij incidenten. Op incidenten volgt te vaak regelgeving terwijl er geen structureel probleem is, maar er zich een incident heeft voorgedaan of sprake is van een symptoom. Om de kans op overhaaste besluitvorming te verminderen zou na incidenten een afkoelingsperiode moeten volgen van een half jaar, zodat de emotie van het moment kan afkoelen.

Wees duidelijk over de rol: iemand gaat er over of niet

Maak zo mogelijk per probleem één bestuurslaag verantwoordelijk en ken die doorzettingsmacht toe. Op die manier kan het aantal convenanten en (bestuurs)akkoorden tussen bestuurslagen worden verminderd. In alle andere gevallen beslissen voortaan nog maar twee bestuurslagen per dossier. Niet alleen zorgt dat voor minder bestuurlijke drukte, maar het dwingt overheden ook tot taakafbakening. Provincies moeten zich beperken tot fysiek-economische-ruimtelijke zaken.

Decentraliseer met bevoegdheden

Laat decentralisatie van taken van het Rijk naar lagere overheden gepaard gaan met overdracht van bevoegdheden en afslanking van het aantal ambtenaren op Rijksniveau. Als het Rijk een taak delegeert aan een lagere overheid, moet ze niet te veel willen bijsturen en ook echt loslaten.

Geeft sommige wetgeving een horizon

Werk bij maatschappelijke problemen die zich tijdelijk voordoen of omgeven zijn met veel onzekerheid met een ‘sunset-clausule’ in de wet. Dat betekent dat de wetgeving na verloop van tijd, bij het bereiken van de horizon, ophoudt te bestaan, tenzij de wetgever de werkingsduur verlengt of voor aanpassing zorgt. Horizonwetgeving draagt bij aan het vergroten van de kwaliteit van (de evaluatie van) wet- en regelge-

ving. De wetgever moet namelijk bij voorbaat goed nadenken over hoe de wet geëvalueerd kan worden en wanneer. Als de wet niet aan zijn doel beantwoordt, vervalt de wet.¹⁸⁰ De motivering van de evaluatietermijn dient in de Memorie van Toelichting vermeld te worden.

Laat de Raad van State vooraf adviseren over bureaucratie

Het is aanbevelingswaardig om de Raad van State het kabinet te laten adviseren over de bureaucratische aspecten van een wetsvoorstel en haar advies en het oorspronkelijke wetsvoorstel openbaar maken voordat het kabinet reageert. Dit verhoogt de transparantie en dwingt een ministerie om daadwerkelijk een afweging te maken wat zij met de opmerkingen van het adviescollege doet.

5.3 Eenvoudigere regels

5.3.1 Reduceer complexiteit

Een gefragmenteerde en dynamische netwerksamenleving is per definitie ingewikkeld. De complexiteit van de samenleving kan niet weg worden georganiseerd met eenvoudige oplossingen of opgelost met populistische maatregelen. Vooral mondiale vraagstukken rond klimaat, energie en voedsel zijn uiterst complex. Maar ook nationaal zijn er voldoende voorbeelden van ingewikkelde, weerbarstige maatschappelijke problemen die zich niet even snel laten oplossen, zoals voortijdig schoolverlaten en onveiligheid.

De overheid moet complexiteit niet willen beheersen...

Hoe moet de overheid nu omgaan met de complexiteit van de samenleving? Moet ze zelf meegaan in de toenemende variëteit van de samenleving, of moet ze zaken juist simpeler maken?

De huidige dominante strategie van de overheid is regulering en controle. Die handelwijze van de overheid is niet effectief. Terwijl de complexiteit van de maatschappij toeneemt, probeert de overheid orde in de chaos aan te brengen door middel van procedures. Maar het effect is dat de chaos alleen maar groter wordt. Juist de neiging tot beheersing leidt tot meer chaos. De overheid wordt te complex en overbelast. Het wordt een veelkoppig monster als gevolg van te veel ambities.

De secundaire strategie van de overheid is inspelen op de complexiteit van de samenleving die is ontstaan door vergaande taakverdeling en specialisatie. De overheid kan hier een eind in meegaan en haar eigen organisatie verder differentiëren en vergroten. Maar daarmee neemt ook de complexiteit van de eigen organisatie toe en wordt die lastiger te besturen. Bovendien volgen de veranderingen elkaar steeds

180 | Frans Jan Douglas en Tessa van den Berg, *Horizonwetgeving Dichterbij. Onderzoek naar horizonwetgeving en regeldrukvermindering voor bedrijven*, 2010 en Actal, *Advies Toepassing Horizonwetgeving*, 3 december 2010.

sneller op, zodat de overheid steeds sneller achterloopt. Deze strategie is op den duur daarom niet vol te houden.

Ook leidt vergroting van het aantal regels tot overbelasting van het rechtssysteem. De betrouwbaarheid van de overheid wordt aangetast wanneer ze meer regels maakt dan ze in staat om te handhaven. Ook wordt de kans op fouten groter. Een overbelaste rechtsstaat ondermijnt aldus het vertrouwen in de rechtsstaat.

... maar zaken eenvoudig houden

Naarmate het overheidsbeleid complexer, bureaucratischer en ondoorzichtiger wordt en rechtsonzekerheid schept, worden de ingezette instrumenten onhandteerder. Eenvoud is de beste manier om plannen aan effectiviteit te laten winnen.¹⁸¹ Door die strategie voorkomt de overheid dat ze de maatschappij ingewikkelder maakt dan ze al is en bevordert ze dat de burger de wetten ook snapt. Daarin schuilt een grote kracht. Bovendien bevordert begrijpelijkheid goed bestuur.

Het allerbelangrijkste is het creëren van vertrouwen in de samenleving. De Duitse socioloog Niklas Luhmann zag in vertrouwen het antwoord op chaos. Door vertrouwen hoeven we niet alles te weten, en kunnen we op anderen rekenen. Vertrouwen reduceert aldus de complexiteit. Dit lijkt de meest effectieve strategie voor de overheid om te besturen in een complexer wordende wereld.

Eenvoud omwille van de verscheidenheid

Eenvoud staat niet gelijk aan 'one-size-fits-all'. Juist omdat de maatschappij zo complex en verscheiden is, is maatwerk gewenst. Dat kan de overheid naar haar aard niet goed bieden. Het systeem van de bureaucratie is ingesteld op standaard-situaties en standaardproblemen. Ze is niet geschikt om recht te doen aan de grote variëteit in de samenleving door middel van grote systemen of stelsel. Die moeten daarom eenvoudig zijn en ruimte bieden aan mensen om hun eigen keuzen te maken. Dat betekent vraagfinanciering in plaats van aanbodfinanciering in collectief gefinancierde sectoren, waardoor de eigen regie en keuzevrijheid van mensen wordt vergroot. Dat betekent horizontale verantwoording in plaats van verticale verantwoording voor maatschappelijke organisaties, waardoor de informatie relevant is voor stakeholders. De overheid moet algemene kaders bieden waarbinnen keuzen gemaakt kunnen worden gemaakt. De invulling moet ze overlaten aan de samenleving en niet voorschrijven. De overheid moet zich realiseren dat de werkelijkheid complex is en dat geen regel die complexiteit kan matchen. De complexiteit van de samenleving moet in de samenleving zelf worden opgevangen. Dat is de kern van de benadering in dit rapport. De grote variëteit in de leefwereld van mensen is derhalve gebaat bij een eenvoudige organisatie van de overheid.

181 | Ab Klink, *Christen-democratie en overheid. De christen-democratische politieke filosofie en enige staats- en bestuursrechtelijke implicaties*, 1991, p. 123.

Minder gelijkheid = minder regels

Om gelijke gevallen gelijk te behandelen is veel informatie nodig. Het verzamelen van deze informatie vergt inzet van schaarse middelen. Hoe meer inzet van middelen, hoe rechtvaardiger de uitkomst, en omgekeerd. In economische temen gesteld is er een afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Naarmate het systeem doelmatiger wordt, neemt de rechtvaardigheid af, en vice versa.

Doelmatigheid verwijst naar de moeite die het kost om iets te bereiken. Rechtvaardigheid gaat over of het eerlijk is. Bij de overheid is rechtvaardigheid dominant. Het is belangrijker dat iets rechtvaardig is, dan dat het ook doelmatig gebeurt. De reden is dat de overheid iedereen gelijk of rechtvaardig moet behandelen. Er wordt dus heel veel tijd en moeite gestoken in het rechtvaardig behandelen van mensen. Dit gaat ten koste van de snelheid van de behandeling en gaat gepaard met grote inzet van middelen.

Accepteer de grenzen van het recht

We moeten de grenzen van het recht accepteren. Niet altijd kan alles honderd procent uitgezocht of onbetwist zijn. Willen we dat wel en gaan we daarin te ver, dan creëren we nieuw verdriet. Denk aan de lange procedures voor asielzoekers als gevolg van beroepsmogelijkheden. Het gevolg is dat asielzoekers inburgeren en veel burgers het als onrechtvaardig *ervaren* om hen uit te zetten, ook al oordeelt de rechter uiteindelijk dat ze geen recht op een verblijfsvergunning hebben.

Volstreekte rechtvaardigheid is een utopie. Om overheidsregulering simpel te houden en niet te laten verzanden is het nodig om compromissen te sluiten en te accepteren dat een ideale wereld niet bereikbaar is. Dit is in het bijzonder van belang bij de inkomenspolitiek van de overheid, waar de distributieve rechtvaardigheid soms doorslaat. De wens om tot op de tien euro nauwkeurig iedereen zijn deel te geven, leidt in de praktijk tot grote inkomensbouwwerken die niemand meer kan overzien. En dus worden ze chaotisch. Beleidsmakers overzien het niet meer, laat staan gewone burgers. Die weten niet waar ze recht op hebben, lopen vast in ingewikkelde formulieren, krijgen naheffingen etc. etc. Het streven naar rechtvaardigheid kan uiteindelijk leiden tot onrechtvaardigheid.

5.3.2 Aanbevelingen

Houd het simpel

‘Keep it simple’. Het tegengaan van onnodige bureaucratie is gebaat bij eenvoud: eenvoudige principes, eenvoudige structuren en eenduidige begrippen. Eenvoud houdt zaken simpel en voorkomt dat ingewikkelde zaken chaotisch worden. Het zorgt ervoor dat mensen overzicht houden en dat een systeem overzichtelijk blijft. Door goed te kijken wat echt belangrijk is, kunnen zaken teruggebracht worden tot de kern.

Wees consequent

Zorg voor uniforme wetgeving. Met name ondernemers en organisaties hebben baat bij gelijklopende definities en interpretaties van regels. Het helpt ook wanneer wetten aansluiten bij de dagelijkse werkelijkheid. De beleefde bureaucratie kan dan sterk verminderen.

Werk minder met uitzonderingen

Vermijd uitzonderingen en accepteer meer ongelijkheid. Minder uitzonderingen zou veel bureaucratie schelen, ook al blijft het aantal regels in aantal gelijk. Het zijn namelijk niet zozeer de regels die een probleem vormen, als wel de uitzonderingen op de regels. De roep om uitzondering op regels komt vanuit de maatschappij en wordt door de politiek opgepakt. Beter is de regels eenvoudig houden, zodat ze voor het gros van de mensen goed werken.

Hanteer open normen

Gebruik in de wet vaker open normen. Wanneer de overheid heel gedetailleerde wetgeving maakt, verdwijnt alle ruimte om te reageren op specifieke omstandigheden. Regels moeten situationeel kunnen worden toegepast. Dat vereist dat niet alle gevallen in de wet worden benoemd. De normen en waarden worden dan in de wet vastgelegd, maar de uitvoering open(er) gelaten. Het doel of principe wordt benoemd, maar het middel vrijgelaten en niet geregeld. Open normen werken alleen in combinatie met een goede inspectie. Een inspectie kan met het veld bespreken hoe de norm goed kan worden ingevuld en daar vervolgens de handhaving op afstemmen. Toezichthouders zullen vaker een 'subjectief oordeel' vellen. Kanttekening is dat open normen voor nieuwe innovatieve toetreders niet altijd gunstig zijn omdat ze niet weten hoe de normen exact geïnterpreteerd gaan worden. Bij open normen heeft de rechter het laatste woord. Die zal in specifieke gevallen een oordeel vellen en de wet nader interpreteren.

Gebruik algemene regels in plaats van vergunningen

Zet vergunningen zo mogelijk om in algemene regels met zo nodig een strafbepaling. Als vergunningen toch nodig zijn, bijvoorbeeld omdat controle vooraf strikt noodzakelijk is, is bundeling wenselijk. Dat zorgt voor tijdswinst en minder omslachtige procedures. Waar mogelijk (afhankelijk van de betrokken externe effecten en duidelijkheid van rechten en plichten van een vergunningkrijger) wordt bij het overschrijden van de beslistermijn een vergunning automatisch verleend ('silencio positivo').

Wees verstandig conservatief

Verander niet te snel en te veel. Iedere organisatievorm heeft zijn voor- en nadelen. Er is geen ideale structuur. Organisatieveranderingen creëren onrust en kosten

veel energie. Opnieuw moeten routines ontwikkeld worden en informele contacten gelegd. Verander behoedzaam en creëer stabiliteit.

Minder verandermomenten

Verander nog maar een keer per jaar de wetgeving. Breng als eerste stap het aantal vaste verandermomenten voor ministeriële regelingen terug van de huidige vier tot twee per jaar, 1 januari en 1 juli, gelijk aan de vaste verandermomenten van wetten en Algemene maatregelen van Bestuur. Als tweede stap kan het aantal verandermomenten worden teruggebracht tot een keer per kalenderjaar. Dit vermindert weliswaar de flexibiliteit van de overheid en dwingt om goed vooruit te denken, maar vergroot de duidelijkheid voor diegenen die met de verandering te maken hebben.

Gebruik één overheidsadressenbestand

Laat alle overheidsinstellingen werken met één adressensysteem. Alle verschillende systemen werken maar verwarrend. Door alleen nog de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) te gebruiken, wordt een hoop meer duidelijkheid geschapen. Spookburgers kunnen zo gevangen worden.

Houd toezicht op basis van risicoanalyse

Focus bij toezicht op risico. Risico is de kans dat een (schadelijke) gebeurtenis zich voordoet, maal de ernst van de gevolgen ervan. Bij risicogedreven toezicht past een model van de aangepaste reactie. De hoogte van het risico en de mate waarin in het verleden de wet werd nageleefd bepalen de frequentie en wijze van inspectie.

Maak één inspectie verantwoordelijk voor grote risico's

Maak een inspectie verantwoordelijk voor toezicht op grote risico's bij BRZO-ondernemingen. Door het bundelen van inspecties ontstaat massa en kan professioneler toezicht worden gehouden. Ook wordt de toezichthouder een interessantere werkgever. Dat is belangrijk omdat vanwege de toekomstige schaarste, zeker ook aan gekwalificeerde beta's, de overheid moet concurreren met bedrijven die altijd beter betalen dan de overheid.

Stem af bij implementatie van Europese richtlijnen

Stem implementatie van Europese richtlijnen af met omliggende landen, zodat er eenduidig mee wordt omgegaan.

Blijf kritisch kijken naar bestaande wetgeving

Check stelselmatig de kwaliteit van wetgeving. Nieuwe plannen krijgen vanzelf aandacht, maar dat geldt niet voor de uitvoering van het bestaande beleid. Daar is voortdurende aandacht voor nodig. Eens in de zoveel tijd is het nodig er met een stofkam door heen te gaan, net als een rivier die op zijn tijd uitgebaggerd moet

worden. Wet- en regelgeving waarvan de kosten duidelijk hoger zijn dan de baten, moeten worden afgeschaft.

“Everything should be made as simple as possible, not simpler.”

Bestrijd overmatige bureaucratie met eenvoud en vertrouwen. Vertrouwen is de bloedsomloop van de samenleving. Het beleid van de overheid moet bijdragen aan dat vertrouwen. Daarnaast moet de overheid zaken simpel houden, of zo als Albert Einstein ooit zei: “Everything should be made as simple as possible, not simpler.”

Literatuurlijst

Adviescollege toetsing administratieve lasten, *Vermindering regeldruk in verkiezingsprogramma's. Een beoordeling van de programma's van 11 politieke partijen voor de verkiezingen van de Tweede Kamer op 9 juni 2010*, Den Haag, 2010.

Adviescollege toetsing administratieve lasten, *Advies Toepassing Horizonwetgeving*, Den Haag, 2010.

Adviescollege toetsing administratieve lasten, *Werkprogramma 2011*, Den Haag, 2010.

Adviescollege toetsing administratieve lasten, *Jaarverslag 2010. Adviezen voor minder regeldruk*, Den Haag, 2011.

Adviescollege toetsing administratieve lasten, *Zorg voor minder regeldruk*, Den Haag 2011.

Allers, M.A., 'Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op', *Economisch Statistische Berichten 95* (4586) 28 mei 2010, p. 341-342.

Andersson Elffers Felix, *Professionalisering toezicht en handhaving G36 gemeenten*, Utrecht, 2010.

Arbeidsinspectie, *Jaarplan Arbeidsinspectie 2010*, 2009.

Autoriteit Financiële Markten, *Jaarverslag AFM 2009*, Amsterdam, 2010.

Asselt, E.J. van en M. Morsink-Dannenbergh, 'Opening the black box', Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2010, *Het mes erin?!*, p. 34-41.

Asselt, M.B.A. van, *Dromen van maakbaarheid. Tijd om wakker te worden*, Tweede Verwey-Jonker/SER Lezing, 8 oktober 2009.

B&A, J. Franssen, M. Pastors en E. van Rooijen, *Schoolleiders ontketend*, uitgevoerd in opdracht van Actal, Den Haag, 2010.

Bauman, Z., *Liquid Modernity*, Cambridge, 2000.

Beck, U., *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a.M., 1986.

Berenschot, *Benchmark ambtelijk apparaat gemeenten. Gemeente Groningen*, 2009.

Berg, E.M. van den, P. Dekker en J.J.M. de Hart, 'Verenigingsleven en maatschappelijk middenveld', in: Sociaal Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 2008*, Den Haag, 2008.

Bex, P.M.H.H., J.J.F.M. van den Hurk en J.P. Sterrenburg, *Meting lasten huisartsen. Onderzoek naar de lasten door administratieve handelingen en inhoudelijke verplichtingen voor huisartsen*, SIRA, Nieuwegein, 2008.

Bijsterveld, S.Ch., 'Publieke gerechtigheid in een veranderende wereld', Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Waardevast. Over de uitgangspunten van het CDA*, Den Haag, 2011.

Botton, A. de, *Status Anxiety*, London, 2004.

Boutellier, J.C.J., *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Amsterdam, 2002.

Boutellier, J.C.J., *Nodale orde. Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, Amsterdam, 2007.

Brandsen, T., L. Collignon, J.K. Helderma en M. Rouw, *Een methodiek voor gebiedsgericht werken*, in opdracht van Platform Corpovenista, 2010.

Brenninkmeijer, A.F.M., 'Kafka als icoon', Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2010, *Het mes erin?!*, p. 58.

Brooks, F.P., *The Mythical Man-Month: Essays on Software Engineering*, 1975.

Bruijn, J.A. de, *Managers en professionals. Over management als probleem en als oplossing*, Den Haag, 2008.

Bruijn, J.A. de, *Prestatiemeting in de publieke sector*, Utrecht, 2006.

Bruine, H. de, D.P. Noordhoek, en J. Tjon Tam Pau, 'Hoog betrouwbaar organiseren. Een toevoeging aan kwaliteitszorg', *Sigma*, nummer 1, februari 2011.

Buijs, G.J., 'De betekenis van de nieuwe sociale bewegingen', in: A. Vlot e.a. (red.), *Aan Babels stromen. Een bevrijdend perspectief op ethiek en techniek*, Amsterdam, 2002, p. 104-117.

Buijs, G.J., 'Gespreide verantwoordelijkheid: ruim baan voor bevolegenheid en kleinschaligheid', in: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Waardevast. Over de uitgangspunten van het CDA*, Den Haag, 2011.

Bureau Algemene Bestuursdienst, *Bekend maakt bemind. Tweede Kamerleden en ambtenaren in gesprek*, Den Haag, 2006.

Cameron, D.W.D., 'Speech on the Big Society', 19 juli 2010.

CDA en Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Christendemocraten over de kredietcrisis*, Den Haag, 2009.

Chavannes, M., *Niemand regeert. De privatisering van de Nederlandse politiek*, 2009.

Charbit, C. en C. Vammalle, 'Modernising government', in: OESO, *Making reform happen. Lessons from OECD countries*, 2010.

College voor zorgverzekeringen, *Van grondslagen naar cliëntprofielen. Een oplossing voor onnodige bureaucratie*, 2010.

Collins, J., *From Good to Great*, 2001.

Collins, J., *How The Mighty Fall. And Why Some Companies Never Give*, 2009.

Commissie Herziening Handhavingssstelsel VROM-regelgeving, Commissie Mans, *De tijd is rijp*, 2008.

Context, '“Ontregeld!?” Van dereguleringswens naar werkelijkheid', jrg 7, nr. 3, 2007, p. 20-21.

Cools, K., *Controle is goed, vertrouwen nog beter*, Assen, 2005.

Covey, S.M.R., *The speed of Trust. The One Thing that Changes Everything*, New York, 2008.

Dankbaar, B., B. Kessener en J.J. Boonstra e.a., *Nieuwe maakbaarheid. Doelgericht veranderen in bedrijf en samenleving in de 21ste eeuw*, 2008.

Dassen, P.G.C., *De onttovering van de wereld. Max Weber en het probleem van de moderniteit in Duitsland 1890-1920*, Amsterdam, 1999.

Dijkman, P.J., 'We hebben de diepte van de sociaal-culturele crisis onderschat. In gesprek met Ab klink en Hans Bovenberg', Christen Democratische Verkenningen, Winter 2010, *De Balkenende-balans*, p. 67-77.

Dijkman, P.J., J.J.A.M. van Gennip en R.H.J.M. Gradus (red.), Christen Democratische Verkenningen, Winter 2010, *De Balkenende-balans*, Amsterdam, 2010.

Douglas, F.J. en T. van den Berg, *Horizonwetgeving Dichterbij. Onderzoek naar horizonwetgeving en regeldrukvermindering voor bedrijven*, 2010.

Duivenboden, H. van, en A. Lips, 'De vraaggerichte elektronische overheid', in: *Bestuurskunde*, december 2002, p. 355-363.

Ecorys, *Chronisch geregeld(d). Vertrouwen als uitgangspunt voor minder regeldruk voor oudere chronisch zieken en hun zorgprofessionals*, in opdracht van Actal, Rotterdam, 2010.

Eeten, M.J.G. van, *Techniek van de onmacht. Fatalisme in politiek en technologie*, oratie TU Delft, 2010.

Eeten, M.J.G. van, 'De diva en het noodlot. Kan de kiezer worden behaagd met fatalisme?' in: J.H. van Tol, I. Helsloot en F.J.H. Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over de oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag, 2011, p. 73-87.

Ehrenreich, B., *The Fear of Falling. The Inner Life of the Middle Class*, 1989.

EIM, *Kosten voor inhoudelijke verplichtingen voor het bedrijfsleven. Definitie en ontwikkeling meetmethoden*, Zoetermeer, 2005.

Eikelboom, S.D., *Jan Modaal in wonderland. Een nieuwe consumptietheorie*, Kampen, 1989.

Ernst & Young, A. Bos, P.H. Coebergh en H. van Olden (red.), *Regels voor de toekomst. Kansen voor een duurzaam ondernemend Nederland*, 2008.

Etzioni, A., *The New Golden Rule*, 1996.

Francissen, W. en J. Mies, *Het sprookje van burger en bestuur*, bij het afscheid van prof. dr. J.A. van Kemenade als voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur, 2009.

Franck, E.J.H., F.A. van der Meulen, S.R. Caljouw en B. Visser, *Tijdbesteding en beleving administratieve lasten politie. Nulmeting 2008 profielen agent en rechercheur*, TNO, Hoofddorp, 2008.

Frissen, P.H.A. en P.M. Karré, *Verslaafd aan regels? Strategieën voor regelreductie en professionalisering in de verslavingsreclassering*, Essay van de denktank verslavingsreclassering, NSOB, z.j.

Gerritsen, E., Maandblog 38: 'Guerrillamanagement', 7 november 2010, www.deslimmeoverheid.nl.

Gerritsen, E., 'De slimme en wijze overheid als alternatief voor bureaucratisme', Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2010, *Het mes erin?!*, p. 116-125.

Gestel, N. van, P.T. de Beer en M. van der Meer, *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*, Amsterdam, 2009.

Gestel, R.A.J. van en M.L.M. Hertogh, *Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie*, WODC/ministerie van Justitie, Tilburg/Groningen, 2006.

Giddens, A., *The Consequences of Modernity*, Stanford, 1991.

Goudzwaard, B., *Kapitalisme en vooruitgang*, Assen, 1982.

Goverse, L., J.L.A. van Rijckevorsel en M.H.J. de Bruijne, 'Wat niet weet, wat niet deert', *Economisch Statistische Berichten* 89 (4447) 26 november 2004, p. 568-570.

Gradus, R.H.J.M., 'Onze hertaalde uitgangspunten, waardevol juist in deze tijd', in: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Waardevast. Over de uitgangspunten van het CDA*, Den Haag, 2011.

Habermas, J., *Theorie des kommunikativen Handelns*, 1981.

Ham, M. en I. Verhoeven, 'De overheid op zoek naar brave burgers', in: I. Verhoeven en M. Ham (red.), *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam, 2010, p. 9-19.

Hans van Mierlo Stichting, *Ordering op orde. Een sociaal-liberale visie op de verhouding mens, markt en overheid*, Den Haag, 2011.

Hauw, P.A. van der, *Tijdbesteding en irritaties bij taakuitoefening professionals. Over-
allbeeld over acht beroepsgroepen*, Zoetermeer, 2009.

Hermans, S. en R. Ulrich, 'Logica van overheidssturing', in: *Jaarboek Andersson Elf-
fers Felix 2007*, Utrecht, 2007.

Heuvel, F.A.M., J. Prij en J.W. Sap (red.), Christen Democratische Verkenningen,
Herfst 2005, *Genoeg van eigen verantwoordelijkheid?*, Amsterdam, 2005.

Hoorn, J. van, *Sturen op vertrouwen. Goed leiding geven aan goed politiewerk*,
Amsterdam, 2010.

Hoorn, J. van, 'De politie hoort op straat', Christen Democratische Verkenningen,
Herfst 2010, *Het mes erin?!*, p. 70-82.

Huijben, M.P.M. en A. Geurtsen, *Heeft iemand mijn overhead gezien. Een beproefde
methode om de overheid te managen*, 2008.

Idenburg, P.J. en M. van Schaik, *Diagnose 2025. Over de toekomst van de Neder-
landse gezondheidszorg*, Schiedam, 2010.

Inspectieraad, *Werkprogramma Inspectieraad 2010*, Den Haag, 2010.

Jansen, M., G.J.M. van den Brink, J.J. Kole (red.), *Beroepstrots. Een ongekende kracht*,
2009.

Jong, G. de en J. Prij (red.), Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2010, *Het
mes erin?!*, 2010.

Jong, J. de en A. Zuurmond, *Een Aardig Begin. De aanpak van overbodige bureaucra-
tie in Nederland (2003-2010)*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrela-
ties, Den Haag, 2010.

Klink, A., *Christen-democratie en overheid, De christen-democratische politieke filo-
sophie en enige staats- en bestuursrechtelijke implicaties*, 1991.

Kloosterboer, S., 'Chronische gezondheidszorg kleverige octopus', *Financieele Dag-
blad*, 1 november 2010.

Korsten, A.F.A., *Inleiding in de bestuurskunde*, z.j.

KPMG, *Trust Rules. Negen uitgangspunten voor een betere balans tussen regels en
vertrouwen*, 2009.

Kruiter, A.J., *Mild despotisme. Democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*, Amsterdam, 2010

Lourens, N., *Ontregeld!? Over de kansen en risico's van (lokale) deregulering*, BMC, Den Haag, 2007.

Luhmann, N., *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, 1968.

Mertens, F.J.H., 'De toezichthouder als risicofactor', in: J.H. van Tol, I. Helsloot en F.J.H. Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over de oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag, 2011, p. 90-100.

Meulen, L. van der, 'Praten is vaak beter dan je eigen gang gaan', Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2010, *Het mes erin?!*, p. 126-132.

Minder Regels Meer Service, *Slimmer toezicht: meer resultaat met minder inspanning*, Den Haag, 2010.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Passie onder (regel)druk*, Den Haag, 2007.

Minister van Economische Zaken, Brief van 6 september 2010 over 'de reductie van Administratieve Lasten (AL) voor bedrijven'.

Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, Brief van 14 april 2011 over 'het Kabinetsstandpunt Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)'.

Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, Brief van 17 juni 2011 over 'het Kabinetsstandpunt internetconsultatie wetgeving'.

Nationale conventie, *Hart voor de zaak. Aanbevelingen van de nationale conventie voor de 21e eeuw*, Den Haag, 2006.

Nationale Ombudsman, 'Wat vindt u ervan?' *Reflectie op burger en overheid. Jaarverslag Nationale ombudsman 2010*, Den Haag, 2011.

Nijssen, A.F.M., *Metten van informatienalevingskosten. Verborgen kosten van regelgeving bij het bedrijfsleven*, EIM, Zoetermeer 2002.

Noordhoek, D.P. en Saner, R., 'From New Public Management to New Public Administration. Answering the claims of both politics and society', nog te publiceren.

Nota Vernieuwing Rijksdienst, Den Haag, 2007.

OESEO, *Making reform happen. Lessons from OECD countries*, 2010.

Ondernemersklankbord Regeldruk (Commissie Stevens), *De top 10 van hinderlijke regels. Aanbevelingen aan het kabinet voor aanpak van de meest hinderlijke nalevingskosten voor ondernemers*, 2005.

Ostrom, E. 'Crowding out citizenship', *Scandinavian Political Studies*, Vol. 23 , No. 1, 2000.

Partij van de Arbeid, *Beginselmanifest Partij van de Arbeid*, 2005.

Peeters, P-H., 'De prachtwijken gaan er niet komen', *TSS - Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, december 2010.

Peters, K., *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*, Amsterdam, 2006.

Pinchot, G. en E., *De ondergang van de bureaucratie en de opkomst van de intelligente onderneming*, 1993.

Poorthuis, M.J.H.M., *Dialogo tussen de godsdiensten: toekomst of verleden tijd?*, oratie Universiteit van Tilburg, 2011.

Pruijm, R.A.M., *Herstel van vertrouwen. Vertrouwen is een wisselwerking*, 2004.

Prij, J., 'Wie kennis vermeedert, vermeedert smart. In gesprek met Koos van der Steenhoven en Berend Kamphuis', Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2010, *Het mes erin?!*, p. 100-106.

Prij, J. en P. Tetteroo, 'Aanpak vermindering regeldruk kabinet gaat niet ver genoeg. In gesprek met Kees Koedijk, Sylvester Eijffinger en Hendrik Jan de Ru', Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2005, *Genoeg van eigen verantwoordelijkheid?*, p. 125-133.

Pro facto, *Heerenveense model. Tussenevaluatie*, in opdracht van Bouwend Nederland, 2008.

Putnam, R.D., *Making democracy work*, Princeton, 1993.

Putnam, R.D., *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, New York, 2000.

Raad van Economisch Adviseurs, *De wetten en regels die droom en daad verstoren. Bureaucratisering en overregulering*, 19 mei 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30123, no. 2.

Raad van Economisch Adviseurs, *De lof der eenvoud*, 24 januari 2007, Tweede Kamer der Staten-Generaal Vergaderjaar 2006–2007, kamerstuk 30942, nr. 2.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Briefadvies Sociaal Bezuinigen*, Den Haag, 2010.

Regiegroep Regeldruk, *Met minder regels krijgen we meer geregeld. De overheid vereenvoudigt het regeldoolhof voor ondernemers in Nederland*, Den Haag, 2010.

Rijnen, H. en C.A. Visser, 'Geef toezichhouders de ruimte. "Subjectief" oordeel is juist positief', *Financieele Dagblad 7 mei 2011*.

Robertson, P., 'Clostridium difficile: ook in Nederland?', in: P.J. Idenburg en M. van Schaik, *Diagnose 2025. Over de toekomst van de Nederlandse gezondheidszorg*, Schiedam, 2010.

Rosenthal U. e.a., *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan de Rijn, 1987.

Schnabel, P. en J.J.M. de Hart, 'Sociale cohesie: het thema van dit Sociaal en Cultureel Rapport', in: Sociaal Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 2008*, Den Haag, 2008.

Sociaal Cultureel Planbureau, *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie, Sociaal en Cultureel Rapport 2008*, Den Haag, 2008.

Sociaal Cultureel Planbureau, F. Bucx (red.), *Gezinsrapport 2011. Een portret van het gezinsleven in Nederland*, Den Haag, 2011.

Sociaal Cultureel Planbureau, *Informeel groepen. Verkenning van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*, Den Haag, 2011.

Sociaal Cultureel Planbureau, *Wonen, wijken en interventies. Krachtwijken in perspectief*, Den Haag, 2011.

SG-Overleg, *In dienst van het Rijk, Naar een volgende fase van vernieuwing van de rijksdienst*, Den Haag, 2006.

SG-Overleg, *De verkokering voorbij. Naar een slankere en effectievere Rijksoverheid*, opgesteld ten behoeve van de formatie, Den Haag, 2007.

Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, brief van 3 maart 2011 aan de Tweede Kamer over de evaluatie van de WEU, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 674, nr. 1.

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Beleidsbrief van 27 januari 2011, *Vertrouwen in de zorg*, Den Haag, 2011, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 620, nr. 2.

Staatstoezicht op de Mijnen, *200 jaar (1810-2010) Staatstoezicht op de Mijnen. Vernieuwd toezicht vanuit gewortelde tradities*, Den Haag, 2010.

Sterrenburg, J.P., 'Minder bureaucratie voor professionals: het kan geregeld worden', Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2010, *Het mes erin?!*, p. 139-147.

Sterrenburg, J.P. en N. Burger, 'Heb vertrouwen', in: *Jaarboek Andersson Elffers Felix 2011*, Utrecht, 2011.

Stichting De Hoven, *Zorg zonder regels*, Winsem, 2011.

Stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw, '*Vertrouwen en betrouwbaarheid*' - Deel II. Een ontwerp voor innovatie van het systeem van bouwtechnische regelgeving, Delft, 2010.

Schwartz, B., 'Talk about on our loss of wisdom', februari 2009 on TED.com.

Symbio6, *Innoveren in de publieke sector. Bureaucratie en innoveren een contradictio in terminis?*, 2006.

Taylor, C., *A Secular Age*, Cambridge, 2007

Teldersstichting, M. Andriessen, *Bureaucratie aan banden. Perspectieven voor een nieuwe dereguleringsoperatie*, Den Haag, 2004.

Tol, J.H. van, I. Helsloot en F.J.H. Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over de oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*, Den Haag, 2011.

Trappenberg, M., *Ethiek voor managers*, Lezing voor het jubileumcongres van Divosa, Utrecht, 2009.

Trappenburg, N., 'Ambtenaren willen af van grote aantal toetsen', *FD.nl*, 3 augustus 2010.

Trommel, W.A., *Gulzig bestuur*, Den Haag, 2009.

Twist, M.J.W. van, M. van der Steen, P.M. Karré en R. Peeters, *Toekomst van de Rijksdienst. Een empirische en conceptuele verkenning van 'het nieuwe tussen'*, NSOB, 2009.

Verhoeven, I. en M. Ham (red.), *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam, 2010.

Visser, J. de, *Herkenbaar anders. Het CDA 2.0*, 2011.

Vlot, A. e.a. (red.), *Aan Babels stromen. Een bevrijdend perspectief op ethiek en techniek*, Amsterdam, 2002.

VNG, Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (Commissie Bovens), *Wil tot verschil. Gemeenten in 2005*, Den Haag, 2006.

VVD Tweede Kamerfractie, *Regel 1: Minder regels. De VVD wil 100 wetten afschaffen*, Den Haag, 2010.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Nieuwe en solide wegen*, Den Haag, 2000.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Evenredig en rechtvaardig. Een voorstudie naar een vlakke belasting*, Den Haag, 2001.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Investeren in solidariteit. De gevolgen van de vergrijzing en de kenniseconomie voor de arbeidsmarkt: een agenderende verkenning*, Den Haag, 2002.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Spiegel van de staat. Staatkundige voorwaarden voor een overtuig(en)de politiek*, Den Haag, 2007.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Naar een toekomstbestendige AWBZ*, Den Haag, 2008.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De bloedsomloop van de samenleving. Een christendemocratische visie op het belang van vertrouwen*, Den Haag, 2009.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Een sociale vlaktaks. Naar werkbare en begrijpelijk inkomstenbelastingen*, Den Haag, 2009.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Vertrouwen in ouders. Een christendemocratische visie op het gezin*, Den Haag, 2009.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Op weg naar houdbare overheidsfinanciën. Een verkenning van de financiële kaders in de volgende kabinetsperiode*, Den Haag, 2010.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Op zoek naar de kracht van de samenleving*, Den Haag, 2011.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Waardevast. Over de uitgangspunten van het CDA*, Den Haag, 2011.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, Amsterdam, 2006.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries, *Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*, WRR Verkenning 12, Amsterdam, 2006.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Den Haag, 2009.

Willems, L., 'Afslanking overheid ligt voor op schema', *Financieele Dagblad* 26 april 2011.

Williamson, O.E., *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets and Relational Contracting*, New York, 1985.

Witteloostuijn, A. van, 'De mythe van deregulering', *NRC*, 9 februari 2010.

Witteloostuijn, A. van, 'Vingers aflikken', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 42, 2010, nummer 4.

Zijdenbos, A., *Belevingsmonitor Regeldruk 2009*, Stratus, Zoetermeer 2009.

