

Merkbaar minder regeldruk

/Actal

**Merkbaar
minder
regeldruk**

Voorwoord

Met plezier presenteren wij in dit boek **Merkbaar minder regeldruk** nieuwe gezichtspunten en verrassende perspectieven uit de dagelijkse praktijk van bedrijven en van mensen, jong en oud, wetenschappelijk en creatief. Wij hebben deze denkkraft bijeengebracht met het oog op het advies, dat wij op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, uitbrengen over nieuwe mogelijkheden om de regeldruk merkbaar te verminderen.

In 2005 maakte een grote verzekeraar furore met de 'paarse krokodil'. Deze krokodil is een metafoor geworden voor starheid, bureaucratie en onvriendelijk-

heid. Wij hebben de paarse krokodil een metamorfose laten ondergaan. Een gedaantewisseling als inspiratiebron voor minder bureaucratie en regeldruk. Wij danken onze gesprekspartners en de deelnemers uit de praktijkonderzoeken voor hun royale medewerking en enthousiaste verhalen.

De overheid moet zich niet meer verschuilen achter procedures en loketten. Een samenleving floreert bij wederkerigheid en empathie en bij het leggen van verbindingen tussen mensen, organisaties en ontwikkelingen. Wij wensen u veel inspiratie na het lezen van het boek.

Jan ten Hoopen
Collegevoorzitter

Eric Helder
Collegelid

Lili Doude van Troostwijk
Collegelid

Dit is een uitgave van:

Actal - Adviescollege toetsing regeldruk

Lange Voorhout 58, Den Haag

Postbus 16228, 2500 BE Den Haag

Telefoon: (070) 310 86 66

Fax: (070) 310 86 79

E-mail: info@actal.nl

Internet: www.actal.nl

Twitter: [@Actal_info](https://twitter.com/Actal_info)

Tekst en redactie

Actal, Den Haag

Concept en realisatie

VormVijf, Den Haag

Druk

Ando bv, Den Haag

ISBN

978-94-6228-071-7

© 2013 Actal, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van Actal.

Inhoud

1 Inleiding 7

Inleiding Actal 9

2 Overheid 13

- I. Vermindering van regeldruk vraagt aanvaarding van tragiek
Prof. dr. P.H.A. Frissen 16
- II. Verminderde regeldruk: Een sociaal-psychologisch perspectief
Prof. dr. A. Dijksterhuis 29
- III. Minder regels, een makkie? *Essaywedstrijd* 38
- IV. Column: Wetten die goed bedoeld zijn en voor de burger
toch verkeerd uitpakken *Prof. dr. P. Schnabel* 44

3 Samenleving 47

- I. Een pleidooi voor een sterke samenleving en het vertrouwen
in informele regels *Prof. dr. A. Klamer* 50
- II. De handelsreiziger in goede praktijken *Prof. dr. E. Tonkens* 68
- III. Merkbaar minder regeldruk: de praktijk *Praktijkonderzoek* 72
- IV. Spelregels hebben geen regeldruk *Innovatiepanel* 82

4 Regels 85

- I. De nieuwe betersweters *Prof. dr. M. Trappenburg* 88
- II. Meten is weten: de meetbaarheid van regelgeving
Prof. dr. W.J.M. Voermans 104
- III. Column *R.L. Heertje* 121

Eindnoten 125

1

Inleiding

Inleiding Acta

Anno 2013 is het draagvlak voor een merkbare vermindering van regeldruk groot. Het is de smeerolie voor economische groei en dynamiek in de Nederlandse samenleving. Wij pleiten voor een doorontwikkeling en verbreding van de klassieke aanpak van regeldruk tot een programma dat alle bronnen van regeldruk omvat en waarin het kabinet alle veroorzakers van regeldruk aanspreekt om een bijdrage te leveren. In ons advies van 25 september 2012 aan het nieuwe kabinet 'Minder regeldruk voor groei en ontwikkeling' gaan wij in op de *doelstellingen* van een dergelijk programma en op de *aanpak* waarmee het nieuwe kabinet die doelstellingen kan verwezenlijken. Het advies 'Merkbaar minder regeldruk' bouwt hierop voort. Het betreft nieuwe perspectieven voor een merkbare en structureel lage regeldruk.

Zo hebben drie aspecten van regelgeving een sterke invloed op de ervaren regeldruk. Het betreft de inschatting of het beleid daadwerkelijk een probleem oplost, de persoonlijke kosten ten opzichte van het publieke belang en de feitelijke naleving door anderen. Als het beleid een probleem werkelijk oplost, nemen bedrijven, burgers en professionals de regeldruk eerder voor lief dan als

hierover twijfels bestaan. Zij ervaren meer regeldruk als de persoonlijke kosten onevenredig (lijken te) zijn met het publieke belang dat gediend wordt. Als bedrijven, burgers en professionals de indruk hebben dat anderen in de samenleving zich niet aan de betreffende regels houden neemt de gevoelde regeldruk toe.

Ook de aard van de regels heeft invloed op de beleefde regeldruk. Er is een verschil in beleefde regeldruk bij een regel die eist en een regel die ruimte schept. Zelfregulering maakt het mogelijk dat de samenleving eigen spelregels maakt. Spelregels scheppen mogelijkheden en geven geen regeldruk. Wanneer formele regels de overhand krijgen, richten mensen zich volgens Arjo Klamer op deze regels. Zij verliezen dan hun gevoel voor informele regels. Hun leervermogen wordt vernietigd. Hij spreekt van het TomTom effect: wanneer je alleen maar koerst op het digitale navigatiesysteem, dan verlies je snel het gevoel voor de juiste richting. Een dergelijk effect doet zich voor wanneer de informele regels expliciet worden gemaakt. Men gaat zich dan richten op die regels en voelt zich niet meer verantwoordelijk voor het eigen gedrag.

Voor de gevoelde regeldruk is het van groot belang hoe rollen, taken en verantwoordelijkheden worden verdeeld. De verschillende keuzes vragen het bewustzijn dat het niet vanzelfsprekend is dat iedere kwestie, gebeurtenis of probleem een handelen of reactie van de overheid vereist.

Daarbij komt dat veel regeldruk een gevolg is van de ambities van de gelijkheid van de verzorgingsstaat. De vraag of de overheid aan zet is met regels, is in het bijzonder relevant bij inhoudelijke afwegingen over de aanvaarding van verschil en ongelijke condities. De verantwoording, die de overheid hierover opneemt in de toelichtingen bij regelgeving, schiet vaak tekort, zoals ook bleek in ons Advies 'Minder Haagse bureaucratie, Meer maatschappelijk effect' van juni 2012.

Bestuurders wanen zich volgens Wim Voermans vaak in een cockpit. Regels zijn knoppen, maar deze knoppen worden als instrument om te sturen overschat. Regels zijn niet de software van de samenleving. Paul Frissen meent dat het maakbaarheidsdenken aan veel regeldruk ten grondslag ligt. Een uitweg kan gevonden worden door tragiek te accepteren. Vermindering van regeldruk betekent volgens hem een [bereidheid tot loslaten en overlaten aan de kant van de staat en een aanvaarding van verschil en ongelijke condities en uitkomsten aan de kant van burger en samenleving](#).

Daarom moet niet alleen vooraf gekeken worden naar de gevolgen van nieuw

beleid, maar ook het bestaande beleid moet periodiek beoordeeld worden op de vraag of de regels aan het doel beantwoorden. De impact is groter dan datgene wat je kunt zien als je alleen naar de overheid kijkt. [De regeldruk sijpelt door in de samenleving, waar steeds meer mensen bezig zijn met meten, monitoren, plannen en verbeteren](#). Margo Trappenburg beschrijft beeldend wat de gevolgen zijn van de 'nieuwe beterseters'.

Draagvlak voor regelgeving vraagt om eenvoud en eerlijkheid. De overheid moet beleidsvoornemens goed afwegen op de te verwachten effectiviteit en proportionaliteit. Voor de naleving helpt een eenvoudige opzet (met niet te veel uitzonderingsmogelijkheden) ook voor de gevoelde regeldruk, omdat het voor alle betrokkenen inzichtelijk maakt waarom anderen zich soms niet aan dezelfde voorschriften hoeven te houden. [In evaluaties moet niet-naleving een indicatie zijn voor heroverweging van de nuloptie en het schrappen van regels](#).

[Regeldichtheid en de verandersnelheid van de regels zijn belangrijke factoren voor de gepercipieerde regeldruk](#). Regeldichtheid belemmert de manoeuvreerruimte voor de samenleving en dat maakt het lastig om regels te accepteren. Paul Frissen schrijft in zijn artikel dat 'de continuïteit van beleidsambities en beleidsaccumulatie maken dat de regeldichtheid zeer omvangrijk is. Maatschappelijk gevolg daarvan is een verzwakte legitimiteit van wet- en regelgeving en

daarmee van de staat.' Als de overheid te veel nieuwe regels opstelt of bestaande regels te vaak verandert, wordt het moeilijk om de veranderingen in de praktijk bij te benen. Kosten en irritaties zijn daarvan het gevolg. Veelvuldige wijziging van regelgeving maakt dat invoeringskosten bijna structureel worden.

Bij de merkbare vermindering van regeldruk hoort een nieuw perspectief. Niet alleen de overheid moet veranderen, ook de samenleving moet de verwachtingen van de overheid aanpassen. De doelgroepen van de regels moeten een rol opeisen bij de totstandkoming en evaluatie van regelgeving. Een manier om het debat met de samenleving aan te gaan is de consultatie. Zo kan bij de internetconsultatie iedereen reageren op nieuwe wetsvoorstellen.

Juist in de participatie van de samenleving in de beleidsvorming schuilt ook de mogelijkheid om een gesprek op gang te brengen over de grenzen van de overheid. Burgers, bedrijven en professionals begrijpen over het algemeen heel goed dat het niet mogelijk is om alle problemen op te lossen. Zo is Publieke Beleidsbemiddeling een manier om weerstand, complexiteit en belangenverschillen in de maatschappij om te zetten in helder, legitiem en effectief publiek beleid. **Het is van belang om wetten te voorkomen die goed bedoeld zijn en toch verkeerd uitpakken.** Paul Schnabel heeft hierover een column voor het boek geschreven.

De interne organisatie van de overheid brengt met zich mee dat de verschillende taken zijn opgeknipt en onderverdeeld. Bedrijven, burgers en professionals werken in de praktijk met verschillende overheidsorganisaties, en voor hen maakt het niets uit welke overheid de eisen stelt. Het is voor de merkbaarheid van de beteugeling van regeldruk van belang dat alle informatievragers aan een vermindering van de regeldruk worden gehouden. **Burgers, bedrijven en professionals merken niets van een vermindering van de regeldruk door het Rijk als er tegelijkertijd nieuwe eisen worden gesteld door gemeenten en toezichthouders.**

De Belastingdienst werkt door middel van horizontaal toezicht aan een verlaging van de regeldruk. Samenwerking staat voorop. Waar nodig is er vooraf afstemming, in plaats van controles achteraf. Toezichthouders moeten meer samenwerken en toelichten wat het doel van een wet en hun rol is. Daarbij komt dat belonen vrijwel altijd beter werkt dan straffen. Volgens Ap Dijksterhuis leidt angst voor fouten en overtredingen vaak tot een gestaag maar onmiskkenbaar groeiende regeldruk. Evelien Tonkens schrijft dat inspecteurs weer handelsreizigers in goede praktijken moeten worden. Zij pleit voor het beeld van handelsreiziger als inspiratiebron voor minder regeldruk: 'deskundige betrokkenen of juist buitenstaanders die bij anderen over de heg kijken of met elkaar meekijken. Visitatie, intervisie en supervisie, met de nadruk op gesprek en

verbetering, niet op de registratie en controle.' Het gaat erom om in de praktijk te kijken wat er écht gebeurt en niet alleen maar controleren wat er op papier staat.

Regeldruk is – om met Margo Trappenburg te spreken – geen klein probleem dat met een beetje digitalisering hier en wat stroomlijnen van formulieren daar kan worden opgelost. Een merkbare beperking van regeldruk vereist alle hens aan dek.

2

Overheid

Burgers: Reacties op de vraag: stel alle wetten/regels zouden komen te vervallen, welke wilt u opnieuw invoeren?



Bedrijven: Reactie op de vraag: stel alle wetten/regels zouden komen te vervallen, welke wilt u opnieuw invoeren?



Introductie

Rode draad van de bijdragen in dit hoofdstuk is het perspectief van de overheid bij een merkbare verlichting van regeldruk.

Paul Frissen beschrijft een giftige cocktail van nobele intenties en staatsmacht, waarbij het geloof in de maakbare samenleving tot megalomane proportie kan uitgroeien in een preventiestaat. Aan de hand van kleine verhalen over ‘kinderkapstokjes’, ‘de jeugd van tegenwoordig’ en het ‘consternatiebureau’ betoogt Paul Frissen dat we met onze regels de burger willen normaliseren en disciplineren. Regeldruk komt voort uit beleidsambities en beleidsaccumulatie, en kan – aldus Paul Frissen – worden bestreden door aanvaarding van tragiek. De overheid moet leren loslaten en overlaten. En de burger moet meer verantwoordelijkheid nemen en niet voortdurend vragen om arrangementen van de overheid.

Ook **Ap Dijksterhuis** hecht veel belang aan het begrip preventie. Regels leiden tot prevention focus en omgekeerd: prevention focus leidt tot regels. Ap Dijksterhuis koppelt de prevention focus aan het sanctioneren van ongewenst gedrag en stelt hier een promotion focus tegenover, waarbij gewenst gedrag wordt gestimuleerd. Ap Dijksterhuis bepleit een cultuurverandering en hij stelt dat belonen vrijwel altijd beter werkt dan straffen. Daarnaast gaat

Ap Dijksterhuis in op mogelijke gevolgen van ‘het verplicht voelen je aan regels te houden’. Zo kunnen regels en procedures iemand ontmoedigen om gebruik te maken van voorzieningen (inertie) en ook boosheid en weerstand oproepen (reactantie). De overheid kan deze weerstand deels wegnemen door de weerstand te erkennen.

Verder staan in dit hoofdstuk een essay van **Wasima Khan** en een column van **Paul Schnabel**. Het essay van Wasima Khan doet een concreet voorstel voor een eerste stap tot een cultuur- en gedragsverandering: de burger-ees. Voortbouwend op de beroepseed bij artsen (en bankiers) ziet Wasima Khan in de burger-ees een manier om de burger te stimuleren om verantwoordelijkheid te nemen. Paul Schnabel schetst in zijn column hoe de overheid bij nieuwe regelingen herhaaldelijk weerstand weet op te roepen bij burgers. Paul Schnabel vraagt meer aandacht voor het vermijden van de kans dat een wet tot teleurstelling bij de burger leidt.

I.

Vermindering van regeldruk vraagt aanvaarding van tragiek

Prof. dr. P.H.A. Frissen

Wie minder regeldruk wil, zal minder regels moeten maken. Dat lijkt een waarheid met de evidentie van een koe, maar de praktijk is beduidend weerbarstiger. Decennia van goed bedoelde pogingen tot deregulering hebben uiteindelijk meer in plaats van minder regels opgeleverd. De logica is even begrijpelijk als ironisch: we schaffen een regel af, maar schrikken terug voor de ongewenste of onvoorspelbare gevolgen en proberen die voor de zekerheid te voorkomen, dan wel te compenseren met, inderdaad, nieuwe regels.

Regeldruk is een welhaast onuitroeibaar fenomeen in een samenleving waarin elk belang ter bescherming naar een eigen regelsysteem zoekt; waarin burger, maatschappelijke organisatie en politicus elkaar voortdurend vinden in goede bedoelingen; waarin verschil en ongelijkheid moeten worden gladgestreken door ordening die de wereld leesbaar moet maken; waarin alle leed, pech en risico door omvattende preventie moeten worden voorkomen en bestreden.

In deze bijdrage zal ik de achtergronden van regeldruk met een aantal voorbeelden – ‘kleine’ verhalen – toelichten. Waarom we maar niet aan deze regeldruk weten te ontsnappen zal ik trachten politiek-filosofisch te verklaren. Ik sluit af met de schets van een (bescheiden) perspectief. Vermindering van regeldruk vraagt om aanvaarding van tragiek. Aanvaarding van tragiek vraagt in het huidige klimaat om moed, om heldendom.

‘Kleine’ verhalen

Verhalen zeggen soms meer dan doorwrochte theorieën of in significante statistiek gevangen empirie. De narratieve school in de bestuurswetenschap bouwt voort op het postmoderne inzicht dat aan het tijdperk van de grote verhalen een einde is gekomen en wil daarom zelf alleen nog kleine verhalen vertellen. Wie echter weet dat kleine

verhalen vaak grote betekenissen onthullen gebruikt dan ‘klein’ tussen aanhalingstekens om te tonen dat hij ook dit relativisme weer wil relativieren.

Kinderkapstokjes, hoofdluis en het Museum voor Overbodig Beleid

Een directeur van een basisschool, afkomstig uit het bedrijfsleven en dus ‘zij-instromer’, meldt jaren geleden in de krant dat regels en regelzucht zijn grote plezier in het werk toch regelmatig vergallen. Als voorbeeld noemt hij de wettelijke verplichting om kapstokhaakjes omgekeerd aan een plank op de muur te monteren. Wij weten waarom: we voelen de littekens van de door kapstokhaakjes veroorzaakte gaten in onschuldige kinderhoofdjes nog. Regels van polderend Nederland hebben daaraan met de beste bedoelingen een juridisch eind gemaakt. Veel kinderleed wordt aldus voorkomen. De basisschooldirecteur meldt dat hij deze wettelijke verplichting niet naleeft: bij hem gewoon kapstokjes op de muur. Waarom? ‘Kinderen moeten leren dat ze zich kunnen stoten.’ Regelzucht vernietigt leervermogen. Ook de afstand tussen de haakjes is wettelijk geregeld, vertelde mij ooit iemand: om de verspreiding van hoofdluis tegen te gaan.

Zelfs als dit verhaal een ‘broodje aap’ is, zoals in het ooit door het ministerie van BZK ingerichte ‘Museum voor Overbodig Beleid’ (dat heeft echt bestaan) zonder veel gevoel voor ironie werd betoogd, laat dit kleine verhaal zien waarom de regeldichtheid zo intens is. De meest nobele intenties liggen ten grondslag aan veel regelgeving. In een ingewikkelde werkelijkheid vragen nobele intenties om grote hoeveelheden beleid en regelgeving. Wie wil regelen zal dit in een complexe samenleving onvermijdelijk gedetailleerd en verfijnd moeten doen. Omdat beleid en regelgeving in de praktijk veel onvoorziene omstandigheden ontmoeten, komen er altijd meer beleid en meer regels. Deze neiging om falend beleid te verhelpen met beleidsverdichting en beleidsverfijning, noemt In ‘t Veld (1982) de ‘wet van de beleidsaccumulatie’. Falend beleid en ineffectieve regels leiden zelden of nooit tot beleidsbeëindiging en ontregeling. Aan de voorkant zijn er de nobele intenties van onze ambities, aan de achterkant doemen stevast onbedoelde gevolgen op. Daarom is de dichtheid van regels zo intens. De nobele intenties verhinderen dat regels verdwijnen, de onbedoelde gevolgen maken dat er altijd meer corrigerende regelgeving nodig is dan er wordt afgeschaft.

De jeugd van tegenwoordig

In een van de kabinetten-Balkenende was er de ‘Operatie Jong’. De voormalige LPF-staatssecretaris Steven van Eijck gaf daar als regeringscommissaris leiding aan. Het probleem waar hij voor stond was de jeugd, in het bijzonder die van tegenwoordig die maar niet wil deugen. Zijn analyse is eenvoudig: er is jeugd die problemen heeft en jeugd die problemen maakt en dat moet uiteraard integraal worden aangepakt. Zelden horen we immers dat een probleem juist vraagt om

een gefragmenteerde en verkokerde benadering, hoewel dat bestuurskundig vaak te verkiezen valt. ‘Nooit meer een Savannah of een Maasmeisje’, dat is het adagium waarmee de samenhang wordt gepredikt.

De regeringscommissaris heeft zijn bevindingen neergelegd in vier fraai vormgegeven rapporten. Opvallend is het gebruik van foto’s in een vast format: een linkerfoto met veelkleurige, ongeordende tafereelen uit de wereld van kind en jeugd (wascokrijtjes op een hoop, een verzameling lego-steentjes, een kluwen wollen draadjes enzovoort); een rechterfoto met een kloeke pijl die één richting uitwijst. Ik heb deze symboliek ooit zo geïnterpreteerd dat de rechterfoto de aangetroffen beleidswerkelijkheid symboliseert: strak, eenduidig, slecht ingericht op de gevarieerde wereld van de jeugd die steeds anders en verschillend is en dus een gedifferentieerde bejegening vergt. De linkerfoto laat dat ideaal ook zien: een zeer gevarieerd aanbod van voorzieningen waarin met alle bijzonderheden en met elk kind en elke jeugdige apart rekening wordt gehouden.

Dat had ik geheel verkeerd begrepen. De linkerfoto laat de problematische, ongeordende werkelijkheid van het jeugdbeleid zien, de rechter de toekomst: orde, samenhang, integraliteit. Deze symboliek verwijst onbedoeld naar *Seeing Like a State* van James Scott (1998). Om de wereld te beheersen moet deze eerst leesbaar – ‘legible’ – worden gemaakt. De zienswijze van de staat is ordenend en niet gericht op variëteit. Scott illustreert zijn betoog met grote plannen die de wereld wilden verbeteren: de collectivisatie van de landbouw onder Stalin, de gedwongen ‘settlement’ van nomadische stammen in Tanzania, de bouw van Brasilia en andere modernistische stedenbouwkundige plannen. Hij gebruikt daarvoor de tekeningen, maquettes, visualisering die ervan zijn gemaakt. Steeds zien we het format van de duo-foto’s van de Operatie Jong terug. Aan de ene kant de rommel, de chaos, de wanorde (keuterboeren, nomaden, stadsslums), aan de andere kant de ‘geometrische esthetica’ van de kolchoz, de nederzetting, het stadsplan. Machthebbers houden niet van rommel, al helemaal niet van zwervers, statelozen, mensen zonder adres. Machthebbers prefereren stelsels en integraliteit. Om die te realiseren zijn er opnieuw veel regels nodig, omdat de sociale werkelijkheid zelden stelselmatig en al helemaal niet integraal is. Op de regels moet toezicht worden gehouden en over de naleving van de regels dient verantwoording te worden afgelegd. Dat vraagt weer nieuwe regels. Niemand kan eraan ontsnappen, omdat het systeem berust op redelijkheid – het gaat immers om publieke voorzieningen betaald uit publieke middelen: wie kan dan tegen verantwoording zijn? Het gaat om een redelijkheid in de dubbele betekenis van rationaliteit en rechtvaardigheid. Dat brengt alle systeem aan in de tevens door velen ervaren waanzin ervan.

Het 'consternatiebureau'

Drie dagen na de geboorte van Fleur staat bij trotse vader Martijn in de charmante gedaante van een medewerkster het consultatiebureau op de stoep. Het programma 'Stevig Ouderschap' propageert 'outreaching werken': niet wachten tot de problemen naar je toekomen, maar ze actief uitzoeken. En hoewel de namen van Martijn en Fleur niet meteen op een risicocategorie wijzen krijgen ook zij huisbezoek. Het verzoek is een vragenlijst in te vullen, waarin tamelijk direct gevraagd wordt naar drugs- en drankmisbruik en huiselijk geweld. Uiteraard zijn huisbezoek en vragenlijst te weigeren, maar dat geldt wel als een risico-indicatie waarvan een aantekening wordt gemaakt in het kinddossier dat van elke Nederlander vanaf zijn geboorte wordt bijgehouden. Voldoende risico-indicatoren leiden dan weer tot een piepsignaal in de 'verwijsindex risicjongeren' en dat kan weer leiden tot een interventie achter de voordeur om groter leed te voorkomen.

Het consultatiebureau is in de ogen van veel ouders een 'consternatiebureau' waar volop wordt geregistreerd. Ouders zijn potentieel verdachte. Hier toont zich de voltooiing van de verzorgingsstaat in zijn meer grimmige gedaante. De cultuur van slachtofferschap is er een van ouderschap geworden. Er worden omvangrijke vragenlijsten afgenomen, die zelfs hebben geleid tot een Kamerdebat over de vraag of gerapporteerd moet worden over schaamhaar. Daarvan onderscheidt het elektronisch kinddossier zeven categorieën.

Of wat te denken van de operatie badend, waarbij medewerkers van overheidsinstanties bij huisbezoeken nagaan of een kind voldoende speelgoed heeft en of dus sprake is van een positief pedagogisch klimaat. We bespeuren opnieuw de goede bedoeling.

We zien hier de preventieve staat in volle werking. Geïnspireerd door de 'intelligence' benadering uit het veiligheidsdomein (een aanslag voorkomen is beter dan repressie achteraf) tracht de staat strafbaar, maar ook ander ongewenst gedrag te voorkomen. Allerlei opvattingen over het goede leven liggen hieraan ten grondslag: gezond leven, fatsoenlijk gedrag, verantwoord opvoeden. Met regelsystemen, subsidies, voorlichting, maar ook onzichtbare verleidingen gebaseerd op gedragswetenschappelijke inzichten, stuurt de staat de burger in een door hem gewenste richting. Een 'veelbelovend' domein in dit opzicht is het verschijnsel van de obesitas. Enkele jaren geleden voorspelde ik dat de aandacht hiervoor op termijn zou leiden tot een onder toezichtstelling van kinderen met overgewicht. Ik bedoelde dat als provocatie, werd beticht van hypochondrie, maar kreeg in het voorjaar van dit jaar toch geheel ongewenst gelijk.

Wat we zien zijn beleidspanoptica, waarin wetenschappelijke en professionele kennis worden ingezet om burgers te volgen, te monitoren, te registreren, waarbij disciplineren het oogmerk is en normalisering door internalisering de strategie: 'vul de vragenlijst maar in, u heeft toch niets te verbergen?' in combinatie met 'laten we

de vragenlijst maar invullen, want anders krijgen we een aantekening'. Mijn vermoeden is dat deze kant van regeldruk wat minder vaak op de politieke agenda prijkt.

Er zijn veel van dergelijke 'kleine' verhalen te vertellen. Ze tonen ons dat achter regels kwetsbare belangen schuil gaan. Ze tonen dat elke regel onbedoelde gevolgen heeft die weer vragen om nieuwe regels en dat de afschaffing van regels op haar beurt weer onbedoelde gevolgen heeft die weer nieuwe regels ter compensatie of ter voorkoming van die gevolgen oplevert. Ze tonen dat de staat streeft naar ordening en integraliteit tegenover wanorde en fragmentatie hetgeen weer vraagt om regelsystemen voor toezicht en verantwoording. Ze tonen dat we met onze regels de burger willen normaliseren en disciplineren en dat bij voorkeur preventief: 'voorkomen is beter dan genezen en daarom moeten we er zo vroeg mogelijk bij zijn'.

De continuïteit van beleidsambities en beleidsaccumulatie maken dat de regeldichtheid zeer omvangrijk is. Maatschappelijk gevolg daarvan is een verzwakte legitimiteit van wet- en regelgeving en daarmee van de staat. Bijkomend probleem is de dubbelzinnige opvatting onder burgers: scherpe handhaving bij de ander en liberaal gedogen in de eigen situatie. Enerzijds zijn de verwachtingen van de samenleving fors gestegen, mede vanwege het zichtbaar succes van de verzorgingsstaat, anderzijds verwacht de burger een terugtrekkende en bescheiden staat. De burger en zijn belangenorganisaties is evenzeer een belangrijke bron voor regeldruk. Vermindering is daardoor eens te meer een gecompliceerde opgave. Maar wat verklaart deze zucht naar regels nu eigenlijk? Daarop is een politiek-filosofisch antwoord mogelijk, zo niet noodzakelijk.

De weigering tragiek te aanvaarden

De wereld is in essentie tragisch. De erkenning daarvan is een cruciaal aspect van de 'condition humaine'. Sterker nog, de tragiek is in belangrijke mate gevolg van de menselijke conditie, omdat we voortdurend aan de tragiek proberen te ontsnappen. De Grieken wisten dat en daaraan danken we de prachtige tragedies. Wispelturige goden, noodlot en toeval vormen de context waarin de mens zich tot handelen verplicht voelt. Ongewild brengt hij of zij daarmee dat noodlot dichterbij onder vertoon van grootse en fraai verbeelde heroïek: ziedaar het tragisch heldendom. Het Christendom heeft dit wereldbeeld vervangen door het perspectief van de hoop: na het aardse bestaan is er de verlossing van het hiernamaals. En het Christendom werd opgevolgd door de moderniteit. Die zag de verlossing nog in het leven zelf. De wereld werd maakbaar geacht en gemaakt. Dat heeft ons de bijzondere instituties van wetenschap, staat en bureaucratie gebracht. Het noodlot dient bestreden te worden, alle leed, risico en pech uitgebannen. 'Domesticatie van het noodlot' noemt De Mul (2006) dat. De staat werd rechtsstaat en behandelde alle burgers gelijk.



***‘Moedig
aanvaarden
van tragiek
is een
heldendom’***

De rechtsstaat werd verzorgingsstaat en beloofde ook nog eens aan alle burgers gelijk geluk. Geen willekeur, maar regels, heel veel regels.

Maar de tragiek blijft. We willen de natuur onderwerpen en slagen daar tot grote hoogte in, maar creëren tegelijk de ziekte-uitbraken en ecologische uitputting. We willen economische groei en welvaart en creëren crises die al onze beheersingscapaciteit te boven lijken te gaan. We willen veiligheid en creëren omvattende 'securitisering' – de trend om allerlei maatschappelijke vraagstukken in het perspectief van veiligheid te plaatsen. (Zie Buzan, Wæver & De Wilde, 1998) We willen gezondheid en creëren een oneindige en onbetaalbare zorgbehoefte. Hoezeer deze wens de tragiek te bestrijden ook onlosmakelijk met de moderniteit is verbonden, de basisvorm van de klassieke tragedie blijft volop zichtbaar: onafwendbaar stevent de held die de moderne mens wil zijn af op het zelf veroorzaakte noodlot. Of de grootse heroïek waarmee we dat doen net als in de oudheid prachtige kunstwerken van tragisch heldendom oplevert, staat nog te bezien.

Filosofisch is dit natuurlijk geen opzienbarend inzicht. De grenzen van de moderniteit en van het modernistisch vertoog zijn evident. Onze kennis is principieel begrensd en daarmee is het handelen altijd onvolkomen. We kennen de wereld nooit volledig en dus is deze onvoorspelbaar en nimmer volledig beheersbaar.

Theoretisch is tragiek onontkoombaar omdat de wereld net als ons handelen erin en ons spreken erover worden gekenmerkt door reflexiviteit. Simpel gezegd: de sociale wereld praat altijd terug, zelfs als deze zwijgt. Een uitspraak gedaan over de wereld, wordt aan deze wereld toegevoegd, waardoor de wereld waarover de uitspraak is gedaan niet meer bestaat na en vanwege deze uitspraak zelf.

Volgens Beck, Giddens en Lash (1994) stuit het proces van modernisering vanwege deze reflexiviteit steeds op condities die het proces ondermijnen, of in zijn tegendeel doen verkeren. Dat is de tragiek van de onbedoelde gevolgen. Vandaar de intense regeldichtheid en beleidsintensiteit in moderne samenlevingen.

De rationele of verlichte mens van de moderniteit heeft grote instituties ingezet in zijn wens de tragiek te bestrijden: wetenschap, technologie, bureaucratie, politiek. De wetenschap breidt onze kennis van de wereld permanent uit. De zucht naar waarheid berust op het onvervulbare verlangen alles definitief te weten (te komen). De belofte lijkt in vervulling te gaan dat meer kennis zal leiden tot meer begrip en dat meer begrip uiteindelijk grotere beheersing zal opleveren. Het weten van de wetenschap produceert de technologieën die niet slechts onze fysieke capaciteiten in machines onderbrengen en daarmee exponentieel vergroten, maar ook onze communicatieve en intellectuele capaciteiten. Het Faustiaanse verlangen creëert apparaten die ons leven indringend en doordringend bepalen.

Een bijzondere rol komt toe aan de bureaucratie, dit organisatiepatroon dat vitaler is dan ooit, hoewel het bij voortduring ten dode wordt opgeschreven. Max Weber kent een verrassende actualiteit, hoewel hij onmogelijk kon bevroeden welke coalities

zijn ideaaltype zou aangaan met de nieuwe technologieën van informatie en communicatie. De 'Entzauberung der Welt' is nog steeds in volle gang, omdat onze beheersingsambities tomeloos zijn en blijven. De ijzeren kooi wordt virtueel: het eerder genoemde beleidspanopticum.

Omdat het geloof in maakbaarheid ons zoveel heeft gebracht – welvaart, vrijheid, emancipatie, rechtvaardigheid – blijven we volhouden in ons streven de tragiek te overstijgen. De staat is daarvoor het belangrijkste instrument. Maar de staat is gevaarlijk: als institutie van maatschappelijke macht berust deze op het monopolie van de geweldsuitoefening, die noodzakelijk is om recht tot gelding te brengen. Het geweld gaat vooraf aan de macht van de staat en dus aan zijn mogelijkheid recht te verwezenlijken.

De inzet van de staat voor het geloof in de maakbaarheid van de samenleving heeft daarom nogal grimmige dimensies. Instituties zijn geïnstrumentaliseerd geraakt voor idealen van vooruitgang en emancipatie. De staat dringt steeds verder door in publieke en private domeinen. De verzorgingsstaat bereikt zijn meest omvattende gedaante in de preventiestaat. Ook dat is het gevaar van grote regeldruk.

Een perspectief

Leed, ongeluk, pech en risico's zijn de onvermijdelijkheden van het menselijk bestaan. Een staat die het goede leven wil opleggen, is gevaarlijk. Een staat die alle risico's preventief wil opsporen, is megalomaan in pretenties van maakbaarheid. Het paternalisme van de goede bedoeling moet zoveel mogelijk buiten de plek van de macht worden gehouden. **Het is van belang om een uitweg te zoeken uit het maakbaarheidsdenken dat aan veel regeldruk ten grondslag ligt door tragiek te accepteren.** Er blijven ongelukken gebeuren. Shit happens. Een volmaakte wereld is niet alleen onmogelijk maar ook onwenselijk. In het onvoltooide en onvolmaakte schuilen ook de voorwaarden voor vrijheid. De eenling die de utopie afwijst heeft recht op bescherming, ook als die afwijzing hem in de ogen van anderen ongelukkig zal maken. Vrijheid is ook recht op onverstandig gedrag, recht op vetzucht als het ware. **Vermindering van regeldruk betekent een bereidheid tot loslaten en overlaten aan de kant van de staat en een aanvaarding van verschil en ongelijke condities en uitkomsten aan de kant van burger en samenleving.** Als een orkaan een popfestival wreed verstoort gaat de Vlaamse politicus naar een heilige mis, terwijl in Nederland een commissie zou aandringen op protocollering en nadere regelgeving. Om de enkele handenvol rampen die Nederland jaarlijks treffen te bestrijden richten wij vijftientig veiligheidsregio's in. Het goede nieuws was dat er ook meteen een ramp optrad om de soliditeit van het stelsel te testen – Moerdijk. Het slechte nieuws was dat de ramp zich nogal slordig gedroeg door zich niet aan de regio-indeling te houden. Dat bewijst het wijze inzicht dat slordigheid een belangrijk kenmerk van rampen is. De symboliek van de pijl werkte opnieuw niet.

Ik zie enkele mogelijkheden, uiteraard in alle bescheidenheid en in het volle besef dat onze verknochtheid aan het pathos van de moderniteit vooralsnog groot blijven zal.

De symboliek van regels: voorbij het instrumentalisme

De politieke orde is een symbolische orde. De democratische orde representeert een orde van het verschil. Omdat wij in onze waarden fundamenteel verschillen, hebben wij een democratie om dat verschil te articuleren en de strijd erover te stileren. De rechtstaat belichaamt de normen die nodig zijn om deze strijd vreedzaam te kunnen voeren en te houden. De regels waarin deze normen zijn vervat, zijn daarom in de eerste plaats symbolisch. Symbolisch recht is dus allerminst verwerpelijk zoals tegenwoordig zo vaak wordt betoogd. Het is juist de hoogste vorm van recht, omdat het niet instrumenteel is ten opzichte van het een of andere doel van maakbaarheid, maar primair is gericht op de instandhouding van de politieke orde en daarmee de maatschappelijke vrede en stabiliteit. **Het doel van regels moet niet zijn gedragsverandering. Het recht formuleert geen gebod, maar ten hoogste een verbod. Het gaat er om ongewenst gedrag te verbieden, niet gewenst gedrag op te leggen, en dat vraagt altijd om een fundering in de vrijheid van medeburgers die door dat ongewenste gedrag wordt aangetast. Mijn pleidooi zou dus zijn: minder instrumentele en meer symbolische regels.**

Een esthetica van regels

De rechtstaat vergt regelgeving die niet instrumenteel is. Er is geen doel-middel schema dat moet worden verwerkelijkt, maar het gaat om de instandhouding van een politieke orde waarvan het recht de symbolische kern vormt. Dat betekent dat we niet een in modernistische zin voor de hand liggende doelrationele benadering van het recht centraal moeten stellen, maar een esthetische benadering. (Zie Ankersmit, 1998; Frissen, 2007) Volgens deze benadering beoogt het recht niet de een of andere opvatting van het goede leven dwingend te realiseren, maar gaat het primair om een ordening van verhoudingen: de vrijheid van de burger en zijn verbanden ten opzichte van de staat wordt gegarandeerd; een rechtsorde van stabiele maatschappelijke betrekkingen wordt tot stand gebracht waarin conflicten vreedzaam worden gereguleerd, de naleving van contracten wordt geborgd en eigendomsrechten worden beschermd; de staat treedt met het geweldsmonopolie op om de schendingen van deze symbolische orde te vergelden en te herstellen.

Recht ziet op vormvereisten, op symmetrie van betrekkingen, op deugdelijk handelen van machthebbers. En net zoals bij een artistieke esthetica, is pluraliteit een belangrijke te beschermen waarde. Alle burgers zijn voor de staat gelijk in hun onderling verschillend zijn. Als vanzelf volgt hieruit de noodzaak van terughoudendheid als het om regels gaat die meer beogen dan de bescherming van de vrijheid en dus van het verschil.

Rechtsgelijkheid van het verschil

Veel regeldruk komt voort uit de in de verzorgingsstaat belichaamde ambities van de gelijkheid. De burger is immers in principe ongelijk: in de uitgangspositie van competenties, in zijn handelen en kiezen op basis van preferenties, en in de uitkomsten die daarvan het gevolg zijn. De verzorgingsstaat wil aan veel van die ongelijkheid een einde maken en kent daarom omvangrijke regeldruk. Dat heeft te maken met de rechtstatelijke vertaling van verzorgingstatelijke ambities. Maatschappelijke willekeur in de omgang met ongelijkheid verdient immers bestrijding; vandaar de omvattende collectivisering van voorzieningen en aanspraken. Waar slachtofferschap wordt geïdentificeerd heeft het de neiging groter te worden. Bovendien blijven ongelijkheid en verschil hardnekkig opduiken in weer nieuwe gedaanten, met een keer op keer herhaalde roep om nieuwe regulering.

Maatschappelijk is er een daardoor gevoede weigering om leed, pech en risico te aanvaarden: ‘daar moet de overheid toch iets aan doen’. Politici tonen een steeds grotere risico-aversie. Ze worden daarin ondersteund door wetenschappers en professionals, die met steeds gespecialiseerder diagnostiek en receptuur op zoek gaan naar daarbij passende problematiek. Dan is het ook begrijpelijk dat wie de aardbeving niet voorspelt, voortaan strafbaar is en dat falende gezinsvoogden worden vervolgd. Het enige dat met zekerheid te voorspellen valt is dat hierdoor de regeldruk weer exponentieel zal toenemen.

Aanvaarding van verschil en ongelijkheid, verzoening met de tragiek van leed, pech en risico kunnen een uitweg bieden. Dat vraagt om heldendom, zoveel is zeker.

Checks and balances

De ordening die in een esthetische benadering van rechtstaat en democratie wordt beoogd, is er een van ‘checks and balances’. Bekend voorbeeld daarvan is uiteraard het principe van het machtsevenwicht in de trias politica. Dat laat ook meteen zien dat een esthetische benadering niet neutraal is, of technocratisch. Hoe de verhoudingen tussen de staatsmachten steeds opnieuw gestalte krijgt is onderwerp van politiek debat. Sterker nog: de belangrijkste vraag in het politieke domein is altijd die naar de grenzen en de begrenzing van dat politieke domein.

Regeldruk is daarom ook te verstaan als een enigszins verhullende term voor een al te omvattende en indringende greep van de staat op de samenleving. Regeldruk is – hoe zwaar het ook klinken moge – gevolg van politieke ambities die de totalitaire verleiding niet weerstaan en zich uitdrukken in een omvangrijk interventionisme. De staat treedt op achter de voordeur, onder het bed en tussen de oren. Uiteraard met de beste bedoelingen en voor de bestwil van zijn eigen burgers. De tragiek van het bestaan waarop de rechtstaat een bescheiden antwoord beoogt te geven is echter, dat geweldsuitoefening door burgers slechts strafbaar is na het optreden ervan, niet preventief – ook niet als het om geweld tegen kinderen gaat. Hulpverleners zijn

geen opsporingsambtenaren, zoals menige meldcode graag zou zien. Hoe zwaarder het instrument dat van staatswege wordt ingezet, hoe klemmender het rechtstatelijke belang van ‘checks and balances’. Vele pleidooien voor doorzettingsmacht, voor integrale aanpakken, voor versobering van rechtsbescherming, voor uitbreiding van bevoegdheden in het veiligheidsdomein verminderen weliswaar de regeldruk aan de kant van de machthebbers, maar leiden tot een veel zwakkere rechtspositie van burgers. Niet altijd is een vermindering van regeldruk dus zegenrijk.

Heilzaam conservatisme, de doelgerichtheid voorbij

Zolang regulering mikt op het verwezenlijken van politieke of maatschappelijke doelen met behulp van middelen – het klassieke doel-middel schema van de moderniteit dat ons allen in de greep houdt – is groei van regels en dus regeldruk onvermijdelijk. In een dergelijk discours is de regelgever verantwoordelijk voor de regels van het maatschappelijke spel, voor het spel dat de maatschappelijke actoren spelen, en voor de uitkomsten die het spel heeft voor elk van de actoren. De complexiteit van maatschappelijke verhoudingen wordt niet alleen in de regelgeving weerspiegeld maar er ook door vergroot.

Bescheidenheid in ambities, terughoudendheid in innovatiedrang, neutraliteit ten opzichte van waarden en preferenties van burgers en hun verbanden zijn dan behulpzaam in het terugdringen van regeldruk. Een zeker conservatisme aan de kant van de wetgever is heilzaam. Institutioneel vergt dat vooral onderhoud en veel minder instrumentele inzet. De instituties van de rechtstaat zijn willoos, niet doelgericht. Het recht is altijd kleiner dan de wereld waarin het zijn rol vervult. Het is niet de motor voor verandering die veel politici erin zien, maar hooguit een codificatie ervan bij gebleken duurzaamheid. Dan is recht primair symbolisch: representatie van wat maatschappelijk is uitgekristalliseerd.

Prudentie, distantie, strengheid

Vermindering van regeldruk vraagt daarom, om met Enzensberger (1990) te spreken, ‘helden van de terugtocht’ die de grenzen van een al te activistische staat weer opnieuw trekken. Dat kan alleen door los te laten en over te laten. De wetgever is niet verantwoordelijk voor uitkomsten, maar geeft slechts de randvoorwaarden en de ordening die tot uitkomsten kunnen leiden. Dat vraagt om prudentie in optreden en vooral ook in ambitie. Dat vraagt om distantie: politiek en samenleving zijn door omvangrijke programma’s van wetgeving en beleid veel te verweven geraakt. Als de staat overal en alom aanwezig is, raakt hij paradoxalerwijze onzichtbaar. Grenzen worden dan immers poreus, begrenzing lijkt uitkomst van onderhandeling en niet van geïnstitutionaliseerd gezag. De wethouder van onze grootste stad, nu minister, maakt onderwijspolitiek, ook als hij daarmee de constitutioneel verankerde onderwijsvrijheid moet schenden. Dat mag dan de legitimiteit in beleidsmatige zin

versterken, op de langere duur zal het de legitimiteit van de instituties ondermijnen, zeker als politieke intenties wat minder sympathieke goede bedoelingen zullen zijn. De grenzen van de macht mogen echter niet afhangen van het karakter van de machthebber.

Strengheid van regelgeving en regelhandhaving is noodzakelijk. Dat kan alleen als de regels symbolische zeggingskracht hebben: Dan moeten ze worden erkend en herkend. Dat vraagt eveneens om prudentie: terughoudendheid in ambities, matiging van regels en regeldruk. Dat vraagt eveneens om distantie: alleen een zichtbare staat op voldoende afstand van de samenleving kan gezaghebbend regels handhaven en de rechtsorde onderhouden. (Zie Frissen, 2009) Maatschappelijke veerkracht is alleen te bevorderen als overlaten ook werkelijk overlaten is en de burger in vrijheid een leven kan nastreven dat in de ogen van de ander onvrij is. Vermindering van regeldruk vereist dus politiek handelen.

Maar ook van de burger valt iets te vragen. Wie minder regels en regeldruk wil, zal zelf verantwoordelijkheid moeten nemen en niet voortdurend om overheidsinterventies of collectieve arrangementen moeten vragen. De rol van subsidieverslaafde junk die maar steeds naar subsidieverstrekkende dealer zoekt moet de burger – en zeker ook zijn organisaties – opgeven.

Minder regeldruk betekent dat niet alleen de overheid moet terugtreden, maar ook dat de samenleving haar verwachtingen van de overheid moet veranderen. Ook dat is een voorwaarde voor maatschappelijke veerkracht.

De aanvaarding van tragiek is dan noodzakelijk en vergt moed: van de burger net zo zeer als van de politiek. Dit moedig aanvaarden van tragiek is een heldendom dat uiteindelijk zelf niet tragisch zal zijn.

De auteur

Paul Frissen is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur te Den Haag, hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University en lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Hij publiceerde *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid* (Van Gennep, Amsterdam 2007), *Gevaar verplicht. Over de noodzaak van aristocratische politiek* (Van Gennep, Amsterdam 2009). In 2012 zal een bundeling van columns verschijnen en in 2013 een nieuw boek over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek.

Literatuur

- Ankersmit, F.R. (1998), *Aesthetic Politics. Political Philosophy Beyond Fact and Value*. Stanford: Stanford University Press
- Beck, U., Giddens, A., Lash, S. (1994), *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press

- Buzan, B., Wæver, O., De Wilde, J. (1998), *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers
- Enzensberger, H.M. (1990), *Lof van de inconsequentie. Essays*. Amsterdam: De Bezige Bij
- Frissen, P.H.A. (2007), *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Genneep
- Frissen, P.H.A. (2009), *Gevaar verplicht. Over de noodzaak van aristocratische politiek*. Amsterdam: Van Genneep
- Mul, J. de (2006), *De domesticatie van het noodlot. De wedergeboorte van de tragedie uit de geest van de technologie*. Kampen: Klement/Pelckmans
- Scott, J. (1998), *Seeing Like a State. How Great Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven/London: Yale University Press
- Veld, R.J. in 't (1982), *Verandering en bestuur. Een pleidooi voor een bescheiden bestuurskunde*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen

II.

Verminderde regeldruk: Een sociaal- psychologisch perspectief

Prof. dr. A. Dijksterhuis

Het verminderen van waargenomen regeldruk kan op allerlei niveaus plaatsvinden en de kennis uit de sociale psychologie kan op meerdere van die niveaus toegepast worden. In de hieronder geschetste plannen worden psychologische inzichten op vier verschillende manieren toegepast. Bij de keuze voor de vier plannen is rekening gehouden met het feit dat het totale plan gericht is op de overheid – een zeer grote organisatie met veel invloed. Overigens kunnen de plannen ook geïnterpreteerd worden als een stappenplan. Als meerdere van de onderstaande plannen zou worden uitgevoerd in de juiste volgorde, zijn de effecten zeer waarschijnlijk sterker.

Ten eerste wordt er gekeken naar een radicale strategie om daadwerkelijke regeldruk – dus niet slechts de gepercipieerde regeldruk – te laten afnemen. Hiervoor is in de eerste plaats ook een andere zienswijze nodig: Het idee dat een cultuur van belonen beter is dan een cultuur van straffen, zal (deels) omarmd moeten worden.

Ten tweede kijken we naar hoe verminderde regeldruk kan leiden tot veranderingen in gepercipieerde regeldruk. Bij dit plan kunnen veel dingen misgaan, het is goed mogelijk dat het afschaffen van regels helemaal niet vanzelf leidt tot een vermindering van waargenomen regeldruk. Een versimpeling van de Inkomstenbelasting merkt bijna iedereen, een eenvoudiger procedure voor het aanvragen van subsidies voor fundamenteel natuurwetenschappelijk onderzoek merkt bijna niemand. Er wordt voorgesteld om gedegen onderzoek te doen om te weten te komen welke regels aangepast moeten worden om een maximaal effect te bereiken.

Ten derde wordt er gekeken naar hoe ervaren regeldruk verminderd kan worden, ook daar waar we niet zonder regels kunnen. Kan je, concreet gezien, regeldruk

handhaven, maar de ervaren regeldruk toch laten doen afnemen? De beste psychologische beïnvloedingsstrategie in deze is waarschijnlijk het wegnemen van weerstand.

Tenslotte kijken we kort naar reclame. Als je wilt dat je beleid – het laten afnemen van regeldruk – herkend wordt, zou je het eigenlijk van de daken moeten schreeuwen. Het verbeteren van regeldruk gaat eigenlijk over het niet (meer) aanwezig zijn van iets negatiefs. Dit merken mensen niet, althans niet bewust. Het is als vragen aan mensen om blij te zijn dat we al sinds 1953 geen grote overstromingen meer hebben gehad. Om die reden moet het beleid zeer expliciet gemaakt worden als je wilt dat mensen er veel van merken.

Belonen versus straffen

Uit psychologisch onderzoek blijkt dat het effectiever is om gewenst gedrag te stimuleren dan om ongewenst gedrag te sanctioneren. **Belonen werkt vrijwel altijd beter dan straffen.** Deze asymmetrie heeft verschillende oorzaken, maar een heel belangrijke is dat een cultuur van mogelijkheden mensen veel beter laat functioneren dan een cultuur waarin angst voor het maken van fouten centraal staat.

Een cultuur van mogelijkheden leidt bij mensen tot, wat we in psychologenjargon noemen, een promotion focus. Angst leidt tot een prevention focus. Mensen die promotion-focused zijn proberen positieve doelen na te streven, zijn gelukkiger en creatiever. Mensen die prevention-focused zijn proberen negatieve “doelen” te vermijden. Vergelijk de twee foci met twee verschillende schoolklassen. In de ene schoolklas worden doelen positief geformuleerd, wordt initiatief gestimuleerd, en is het duidelijk dat leerlingen fouten mogen maken. In de andere klas heerst een ouderwets beleid waarbij iedereen in de pas loopt, en waarbij fouten hard aangepakt worden. Een omgeving met teveel regels leidt ertoe dat mensen vooral prevention focused worden. Een enkele keer is dat goed – denk aan zaken die met veiligheid te maken – maar meestal niet. Mensen gedijen over het algemeen het best bij een goede verhouding van heel veel promotion focus en alleen het noodzakelijke beetje prevention focus.

Het is echter niet alleen zo dat regels leiden tot prevention focus, maar juist ook dat een prevention focus leidt tot regels. **Angst voor fouten en overtredingen leidt vaak tot een gestaag maar onmiskenbaar groeiende regeldruk.** Ooit richtte ik met een compagnon een adviesbedrijf op en onze eerste opdrachtgever was de Belastingdienst. Na ons gedane werk wilden we uiteraard betaald worden, en ironisch genoeg bleek de Belastingdienst een ongelofelijk trage betaler te zijn. Dit werd domweg veroorzaakt door het ontstane oerwoud van regels en procedures die men bij de Belastingdienst zelf moest volgen om een simpele factuur te betalen.



***‘Belonen
werkt
beter dan
straffen’***

Bij afdeling A in Den Haag moet je goedkeuring krijgen om een of ander SAP nummer aan te vragen bij afdeling B in Groningen, waarna je in Groningen zo'n nummer aan gaat vragen (drie telefoontjes). Ergens in Heerlen moet je dat nummer dan weer kunnen laten zien aan afdeling C, waarna zij vervolgens mensen in Den Haag (afdeling D, of opnieuw afdeling A?) gaan waarschuwen. Eenmaal terug in Den Haag wordt er een formulier met een nieuwe, buitengewoon belangwekkende code opgestuurd waaronder je je handtekening moet zetten. Dat formulier stuur je vervolgens naar Apeldoorn (afdeling E) ter verificering (weer drie telefoontjes om ze eraan te herinneren), waarna uiteindelijk in Den Haag (afdeling A, D of F?) een hoge ambtenaar iemand opdracht geeft over te gaan tot betaling. In totaal duurt het 7 maanden.

Hoe komt dit? Zo'n doorgedraaide bureaucratische procedure is ten eerste veroorzaakt door een complete afwezigheid van promotion focus. Waarschijnlijk is het zo dat promotion focus nooit is meegenomen in een evaluatietraject. Hoe snel betalen we eigenlijk? En hoe snel of langzaam is dat in vergelijking met andere grote organisaties? Zijn de klanten tevreden over onze betalingen? Wat kunnen we doen om klanten meer tevreden te maken? Deze vragen zijn intern bij de Belastingdienst waarschijnlijk al heel lang niet gesteld. Ten tweede zal de ontstane ellende veroorzaakt zijn door een zeer overdreven aandacht voor prevention focus. Af en toe zal er weleens iets fout zijn gegaan – een factuur die ten onrechte betaald werd – waarna er waarschijnlijk meteen een nieuwe controlelaag tussen de al bestaande lagen is geschoven. Op zich is dit niet zo erg, maar eigenlijk zou je jezelf moeten dwingen als organisatie om, wanneer je een nieuwe laag aanbrengt, te kijken of er ergens anders een laag weg kan. En dat gebeurt helaas nooit. De Belastingdienst was zich overigens wel bewust van hun overdaad aan interne regels, de reden dat mijn bedrijf werd ingeschakeld was om te inventariseren of het wellicht met wat minder regels toekon.

Indachtig het voorbeeld van de Belastingdienst en de psychologische kennis omtrent promotion en prevention focus zou je concreet een aantal dingen kunnen doen om de regeldruk in een organisatie daadwerkelijk te verminderen. Om deze omslag te maken is het belangrijk dat de regelgevers (de leidinggevendenden en verantwoordelijken) zelf van mind-set veranderen. Ze moeten zelf meer promotion focused worden, en uiteraard minder prevention focused. Dit zou men kunnen doen:

1. Kijk of je gewenst gedrag kunt bevorderen door een beloningssysteem in te voeren. Let wel op dat je beloningssysteem zelf niet overwoekerd raakt met regels. Hoe zo'n systeem ingericht moet worden verschilt wellicht per sector en vereist wat vooronderzoek.

2. Kijk daarna of alle huidige regels wel nodig zijn. Wat kan er weg, zonder dat het al teveel effect heeft? Dit werk moet gedaan worden door experts en door buitenstaanders samen, waarbij het onderzoek bij voorkeur geleid wordt door een buitenstaander, omdat zij er minder moeite mee hebben overbodige regels te schrappen.
3. Is die inhaalslag gemaakt, dan kan je denken aan andere manieren om de regeldruk niet weer ongemerkt op te laten lopen. Bijvoorbeeld: Komt er een regel bij, dan dwing je mensen te onderzoeken of er een andere regel weg kan. Ook kan je af en toe buitenstaanders naar de regeldruk laten kijken.

Op zoek naar de meest irritante regels

Als je wilt dat burgers merken dat de regeldruk vermindert, zal je met een aantal factoren rekening moeten houden waarin daadwerkelijke regeldruk en gepercipieerde regeldruk van elkaar verschillen. Ik kan weer een eigen voorbeeld gebruiken. Toen ik mijn bedrijf startte, schrok ik van de bureaucratie die hierbij kwam kijken. Alles, ook op het oog onbenullige dingen, moet via een notaris lopen, je krijgt te maken met organisaties die niet goed duidelijk kunnen maken wat ze doen (de Kamer van Koophandel bijvoorbeeld) en banken mogen niets voor je regelen zonder toestemming van een notaris en de Kamer van de Koophandel, waardoor je in het begin veel aan het heen- en weer rennen bent. Het zou goed zijn om hier wat aan te doen (er is overigens al wat aan gedaan, heb ik begrepen), maar onthoudt dat de meeste burgers nooit een BV oprichten en dat veel burgers die dat wel doen, het ook maar een keer doen. Dit betekent dat een afnemende druk in dit geval maar heel weinig effect op de gepercipieerde regeldruk zal hebben.

Laten we het omdraaien. Gepercipieerde regeldruk neemt vooral af wanneer regels verdwijnen die:

1. een zo groot mogelijk deel van de bevolking raken
2. mensen zo vaak mogelijk raken
3. mensen erg irritant vinden
4. veel mensen ongeveer tegelijkertijd raken zodat ze er met elkaar over gaan praten

Een flinke versimpeling van het formulier van de Inkomstenbelasting zou een groot effect hebben op mensen, terwijl een eenvoudiger regelstelsel voor het aanvragen van Europese onderzoekssubsidies weinig effect zou hebben (hoewel het de schrijver van dit stuk zou heugen!). Sommige van de net genoemde principes zullen wellicht vanzelfsprekend – misschien zelfs triviaal – overkomen, maar ze zijn wel belangrijk.

Met een goede inventarisatie is waarschijnlijk veel winst te boeken. Ik zou zelf veel belang hechten aan een onderzoek waarin geïnventariseerd werd aan welke regels burgers zich op dit moment het meest en het vaakst ergeren. Dit kan gedaan worden met eenvoudig vragenlijst-onderzoek uitgevoerd door een onafhankelijk bureau bij een representatieve steekproef. Je kan hiermee alle bovengenoemde principes in een keer meten, en je kan tegelijkertijd meten of er ook groepen mensen zijn die meer regeldruk ervaren en zich meer ergeren aan regels dan anderen. Uiteraard hebben mijn compagnon en ik ons een aantal jaren geleden behoorlijk geërgerd aan het trage betalen van de Belastingdienst, maar ik geef grif toe dat dit niet meer betrof dan een luxeprobleem. Het gaat erom te weten te komen welke groepen mensen echt geraakt worden door uit de hand gelopen regeldruk.

Overigens kan je bij dit soort onderzoek ook voor interessante verrassingen komen te staan, omdat de 'burger' vaak helemaal niet doet wat je van hem en/of haar verwacht. Omdat sommige meningen harder klinken dan anderen, lijken ze door meer mensen gedeeld te worden, maar dat hoeft niet zo te zijn. De verhoging van de AOW-leeftijd leidt bij tijd en wijle tot zeer heftige reacties, terwijl een grote meerderheid van de Nederlandse bevolking allang doorheeft dat dit nu eenmaal onafwendbaar is.

Ik heb op internet gezocht naar ranglijsten van ergernissen onder burgers en dit leverde het volgende op.

1. Burgers ergeren zich nu ook weer niet zo heel erg aan regeldruk, het komt zelden voor op de lijstjes.
2. De enige regelgerelateerde ergernis die wel werd genoemd betreft de steeds veranderende regelgeving. Mensen hebben niet eens zo veel moeite met regels, ze hebben moeite met steeds andere regels. Of dit gegeven stand zou houden in meer serieus onderzoek weten we niet, maar het is in potentie heel belangrijk, omdat het weleens zou kunnen betekenen dat gepercipieerde regeldruk vooral te maken heeft met nieuwe/veranderende regels, en niet zozeer met allang bestaande regels. Psychologisch is dit ook wel goed te verklaren, omdat er minder begrip voor is (en het weerstand oproept, zie later). De meeste mensen snappen wel dat regels vaak nodig zijn, maar niet dat ze steeds zouden moeten veranderen.
3. Hondenpoep op straat is de grootste ergernis van veel mensen, wat de suggestie wekt dat op sommige punten juist meer (naleving van) regelgeving nodig is!

Het wegnemen van weerstand

Het verplicht voelen je aan regels te houden kan twee verschillende vormen van weerstand oproepen. De eerste is inertie, de tweede *reactantie* (een lelijk woord afgeleid van het Engelse reactance).

Inertie treedt op wanneer mensen de hoeveelheid regels en bureaucratie waarmee ze te maken hebben als zo ontmoedigend inschatten dat ze helemaal niets meer doen. Een aantal jaren geleden werden de Nederlandse burgers gedwongen om zich te gaan verdiepen in het afsluiten van een zorgverzekering. Het vooruitzicht om tientallen websites te moeten bekijken die vol zouden staan met onbegrijpelijke termen en dubieuze clausules heeft de meeste mensen verlamd – of inert gemaakt. Ze ondertekenden gewoon zonder omwegen het aanbod van hun oude verzekeraar, en er veranderde maar weinig.

Inertie is waarschijnlijk een serieus probleem, en de overheid zou kunnen onderzoeken hoeveel mensen er bijvoorbeeld geen gebruik maken van subsidieregelingen omdat de regels en procedures voor het verkrijgen van een subsidie als (terecht dan wel onterecht) te warrig en te bureaucratisch worden ingeschat. Uit ervaring weet ik dat dit een probleem is bij het aanvragen van een Europese onderzoekssubsidie. Dit kost maanden, en alleen al het ontdekken van hoe je dat eigenlijk moet doen, zo'n subsidie aanvragen, vergt een cursus van twee dagen (die de meeste universiteiten gratis voor hun eigen medewerkers aanbieden, dat dan weer wel).

Een wellicht nog groter probleem is reactantie. Dit is een reactie waarbij mensen boos worden en hun hakken in het zand zetten. Wellicht krijgen ze zelfs wraakgevoelens. Zo ken ik verschillende ondernemers die na een vervelende aanvaring met de Belastingdienst (een boete omdat de BTW een keertje te laat wordt afgedragen) vinden dat ze het recht hebben om deze dienst jaar in jaar uit toch enigszins te 'tillen'. Belangrijk hierbij is of de ondernemer het gevoel heeft dat de boete of terechtwijzing van de Belastingdienst terecht was. Was deze terecht, dan zal er geen reactantie optreden. Was deze voor iemands gevoel echter niet terecht (of in ieder geval heel flauw, zoals wanneer iemand een boete krijgt die pas net met zijn of haar bedrijf begonnen is en niet precies weet hoe alles werkt), dan kan reactantie iemands houding nog jarenlang negatief beïnvloeden.

Reactantie kan ook tot meer directe boosheid leiden. Mensen die op het gemeentehuis lang moeten wachten en heel veel formulieren in moeten vullen kunnen op een gegeven moment hun geduld verliezen. Onderzoek laat zien dat de grootste voorspeller van verschillen in geluk tussen landen is of de (plaatselijke) overheid goed functioneert. Nederland scoort op dit punt extreem hoog, en schreeuwende mensen op een Gemeentehuis zie je bij ons gelukkig niet heel vaak. Toch kan ook op dit punt veel verbeterd worden. Het regelen van een verblijfsvergunning voor een buitenlandse collega's die hier een paar jaar wil werken is een surrealistische ervaring, zo heb ik gemerkt.

Het goede nieuws is dat een deel van de weerstand die opgewekt wordt ook weer heel makkelijk weg te nemen is. De manier is zelfs zo simpel dat ze zelfs in eerste instantie ongeloof (en weerstand) oproept: Je hoeft alleen de weerstand maar te erkennen. Als baliemedewerker die veel met de naleving van regels te maken heeft helpt het om het perspectief van de klant te kiezen, de weerstand te erkennen (“Ja, ik weet dat dit allemaal erg ingewikkeld is. Ik vond het de eerste keer zelf ook verschrikkelijk”) en je geeft de klant het gevoel dat hij niet in zijn eentje de windmolens te lijf hoeft te gaan. De regeldruk blijft hetzelfde, maar de ervaren regeldruk is een stuk kleiner.

Overigens heeft de overheid zelf ook goede ervaringen met deze strategie. Een van de meest succesvolle campagnes combineerde daadkracht aan het erkennen van weerstand. De slogan kennen mensen nog steeds: “Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker”.

Schreeuw het van de daken!

Hoe zorg je ervoor dat mensen merken dat iets er niet langer is, of eigenlijk, dat er van iets zo langzamerhand steeds minder is? Het ervaren van afnemende regeldruk is zoets als het bewust ervaren dat je toch al betrekkelijk milde hoofdpijn zeer geleidelijk steeds minder vervelend wordt. Je merkt het pas als je er bewust van wordt gemaakt, bijvoorbeeld omdat iemand het je vraagt:

“Hoe is het eigenlijk met je hoofd? Is het al beter?”

“Ja, nou je het zegt. Ik dacht er eigenlijk niet meer aan, maar mijn hoofdpijn is al bijna over!”

Een vermindering van de regeldruk merk je maar zelden bewust. Je moet vaker met dezelfde regels te maken hebben, het liefst binnen niet al te lange tijd, en die regels moeten merkbaar minder stringent worden – het mag niet te subtiel zijn. De eventuele verminderde irritatie of opwinding die je voelt moet je dan ook nog eens wijten aan de afgenomen regeldruk, en niet aan iets anders: “Goh, de tweede keer een BV oprichten kost wel veel minder tijd dan de eerste keer. Waarschijnlijk weten we nu gewoon beter wat we moeten doen”.

Als je wilt dat mensen zich bewust worden van verminderde regeldruk heb je eigenlijk maar een keus: Je zal het van de daken moeten schreeuwen. Je zal het heel expliciet moeten maken.

Er zijn veel verschillende manieren om dat te doen, en het van de daken schreeuwen betekent niet dat je per se een landelijke massamediale campagne moet starten (hoewel dat wel zou helpen), maar wel dat je mensen zo vaak mogelijk bewust moet maken van het feit dat de overheid met het verminderen van regeldruk bezig is.

Mijns inziens zou je dit kunnen doen door een campagne te starten met drie pijlers:

1. Het met veel publiciteit en bombarie uitvoeren van het eerder kort geschetste onderzoek naar de meest irritante regels. Dit zet een campagne meteen goed op de kaart. Dit betekent dat je burgers moet laten weten dat het onderzoek plaatsvindt, en ze erbij moet betrekken als dat kan.
2. Een campagne starten waarin je duidelijk maakt dat je bezig bent met verminderen van regels – geschikte media zijn hier bijvoorbeeld posters op stations en TV-reclames.
3. Mensen consequent confronteren met afnemende regeldruk op het moment dat ze met regels geconfronteerd worden. Geef ze, als het ware, onmiddellijke feedback. Dit betekent dat je, bijvoorbeeld op het moment dat je een formulier hebt versimpeld, dit ook aangeeft op dat formulier.

Het is wel van cruciaal belang deze mogelijke campagne te starten op het moment dat de regeldruk ook echt flink verminderd wordt. Als mensen de overheid ervan verdenken goede sier te maken zonder een probleem echt aan te pakken, verpest dat de boel voor jaren.

Conclusies

Recente psychologische inzichten kunnen een nuttige bijdrage leveren aan het inrichten van een maatschappij waarin zowel de daadwerkelijke als de ervaren regeldruk kleiner is.

Ten eerste zal een cultuur van belonen beter zijn dan een cultuur van straffen, en dit idee zal omarmd moeten worden. Ten tweede zal verminderde regeldruk vertaald moeten worden in veranderingen in gepercipieerde regeldruk. Hier zijn verschillende valkuilen die vermeden moeten worden, en ook is er inventariserend onderzoek nodig. Ten derde kan de weerstand tegen bestaande noodzakelijke regels deels weggenomen worden, door weerstand beter te erkennen. Tenslotte kan de wens van de overheid om de regeldruk af te laten nemen beter gecommuniceerd worden.

De auteur

Ap Dijksterhuis (1968) is Hoogleraar Psychologie van het Onbewuste aan de Radboud Universiteit Nijmegen en mede-oprichter van adviesbureau Dijksterhuis & van Baaren BV. Hij publiceerde meer dan honderd wetenschappelijke artikelen en boekhoofdstukken over het onbewuste en hij won meerdere prestigieuze wetenschappelijke prijzen, waaronder de Early Career Award van de American Psychological Association. Hij is consulting editor van het toonaangevende wetenschappelijke tijdschrift *Science*. In 2007 publiceerde hij het boek 'Het slimme onbewuste' dat een bestseller werd. *HP/De Tijd* riep hem uit tot een van de 100 invloedrijkste Nederlanders.

III.

Minder regels, een makkie?

Essaywedstrijd

Ook studenten hebben te maken met regeldruk, in ieder geval vanwege het volgen van de opleiding. Zo moeten zij studiefinanciering aanvragen door in te loggen op een website. Daarvoor hebben zij een 'DigiD met sms-functie' nodig. Op de website van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) staat het advies om de studiefinanciering drie maanden voor de ingangsdatum van de opleiding aan te vragen, zodat DUO op tijd het studentenreisproduct kan klaarzetten en de eventuele aanvullende beurs kan berekenen. Een heel karwei.

Om studenten te betrekken bij de gedachtevorming over het merkbaar verminderen van de regeldruk in Nederland, heeft Actal in het najaar van 2012 een essaywedstrijd uitgeschreven: **Minder regels, een makkie?** 51 studenten hebben een essay ingestuurd. Zij hebben heel verschillende achtergronden: van filosofie tot bouwkunde, van ergotherapie tot bedrijfskunde. Sommige deelnemers hebben aandacht geschonken aan een prachtige lay-out. De essays waren soms heel persoonlijk van aard (regeldruk van mijn ouders of problemen met de OV-chipkaart). Devi van Groningen, student rechten aan de Rijksuniversiteit Groningen bekijkt de kwestie nuchter: *Regels die voorbij gaan aan het doel; dat is regeldruk, breed getrokken. (...) De drukkende last van regels kun je groot en ingenieus aanpakken. Soms is het makkelijker de druk van bestaande regels met een kleine aanpassing te verlichten. Dat zijn kleinere stappen die, als ze vaak genomen worden, langzaam kunnen maken dat onze regelgevingscultuur pragmatischer van aard wordt.*

Verschillende deelnemers toonden veel vertrouwen in oplossingen met internet en persoonlijke internetpagina's. Er zijn verschillende beleidsvelden behandeld (zoals zorg, onderwijs, energie, vervoer). Diverse studenten zijn ingegaan op de vermindering van regeldruk als gevolg van toezicht. Martijn Vennik, student geschiedenis aan de Universiteit Leiden formuleert kort en krachtig: *Allereerst moeten we eens af van de denkwijze dat alles maar gecontroleerd moet worden, dat we er alleen met controles en testjes wel komen.*

De jury stond onder voorzitterschap van het voormalig Tweede Kamerlid van D66 Boris van der Ham. Hij heeft samen met Joeri van den Steenhoven – een sociaal ondernemer met een fascinatie voor de transformatie naar een kennismaatschappij en de uitdagingen die zij levert aan mensen, organisaties en de samenleving – en Lili Doude van Troostwijk – collegelid Actal en zelf ook ondernemer – de inzendingen beoordeeld op originaliteit, realiteit, impact en schrijfstijl. Ruben Spelier en Eva van den Noort hebben een eervolle vermelding gekregen.

Ruben Spelier, student Public Administration aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, schreef het essay *Voorbij het vangen van paarse krokodillen en afkicken van regeldrugs. Op weg naar een nieuw curriculum voor publieke professionals*. Daarin beschrijft hij een viertal lijnen om van de ‘regelobsessie’ af te komen. In de eerste plaats noemt hij de lijn *van eenvoudig naar meervoudig*. De kunst is om het complexe met meer eenvoud te organiseren, maar daarvoor niet de ‘eenvoudige oplossing’ te kiezen. De tweede lijn betreft *van kaders naar anders*. Van het beknellende en in ijzer gegoten keurslijf van kaders, naar het kloppend hart van professionals als vertrekpunt voor het organiseren van (publieke) dienstverlening. De overige lijnen gaan over *van reflex naar reflectie* en *van toezicht naar inzicht*. Ruben Spelier pleit ervoor dat toekomstige beleidsadviseurs juist wel nadenken over en werken aan beleidsbeëindiging, de nuloptie, en de vraag hoe ook zonder (nieuw) beleid maatschappelijk effect kan worden bereikt. Zij moeten verder kijken dan de ‘wonderbox’ van beleidsontwikkeling. Ook de opleiding van publieke professionals moet volgens Ruben Spelier uitgebreid worden met kennis van de organisatieloga en inzicht in de dilemma’s waarmee de organisatie wordt geconfronteerd waarbinnen zij als professional werkzaam zijn.

Eva van den Noort, student pedagogische wetenschappen aan de Universiteit Utrecht, stuurde het essay *Leve de Omzetbelasting!* in. Zij pleit er voor om alle belastingen behalve de BTW overboord te gooien. ‘Als we met Europa verder willen dan kunnen we maar beter de omzetbelasting handhaven en alle andere belastingen in Europa afschaffen. Je betaalt dan pas belasting als je consumeert. (..) Miljarden formulieren met bijbehorende invullers en hun controleurs vallen weg. De thans overbelaste rechterlijke macht wordt meteen bevrijd van allerhande minimale discussies. Ook de ombudsman zal het een stuk rustiger krijgen.’

Wasima Khan, student fiscaal recht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, heeft de hoofdprijs ter waarde van een jaar collegegeld gewonnen met haar essay *(Ver) lichtende voorbeelden*. Zij stelt de introductie van een burger-eed voor om zodoende een beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid van de burger tegenover de samenleving. *Met de burger-eed zouden burgers kunnen worden aangemoedigd*

tot een belofte om niet alleen aan het eigen belang te denken maar ook altijd het belang van de gemeenschap te overwegen wanneer zij met belangenconflicten worden geconfronteerd. Dit is het winnende essay (Ver)lichtende voorbeelden van de hand van Wasima Khan.

(Ver)lichtende voorbeelden

Wasima Khan

Laatst werd ik tijdens een wandeling door de anders zo peperdure wijk *Mayfair* onverwachts getraakteerd op een goed verstopte woordenschat verpakt in een schitterend staaltje architectuur. ‘*Too many laws, too few examples*’ was de bondige boodschap aan voorbijgangers te lezen op de tegels aan de voorzijde van een prachtig gebouw aan Davies Street, nummer 21. Achter dit ogenschijnlijk simpel ogende aforisme van Saint-Just (1767- 1794) – een politieke leider tijdens de Franse Revolutie – gaat een meer diepgaande vraagstuk over het uiteenlopen van de theorie en de praktijk van regelnaleving schuil. Zes woorden die aanzetten tot het denken over de relatie tussen wet- en regelgeving en de samenleving als je er de tijd voor neemt. Een mooier souvenir uit Londen dan deze hersenbreker had ik me als rechtenstudent dan ook niet kunnen wensen.

Saint-Just’s hartenkreet prikkelt de gedachten over een overvloed aan wet- en regelgeving. Tegelijkertijd doet zijn stelling een beroep op onze eigen geweten met de volgende vraag van ethisch karakter: er zijn te veel wetten – waardoor wij af en toe wellicht in het duister tasten – maar zijn wij hier niet zelf schuldig aan doordat ons gedrag niet altijd conformeert aan het ideaal van (ver)lichtende voorbeelden? De oplossing voor minder regeldruk kunnen wij *a contrario* vinden door de vraag in kwestie om te draaien. Hierbij rijst dan de volgende vraag: hoe kunnen wij bewerkstelligen dat een burger de maatschappelijke toon zet als voorbeeldfiguur (*example*) zodat wij niet hoeven terug te grijpen naar regeldruk (*law*)? Om deze laatste vraag te beantwoorden, is het van belang te kijken naar de rol van de burger in de huidige samenleving.

Burgers zijn van nature gemeenschapsmensen *pur sang* die met en naast elkaar samenleven. Burgers gedragen zich doorgaans op een redelijke en fatsoenlijke manier jegens elkaar, maar zij hebben tegelijkertijd een grote vrijheid om hun eigen belang te behartigen op de manier dat het hen goeddunkt. Als minimale gedragsvoorwaarde geldt dat zij wel binnen de grenzen van de wet- en regelgeving dienen te blijven opereren. Opportunistisch grensoverschrijdend gedrag is niet toegestaan en zal

daarnaast ook leiden tot een strengere regeldruk om een toename in toekomstige wetsovertredingen te voorkomen. Maar de voortschrijdende individualisering van de maatschappij geeft helaas desalniettemin steeds meer aanleiding tot spanningen op het persoonlijke vlak van de burger tussen het bevorderen van zijn eigen belang en het behartigen van het belang van de gemeenschap. Die spanningen kunnen hoog oplopen en uitmonden in wetsovertreding. Op welke manier dient de burger met zijn of haar individuele vrijheid om te gaan zonder zich te laten verleiden tot overmatig calculerend gedrag waarbij de regels jegens de gemeenschap worden overtreden vanwege het vooropstellen van het eigenbelang?

Om belangenconflicten die door individueel opportunisme zijn ingegeven te temperen, dient de burger van de toekomst zich de rol van een verantwoordelijke en zelfkritische denker jegens de maatschappij aan te meten. Enig gevoel voor rechtvaardigheid en ethiek is voor eenieder van onmiskenbaar belang. Deze ‘moraalridderlijk’ klinkende wijsheid klinkt in theorie bedrieglijk vanzelfsprekend, maar is in de praktijk verre van zonneklaar. De normen in het schemergebied tussen eigenbelang en het belang van de maatschappij zouden daarom ook kunnen worden aangescherpt door de boodschap van jegens elkaar geldende maatschappelijke plichten hardop uit te spreken. Dit kan worden bewerkstelligd door nadrukkelijk een beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid van de burger tegenover de samenleving door middel van introductie van een *burger-eed*. Met de burger-eed zouden burgers kunnen worden aangemoedigd tot een belofte om niet alleen aan het eigen belang te denken maar ook altijd het belang van de gemeenschap te overwegen wanneer zij met belangenconflicten worden geconfronteerd. Hoe een dergelijke burger-eed er in nadere details uit zou moeten zien, laat ik voor nu vanwege de regeldruk betreffende de omvang van dit essay achterwege. Wel wijs ik in het hiernavolgende graag op het nut en de noodzaak van de introductie van een burger-eed die aansluiting vindt bij huidige ontwikkelingen in de beroepssector.

In de praktijk wordt in het onderwijs en bedrijfsleven al in toenemende mate geëxperimenteerd met introducties van een nieuwe beroepseed. Zo worden afstudeerende bedrijfskundestudenten aan de *Harvard Business School* in de VS in hun hoedanigheid van managers en ondernemers *in spe* aangemoedigd tot het afleggen van een zogenaamde *Hippocratic oath* – in navolging van de hippocratische eed in de medische wetenschap. Met deze eed doen zij op vrijwillige basis een belofte om bij het drijven van hun onderneming niet hun eigen belang ten koste van de maatschappij voorop te stellen. De introductie van een nieuwe beroepseed ziet men ook terug in de zoektocht naar duurzame zelfregulerende oplossingen in de financiële sector om hoofd te kunnen bieden aan het voorkomen van een toekomstige financiële crisis. In de nasleep van de recente financiële crisis worden nu ook bankiers voortaan

geconfronteerd met het afleggen van een bankiers-*eed*. Bankiers beloven met de beroepseed hun beroep integer uit te oefenen en hun eigen belang niet voorop te stellen. Uit deze voorbeelden in de praktijk komt als belangrijkste les naar voren dat individuen een *eed* voor ethisch gedrag afleggen welke niet zozeer is gebaseerd op of ingegeven door financiële beloningen of wettelijke sancties in de wet- en regelgeving. Met een *eed* wordt het goede gedrag nu juist aangemoedigd op basis van zelfreflectie en een persoonlijk (moreel) besef van de eigen verantwoordelijkheid om te komen tot rechtvaardigheid.

Waarom zouden wij ons beperken tot voorgaande voorbeelden van nieuwe introducties van een *eed* die slechts zien op ethisch gedrag in de professionele beroepsuitoefening? Kunnen wij als burgers in de persoonlijke sfeer niet lering trekken uit deze positieve ontwikkelingen? In feite oefenen wij allen namelijk – ongeacht onze huidige professionele beroepsfunctie – elke dag het beroep van burger uit in de samenleving en alleen al om deze reden is het niet meer dan gerechtvaardigd ook onze eigen burgerschap te koppelen aan een soortgelijke *eed*. Met de introductie van de burger-*eed* zullen individuen worden herinnerd aan hun maatschappelijke rol als voorbeeldfiguren (*examples*) zonder de ingrijpende noodzaak om nieuwe regels (*laws*) in te voeren.

Ik erken – met enige zelfkritiek – dat dit niet de ultieme korte termijn oplossing is om de negatieve lange termijn gevolgen van opportunistisch calculerend gedrag die door individualisering van de maatschappij zijn ontstaan als sneeuw voor de zon te laten verdwijnen. Lange termijn problemen kunnen echter alleen worden opgelost met lange termijn oplossingen. De burger-*eed* kan mijns inziens een zeer belangrijke eerste stap op de lange termijn zijn als een aanzet en een inspiratieve impuls tot een cultuur- en gedragsverandering. Met een dergelijk positief uitgangspunt kunnen wij de kloof tussen het individu en de maatschappij dichten. Indien wij met de burger-*eed* beloven onze eigen verantwoordelijkheid als burger jegens de maatschappij te dragen, zullen wij de toenemende regeldruk te lijf kunnen gaan. Ofwel, het verlichtende denken omzetten in lichtende voorbeelden met minder wetten.

Minder wetten, meer (ver)lichtende voorbeelden. De woorden van Saint-Just vormen *a contrario* een kompas om op te varen in de vorm van een introspectieve waarschuwing. Burgers dragen allen als lantaarndragers van het recht en de ethiek een waakzame voorbeeldfunctie en verantwoordelijkheid met zich mee ten dienste van de maatschappij. Opdat wij dit niet zullen vergeten in zowel de nabije als verre toekomst in onze zoektocht naar rechtvaardigheid zonder regeldruk.

***‘Een beperking
van regeldruk
vereist alle
hens aan
dek’***



IV.

Column: Wetten die goed bedoeld zijn en voor de burger toch verkeerd uitpakken

Prof. dr. P. Schnabel

Gratis schoolboeken in het voortgezet onderwijs. Het leek zo'n aardig idee, maar het bleek al meteen niet om alle schoolboeken te gaan. Atlassen en woordenboeken vielen er niet onder, omdat die meer dan één schooljaar gebruikt worden. Ik begreep de redenering niet en de meeste ouders van schoolgaande kinderen ook niet, denk ik. Het nieuwe regeerakkoord verbetert de regeling niet, maar wil hem helemaal afschaffen, nauwelijks vier jaar na de invoering. Voor dezelfde ouders als toen weer een teleurstelling.

Geen goed idee dus. Gratis, niet helemaal gratis, helemaal niet gratis. Even leek het een goed idee om beta- en techniekstudies gratis te maken. Geen collegegeld meer voor de beste studenten en de moeilijkste studies. Maar wat gratis is, is ook waardeloos en wie niet hoeft te betalen, is kennelijk ook arm. Niet echt animerend om een betastudie te beginnen. Beter was het natuurlijk om te zeggen dat wie een beta- of techniekstudie kan volgen een beurs krijgt om het collegegeld te betalen. De beurs is een erkenning van kwaliteit, iets waarom anderen je benijden.

De AOW is met bijna 30 miljard euro verreweg de duurste regeling in de sociale zekerheid, maar tegelijkertijd ook de minst omstreden regeling. Hij komt dan ook ten goede aan ieders ouders en grootouders. Dat is toch niet het hele verhaal. De criteria voor de AOW zijn eenvoudig, hard en duidelijk. Iedereen krijgt hetzelfde bedrag op het moment dat je 65 wordt en vanaf je 15e onafgebroken in Nederland hebt gewoond. Er kan maar weinig mee gesjoemeld worden en de uitvoeringskosten zijn heel laag. Dat verandert op het moment dat de AOW-leeftijd voor iedereen omhoog gaat, behalve dan voor wie een zwaar beroep heeft gehad. Binnen de kortste keren zullen de Nederlanders dan allemaal een zwaar beroep hebben gehad. Het antwoord daarop is een systeem van keuringen en rapporten van experts,

klachtprocedures en raden van beroep. De kosten lopen op en het draagvlak bij de bevolking wordt aangetast. Niet doen dus. Voor wie eerder met werk moet stoppen zijn er al andere regelingen, die niet te verleidelijk of te gemakkelijk toegankelijk moeten zijn.

De Nederlandse overheid wil graag dat mensen zich als vrijwilliger inzetten voor de samenleving. Voor de mantelzorgers is er als erkenning voor hun inzet en werk zelfs het mantelzorgcompliment ingevoerd, een kleine beloning van 200 euro namens de samenleving. Veel mantelzorgers zitten niet te wachten op zo'n compliment, maar nu blijkt dat dit hen bij het overlijden van bijvoorbeeld de door hen verzorgde vader of moeder een belangrijke vrijstelling van erfbelasting kan kosten. Wie geen compliment van anderen dan de mantelzorgontvanger op prijs stelt, wordt zo een dief van de eigen portemonnee. En nee, de overheid vindt niet dat het compliment achteraf nog kan worden aangevraagd. Een compliment aanvragen, dat is op zichzelf al een *contradictio in terminis*.

Vanaf 1 januari is iedereen die als bestuurder, toezichthouder of commissaris actief is, verplicht zich als 'eenmansbedrijf' te laten registreren. Vacatiegelden en vergoedingen zijn BTW-plichtig geworden. Dat is een gevolg van Europese regelgeving, maar levert in Nederland met zijn 250.000 verenigingen en stichtingen heel veel extra papierwerk op, dat eerder nooit nodig was. De meningen zijn verdeeld over de vraag of de nieuwe regel nu ook voor alle typen organisaties van iedere grootte geldt of alleen voor bedrijven en grote stichtingen als ziekenhuizen. Niemand die het met zekerheid kan zeggen, maar het is weer een stap op de weg die van wat in de meerderheid van de gevallen vooral vrijwilligerswerk is een 'bijbaantje' maakt. De wetgever beperkt inmiddels al het aantal van dat soort 'bijbaantjes'. Vrijwillige inzet voor maatschappelijke doelen wordt zo steeds onaantrekkelijker gemaakt.

Op sommige stukken snelweg een beetje sneller mogen rijden. 'Freie Bürger fordern freie Fahrt' op zijn Nederlands. Maar je moet eerst wel afremmen om na te kunnen denken over wat nu wel en wat niet mag. Als het bord op een weg – zeg de A2 tussen Oudenrijn en Amsterdam – die grotendeels het maximum bij honderd kilometer legt, betekent dan het bord dat zegt dat tussen 6 en 19 uur de snelheid 120 kilometer mag zijn, ook dat tussen 19 en 6 uur 130 kilometer mag worden gereden of juist niet meer dan honderd? Ik vermoed het eerste, maar het kan erg duur worden als het toch het laatste blijkt te zijn.

Dit zijn allemaal voorbeelden van regelingen of voorstellen daartoe, die bijna gemaakt lijken om de burger onzeker te maken, te ergeren of zelfs te beledigen. Natuurlijk doet de wetgever dat niet met die bedoeling, maar het pakt opvallend vaak wel zo uit.

Regelingen veranderen snel, zijn niet duidelijk, strijdig met andere bepalingen of in de ogen van de burger niet logisch, niet verstandig of zelfs totaal overbodig. Iedere jurist leert dat je geen wetten moet maken die je niet kunt handhaven. Misschien zou toch ook wat meer aandacht gegeven kunnen worden aan het vermijden van de kans dat een wet tot teleurstelling bij de burger leidt, laat staan dat hij er zich door beledigd voelt. Dat is goed te onderzoeken, ruim voor het voorstel wet wordt.

3

Samenleving

Burgers: Reacties op de vraag: welke wetten/regels zou u vandaag nog afschaffen?



Bedrijven: Reacties op de vraag: welke wetten/regels zou u vandaag nog afschaffen?



Introductie

Dit hoofdstuk heeft het perspectief van de samenleving bij een merkbare verlichting van regeldruk.

Arjo Klamer stelt dat formele regels de neiging hebben informele regels te verdringen, met als gevolg een ondermijning van de sociale infrastructuur. Naast de logica van de bestuurder plaatst Arjo Klamer de logica van de markt, die onder de neo-liberale wind steeds meer ten dienste is gekomen aan de logica van de bestuurder. Arjo Klamer betoogt dat de logica's van de markt en het bestuur ten koste gaan van informele regels (die te vinden de sociale logica en de logica van de Oikos): Omdat de politie verantwoordelijk is voor de veiligheid in de buurt, hoef ik mijn bed niet uit als ik iets bij de burens hoor. Formele regels leiden tot een kinderachtig 'zich verschuilen achter de regels', terwijl informele regels aansporen tot het (volwassen) nemen van verantwoordelijkheid. Arjo Klamer pleit voor een sterke samenleving en voor respect voor en waardering van informele regels.

Ook bij **Evelien Tonkens** dient de overheid meer ruimte voor de samenleving te laten. Daarbij richt zij zich niet zozeer tegen de regels, maar vooral tegen de verantwoording. Evelien Tonkens pleit voor minder verantwoording vanuit de samenleving. Professionals moeten tijd krijgen voor het eigenlijke werk. De overheid moet slechts steekproefs-

gewijs controleren en best practices helpen verspreiden. Ook bindt zij de strijd aan met formulieren: geef een voorbedrukte standaardoptie en stuur geen brieven naar ouderen en mensen met een laag IQ.

Belangrijk bij de gedachtevorming over merkbaar minder regeldruk is het perspectief van het bedrijf, de burger en de beroepsbeoefenaar. Wat zijn hun ervaringen? Welke geslaagde of minder geslaagde voorbeelden over merkbaar minder regeldruk kunnen de doelgroepen noemen? Hoe zit het met hun verwachtingen? Wat verwachten bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren van 'de overheid' en uitvoeringsinstellingen zodat hun regeldruk merkbaar vermindert? En welke ideeën leven bij de doelgroepen? Wat kunnen zij zelf in gang zetten om hun regeldruk merkbaar te beperken? En hoe kan de overheid daarbij helpen?

Deze aspecten worden toegelicht onder meer aan de hand van de resultaten van een praktijkonderzoek in opdracht van Actal.

Met een zeer divers gezelschap van twintig personen hebben wij onder leiding van **Harry Starren** gediscussieerd over regels en innovatie. Het slotstuk is een beschouwing van deze gedachtewisseling.

I.

Een pleidooi voor een sterke samenleving en het vertrouwen in informele regels

Prof. dr. A. Klamer

Waar gaat het nu werkelijk om? Welke regels doen er nu werkelijk toe? Je hebt regels en je hebt regels. De regels waaraan we meestal denken bij regeldruk, zijn de formele regels, de regels die op een of andere manier zijn vastgelegd, in de wet, in protocollen en in handleidingen. En dan zijn er de informele regels in het dagelijkse leven, d.w.z. de regels die spontaan tot stand komen en niet zijn vastgelegd. Beide regels hebben een belangrijke rol. Een goede samenleving is zonder hen ondenkbaar.

Problemen ontstaan wanneer er teveel van het ene soort is, en te weinig van het andere. Het probleem van de huidige samenleving is dat er teveel formele regels zijn. Dat is de goegemeente nu wel duidelijk geworden, zoals blijkt uit het bestaan van een organisatie als Actal.

Een teveel aan regels werkt inefficiënt en frustreert. Belangrijker zijn de effecten op de oh zo belangrijke informele regels. Want formele regels hebben de neiging informele regels te verdringen, en om de belangrijkste stelling van dit essay direct maar te benoemen – ondermijnen daarmee de sociale infrastructuur. Met als gevolg een afnemend vertrouwen, opportunistisch gedrag (het graaien), het verlies aan gemeenschapszin, en een toenemend gevoel van onbehagen.

Informele regels domineren in het sociale leven en zijn onderdeel van het sociale kapitaal. Een informele regel is dat ik iemand die voor mijn ogen verongelukt te hulp schiet. Maar als de formele regels zodanig zijn, dat ik juridisch aansprakelijk gesteld kan worden, dan zal ik ervoor passen om de betreffende persoon zelfs maar aan te raken.

Een informele regel is dat een accountant naar eer en geweten de verslaggeving van een bedrijf controleert. De accountant heeft zijn verantwoordelijkheden zeggen we. De formele regels van verslaggeving geven de accountant een kans om zich er achter te verbergen mocht er onverhoopt iets goed fout zijn met het bedrijf. Ook al is de accountant nalatig geweest, zolang hij zich heeft gehouden aan de formele regels, treft hem in ieder geval in juridisch opzicht geen blaam.

De bestuurder die in de ogen van velen teveel verdient, mag zich verschuilen achter de formele regels (“mijn beloning is conform de geldende codes”), maar doet daarmee misschien informele regels geweld aan.

Het verkeer kent tal van formele regels waaraan de deelnemers zich dienen te houden. Maar zoals het contrast tussen het verkeer in bijvoorbeeld Napels en Twente duidelijk maakt, bepalen informele regels hoe er gereden wordt. In Twente is de informele regel dat je rustig rijdt, goed achteruit kijkt en je aan de formele regels houdt. In Napels is de informele regel dat je alleen let op wat er voor je gebeurt, en verkeerstekens negeert zolang er geen agent te bekennen is.

Vanwaar de toenemende regeldruk? De dominantie van de bestuurders-logica naast die van de markt logica.

Als denker wil ik begrijpen hoe mensen denken. Hoe komt het dat mensen voor- spelbaar reageren in bepaalde situaties? Waarom roepen Jan en alleman om meer regels wanneer banken omvallen, hogescholen frauderen, en kinderen verwaarloosd aangetroffen worden? Waarom willen journalisten stevast weten wat een overheid “eraan gaat doen”. Hoe komt het dat de overheersende gedachte is dat regels problemen dienen op te lossen? Mensen zouden ook stevast kunnen roepen dat regels niet werken en dat de overheid zich nergens mee moet bemoeien. Maar dat zeggen ze vrijwel niet.

Werken de informele regels dan onvoldoende?

In de wetenschap hebben we daarvoor het begrip van de ‘frame’. Zeggen we dat het openbare spreken is ‘geframed’, dan bedoelen we dat er een collectieve manier van spreken is, met specifieke thema’s, onderwerpen, en gezegdes. Mensen roepen om meer en strengere regels omdat andere mensen dat ook roepen. Komen ze een probleem tegen, dan roepen ze bijna als in een reflex om regels. Want dat is wat hun ‘frame’ aangeeft.

De toenemende regeldruk zou dan een uitkomst zijn van een bestuurlijke logica, of wat de Franse filosoof Foucault 'governmentaliteit' heeft genoemd. Formele regels behoren tot het instrumentarium van bestuurders. Het dominante frame is dus het frame van een bestuurder.

Een dergelijk frame heeft een geschiedenis. Ze komt op en gaat weer voorbij. De bestuurlijke frame kwam opzetten als reactie op de crisis van de jaren dertig. Natuurlijk kenden westerse samenlevingen hun bureaucratieën, maar geïnspireerd door de technieken van centrale planning die de Sovjet Unie had geïntroduceerd, zagen westerse denkers een oplossing voor de economische chaos in hun tijd in een op wetenschap gebaseerd overheidsbeleid.

Een belangrijke bijdrage aan deze manier van denken leverde Jan Tinbergen, de Nederlandse econometrist en winnaar van de eerste Nobelprijs voor de economie in 1969. Tinbergen was een ingenieur. Hij bedacht in de jaren dertig dat dezelfde technieken die ingenieurs hanteren bruikbaar waren voor beleid. Door de economie als een machine te denken, en haar na te bootsen in een wiskundig model, zouden economen beleidsmakers het instrumentarium aanreiken waarmee deze hun doelen zouden kunnen realiseren, zoals een stabiele economie, en een redelijk verdeelde welvaart. Hij bepleitte daarmee een rationele, dus op wetenschappelijk onderzoek gebaseerde benadering van beleid.

Tinbergen ging in tegen de grote autoriteit in de economie van die tijd, de Britse econoom John Maynard Keynes. De laatste had net als Tinbergen gepleit voor meer bemoeienis van de overheid om de economie te stabiliseren. Maar Keynes geloofde niet in de rationele, op modellen gebaseerde, benadering van Tinbergen. Hij wilde eerder uitgaan van redelijkheid, dus van argumenten, en zorgvuldige afwegingen. De aanpak van Tinbergen was hem te mechanisch. Keynes zag niet hoe Tinbergen's rationele methode zou kunnen werken in een economie die beheerst wordt door irrationele sentimenten en driften.

De jonge en ambitieuze Amerikaanse economen van na de Tweede Wereldoorlog adopteerden de naam van Keynes – ze gingen door het leven als neo-Keynesianen – maar volgden de methode van Tinbergen. Rationaliteit won van redelijkheid. Althans in het denken en in de aanpak.

Deze manier van denken motiveerde een sterke uitbreiding van de overheid. Besloegen westerse overheden begin jaren dertig nog zo'n 20% van de economie, de meesten groeiden zo sterk dat ze in de jaren zeventig ongeveer de helft van de economie vormden. De consequentie was dat mensen steeds meer gingen denken

in termen van overheidsingrijpen, regulering, overheidsvoorzieningen, publieke goederen. Het gevolg was een governmentaiteit of bestuurdersmentaliteit.

Governmentaiteit duidt op een manier van denken. We zien haar functioneren in overheden maar ook in bedrijven en andere organisaties. Het staat voor een logica die zich richt op beheersing, controle, regels, programma's, protocollen, metingen en getallen.

In organisaties gaat het om management. Ongeveer tegelijk met Tinbergen's pleidooi voor de rationalisering van overheidsbeleid ontstond in het bedrijfsleven het besef dat ook bedrijfsprocessen gerationaliseerd moesten worden. Management werd iets dat je op de universiteit kon studeren, in MBA programma's. Daar leerden de managers in spe de wetenschappelijke technieken die zij nodig zouden hebben als professionele managers. De tijd van bazen die op hun intuïtie en autoriteit voeren, was voorbij. Althans zo werd gedacht.

Naast deze bestuurderslogica opereert de logica van de markt. Dat is een andere logica al heeft ze overeenkomsten met de bestuurderslogica. In de logica van de markt draait alles om transacties en prijzen als een cruciaal onderdeel daarvan.

De logica van de markt gaat ver terug. Tot in de vroege renaissance was deze logica verdacht omdat ze strijdig leek met de sociale logica die de belangrijke religies benadrukten. De historicus Michael Polanyi heeft laten zien hoe de logica van de markt verzet opriep vooral als het ging om arbeid en land. De gedachte dat de ene mens zou betalen voor de arbeid van een ander mens werd als immoreel gezien en ook door God gegeven land kon je natuurlijk niet verkopen voor een som geld.

Tegenwoordig is de logica van de markt sterk verweven met het alledaagse leven. Mensen zijn nu gewend geraakt te denken in termen van de transacties die ze op de markt verrichten. Geld is de maat van alle dingen geworden, althans zo is de overheersende gedachte. Armoede en rijkdom worden gedacht in termen van geld (en daarom worden remedies ook gezocht in overhevelen van geld – alsof het gebrek aan geld armoede betekent). Bedrijven zien het maximaliseren van winst als hun enige doel en het wel en wee van naties wordt afgemeten aan in geld uitgedrukte productie en inkomen. Alsof er geen andere maatstaven zouden zijn.

De gangbare politieke, maar ook de economisch wetenschappelijke discussie gaat over de twee logica's van de markt en bestuur (waar dan meestal gedacht wordt aan de overheid). Als er iets mis gaat in de markt, wijst men naar de overheid als

oplossing. Frustreert de logica van de overheid dan kijkt men vol verwachting naar de markt.

Interessant in dit verband is het onderscheid tussen liberalisme en neoliberalisme. (Het valt me op dat weinig mensen dat verschil kunnen duiden. Welnu, hier is het.) Liberalen denken vanuit de logica van de Markt. Voor hen is de Overheid een noodzakelijk kwaad. Neoliberalen denken vanuit de logica van de overheid en zien de logica van de markt als een beleidsinstrument. Zij vertegenwoordigen dus de 'governmentaliteit', door te denken dat je met allerlei instrumenten, inclusief de markt, de zaken kan sturen, beheersen en controleren.

Het neoliberalisme zet al drie decennia de toon in het publieke debat; de bestuurlijke logica domineert. In organisaties overheerst het management denken met haar nadruk op beheersing en controle. In de politiek overheerst de gedachte dat de bestuurlijke logica de beste is om problemen te trotseren. De markt is dan één van haar instrumenten.

Neem de toestanden in de financiële sector. Hoe treffend dat de sector die voor geld staat, nu het hoofdpijndossier vormt. In grote delen van de wereld zijn mensen nog nooit zo rijk geweest als nu, en waar gaat het over: geld en nog eens geld. En dat is omdat juist het geldsysteem, het financiële stelsel, niet werkt. En waar wordt dan over gepraat? Luister maar eens goed. Het gaat bijna uitsluitend over meer toezicht, strakkere regels, de rente, begrotingstekorten, en schulden. De vraag naar de werkelijke waarden van deze sector, naar waar ze goed voor is, raakt daarbij ondergesneeuwd, laat staan de vraag of geld misschien ook heel anders kan werken.

Neem de gezondheidszorg. Ook hier gaat het vooral over geld. De zorg is dat de gezondheidszorg te duur wordt, en daarmee onbetaalbaar. Zo gesteld liggen de oplossingen voor de hand: bezuinigen en meer geld vragen. Neoliberalen zetten marktwerking in als hun instrument. Socialisten zijn juist voor de versterking van bestuurderslogica omdat die garant kan staan voor eerlijke toegang en een eerlijke verdeling van de schaarse middelen. Maar misschien is de waardevolle oplossing wel elders te vinden (zoals ik straks zal duidelijk maken).

Neem het onderwijs. In deze sector hebben managers de macht genomen en gekregen, met als gevolg dat iedereen stuurt op getallen en rekent met geld.

Neem het Europa dossier. De Europa discussie wordt beheerst door discussies over geld (schulden vooral, maar ook de afdrachten), en de oplossing wordt steeds weer gezocht in regels en procedures, terwijl de vraag zou moeten zijn hoe het Europa

project kan bijdragen aan waardevolle samenlevingen, hoe het bijdraagt aan de versterking van democratische en sociale waarden.

Andere logica's zijn de sociale logica en de logica van de Oikos

De bestuurlijke en markt logica's hebben gemeen dat ze objectiverend en individualiserend werken. Prijzen en regels zijn voor iedereen hetzelfde. Zowel de sfeer van de Markt als die van de Overheid speelt een belangrijke rol in het dagelijks leven, maar in de meeste dagelijkse interacties verhouden we ons tot anderen zonder de bemiddeling van de Markt of de Overheid. Dan verkeren we in de Oikos of de Sociale sfeer.

De Oikos is de sfeer waarin we wezenlijke relaties onderhouden. Oikos staat voor thuis. Onze Oikos bestaat uit mensen met wie we een lotsverbondenheid ervaren, omdat ze familie zijn, of omdat we iets wezenlijks met hen delen. Voor veel Nederlanders is de Oikos hun gezin, of familie, maar er zijn andere verbanden denkbaar die voor mensen hun Oikos vormen. In de Oikos voeden ouders kinderen op, en verzorgen kinderen ouders. Velen delen hun vakantie met leden van hun Oikos, ze maken ruzie in de Oikos (zo leuk is de Oikos niet altijd), vieren verjaardagen, huwen en begraven. Niets is zo veranderlijk en dynamisch als de Oikos, maar het is de basis van waaruit mensen opereren in sociale verbanden, in de Markt en in de Overheid.



In de Sociale sfeer verhouden we ons tot anderen buiten de Oikos en zonder bemiddeling van de Markt (denk prijs) of de Overheid (denk regels). In deze sfeer verhouden we ons tot onze burens, hebben we collega's, vieren we sport-

overwinningen, sluiten we vriendschappen, manifesteren we onze identiteit, beleven we iets als vaderlandsliefde, zijn we lid van clubs en verenigingen, doen we aan politiek, vermaken we ons, zoeken we inspiratie en schoonheid, en gaan naar de kerk. Sociaal verkeer gebeurt vooral op basis van wederkerigheid: ik doe iets voor jou en jij doet iets voor mij zonder dat we duidelijk maken wat precies, hoeveel en wanneer. In die zin is een sociale interactie anders dan een markttransactie want in de laatste maakt de prijs de ruilverhouding expliciet. Ook spelen juridische contracten er geen rol van betekenis zoals ze dat wel doen in de Markt en voor de Overheid.

Misschien is het goed op te merken dat een commercieel bedrijf niet alleen in de Markt opereert. Natuurlijk koopt een bedrijf van andere bedrijven en verkoopt het aan haar klanten, maar ze functioneert voor een deel volgens de regels die het management opstelt, en dient zich te houden aan de regels van de overheid. Maar een bedrijf opereert ook in de Sociale sfeer in zoverre dat mensen in de organisatie met elkaar omgaan, relaties ontwikkelen en een bepaalde cultuur met elkaar vormen. Ook een bedrijf kent een sociale dimensie.

Informele regels komen tot stand in de Oikos en de Sociale ruimte. Ze zijn belangrijk voor het aangaan en onderhouden van relaties. Iedere familie heeft zo haar eigen informele regels (die bepalen of je al dan niet verwacht wordt op verjaardagen, of kinderen u zeggen tegen grootouders of niet, of er samen gegeten wordt of niet enzovoort). Collegialiteit bestaat bij de gratie van dergelijke, veelal impliciete regels. Zo leerde ik in de VS dat collegialiteit betekent dat je collega's te hulp schiet wanneer nodig, loyaal bent naar buiten toe (over collega's roddel je niet), en kwam ik erachter dat Nederlanders collegialiteit minder zwaar opnemen (althans dat is het geval op de universiteit). In de VS is de informele regel dat je vrijelijk je werk met anderen deelt; in Nederland leer je wantrouwig te zijn en jouw werk voor je te houden zolang het niet gepubliceerd is.

In tegenstelling tot de overheersende gedachte dat de wereld draait om geld (i.e. de logica van de Markt) en dat het goed functioneren van de markten afhankelijk is van overheden, geeft dit model aan dat een sterke Sociale sfeer bepalend is voor goed functionerende markten en overheden.

Het inzicht dat de samenleving ertoe doet, lijkt langzaam maar zeker door te dringen. Francis Fukuyama bracht het argument in zijn boek *Trust* (1996). Onder economen wijst Deirdre McCloskey op het belang van deugden. Robert Putnam heeft het begrip van sociaal kapitaal geïntroduceerd om aandacht te vestigen op het belang van sociale verbanden. En Philp Blond krijgt de aandacht van regeringsleiders, waaronder vooral zijn eigen Britse premier Cameron, met zijn campagne voor *The Big Society*.

***‘De regels zijn
leidend, niet
het eigen morele
kompas’***



Het is de samenleving die het doet, eerder en meer dan alle markten bij elkaar en eerder en meer dan de overheid. Als we dat ons beseffen, dan valt op hoe eenzijdig de politieke discussie is, hoe ze bijna uitsluitend gaat over het instrumentarium van de markt en de overheid, over geld en regels dus en vrijwel niet over de werking van de samenleving. Het gaat te veel over kwantiteiten en te weinig over kwaliteiten. We lijken ons blind te staren op alles dat in geld te meten is en zien over het hoofd wat werkelijk van waarde is.

Wordt weer eens geroepen “it’s the economy, stupid” – de slogan van de voormalige Amerikaanse president Bill Clinton – dan zou ik daartegen in roepen: “it’s the society, stupid.”

Huis versus thuis

Om duidelijk te maken wat ik bedoel, ga ik naar de wereld die u en ik waarschijnlijk het beste kennen. Ons thuis. Het is alsof we in publieke discussies vooral bezig zijn met ons huis, terwijl het ons gaat om het thuis. Het is alsof we elkaar afrekenen op de prijs die we voor ons huis hebben betaald, terwijl wat er toe doet is de waarde van ons thuis.

Het huis is concreet. Je kunt haar grootte precies aangeven, en je kan redelijk goed vaststellen wat haar marktwaarde is. Met mijn Gooise villa doe ik het dan erg goed (al heeft een bank een aanzienlijk aandeel). Maar wat zegt dat werkelijk? Wat er uiteindelijk toe doet is de kwaliteit van het thuis dat mijn vrouw en ik hebben gerealiseerd. Misschien woont u in een goedkoper huis, maar is het bij u thuis veel gezelliger, warmer, en gewoon beter dan bij ons. Dan bent u toch rijker dan wij?

Het realiseren van een thuis is het grote werk. Jazeker, iedere maand betaal ik de hypotheek, en onlangs is de schilder geweest voor wat klussen. Maar het gedoe dat het huis vraagt, staat in geen vergelijking met alles wat we iedere dag weer doen om een thuis te realiseren. We ruimen op, koken, praten, maken ruzie, hebben lief, zorgen, gaan op vakantie, organiseren etentjes en feestjes, winkelen, werken in de tuin, luisteren naar muziek, lezen, bezoeken het theater, en dat allemaal voor dat thuis van ons.

Als je daarbij stil staat en ook nog eens om je heen kijkt, wordt duidelijk wat een kunst het is om vorm te geven aan het thuis, om de kwaliteiten te realiseren die van een huis een plek maken waar je graag thuis bent.



Huis
Instrumenteel
Groei
Kwaliteit
Regels



Thuis
Waarde
Bloei
Kwaliteit
Geen regels

Maar hoe veeleisend dat alles ook is, gesprekken tijdens etentjes (vooral als economen, accountants, juristen, managers en dokters aanschuiven) gaan weer gauw over de hypotheek, de prijs, de verbouwing, over het huis dus. Misschien omdat dat soort onderwerpen gemakkelijker zijn om over te praten. De hypotheekrente is zogenaamd concreet. Kan je direct de eurocrisis aanhalen, en voor je het weet heb je een discussie over het financiële stelsel. Maar daar gaat het niet om in het leven van alledag. Wat er werkelijk toe doet zijn de kwaliteiten van de inhoud, van het thuis. Wat u en ik willen weten is hoe we een relatie goed houden, hoe we goed voor onze kinderen kunnen zorgen, hoe we de sfeer thuis kunnen verbeteren, en andere levenszaken.

In de politiek is het niet anders. In de politiek is het thuis de samenleving, en het huis alles wat het samenleven faciliteert zoals de overheidsvoorzieningen, de wegen, de elektriciteit, het financiële stelsel, het recht, het marktsysteem, en bedrijven. Waar het om zou moeten gaan, zijn de kwaliteiten van de samenleving. Al het andere is daar dienstbaar aan, en dus ondergeschikt.

Die samenleving doet er toe. Ze doet er heel veel toe. Als Nederlanders in de ene enquête na de andere hun onvrede met de samenleving uiten – het zou er te kil, te hard en te afstandelijk aan toegaan – concludeer ik dat de respondenten een sterkere samenleving willen. Die behoefte leid ik ook af uit de gretigheid waarmee mensen links en rechts, in het bedrijfsleven, in de zorgsector, bij woningbouwcorporaties en ga zo maar door, willen praten over thema's als vertrouwen, leiderschap, authenticiteit, inspiratie, gemeenschap, maatschappelijk verantwoord ondernemen, waarden, creativiteit en de menselijke maat. Op een of andere manier zoeken mensen in dergelijke discussies naar wat ons verbindt met onszelf en vooral wat ons verbindt

met de ander. De aanhoudende nadruk op winst, prijs, regels, en bureaucratische belemmeringen – het gereedschap van de Markt en de Overheid – , lijkt een gevoel van vervreemding op te roepen. En dat richt de aandacht op “samen”, als in samenwerking, verbinding, samenleving.

Gemeenschappelijke goederen zijn het belangrijkste

De logica van de markt is goed voor het verhandelen en realiseren van private goederen zoals huizen, auto's, computers, therapieën, en adviezen. De bestuurlijke logica is geschikt voor het realiseren van collectieve goederen zoals een weggennet en schone lucht. De logica's van de Oikos en de Sociale sfeer zijn goed voor het realiseren van gemeenschappelijke goederen, en die zijn het allerbelangrijkste.

Voorbeelden van gemeenschappelijke goederen zijn vriendschappen, clubs, buurten, wetenschappelijke kennis, de kunsten, collegialiteit, cultuur, en gezinnen. Vraag mensen wat hun belangrijkste bezit is, en een meerderheid zal antwoorden: mijn gezin, mijn kinderen, of mijn vrienden.

Merk op dat we die goederen niet kunnen kopen en ook de overheid kan ze niet realiseren. Vriendschappen realiseren we zelf, in de Sociale sfeer.

Je kan zeggen dat je een vriendschap hebt, of bezit, maar dat bezit is niet juridisch. Je deelt jouw vriendschap met je vriend. Vriendschap is een gedeeld goed. Zo ook een buurt, een groep collega's, een club, en een cultuur (de Nederlandse cultuur is van de Nederlanders). Vriendschappen zijn goed voor van alles en nog wat; daarom zijn ze waardevol. Een goede buurt is dat ook, net zo goed als de academische gemeenschap.

Dat in het bestuurlijk frame geen aandacht is voor de gemeenschappelijke goederen is niet gek, want de regels en procedures van de bestuurlijke logica hebben geen vat op dergelijke goederen. Hetzelfde geldt voor de marktlogica. Maar dat economen dergelijke goederen niet herkennen en erkennen is een ernstige tekortkoming. Dat ze moeilijk te formaliseren en niet tot getallen te reduceren zijn, is geen excuus.

Informeel regels spelen een grote rol bij de realisatie en de in stand houding van gemeenschappelijke goederen. Vrienden hebben impliciete afspraken over de waarde van gunsten over en weer (“als ik nu betaal, betaal jij de volgende keer”). Ieder gezin heeft een eigen cultuur, met specifieke waarden en normen (“je mag alleen vriendjes meenemen als je eerst even belt”).

De kwaliteit van gemeenschappelijke goederen is bepalend voor de ervaring van levensgeluk. Ze is ook bepalend voor het vertrouwen in de samenleving.

Het onderhouden van gemeenschappelijke goederen vraagt immers om vertrouwen. Een geweldig gezin draagt bij aan de weerbaarheid en het zelfvertrouwen. Dat geldt ook voor goede vriendschappen. Lidmaatschap van een kerk of een sportclub geeft een gevoel van verbondenheid en een sterke buurt geeft een gevoel van veiligheid. In het tegenwoordig zo populaire onderzoek naar geluk blijkt steeds meer hoe belangrijk vriendschappen en andere sociale verbanden zijn voor de gelukservaring.

Crowding out and crowding in

De logica's van de markt en het bestuur zijn in allerlei situaties effectief en noodzakelijk maar ze kunnen ten koste gaan van informele regels en de kwaliteiten van gemeenschappelijke goederen. We noemen dat crowding out.

Omdat de overheid de zorg regelt, kan ik een buurvrouw met problemen doorverwijzen naar de autoriteiten. Omdat de politie verantwoordelijk is voor de veiligheid in de buurt, hoef ik mijn bed niet uit als ik iets bij de burens hoor. Toen de overheid het beheer overnam van woningbouwcoöperaties en kruisverenigingen raakte de solidariteit die hun oprichting had gemotiveerd, zoek. De oorspronkelijke woningbouwcoöperaties waren van de bewoners, nu zijn ze van niemand meer. De kruisverenigingen zijn nu het bezit van hun aandeelhouders, van hun financiers dus. In alle gevallen is sprake van crowding out.

Ook de marktlogica verdringt gemeenschappelijke goederen. Beginnen bedrijven meestal als een gezamenlijk initiatief van vrienden of kennissen, bij succes dwingt de markt tot schaalvergroting, professionalisering van het management, en aandeelhouderschap, en al gauw is het gemeenschappelijk gevoel van het begin kwijt. Als mensen goedkoper kunnen inkopen bij de supermarkt, dan lopen ze de bevriende kruidenier om de hoek voorbij. Inspelend op die neiging, heeft de grote Amerikaanse winkelketen K-markt een kaalslag in tal van Amerikaanse steden veroorzaakt en daarmee een ontwrichting van het lokale leefklimaat.

Ook informele regels kunnen de klos worden van formele regels. Op de universiteit was de informele regel dat je collega's helpt, en inspringt waar nodig. Met de nu dominante management logica zijn alle taken geregeld en in getallen uitgedrukt. Wanneer we nu inspringen voor een collega, dan willen we weten hoe deze nieuwe inspanning verrekend wordt. Als dat niet gebeurt, dan is de vraag waarom we zo ons best zouden doen.

Crowding in komt ook voor. In dat geval versterken formele regels informele regels. Was de informele regel dat je niet ongevraagd een sigaret opsteekt in een besloten

ruimte, het rookverbod heeft ertoe bijgedragen dat de vraag of gerookt mag worden niet eens meer gesteld wordt. (Hier schrijft een niet roker.)

Omdat het zoveel makkelijker is te spreken over formele regels, en over het gedrag dat ze veroorzaken, en omdat informele regels moeilijk te vatten zijn, worden de crowding out en crowding in effecten meestal over het hoofd gezien of gewoonweg genegeerd.

Kinderachtig gedrag

Het leven met informele regels vereist sociale en culturele vaardigheden. Iedere cultuur heeft specifieke regels die veelal moeilijk te achterhalen zijn. In Japan zijn er bijvoorbeeld andere regels die bepalen wie voorgaat wanneer een groepje mensen bij een deuropening komt dan welke wij in Nederland gewend zijn. Bij ons laten mannen vrouwen voorgaan. In Japan gaat degene met de hoogste sociale status voor. Laat ik dus een jongere vrouwelijke Japanse collega voor dan ervaart zij sociale schaamte. Wanneer formele regels de overhand krijgen, zoals dat gebeurt wanneer de bestuurlijke logica domineert, richten mensen zich op deze regels en verliezen hun gevoel voor de informele regels. Dit is het TomTom effect. Koers ik op het digitale navigatiesysteem, dan verlies ik al gauw mijn gevoel voor de juiste richting. Een dergelijk effect doet zich voor wanneer de ethische regels in een organisatie expliciet worden gemaakt. Men gaat zich dan richten op die regels en verliest het gevoel wat wel en niet kan in schemergebieden. In geval van problemen kan men zich dan altijd beroepen op de expliciet gemaakte regels.

Formele regels nemen in zekere zin de verantwoordelijkheid van mensen weg. Door accountants aan regels te binden, verwatert hun verantwoordelijkheid voor betrouwbare verslaglegging. De regels zijn leidend, niet het eigen morele kompas.

Het niet nemen van de eigen verantwoordelijkheid is kinderachtig gedrag. Het is kinderachtig om zich achter de regels te verschuilen en het gezonde verstand en de morele gevoelens uit te schakelen.

Kinderachtig is ook het passieve agressieve gedrag waarmee professionals op nieuwe regels reageren (ja zeggen en nee doen).

Volwassen gedrag is het nemen van verantwoordelijkheid en het handelen naar de eigen waarden en die van de organisatie. Dat gedrag wordt vooral bevorderd in de Sociale sfeer.

'The Big Society'

Het besef van de cruciale rol van de sociale logica klinkt ook door in de eerder genoemde campagne van Phillip Blond in Engeland voor de 'Big Society'. Het gaat

er hierbij om dat mensen min of meer spontaan van allerlei initiatieven nemen in de zorg, in de kunsten, in buurten, op het internet, in lokale gemeenschappen. Dat gebeurt natuurlijk altijd al, alleen vestigt de ‘Big Society’ er de aandacht op, en genereert het waardering voor al die initiatieven.

Maar inmiddels dreigt de Big Society een instrument te worden voor het Brits overheidsbeleid. Hoe burger participatie te bevorderen? Hoe ondernemingen aan te zetten tot maatschappelijk ondernemen? Hoe mantelzorg te stimuleren? De regering van Cameron wil die vragen graag beantwoorden. We zouden die wijze van denken neo-socialisme kunnen noemen, als tegenhanger van het neo-liberalisme. In dit geval is niet de markt logica een beleidsinstrument, maar de sociale logica. Neo-socialisme is onderdeel van het framen in termen van de bestuurders logica.

In een discussie met ambtenaren probeerde ik duidelijk te maken dat spreken over burgerparticipatie de omgekeerde wereld is. Het is denken vanuit het perspectief van de bestuurder. Want het komt de bestuurders goed uit als u en ik ons als burgers manifesteren en participeren in hun programma’s. Het was moeilijk dit punt duidelijk te krijgen totdat een ambtenaar aangaf het te begrijpen en met het voorstel kwam om in plaats van over burgerparticipatie te spreken over ambtenaarparticipatie.

Het gaat er dus om dat u en ik onszelf zien als mensen die mee willen doen in de samenleving en ieder een eigen bijdrage willen leveren. Als de overheid te groot is, en de formele regels te nadrukkelijk opgelegd, hebben mensen de neiging afstand te nemen, zich te beroepen op de overheid, en, als in hun ogen deze nalatig is, te kankeren op een falende overheid in plaats van zelf het initiatief te nemen. Het gaat om het spontane eigen initiatief.

Zo heeft een aantal mensen in mijn buurt het initiatief genomen om iedere dag tijdens het wandelen van de hond rotzooi mee te nemen. Matthijs Lieveart, een Rotterdamse kunstenaar, legde een bordje neer bij het strand met als opschrift ‘Doe mee, verlos de zee’, met daarnaast plastic en andere rotzooi die hij van het strand had gehaald. Al gauw werd dat stapeltje een flinke berg en nu heeft Natuurmonumenten containers geplaatst om het spontaan opgehaalde rotzooi te verzamelen en weg te voeren.

Zo zag Friedrich Hayek, de liberale econoom, het ook. Al denken veel mensen bij hem aan markten die spontaan opkomen, hij had nadrukkelijk oog voor dit soort sociale initiatieven. Hij wijst daarmee naar wat ik de sociale sfeer noem, met haar Sociale logica. Mensen sluiten spontaan vriendschappen, vormen clubs, verenigen zich,

richten politieke partijen op, zamelen kleren in, vormen burgerwachten, maken kunst, dragen bij aan sites als Wikipedia. Ze doen dat alles zonder dat formele regels dat afdwingen of zonder dat daar een monetaire vergoeding tegenover staat.

Bestuurders vragen zich direct af: hoe organiseren we die spontane initiatieven? Hoe zorgen we ervoor dat mensen actief zijn? Een andere, en wellicht betere vraag is: wat doen wij om spontane initiatieven te frustreren, tegen te gaan en te dwarsbomen. Het uitgangspunt zou kunnen zijn dat mensen een onderdeel willen zijn van hun samenleving. Mensen zijn sociale dieren en willen zich verbinden met de groep. Hoe zou het kunnen dat mensen zich terug trekken, minder gauw geneigd zijn vrijwilligerswerk te doen? Zou dat kunnen zijn dat er teveel bestuurd wordt, dat te veel vanuit de bestuurderslogica gedacht wordt, dat de 'governmentaliteit' te ver doorgeschooten is?

Vakmanschap als voorbeeld

Een belangrijk slachtoffer van de bestuurderslogica is het vakmanschap. Jarenlang heeft de overheidsbeleid ten aanzien van het onderwijs cognitieve vaardigheden gestimuleerd ten koste van creatieve en handvaardigheden. In organisaties dicteerde de neoliberale bestuurderslogica dat alles afgestemd diende te worden op de cliënt. Het belang van de patiënt of de student stond voorop. Artsen, verplegers en docenten werden in die logica middelen (zie bijvoorbeeld Richard Sennet, de Ambachtsman (2008)).

Het management ziet de wereld in spreadsheets, waarin vakmensen voorkomen als een factor van productie. De resultaten komen in de vorm van getallen (als in rendementen en evaluaties). De logica van het management dwingt af dat vakmensen inwisselbaar zijn. Ik word als docent geacht mijn lesmateriaal zo goed vastgelegd te hebben dat mocht ik onder de tram komen, iemand anders zo mijn plaats in kan nemen. Dat alles is efficiënt en zorgt voor de 'studeerbaarheid'. Maar deze benadering gaat wel ten koste van het vakmanschap.

Vakmanschap van de docent, de arts, de verpleegster, de loodgieter, de kunstenaar, en de huisschilder heeft te maken met deskundigheid, met de toewijding, met het vermogen kennis over te dragen aan 'leerlingen', aan de toekomstige vakmensen dus, en hen te stimuleren en te inspireren. Vakmensen dienen elkaar kritisch te volgen want uiteindelijk zijn zij degenen die kwaliteit kunnen beoordelen beter dan wie dan ook. Een andere schilder kan beoordelen of mijn schilder het goed gedaan heeft. Dat geldt ook onder doktoren, docenten en stukadoors. Studenten hebben allerlei meningen over hun docenten, maar wij docenten kunnen uiteindelijk het beste beoordelen wat een goede docent is. De collega die haar studenten uitdaagt, hen dwingt op de

tenen te gaan staan, vind ik goed. Dat een aantal studenten haar negatief evalueren is eerder een bevestiging van haar kwaliteiten dan een de ontkenning die een bestuurder zou kunnen concluderen. Woon ik colleges bij van collega's die goed geëvalueerd worden, dan kan het voorkomen dat ik de colleges te gemakkelijk vind, met teveel toeters en bellen en te weinig kritische inhoud.

Ik wil hiermee aangeven dat vakmanschap een sterke sociale logica nodig heeft. Vaklieden hebben elkaar nodig om de kwaliteiten van hun vak te borgen, om zich te ontwikkelen en om te kunnen bloeien. De gedachte van de gilde was nog zo gek niet, al geeft de geschiedenis van de gilde aan dat de logica's van de markt en de overheid nodig zijn omdat degelijke organisaties geneigd zijn zich te richten op de eigen behoeftes en zij daarmee het belang van de grotere gemeenschap uit het oog verliezen.

Organisaties van vakmanschap zouden het alternatieve antwoord kunnen zijn op mistoestanden. In plaats van meer toezicht op ziekenhuizen, strengere regels voor het hbo en het wo, en een verdere bestuurlijke inkadering van het financiële stelsel, zouden de vaklieden zich kunnen organiseren en door middel van intervisie en supervisie en aan de hand van gedeelde waarden de kwaliteiten van hun vak borgen. Het gaat er dan om dat collega's elkaar aanspreken, waardering uitspreken wanneer die verdiend is, en duidelijke kritiek geven wanneer die nodig is. Het optimaal functioneren van alle collega's is dan een gemeenschappelijk belang want iedere collega die een scheve schaats rijdt, werpt een schaduw over de gehele beroepsgroep.

Een dergelijke samenwerking is ongetwijfeld gebaat bij een aantal formele regels. Maar ze werkt alleen bij de gratie van een reeks informele regels die de vaklieden geleidelijk en spontaan met elkaar ontwikkelen.

Wat te doen?

De vraag die nu onvermijdelijk komt, is wat 'we' hieraan kunnen doen. Het 'we' wijst in de regel op politici en de Overheid. Maar mijn punt is juist dat het belangrijke 'we' mensen zijn zoals u en ik, mensen die dagelijks bezig zijn met van alles en nog wat. Het is niet dat een Overheid de samenleving kan maken zoals 'we' dat willen. Daarvoor is de Overheid teveel afhankelijk van wat door de samenleving heen gebeurt. Het gaat om burger initiatieven, om groepen mensen die opkomen voor solidariteit, een gezellige buurt, het milieu, de das, andere dieren, de Hoge Veluwe, spirituele vernieuwing, gezondheidszorg, samenwerking met andere Europeanen enzovoort.

Daarmee is niet gezegd dat politici zich geheel afzijdig dienen te houden. Dan doen ze ook niet want al hun werk in politieke partijen is werken aan een sterkere samenleving. Gaat het over overheidsregels dan zouden ze kunnen werken aan ruimte voor

zelfregulering in wijken, voor initiatieven in buurten, aan ruimere aftrek voor giften en het matchen daarvan (in plaats van subsidies om niet), en aan meer zelfstandigheid van scholen en universiteiten. En het zou een idee zijn om coöperatieven en verenigingen meer en nieuwe ruimte te geven om maatschappelijke goederen te realiseren.

En het kan ook geen kwaad als u en ik ageren tegen de toenemende verantwoordelijkheid die aan bedrijven toebedeeld wordt. Het lijkt nu wel of de overheid haar verantwoordelijkheid voor de kunsten en van allerlei sociale doelen aan commerciële organisaties wil overdoen. Dat maatschappelijk ondernemen klinkt goed, maar het is niet de eerste verantwoordelijkheid van bedrijven. Het gaat om de mensen die binnen en buiten bedrijven werken en leven. Het zijn de mensen die het moeten doen.

Want de mensen maken de samenleving, niet de Overheid en niet het bedrijfsleven.

Want het zijn mensen zoals u en ik, en niet bedrijven en niet de Overheid, die zich af kunnen vragen waar het allemaal om gaat, wat een betekenis- en waardevol (samen) leven is, om te bemerken dat wat mensen met andere mensen delen bijna altijd het meest betekenisvolle en waardevolle is dat zij bezitten. Vandaar dit pleidooi voor een sterke samenleving en voor respect voor en waardering van informele regels.

De auteur

Arjo Klamer is hoogleraar culturele economie aan de Erasmus Universiteit. Hij is actief betrokken bij maatschappelijke discussies over de rol en financiering van de kunsten en de euro. Eerder doceerde hij lange tijd in de VS. Hij werkt momenteel aan een boek met als werktitel: de economie als menswetenschap.



***‘Inspecteurs moeten
handelsreizigers
in goede praktijken
worden’***

II.

De handelsreiziger in goede praktijken

Prof. dr. E. Tonkens

Regeldruk verminderen is niet moeilijk. Hieronder zeven voorstellen.

1. Meer regels, minder verantwoording!

Als u met de auto van Rotterdam naar Den Bosch bent gereden, hoeft u geen ellenlange formulieren in te vullen om aan te tonen dat zich op elke snelweg, rotonde of provinciale weg en woonerf wel aan de regels gehouden hebt. U hoeft niet te verklaren dat u steeds niet harder reed dan toegestaan, dat u niet in slaap viel en stopte bij stoplichten, stopborden of voorrangswegen. U hoeft zich alleen aan de regels te houden. Het is aan de overheid om dat te controleren. Die doet dat steekproefsgewijs.

Kom daar in de publieke sector eens om. In de zorg en het onderwijs moet je bijna iedere handeling vastleggen. Vaak komt dat doordat de regels zelf niet duidelijk zijn. Neem de kinderopvang. De wet van begin deze eeuw is bijzonder regelarm: er is vrijwel niets in geregeld over kwaliteitseisen, opleidingseisen, van personeel, eisen aan de ruimte etc. Vervolgens kwamen er schandalen aan het licht van slechte kwaliteit, zoals bij het Hofnarretje. Meer toezicht, riepen politici verontwaardigd! Dus moest de inspectie geïntensiveerd. Die eist meer verantwoording. Dat kost tijd en geld die niet meer besteed kan worden aan kinderopvang zelf. De pedagogische kwaliteit gaat omlaag, de verantwoordingsdruk omhoog. Terwijl er gewoon duidelijker regels nodig zijn over opleidingseisen en andere kwaliteitseisen. Dan kan de verantwoording minder.

We hebben dus meer regels nodig, niet minder, om bureaucratische ballast tegen te gaan. In het verkeer behoeden regels ons voor verantwoordingsdruk.

2. Verantwoordingseis erbij? Dan eerst een eis er af!

De hedendaagse meelust is bijna ontembaar. In welke ziekenhuizen vallen de meeste doden, willen we weten. Maar dat roept nieuwe vragen op: hoe hangen sterftcijfers samen met de populatie in de regio, de specialismen van het ziekenhuis en de aanrijtijd van de ambulances? Elke verantwoordingseis roept nieuwe verantwoordingseisen op.

Om dat af te remmen moet de regel zijn: er mag pas een verantwoordingseis bij als er in ruil daarvoor eentje wordt afgeschaft. Het aantal patiënten met doorligwonden was bijvoorbeeld jarenlang een goede indicator voor nu mensen gemiddeld nog maar een paar nachten in een ziekenhuis blijven is deze maatstaf minder betekenis geworden.

Kun je niets bedenken wat afgeschaft kan worden, dan kan ook je voorstel voor een nieuwe verantwoordingseis niet in behandeling genomen worden. Deze regel stimuleert ook de discussie over overbodige regels: die wordt hiermee veel concreter.

3. Verantwoordingsgevoel is belangrijker dan feitelijke verantwoordingsdruk

Bij veiligheidsbeleid zijn we er aan gewend de feitelijke veiligheid en het veiligheidsgevoel te onderscheiden: beide zijn relevant, en je kunt problemen met veiligheidsgevoel niet meer afdoen door op de feitelijke veiligheid te wijzen.

Zo moeten we ook verantwoording onderscheiden van verantwoordingsdruk. In de zorg en het onderwijs bijvoorbeeld ervaren mensen al snel een enorme verantwoordingsdruk, ook als de tijd die ze aan verantwoording besteden niet altijd zo hoog is. ‘Zie je wel zo erg is het niet’ zeggen beleidsmakers en managers dan. Maar de verantwoordingsdruk is erg hoog doordat mensen reeds het gevoel hebben te weinig tijd voor hun werk te hebben en leerlingen en patiënten permanent tekort te doen. Iedere vijf minuten die je aan verantwoordingsformulieren moet besteden zijn er dan al vijf teveel. Naarmate de ‘eigenlijke’ taak meer onder druk staat, mag je dus minder verantwoordingstijd eisen en moet de overheid dus meer zelf aan het werk.

4. Handelsreizigers in goede praktijken

Inspecteurs moeten weer handelsreizigers in goede praktijken worden. In de zorg en het onderwijs bijvoorbeeld is er de veelgehoorde klacht onder zorgverleners en docenten dat ze van alles moeten invullen waar ze nooit iets van terughoren. Basis-schooldocenten voor ieder kind met leerproblemen een heel telefoonboek bijhouden. Dat kost kostbare tijd die niet aan leerlingen besteed kan worden en waar de meeste docenten dus ook niet voor gemotiveerd zijn. En wie heeft er ooit profijt van al die informatie in dat telefoonboek? Werknemers gooien ze er eerder met de pet naar en krijg je zogenaamde data die weinig op de realiteit gestoeld zijn, wanneer ze verantwoording mee ze het zinloos vinden. Wanneer verantwoording voor henzelf ook informatie oplevert waar ze van kunnen leren, werken ze er harder en meer secuur aan mee.

Ooit waren inspecteurs (van onderwijs of volksgezondheid) handelsreizigers in goede praktijken. Ze bezochten een instelling en wat daar goed ging, namen ze mee naar

de volgende instelling: zo kun je het ook eens proberen. **Het beeld van handelsreiziger kan ook nu inspireren: deskundige betrokkenen of juist buitenstaanders die bij anderen over de heg kijken of met elkaar meekijken.** Visitatie, intervisie en supervisie, met de nadruk op gesprek en verbetering, niet op de registratie en controle. Weg met dat telefoonboek over kinderen met leerproblemen; enkele verslagen bijvoorbeeld van intervisiegesprekken en gesprekken met ouders moeten volstaan om met hulp van de reiziger in goede praktijken de kwaliteit nog meer te verbeteren.

5. Meer steekproefsgewijze in plaats van permanente verantwoording

Heel veel handelingen zijn routine en keren elke week of elke dag weer terug. Het is dan onzinnig om die het hele jaar te moeten registreren. Een paar weken per jaar precies bijhouden waar je je tijd aan besteedt is zinvol, maar dat iedere dag weer doen is bij repetitief werk onzinnig en zal dus ook niet betrouwbaar ingevuld worden. Veel verantwoording kan steekproefsgewijs in plaats van elke minuut weer.

6. Bied altijd een voorgedrukte standaardoptie

Hemeltergend is vaak de regeldruk op burgers die uitgaat van losse, anonieme en vaak tegenstrijdige eisen van instanties. Instanties die onbegrijpelijke formulieren sturen om je sommen te betalen, die iets niet toekennen omdat je niet precies hebt ingevuld wat ze wilden horen, en die vervolgens alleen bereikbaar zijn via onbereikbare telefoonlijnen en onbegrijpelijke internetformulieren waar je op vastloopt en dan weer helemaal opnieuw moet beginnen. De complexiteit aan formulieren en vragen die je moet invullen om bijvoorbeeld kinderopvangtoeslag of AWBZ-zorg te krijgen is vaak gekmakend, zoals treffend te lezen is in het recente boekje *De brievenbus van mevrouw de Vries* van Steven Steinmetz. Vaak gaat het daarbij om mensen die zulke voorzieningen nodig hebben omdat ze zulke formulieren niet (meer) zelf in kunnen vullen. Die ze dan moeten sturen naar instanties die al heel veel van hen weten of kunnen weten. Om de formulierendruk te verminderen zouden de instanties zelf al, naar voorbeeld van de belastingdienst, hun kennis over de betreffende persoon kunnen invullen, zodat deze alleen nog maar hoeft te checken of dit klopt. Daar waar privacywetgeving in de weg staat, moeten burgers met een eenvoudige handeling kunnen aangeven dat zij hun privacy met het oog op deze formulieren willen opgeven.

7. Verbied formulieren en sluikreclame voor 80+ers en mensen met een IQ onder de 80

Oude mensen en mensen met een laag IQ mag je niet belasten met onbegrijpelijke formulieren en zogenaamde onmisbare aanbiedingen die dreigend zeggen dat ze een dief van hun eigen portemonnee zijn of dat ze veel te veel betalen. Niet van de overheid en ook niet van verzekeraars, brillenverkopers, thuiszorginstellingen

en andere papieropdringers die oude en minder geleerde mensen in angst en verwarring brengen. Dat moet simpelweg verboden worden.

Langdurige relaties met instellingen en bedrijven (zoals verzekeraars) moeten gestimuleerd en beloond worden. Als ik 80 jaar aan dezelfde verzekeraar heb betaald wordt het voor die verzekeraar een kwestie van eer om mij niet meer met ‘informatie’ of reclame te belasten. Ik hoef dan echt geen kraamzorg meer en ook geen goedkopere verzekering. Ook langdurige loyaliteit met een commerciële partij, zoals een energiebedrijf, moet met meer zorgzaamheid en minder bureaucratische ballast worden beloond.

De auteur

Evelien Tonkens is bijzonder hoogleraar Actief Burgerschap bij de afdeling Sociologie en Antropologie van de Universiteit van Amsterdam. Zij verricht onderzoek naar veranderende idealen en praktijken van burgerschap. Zij schreef onder andere: *Mondige burgers, getemde professionals* (Van Gennep 2008), *De beste de baas? Prestatie, respect en solidariteit in de meritocratie* (met Tsjalling Swierstra AUP 2008,), *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk* (Sun-Trancity 2009), *Spugen op kleine leiders* (Van Gennep 2009), *De onbeholpen samenleving* (met Menno Hurenkamp, AUP 2011), *Participation, responsibility and choice. Summoning the active citizen in western European welfare states* (AUP, met Janet Newman), *De onbeholpen samenleving* (met Menno Hurenkamp, AUP 2011), en *Crafting citizenship. Understanding tensions in modern societies* (met Menno Hurenkamp en Jan Willem Duyvendak) (Palgrave 2012).

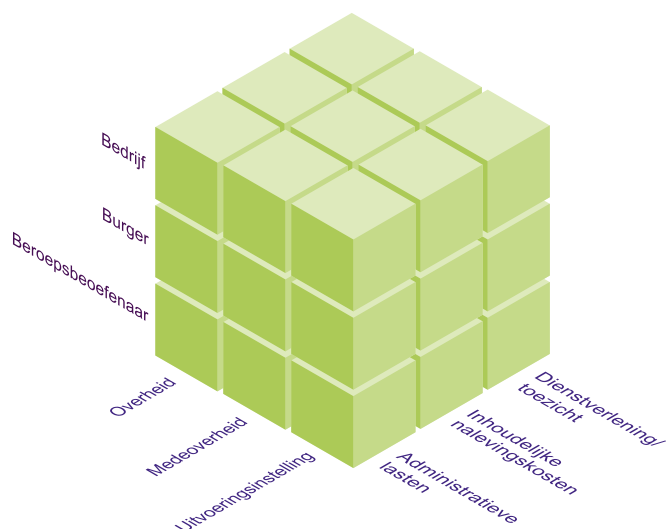
III.

Merkbaar minder regeldruk: de praktijk

Praktijkonderzoek

Belangrijk bij de gedachtevorming over merkbaar minder regeldruk is het perspectief van het bedrijf, de burger en de beroepsbeoefenaar. Wat zijn hun ervaringen? Welke geslaagde of minder geslaagde voorbeelden over merkbaar minder regeldruk kunnen de doelgroepen noemen? Hoe zit het met hun verwachtingen? Wat verwachten bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren van ‘de overheid’ en uitvoeringsinstellingen zodat hun regeldruk merkbaar vermindert? En welke ideeën leven bij de doelgroepen? Wat kunnen zij zelf in gang zetten om hun regeldruk merkbaar te beperken? En hoe kan de overheid daarbij helpen?

In opdracht van Actal heeft USBO Advies een praktijkonderzoek¹ uitgevoerd. Twee actuele beleidsterreinen zijn van alle kanten en met alle aspecten belicht: alle vormen van regeldruk, ongeacht de aard en herkomst, alle doelgroepen en tenslotte de invalshoek van overheidsinstellingen/uitvoeringsinstellingen.



Twee uiteenlopende domeinen: Omgevingsrecht en Langdurige Zorg

De praktijk van twee zeer uiteenlopende beleidsterreinen is onder de loep genomen: het omgevingsrecht en de langdurige zorg. Deze werkwijze maakt het mogelijk om te zien of de resultaten verschillen per sector of dat er meer algemene conclusies getrokken kunnen worden over merkbaar minder regeldruk.

In het **omgevingsrecht** is met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een grote variëteit aan vergunningen met betrekking tot natuur, bouwen, milieu en water samengevoegd. Er is rechtstreeks contact tussen burgers/ondernemers en de overheid. Burgers en bedrijven ervaren vooral regeldruk als gevolg van onvoldoende kennis en deskundigheid bij de betrokkenen. Het wordt als vanzelfsprekend gezien dat in de afgelopen jaren procedures voor een groot deel zijn gedigitaliseerd in het omgevingsloket online (OLO) en vergunningen zijn samengevoegd. De geboekte vooruitgang wordt nauwelijks beseft.

De **langdurige zorg** betreft een geschakelde keten waarin meerdere partijen van elkaar afhankelijk zijn. Hier springen ontwikkelingen rondom de AWBZ-brede zorgregistratie (AZR) en het Jaardocument Maatschappelijke verantwoording (JMV) in het oog, maar ook indicatiestelling, incidentmelding, eigen instellingsbeleid en afstemming in ‘de keten’ komen duidelijk naar voren. De betrokkenen ervaren vooral regeldruk als gevolg van onderlinge afhankelijkheden en stapeling. Als merkbare verminderingen van de regeldruk worden de zelfsturende teams en de SIP's (Standaard Indicatie Protocollen) genoemd. Als voorbeeld voor zelfsturende teams wordt buurtzorg vaak genoemd. De SIP's hebben betrekking op de indicatiestelling voor zorg: na invullen van het SIP gaat het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) in principe over tot een indicatiebesluit, waardoor de zorgaanbieder direct zorg kan inzetten.

Hieronder staan de belangrijkste verschillen kort samengevat.

	Domein: Omgevingsrecht	Domein: Langdurige Zorg
Interactie	Directe contacten tussen burger/ondernemer en overheid.	Geschakelde keten met meer onderlinge afhankelijkheden.
Ervaren regeldruk	Hoge mate van ervaren regeldruk vooral door onvoldoende deskundigheid bij betrokkenen.	Hoge mate van ervaren regeldruk vooral door afhankelijkheid en stapeling.
Voorbeelden merkbare vermindering regeldruk	OLO, vergunningencheck	Zelfsturende teams en SIP's

Tegelijkertijd hangen de verschillen ten dele samen met het gekozen perspectief. Bezien vanuit het perspectief van de overheid (of vanuit het brede maatschappelijke perspectief) gaat het om verschillende beleidsterreinen en daarmee om andere belangen die worden gediend. Bezien vanuit het perspectief van diegene die aan de regels van de overheid moet voldoen zijn er ook duidelijke overeenkomsten, zoals bijvoorbeeld de vraag om verantwoording, of het melden van activiteiten.

Een andere belangrijke overeenkomst die opvalt, is dat betrokkenen veel belang hechten aan het thema 'regeldruk'. Dit kan worden afgeleid aan een hoge opkomst bij de focusgroepen over langdurige zorg en omgevingsrecht door zorgaanbieders, professionals, vergunningverleners en vergunningaanvragers. Daarbij is gebleken dat een onzorgvuldig gebruik van het begrip regeldruk sturend kan zijn voor de 'framing': de verhouding tussen wat daadwerkelijk als regeldruk kan worden gezien en waar het overgaat in zaken die 'gewoon goed geregeld' zijn, vertroebelt daardoor. Er is ook een subjectief element: wat door de één wordt gezien als regeldruk veroorzakende regels is voor de ander een wenselijk en passend (wettelijk) kader.

Belangrijk voor een merkbare vermindering van regeldruk is vertrouwen. Het blijkt echter ingewikkeld om aan te geven wat precies met vertrouwen wordt bedoeld. En het is bovendien moeilijk te bepalen wat de overheid moet doen of juist moet laten om dit onderling vertrouwen te verkrijgen.

Driemaal vertrouwen: instrumenteel, professioneel/cultureel en institutioneel

Vertrouwen blijkt lastig te operationaliseren. In de focusgroepen gaat het over high trust, high penalty: bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren krijgen binnen de kaders veel ruimte om zaken naar eigen inzicht in te vullen, maar wanneer buiten de gestelde kaders getreden wordt, wordt hard opgetreden. Het gaat in ieder geval niet om het simpel verschuiven van het probleem van de ene naar de andere speler in het beleidsnetwerk (zoals van toezichthouder naar zorginstelling, van gemeente naar bouwondernemer). Evenmin betekent vertrouwen het geven van ongelimiteerde vrijheid. Vertrouwen is veelal een product van gezamenlijk handelen. Concrete ervaringen, handelingen en initiatieven zullen moeten leiden tot vertrouwen, om daarmee vervolgens merkbare regeldrukvermindering te bereiken.

Het gaat bij vertrouwen om hoe we met risico's en fouten omgaan. Hoeveel risico's staan we toe? Tot op welke hoogte vinden we de ruimte voor het maken van fouten acceptabel? Dit betekent dat vertrouwen sterk samenhangt met risicobeheersing. Die risicobeheersing is gelaagd: zij bestaat uit instrumentele, professionele/culturele

en institutionele factoren. Deze factoren bieden aanknopingspunten voor de merkbare vermindering van regeldruk.

Instrumentele factoren

De ondersteuning van processen dient optimaal geregeld te zijn, anders ervaren betrokkenen veel regeldruk. Het gaat dan om ICT-toepassingen en procedures. Een voorbeeld is hierbij het OLO, dat volgens respondenten tot merkbaar minder regeldruk heeft geleid. Op een aantal andere vlakken is hier nog winst te behalen, bijvoorbeeld rond de AZR in de zorg of bij het verlengen van de duur van CIZ-indicaties. Ook de regeldruk bij de veelal nog schriftelijke communicatie met de inspectie bij incidentmeldingen kan merkbaar verminderd worden door meer gebruik te maken van digitale mogelijkheden. In de Wabo wordt gerept over het terugdringen van detailregistratie bij weinig voorkomende processen of weinig gebruikte producten. Bij deze voorbeelden zijn veranderingen nodig in bestaande systemen, regels en protocollen.

Kortom, bij het merkbaar verminderen van regeldruk dient uitdrukkelijk aandacht te blijven voor de vereenvoudiging van protocollen/procedures/regelgeving en digitale mogelijkheden daarbij. Verder kunnen digitale informatiestromen beter op elkaar worden afgestemd.

Professionele/culturele factoren

Het gaat hierbij om het belang van een juiste combinatie van kennis, vaardigheden en attitude, zowel op het niveau van de beleidsmakers als op het niveau van de gereguleerde. Respondenten in de Wabocusus geven aan dat regeldruk vaak voortkomt uit tekortkomende deskundigheid en gebrek aan mandaat bij sparringpartners bij (lokale) overheden. Dit resulteert in gedrag van ambtenaren die zekerheid zoeken in het strikt vasthouden aan procedures.

De zorgcasus laat op zijn beurt zien dat instellingen als gevolg van een risicomijdende attitude geregeld ook hun eigen instellingsbeleid toevoegen aan het al bestaande (landelijke) beleid. Op dit niveau zit het merkbaar verminderen van regeldruk dus niet in het verminderen van regels, maar in de houding ten aanzien van regels en routines om met staand beleid om te gaan en de kennis die nodig is om hier meer flexibiliteit in te durven toestaan. Een ander voorbeeld vanuit de zorg is het Zorgleefplan, dat nu vaak wordt benaderd als een bureaucratische exercitie, terwijl dit plan met de juiste combinatie van kennis, kunde en attitude heel goed ingezet kan worden voor de verbetering van zorg (waarvoor het plan ook was bedoeld). In de Wabocusus gaat het bij de houding ten aanzien van regels en uitvoeringsroutines bijvoorbeeld over ambtenaren die eenvoudiger vergunningen 'loslaten' en zich alleen nog richten op de complexere zaken. Vanuit het perspectief van regeldruk is er bovendien veel

voor te zeggen de aandacht te richten op de ‘veelaanvragers’ in plaats van de incidentele aanvragen.

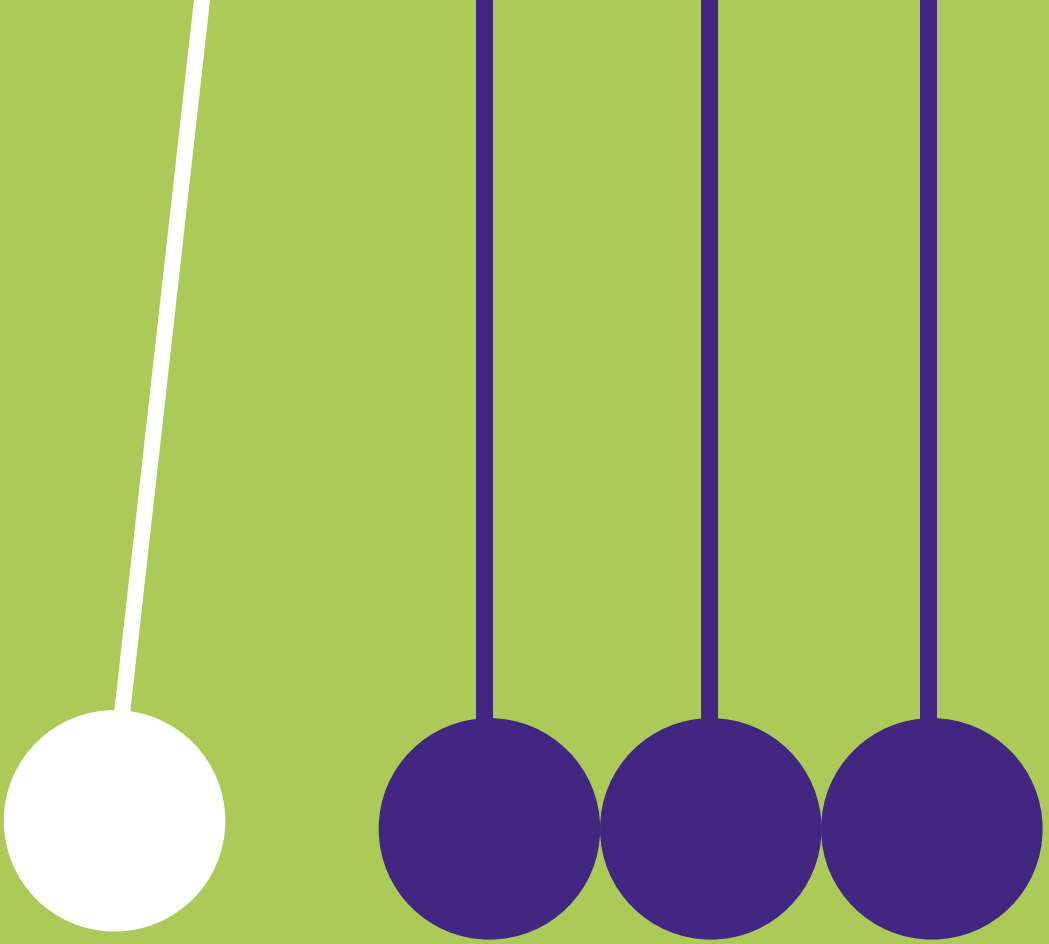
Kortom, bedrijven en burgers zijn gebaat bij gedegen expertise van betrokken professionals op overheidsniveau. Investering in benodigde expertise zorgt voor vertrouwen in de overheid als sparringpartner en kan zo leiden tot merkbaar minder regeldruk voor uitvoerders (professioneel). Verder vraagt het merkbaar verminderen van regeldruk de juiste houding en lef van uitvoerende actoren om regels zo te interpreteren dat zij passen bij het primaire proces in plaats van deze meer risicomijdend uit te werken als bureaucratische exercitie (cultureel aspect).

Institutionele factoren

Het fijnmazige samenstel van schakels in de AWBZ-keten, de betrokkenheid van vier verschillende ministeries bij de Wabo, de veelheid aan betrokken private en publieke partijen rond ruimtelijke ordening en de verschuiving van regeldruk van de ‘voorkant’ naar handhaving, naleving en toezicht duiden op institutioneel ingebedde ketens en grote afhankelijkheden daarbinnen. **Om regeldruk merkbaar te verminderen dient in veel gevallen dus niet één actor in beweging te komen, maar meerdere actoren of zelfs een hele keten.** In de zorgcasus wordt dat bijvoorbeeld zichtbaar rond het afschaffen van de minutenregistratie. Dat vraagt iets van zorgaanbieders, maar ook van het CAK. En bij het formuleren van kwaliteitsindicatoren is niet alleen de inspectie aan zet, maar ook de aanbieder kan deze indicatoren sterker koppelen aan interne bedrijfsvoering. Voor het merkbaar verminderen van regeldruk is het daarom – in veel gevallen – van belang initiatieven niet te richten op één type van actor, maar op de keten aan actoren die bij bepaalde regelgeving betrokken is. Dat wil zeggen dat een scala aan actoren bij voorkeur al vroeg in het beleidsvormingsproces betrokken dient te worden.

In de fase van beleidsvoorbereiding worden nut, noodzaak en uitvoerbaarheid van nieuwe regelgeving getoetst. Deze toetsing heeft nogal eens een hoog theoretisch karakter en betreft te weinig de kennis en ervaring van actoren uit de sector, terwijl die voor het voorkómen van (ervaren) regeldruk in de toekomst nuttig kan zijn. De fase van beleidsvoorbereiding is gebaat bij intensieve communicatie tussen beleid en praktijk.

Tot slot is merkbaar minder regeldruk gebaat bij het laag neerleggen van verantwoordelijkheden. Dit vraagt om meer lokale aandacht voor regeldruk, op de schakelpunten tussen overheid en uitvoerende actoren. Ook vereist het het verder uitwerken van mogelijkheden tot zelfsturing, waarbij meer verantwoordelijkheid bij de markt/de sector/de instellingen en de burger komt te liggen. Overigens is de roep om private partijen meer verantwoordelijkheid te geven niet per se het recept voor merkbaar



***‘Om regeldruk
te verminderen
dienen meerdere
actoren in
beweging te
komen’***

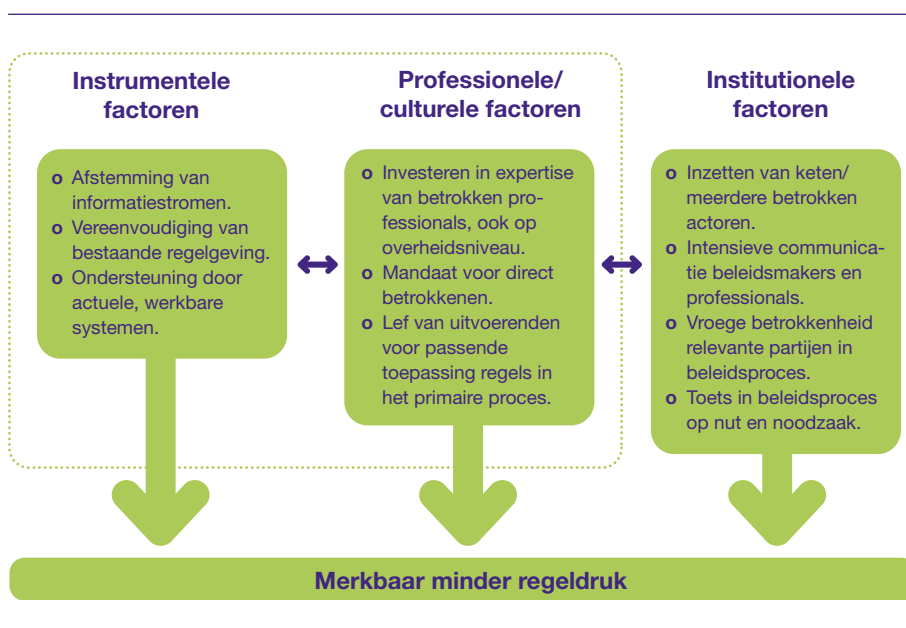
minder regeldruk: ook in de private sfeer kunnen partijen veel van elkaar vragen, zodat regeldruk ontstaat.

Hoe de overheid vertrouwen kan vergroten – en regeldruk merkbaar kan verminderen

Vanzelfsprekend zijn alle factoren (instrumenteel, professioneel/cultureel en institutioneel) – geregeld ook in samenspel – nodig voor het merkbaar verminderen van regeldruk. Voor de overheid liggen aanknopingspunten vooral in de professionele/culturele factoren, vanwege het feit dat:

- o de focus bij vermindering van regeldruk tot nu toe vaak op de meer korte termijn gerichte instrumentele factoren ligt;
- o met het vergroten van aandacht voor professionele/culturele factoren de blik automatisch verschuift naar de meer middellange termijn;
- o professionele/culturele factoren volgens respondenten een grote invloed hebben op de merkbaarheid;
- o professionele/culturele factoren doorgaans beter beïnvloedbaar zijn dan institutionele factoren.

Daarom worden in de onderstaande figuur de professionele/culturele factoren benadrukt. Hier ligt de eerstvolgende stap op weg naar merkbaar minder regeldruk.



De instrumentele factoren bieden aanknopingspunten om concreet uitvoering te geven aan het verminderen van regeldruk en om het dagelijkse werk zoveel en eenvoudig mogelijk te faciliteren, bijvoorbeeld met behulp van werkbare ICT-systemen. De nadruk op de professionele/culturele factoren wil dan ook zeker niet zeggen dat de instrumentele factoren geen aandacht meer hoeven te krijgen, maar eerder dat ze niet geïsoleerd aangepakt dienen te worden. Op het instrumentele vlak is weliswaar al veel werk verzet, maar het blijft van belang hierbij een vinger aan de pols te houden. Zo wordt voor de langdurige zorg aangegeven dat het afschaffen van de AO/IC regeling (Administratieve organisatie en interne controle waar alle zorgaanbieders aan moeten voldoen) ertoe zou leiden dat andere actoren extra regelgeving gaan opstellen. En het OLO van het domein omgevingsrecht dient ook voortdurend aan nieuwe wetgeving en aan nieuwe wensen van vergunningaanvragers en -verleners te worden aangepast.

Deze meer klassieke wijze van regeldrukvermindering verdient dus blijvende aandacht, maar voor *merkbaar* minder regeldruk dient de aandacht zich te verbreden naar professionele en culturele factoren. Bij het werken aan instrumentele factoren is de inbedding in meer culturele en professionele factoren van groot belang, om het zogenaamde ‘waterbedeffect’ (zie wederom het voorbeeld van de AO/IC regeling) te voorkomen. De AZR, bedoeld om informatiestromen te stroomlijnen, vraagt bijvoorbeeld aandacht voor de culturele en professionele inbedding van het systeem, om verdere uitdijning te voorkomen. Het vergunningvrij bouwen is een voorbeeld van een instrumentele ingreep, met culturele aspecten: naast een goede werking van de vergunningencheck is hiervoor het vertrouwen nodig dat burgers of andere partijen die hier gebruik van maken dit op een professionele wijze doen. Het afschaffen van de papieren bekeuring bij de politie (zie ook het rapport van Actal: Armslag voor de politieprofessional) vraagt zowel instrumentele aanpassingen – namelijk het gemakkelijk digitaal invoeren van bekeuringen – als ook aanpassing van professionele/culturele factoren: de politieagent kan nu niet meer zwaaien met een papieren bekeuring als onderdeel van zijn repertoire en dient andere manieren te vinden om zijn waarschuwing kracht bij te zetten. Door instrumentele ingrepen te koppelen aan culturele en professionele factoren, worden deze ingrepen minder geïsoleerd en zorgen zij voor commitment aan het doel van regeldrukvermindering.

Meer fundamenteel zijn er institutionele aanknopingspunten voor regeldrukvermindering. Deze vergen geregeld langetermijninterventies, of zijn in het geheel maar beperkt (direct) te veranderen. Zij zijn en blijven van belang omdat de instrumentele en cultureel/professionele factoren ingebed moeten zijn in een netwerk/stelsel dat ruimte geeft aan organisaties en professionals om initiatieven voor minder regeldruk in praktijk te brengen. De institutionele factoren moeten dit proces niet hinderen,

maar juist stimuleren. Communicatie tussen en betrokkenheid van de verschillende stakeholders zijn daarin cruciaal.

Een voorbeeld van een institutionele interventie met het oog op regeldrukvermindering is bijvoorbeeld het programma ‘Slim geregeld, goed verbonden’ van het ministerie van EZ, waarbij wordt ingezet op publiek-private ketensamenwerking vanuit het perspectief van de ondernemer, met het oog op vermindering van regeldruk.²

De tussenliggende professionele/culturele factoren, bieden op dit moment de meest geëigende aanknopingspunten voor inzet op merkbaar minder regeldruk. Dat vraagt van ministeries dat zij het voortouw nemen door hun aanpak van regeldruk (verder) te verbreden van instrumentele naar professionele en culturele factoren. Dit kan door in te zetten op deskundigheid en mandaat van betrokken actoren en op een cultuur bij uitvoerende partijen waarin de ruimte bestaat om te doen wat goed is vanuit professioneel oogpunt.

Wat te doen?

Het inzetten op instrumentele oplossingen – zoals het verminderen of vereenvoudigen van regels en het inzetten van ICT-tools – blijft van belang, maar leidt niet automatisch tot merkbaar minder regeldruk. Merkbaar minder regeldruk is ook gebaat bij gedegen expertise op overheidsniveau, bij een andere, minder bureaucratische houding bij uitvoerders ten aanzien van informatieverplichtingen (culturele/professionele interventies) en zicht op en het betrekken van de gehele keten/alle relevante actoren bij initiatieven voor regeldrukvermindering. Bovendien verschuift de aandacht voor merkbaar minder regeldruk van het landelijke niveau naar lokale niveaus (institutionele aanknopingspunten).

Gecombineerde inzet op instrumentele, culturele/professionele en institutionele factoren is cruciaal voor het creëren van vertrouwen. Vertrouwen wordt dan een product van intensieve en open samenwerking en communicatie in de keten en van investering in deskundigheid, met als gevolg een daadwerkelijk merkbare verlaging van regeldruk.

Hoort u mij? Het perspectief van burgers, ondernemers én professionals

Mensen – burgers, ondernemers én professionals – willen gehoord worden. Zij willen serieus genomen worden. En dat gebeurt met de werkwijze die oplossingsgericht is. De Algemene Wet Bestuursrecht bevat regels die het horen van signalen uit de samenleving op zich mogelijk maken. Er kwamen echter klachten over de starre uitvoering van deze regels en het formele karakter van de (bezwaar)procedure. Het Rijk heeft toen het initiatief genomen om in pilots een informele werkwijze te testen. Vele uitvoeringsorganisaties zoals gemeenten, UWV, provincies, waren meteen enthousiast en wilden aan de pilots meedoen.

Met ‘de informele aanpak’ neemt een ambtenaar bij bijvoorbeeld een vergunning-aanvraag, klacht of bezwaarschrift, **snel en persoonlijk** (telefonisch) contact op met de betrokken burger of ondernemer. Zo wordt sneller en beter duidelijk wat er aan de hand is en wat van de overheid wordt verwacht.

De ambtenaar heeft een open, eerlijke en nieuwsgierige houding en hij hanteert technieken uit de ‘mediation’ zoals actief luisteren, samenvatten en doorvragen. Een gesprek in plaats van een administratieve procedure biedt hem de kans uit te leggen waarom een bepaalde beslissing is genomen. De burger of de ondernemer krijgt een beter inzicht in waarom regels er zijn en waarom ze op juist deze wijze worden uitgevoerd. De overheid krijgt informatie om tot oplossingen te komen in plaats van gedwongen te zijn tot procedurele afhandeling.

Het gaat om empathie en inzicht in het ‘waarom’. Dat vergroot de aanvaardbaarheid van overheidsbesluiten, versterkt het vertrouwen en vergroot de legitimiteit van het overheidshandelen. De informele aanpak leidt tot een afname van het aantal procedures (in 50%-60% van de gevallen een intrekking van het bezwaar), een afname van de kosten van ruim 20%, een stijging van de tevredenheid van de burger van 40%, een stijging van de arbeidstevredenheid van de ambtenaar van 20%.

Steeds meer overheidsinstanties sluiten zich aan bij het baanbrekende werk. Het Kennis- en informatiecentrum Prettig Contact met de Overheid ondersteunt de verdere landelijke invoering van de informele aanpak (www.prettigcontactmetdeoverheid.nl). Op deze website is zijn kennis en goede voorbeelden verzameld. Ook zijn instrumenten voor de informele aanpak ter beschikking gesteld. Zo gaat het stappenplan in op de voorwaarden voor de start van pilot. Er zijn 5 stappen om een proef voor te bereiden, te implementeren en te verankeren. Ook zijn er een belwijzer en checklisten voor het voeren van het informele gesprek.

IV.

Spelregels hebben geen regeldruk

Innovatiepanel

Bij wijze van experiment hebben wij met een bont gezelschap gediscussieerd over regels en innovatie. De diversiteit van het gezelschap was groot: van kunstenaar tot rechter, van journalist tot groene ondernemer, mannen en vrouwen, jong en oud, van origine afkomstig uit Nederland of ver daarbuiten. De bijeenkomst was een waardevolle bron van inspiratie voor manieren om anders om te gaan met regels en zodoende innovatie uit te lokken en te stimuleren. Waar staan wij? Wat is de rol van bedrijven, burgers en professionals hierbij? Wat moet de overheid doen en laten?

Status quo

Regels moeten er alleen zijn om rampen te bestrijden. Gedragsregels leiden tot ‘externalisering’ van het geweten en zouden daarom afgeschaft moeten worden. Anders voelt niemand de verantwoordelijkheid meer. Mensen houden zich tegenwoordig *in principe* aan regels en niet *uit principe*. Zij hebben bijvoorbeeld het gevoel dat regels opgelegd worden. Mensen nemen dan de ruimte om hun eigen gang te gaan. Het is een uitdaging om het maken en naleven van regels te verbinden met sociale innovatie, om de scheppingskracht van mensen te benutten en een idee te laten groeien zonder meteen kritische opmerkingen te plaatsen. Als mensen nieuwsgierig of betrokken zijn of worden gemaakt, dan is veel mogelijk. Er is een verschil tussen een regel die eist en een regel die ruimte schept.

Rol van bedrijven, burgers en professionals

Het loslaten van regels bevordert de betrokkenheid van mensen. De wereld is niet mechanisch. Het is van belang om terug te gaan naar de essentie en de ‘fundamentals’ te herontdekken. Mensen gaan dan zelf nadenken en voorstellen doen om andere routes te kiezen. Zij leveren dan uit zichzelf een bijdrage. Zij vinden dan iets waar zij niet naar op zoek zijn. Door te inspireren op gedachtegoed is er veel mogelijk: reikhalzend uitzien naar het briljante idee.

Kijk hoe regels bij kinderen werken. Spelregels zijn regels die de groep zelf bedenkt en die de groep weer kan wijzigen. Kijk hoe regels werken bij dieren. Er is zelfsturing. Een zwerm vogels of een school vissen functioneert volgens 3 regels: niet te botsen met een ander, dezelfde kant op te bewegen als degenen naast hen en in een groep blijven.

Er zou minder angst, meer creativiteit, meer positivisme moeten zijn. Risico's horen erbij. Alle partijen burgers, bedrijven, beroepsbeoefenaren én de overheid moeten fouten accepteren. Wees optimistisch. Kijk *niet* naar wat er niet lukt. Er moet een algemeen Recht op falen komen als een constructieve, creatieve kracht.

Doen en nalaten van de overheid

De overheid kan zelf bijdragen aan innovatie door te zorgen voor diversiteit in het DNA van teams binnen departementen. De overheid moet zorgen voor een vlotte uitvoering zonder allerlei tussenlagen die voor vertraging zorgen. Geen voorwaarden vooraf stellen, maar dingen laten gebeuren. Burgers, bedrijven en beroepsbeoefenaren moeten niet (hoeven te) vragen om toestemming vooraf. Zo nodig vragen zij om vergiffenis achteraf.

De overheid speelt niet de hoofdrol. De overheid moet faciliteren en burgers, bedrijven en beroepsbeoefenaren niet als kinderen behandelen. De overheid moet de verantwoordelijkheid voor opbrengsten en uitkomsten terugleggen. Dan ontstaat zelfregulering. Zelfregulering functioneert beter dan regulering.

De overheid zou emotionele tekens moeten geven. Naar het voorbeeld van de Postcodeloterij zou de overheid een wijk waar de bewoners in een heel jaar geen enkele bekeuring hebben ontvangen, moeten belonen bijvoorbeeld met een jaarabonnement op een tijdschrift dat wel een groter publiek kan gebruiken. Belonen is beter dan straffen.

Anno 2013 heeft de samenleving meer invloed. Groepen kunnen – met behulp van sociale media – reputaties maken of breken. Het is de vraag in hoeverre zijn bedrijven en instituties, zoals ziekenhuizen en scholen, klaar zijn voor de digitale tijdsgeschiedenis. Dat kan blijken als het handhaven van regels niet meer anoniem gebeurt. Er is een relationeel element, bijvoorbeeld bij een chemisch bedrijf en haar buurtbewoners. Welke mogelijkheden zouden er komen als deze burgers – in plaats van de overheid – een deel van de toezichtrol zouden gaan vervullen?

Een onconventioneel voorbeeld kan Antanas Mockus zijn. Deze wiskundige en filosoof, was rector aan de Nationale Universiteit van Colombia voordat hij burgemeester van Bogota werd. Hij is bekend om zijn onorthodoxe beleidsmaatregelen en originele ideeën. Hij schakelde mimespelers in om het verkeer te regelen.

4

Regels

Burgers: Rangorde regeldrukaspecten



Bedrijven: Rangorde regeldrukaspecten



Introductie

In dit hoofdstuk komen de bestuurskundige en juridische invalshoek van merkbaar minder regeldruk aan de orde.

Margo Trappenburg schetst een beroepsgroep van 'beterweters' die te vinden zijn in het management van publieke instellingen, in ondersteunende staf, toezichthoudende gremia en talloze adviesbureau en adviesorganen. Iedere beroepsgroep leidt tot een bepaalde manier van kijken naar de werkelijkheid, bij de nieuwe 'beterweters' gaat het om meten, verbeteren, monitoren, plannen en samenwerken. Dit perspectief is volgens Margo Trappenburg te overheersend geworden. Daarbij ontlenen de 'beterweters' hun gezag aan de overheid (die eist namelijk dat er wordt gemeten, verbeterd, gemonitord, gepland en samengewerkt). Daarom is de overheid nodig om dit bolwerk af te breken tot normale omvang. De strijd tegen regeldruk is een strijd tegen de macht van de nieuwe beterweters, die leidinggevende posities bekleden en de termen van het debat bepalen.

Wim Voermans schetst de metafoor waar bestuurders zich in een cockpit wanen en dan aan de knoppen gaan zitten (mechanieksyndroom). Regels zijn knoppen en deze knoppen worden als instrument om te sturen overschat. Wim Voermans ziet dat vervolgens veel gebruik wordt gemaakt van getallen/

meten om het volume van de regels te beheersen en om de gevolgen en prestaties van regels te meten. Daarbij wordt in Nederland vooral gestuurd op de voorbereidingsfase van beleid. Na vaststelling en ten aanzien van de regelingsvoorraad (beantwoorden regels aan het doel?) is dit relatief zwak ingericht (c.q. nagenoeg afwezig). Wim Voermans vraagt zich af wat de kwantitatieve sturing betekent voor hoe we met regels omgaan en waarschuwt er voor dat de kwantitatieve nadruk het risico in zich draagt van technocratisering. Dat kan slecht uitpakken, want dit voedt de illusie van het mechanieksyndroom.

In zijn column schrijft **Raoul Heertje** dat regels ons zouden moeten verbinden, maar dat ze ons juist uit elkaar drijven. Hij ziet regeldruk als een gevoel. Het is niet belangrijk of het aantal regels echt toe of afneemt. Je hebt mensen en ideeën nodig die ons het gevoel geven dat de regels ons niet beperken maar juist...

I.

De nieuwe beterweters

Prof. dr. M. Trappenburg

Anemoon van der Veen, masterstudente bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht, schreef haar scriptie over regeldruk in het basisonderwijs. Van der Veen ontdekte dat leerkrachten veel op het eerste gezicht administratieve taken niet als administratie benoemen. Dat is geen administratie, dat is gewoon een toets maken. Of nakijkwerk, of het invullen van rapporten.

Aan de andere kant zijn er taken die niet achter de computer gebeuren, waar geen pen aan te pas komt, maar die toch worden gekwalificeerd als administratie. Vergaderingen of werkgroepbijeenkomsten bijvoorbeeld. Juf Karin zegt resoluut: “Nakijken (...) heeft met de kinderen te maken en dan is het geen administratie. Want ik denk, hier ben ik bezig met het werk van de kinderen en dat hoort nou eenmaal bij je werk, administratie staat daar los van.” Meester Edwin hanteert dezelfde logica: “Je hebt vergaderingen, dat valt [in mijn ogen onder] bijzaken, zeg maar de extra zaken. De momenten dat die kinderen niet voor je neus zitten, dat valt voor mij eigenlijk allemaal onder administratief.” Juf Lisette verbaast zich over haar eigen indeling van taken. “Gek hè, waarom je iets wel of niet administratief vindt. (...) Voorbereiden van de lessen, nou, dat vind ik niet. Nakijken, ja, dat vind ik eigenlijk wel, nou nee, vind ik niet. Analyseren... Nou, zodra er inhoud bij komt, dus als je inhoudelijk bezig bent, vind ik het al minder administratief. Omdat je dan toch ook vaktechnisch bezig bent” (Van der Veen 2012).

Studente Ilona Klerks bestudeerde het verband tussen regeldruk en werkdruk in het basisonderwijs. De grootste ergernissen van leerkrachten gingen niet over administratieve lasten als zodanig; de grootste ergernis ging over het steeds maar veranderen van regels. Een van Klerks respondenten zegt: “[E]r worden regels van bovenaf elke keer besloten en nu moeten we dit doen, en dan weer dat. Draait het net lekker, heb je het een beetje onder de knie en dan verzint iemand anders weer iets nieuws. Dan moet het weer helemaal om, of weer nèt iets anders. En dat geeft belevingsdruk omdat je alles moet veranderen. Je kunt nooit even lekker op een voet verder gaan.” (Klerks 2010)

Het beeld dat beide studenten schetsen komt overeen met wat wordt gevonden in grootschalig (survey) onderzoek onder docenten (Van de Aa, Kans, Stuivenberg en Donker van Heel 2011; Klaster 2012). Professionals maken niet zozeer onderscheid tussen administratieve klussen en ander werk; zij maken onderscheid tussen zinvol werk, hun eigenlijke werk aan de ene kant en nutteloos, onzinnig, of oneigenlijk werk aan de andere kant. Een van de respondenten van Klerks vindt het bijvoorbeeld ook vreemd dat zij haar klaslokaal zelf moet schoonhouden: “Er is heel weinig geld voor schoonmaak. En dat moeten we dus zelf doen. En dat komt er dus weer bij. Ik heb geleerd om juf te zijn, niet om schoonmaker te zijn. Ik kan me geen kantoor voorstellen waar dat zo gaat, hoe kan dat dan dat het hier wel zo is?”

Lars Tummers, onderzoeker aan de Erasmus Universiteit, deed een omvangrijke vergelijkende studie naar professionals in de zorg (psychiaters en verloskundigen) en in het voortgezet onderwijs. De belangrijkste conclusie van zijn onderzoek is dat professionals in beide sectoren zich storen aan onzinnig beleid en onzinnige regels. Ze vinden het over het algemeen terecht dat er rekening wordt gehouden met de kosten van hun handelen, ze kunnen ermee leven als ze bij de invoering van deze of gene regel niet actief betrokken zijn geweest, maar ze vinden het frustrerend om te moeten meewerken aan beleid dat in hun ogen inhoudelijk nergens op slaat en dat er niet toe zal bijdragen de doelen die beleidsmakers hebben gesteld daadwerkelijk te behalen (Tummers 2012).

Voor een overheid die zich tot taak heeft gesteld de administratieve lastendruk voor professionals te verminderen zijn dit belangwekkende bevindingen. Enerzijds is de invalshoek van de overheid te breed. Er is administratief werk waar professionals zich helemaal niet aan storen en die administratie hoeft niet te worden verminderd. Pogingen om dit wel te doen (laat uw opstellen nakijken door de computer!, download uw toetsvragen met een muisklik van internet!) zouden wel eens contraproductief kunnen werken, omdat professionals daarmee het gevoel kunnen krijgen een essentieel onderdeel van hun vak uit handen te geven. Anderzijds is de invalshoek te smal: er is kennelijk veel onzin in omloop die geen administratie is.

In dit hoofdstuk zal ik betogen dat het ontstaan van onzinwerk of oneigenlijk werk in de publieke sector te maken heeft met de opkomst van een nieuwe beroepsgroep die ik aanduid als de ‘beterweters’. Beterweters vinden we in het management van publieke instellingen (bovenschoolse managers, schooldirecteuren, locatiemanagers, leerjaar coördinatoren, decanen, colleges van bestuur, ziekenhuisbestuurders, leden van raden van bestuur van verpleeg- en verzorgingshuizen), maar we vinden ze ook in de ondersteunende staf (beleidsmedewerkers van de raad van bestuur of van het managementteam), we vinden ze in toezichthoudende gremia (raden van

toezicht, inspecties, zorgverzekeraars, accreditatieorganen), in instituten die kwaliteitsverbeterings- of kwaliteitsbewakingstrajecten entameren en in talloze adviesbureaus en adviesorganen die de overheid en de publieke sector bestoken met goede raad.

Elk beroep leidt tot een bepaalde manier van kijken naar de werkelijkheid. Schoonmakers zien of een kamer goed schoongemaakt is. Timmermannen zien of een raamkozijn netjes geplaatst is en of er een goede kwaliteit hout is gebruikt. Journalisten zien of ergens een goed verhaal of een primeur in zit. Zo hebben ook de beterseters hun manier van kijken naar de werkelijkheid. Het perspectief van de beterseters is echter te overheersend geworden en dat moet met geen enkel beroepsperspectief gebeuren. We kunnen allemaal de hele dag gaan lopen schoonmaken en ons huis blijven verbouwen tot er timmertechisch niets meer op af te dingen valt, we kunnen als crypto journalisten de hele dag verslag doen van alles om ons heen – op een blog of op twitter bijvoorbeeld – maar er zijn goede redenen waarom we dat niet doen. De beterseters drukken een te sterk stempel op het werk in de publieke sector.

De term ‘beterseters’ werd bedacht door psychiater Rudi van den Hoofdakker (1934 -2012; ook bekend als de dichter Rutger Kopland) in een pamflet uit 1970 ‘Het bolwerk van de beterseters’. Van den Hoofdakker doelde met zijn beterseters op medici, in het bijzonder op psychiaters. Van de geschiedenis van die beroepsgroep kunnen we veel leren als we meer willen begrijpen van de opkomst van de nieuwe beterseters en inzicht willen krijgen in de manier waarop we hen zouden kunnen bestrijden. In paragraaf 2 van dit hoofdstuk schets ik daarom de recente geschiedenis van enkele beroepen in de zorg. In paragraaf 3 wordt nader in gegaan op de opkomst van de nieuwe beterseters. In paragraaf 4 volgt een analyse van hun beroepsblik en in paragraaf 5 staan we stil bij mogelijke vormen van verzet.

1. De oude beterseters

Artsen bestaan al sinds de tijd van Hippocrates, maar tot ver in de negentiende eeuw hadden zij hun patiënten weinig te bieden. Pas aan het eind van de negentiende eeuw ontstond er bruikbare kennis over hygiëne, kwamen er effectieve inenting en goed werkende medicijnen. Daarmee groeide het gezag van artsen. Er ontstond een grote kenniskloof tussen gestudeerde artsen en een overwegend laag opgeleide bevolking. Veel artsen meenden zelf het best te weten wat goed was voor hun patiënt en stelden zich paternalistisch op. Er ontstond iets wat sociologen aanduiden als het ‘medisch regime’: een vanzelfsprekende heerschappij van medici over het domein van ziekte en gezondheid.

Dat medisch regime breidde zich in de loop van de jaren vijftig uit naarmate vooral huisartsen zich meer en meer gingen bekommeren om het leed van de patiënt als geheel. Mensen konden naar de huisarts als zij kanker, mazelen of tbc hadden, maar ook als ze leden onder een slecht huwelijk of hoofdpijn kregen van hun baas (Dwarswaard 2011; Mol en Van Lieshout 1989).

Het medisch regime breidde zich voorts uit doordat artsen mensen leerden om te denken in medische termen. Gewone mensen leerden waarom ze hun handen regelmatig moeten wassen, waarom ze moesten oppassen in de buurt van mensen met besmettelijke ziekten, wat gezond eten was en met wat voor verschijnselen ze zich moesten melden bij hun dokter. Gewone mensen werden – in termen van socioloog Abram de Swaan – protoprofessionals (De Swaan 1989).

In de geestelijke gezondheidszorg vond een vergelijkbare ontwikkeling plaats. Tot in de twintigste eeuw konden artsen die zich bezig hielden met waanzin in verschillende verschijningsvormen daartegen niet veel uitrichten. Krankzinnigen werden opgesloten in inrichtingen om er in veel gevallen nooit meer uit te komen. In de loop van de twintigste eeuw groeide de therapeutische kennis. Met hulp van psychofarmaca werd het voor veel psychiatrische patiënten mogelijk te leven buiten de inrichting (Huysmans et al. 1973).

Al in de negentiende eeuw ontdekten psychiaters dat het aantrekkelijk was om hun werkterrein uit te breiden, door naast de echte waanzin – waar men weinig tegen kon doen – ook mildere stoornissen te gaan behandelen. De psychoanalyse van Freud (plm. 1890) was vooral bedoeld voor mensen die hun leven eens grondig onder de loep wilden nemen om trauma's uit hun jeugd te verwerken (Abma 1996). De cognitieve gedragstherapie, ontwikkeld vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw, richt zich – zij het op een heel andere manier dan Freud – ook op minder ernstige gevoels- of gedragsproblemen.

Misschien nog wel meer dan van het medische regime kan van het psychologisch-psychiatrische regime worden gezegd dat gewone mensen erin zijn geprotoprofessionaliseerd. Gevoelens van onbehagen werden vanaf de jaren zestig niet langer moreel geduid ('U bent getrouwd mevrouw, u hebt te accepteren wat uw man wil'; 'homoseksualiteit is een zonde; negeer uw aanvechting om uw buurman te bespringen'); emoties moesten worden benoemd en uitgepraat en als dat niet hielp moest deskundige hulp worden gezocht (Abma 1996; Russell Hochschild 2012: 57). Het bolwerk van de oude beterweters waar Van de Hoofdakker in 1970 over schreef bestond uit een medisch regime en een daarmee verbonden psychotherapeutisch regime. Sinds 1970 is er met dat bolwerk echter veel gebeurd. Patiënten in vooral

de geestelijke gezondheidszorg beklagden zich over hun autoritaire artsen en de behandeling die zij kregen in zorginstellingen. Socioloog Erving Goffman (1961) wees op het ziekmakende karakter van totale instituties als de psychiatrische inrichting. Critici als Van den Hoofdakker zelf verzetten zich tegen de autoritaire, paternalistische houding van artsen en psychiaters. Andere artsen uit de beweging van de anti-psychiatrie wezen erop dat psychiatrische diagnoses arbitrair waren en onaangepast of vreemd maatschappelijk gedrag ten onrechte ‘medicaliseerden’ (Blok 2004; Oosterhuis en Gijswijt-Hofstra 2008). Filosofen als Ivan Illich (1976) en Hans Achterhuis (1978) betoogden dat medici en hulpverleners mensen van zich afhankelijk maakten en onmachtig om hun eigen problemen nog op te lossen.

Als reactie op deze kritiek pasten artsen hun houding aan. Huisartsen voedden hun patiënten vanaf eind jaren zeventig nadrukkelijk op tot zelfstandigheid; patiënten moesten alledaagse kwalen en kwaaltjes zonder dokter te lijf leren gaan (Dwarswaard 2011; Mol en Van Lieshout 1989). Patiënten kregen een wettelijk recht op informatie over hun behandeling en moesten daar (desgewenst samen met hun arts) zelf over kunnen beslissen (Trappenburg 2005, 2008). Specialisten leerden omgaan met beter geïnformeerde, hoger opgeleide, mondiger patiënten (Dwarswaard 2011). In de psychiatrie werd het medisch model (gedeeltelijk) vervangen door niet-medische hulp in de gemeenschap (vermaatschappelijking of ‘community care’).

Het bolwerk van de oude betersweters is – met hulp van de overheid – afgebroken door patiënten, door cultuurkritische filosofen, maar vooral door critici binnen dat bolwerk zelf.

2. Opkomst van de nieuwe betersweters

Het afbreken van het bolwerk der oude betersweters vond niet alleen plaats in de zorg. Ook het gezag van hoogleraren (betersweters aan de universiteit), docenten en onderwijzers (betersweters in het basis- en voortgezet onderwijs) stond vanaf de jaren zestig en zeventig onder druk en ook daar vonden grote veranderingen plaats die tot doel hadden studenten en leerlingen meer rechten te geven. In het basis- en voortgezet onderwijs kwam meer aandacht voor kindvriendelijke manieren van lesgeven. Aan de universiteit werd medezeggenschap ingevoerd voor studenten en docenten om de macht van hoogleraren in te perken.

Wat vervolgens gebeurde in de jaren tachtig en negentig mag gerust een politieke toervertruc worden genoemd. De democratiseringsagenda in de zorg en in het onderwijs is op vernuftige wijze vastgeknoopt aan de bezuinigingsagenda die de politiek in de jaren tachtig en negentig domineerde. Aan bezuinigen kleefde het beeld dat alles er minder door wordt: goedkoper personeel, minder service, minder tijd, soberder

instellingen. Door een slimme koppeling met de democratiseringsagenda van de jaren zestig en zeventig kon dit odium worden vermeden. Zorg en onderwijs moesten goedkoper worden én beter en patiënt- respectievelijk leerling/studentvriendelijker. Dat leidde tot constructies als:

- Leg op school minder nadruk op kennis. Laat leerlingen vooral competenties verwerven. Dat vinden die leerlingen leuker. Bovendien kan het onderwijs in competenties worden verzorgd in minder uren door lager gekwalificeerd en dus goedkoper personeel.
- Fuseer scholen. Schaalvergroting leidt tot kostenverlaging – vooral bij ondersteunende diensten – en kan daarnaast leiden tot meer keuzemogelijkheden voor de leerling, omdat in een grotere school meer vakken en richtingen kunnen worden aangeboden.
- Bedien voor hetzelfde (of een kleiner) budget meer studenten. Maak hun studie ‘studeerbaarder’ door meer contacturen en tussentijdse tentamens aan te bieden; dat is prettiger voor de studenten.
- Verkort de ligduur van patiënten in ziekenhuizen. Dat is goedkoper, maar het is ook beter (minder kans op infecties door ziekenhuisbacteriën) en prettiger voor de patiënt.

Het werd onwaarschijnlijk gevonden dat professionals deze toevertruc zelf zouden kunnen vormgeven: snijden in eigen vlees en harder werken en betere prestaties leveren is voor de meeste mensen teveel gevraagd. Daarom deden in deze periode de nieuwe beterweters hun intrede in de publieke sector. Zij moesten ervoor zorgen dat er goedkoper zou worden gewerkt. Ze moesten de prestaties van personeel in zorg en onderwijs eerst meetbaar maken en vervolgens daadwerkelijk gaan meten. Ze moesten zorgen dat die prestaties openbaar en vergelijkbaar zouden worden. Ze moesten verbetertrajecten ontwikkelen om de kwaliteit van zorg en onderwijs te verhogen. De nieuwe beterweters stonden voor een kolossale opgave.

Voor zover organisaties of professionals binnen organisaties bezwaar maakten tegen de nieuwe werkelijkheid werd van overheidswege benadrukt dat de geplande veranderingen niet alleen wenselijk maar ook onvermijdelijk waren (Clarke en Newman 1997). De maatschappij ‘vroeg’ om deze verandering. We leefden in een dynamische wereld, waarin organisaties in feite tot taak hadden permanent mee te veranderen dan wel – nog beter – proactief in te spelen op verwachte veranderingen. Ook hier lag een taak voor de nieuwe beterweters.

Waar kwamen de nieuwe beterweters vandaan? Voor een deel kwamen ze uit bestaande publieke organisaties: scholen, zorginstellingen, universiteiten. Ze waren daar altijd al werkzaam maar in ondersteunende functies, ondergeschikt aan de

professionals die het echte werk deden. De nieuwe beterweters waren beheerder of coördinator en zagen die functie nu opgewaardeerd worden. Iets dergelijks gold ook voor professionals die tot dusver managementachtige taken hadden uitgevoerd naast hun eigenlijke werk, als meewerkend voorman. Hun managementtaak nam toe, zowel in omvang als in status en in veel gevallen moesten zij hun werkzaamheden als professional opgeven.

Voor een ander deel kwamen de nieuwe beterweters van buiten. Ze werden geleend of weggeplukt uit het bedrijfsleven en konden hun MBA achtergrond nu te gelde maken als manager in de publieke sector. Ze werden ingehuurd direct van de universiteit of het HBO waar ze nieuwe studies hadden gevolgd die bestuurskunde heetten, of bestuurs- en organisatiewetenschap, of bestuur en management van de gezondheidszorg. In de zorg en het onderwijs konden ze aan de slag als stafmedewerker, beleidsmedewerker, kwaliteitsfunctionaris, secretaris van het managementteam of de raad van bestuur.

En ten slotte waren de nieuwe beterweters werkzaam in een schil van organisaties die zich vormde rondom de publieke sector: adviserende en toezichthoudende instanties als consultancybureaus, inspecties, raden van toezicht, kwaliteitsinstituten, en verzekeraars.

Net als de oude beterweters – de dokters en de psychiaters-psychologen – ontdekten de nieuwe beterweters, toen zij zich eenmaal hadden genesteld in de publieke sector, steeds nieuwe mogelijkheden om hun werkgebied uit te breiden. Wie eenmaal aan het registreren en het verbeteren is geslagen ziet overal kansen: alles kan altijd nog netter gedocumenteerd en alles kan natuurlijk altijd beter. Wie zich tot taak heeft gesteld organisaties proactief in te laten spelen op maatschappelijke veranderingen ziet voortdurend nieuwe trends waar men iets mee kan of mee moet.

En net als de oude beterweters doen ook de nieuwe beterweters aan ‘volksopvoeding’. Talloze professionals worden naar cursussen gestuurd waar zij leren hoe zij hun klanten vriendelijk tegemoet moeten treden, hoe zij hun prestaties in kaart kunnen brengen, en hoe zij strategisch moeten omgaan met nieuwe uitdagingen in hun omgeving. Zoals gewone mensen leerden denken in medische en psychologische termen, zo leren professionals nu de nieuwe management taal: ze moeten controleerbaar zijn, zichzelf SMART (Specifieke, Meetbare, Acceptabele, Realistische en Tijdgebonden) doelen stellen, hun eigen handelen registreren, verantwoording afleggen, kwaliteitsbewakingssystemen opzetten, werken aan hun persoonlijk ontwikkelplan (POP) en participeren in verbetertrajecten.



***‘De overheid
zou emotionele
tekens moeten
geven’***

3. De beroepsblik van de nieuwe beterweters

Hoe denkt een nieuwe beterweter? Verschillende onderzoekers hebben geprobeerd om de verschillen tussen managers en professionals in kaart te brengen (De Bruijn 2008; Weggeman 2007; Van den Brink, Jansen en Pessers 2005; Trappenburg 2011). Nieuwe beterweters zijn lang niet altijd managers; ze zijn ook consultant, leidinggevend professional, beleidsmedewerker, inspecteur of adviseur (vgl. ook De Wit en Van der Meulen 2011). Niettemin steunt onderstaand overzicht in belangrijke mate op de literatuur over managers, want hun manier van kijken is exemplarisch voor de beroepsblik van alle nieuwe beterweters.

Die beroepsblik laat zich beschrijven in zes kenmerken die contrasteren met de beroepsblik van de professional. Elk van die kenmerken brengt een vorm van 'administratie' met zich mee, in de hierboven aangeduide betekenis van oneigenlijk werk.

1. *De plan-do-check-act cyclus.* Veel professionals zijn gewend 'gewoon aan de slag te gaan' met waar zij voor hebben doorgeleerd. De nieuwe beterweter wil dat er eerst een plan wordt gemaakt (wat gaan we doen, hoe gaan we het doen en op welke termijn); dat plan wordt vervolgens uitgevoerd, er moet worden gecontroleerd of dat inderdaad is gebeurd en daarna moeten er eventuele verbeterpunten worden vastgesteld.
2. *What gets measured, gets done.* Veel professionals hebben een tamelijk complexe functie. Artsen behandelen patiënten, overleggen met verpleegkundigen, geven advies aan collega's, voeren gesprekken met familieleden van patiënten en begeleiden nieuwe artsen in opleiding of studenten geneeskunde. Universitair docenten praten met scriptie schrijvende studenten, lezen een stuk van een jongere collega en bespreken dat met hem, geven een hoorcollege, maken samen met collega's een tentamen en schrijven een opzet voor een artikel. De nieuwe beterweter kan met deze onoverzichtelijke werkelijkheid niet uit de voeten en wil dat er wordt geregistreerd wie wat doet op welk moment. Zonder registratie is het immers heel moeilijk om te komen tot gerichte verbetertrajecten. Registratiesystemen hebben echter grote nadelen. Als er beperkt wordt geregistreerd (alleen behandelde patiënten, alleen artikelen) hebben ze perverse effecten. Dan zullen professionals proberen om zo goed mogelijk te scoren op de dominante indicator en schieten de gesprekken met verpleegkundigen, met familieleden of de begeleiding van jonge collega's er bij in. Als alles en nog wat wordt vastgelegd treedt dat nadeel niet op, maar dan ontstaat een forse administratieve belasting voor professionals.
3. *Leren van incidenten.* De meeste professionals proberen hun werk zo goed mogelijk te doen, maar weten dat er nu en dan fouten worden gemaakt. Na een fout moet je vooral de draad weer op pakken. In de woorden van een vrouwelijke

chirurg: “Je moet [de patiënt] soms ook gewoon als een ding zien. Die buik moet open en als we er oneindig over gaan zitten meuteren, dan zijn we te laat. [...] Het zal een keer misgaan en dat is heel [rot] voor de patiënt. Maar als ik daarna nooit meer durf te opereren, omdat ik denk ik ben bang dat ik iets fout doe dan werkt dat echt tegen je.” (Dwarswaard 2011). Voor de nieuwe beterswetters ligt dat anders. Zij beschouwen fouten en incidenten als leermomenten en als windows of opportunity om veranderingen door te voeren: verplichte protocollen of aanvullende controlemechanismen.

4. *Proactief inspelen op veranderingen.* Professionals zijn niet per definitie afkerig van veranderingen. Artsen die op congressen horen dat er nieuwe apparatuur op de markt is om diagnoses te stellen of behandelingen uit te voeren staan hier vaak positief tegenover. Docenten die merken dat leerlingen informatie oppikken van internet gaan dat gebruiken in hun lessen, door leerlingen zoekopdrachten te geven of door hen kennis te laten ordenen op een zelf te maken website of blog. Voor professionals komen veranderingen spontaan op, van onderaf (De Bruijn 2008). Voor de nieuwe beterswetters is verandering echter ‘core business’. Nieuwe beterswetters maken voor hun organisatie een SWOT analyse, waarin de strengths en weaknesses van de organisaties en opportunities en threats in haar omgeving worden geschetst. Zo’n SWOT analyse wordt gevolgd door een strategisch beleidsplan (nota, advies, rapport), waarin voornemens staan om de sterke punten beter te gebruiken, de zwaktes te versterken, kansen te grijpen en bedreigingen te omzeilen. Dergelijke toekomstvisies brengen steevast een heleboel gedoe met zich mee.

5. *Reorganiseren in de omgeving.* Een notoir zwak punt van professionals is hun relatie met de hen omringende omgeving. Professionals hebben hun specifieke expertise enerzijds en hun patiënten, leerlingen en studenten anderzijds en zij betrekken die twee op elkaar in hun dagelijks werk. Dat was vanouds al zo, maar het is sterker geworden na de kritiek op professionals in de jaren zestig en zeventig. In de jaren vijftig schroomden huisartsen niet om hartige woordjes te spreken met de baas of echtgenoot van hun patiënte of uitvoerig te bellen met de onderwijzer van school. Onderwijzers gingen op huisbezoek. Maatschappelijk werkers bemoeiden zich tot in detail met de levenswijze van sociaal zwakke gezinnen. Dat alles werd in de jaren zestig en zeventig echter gekenschetst als handelen buiten competentie of als vergaand paternalisme. Professionals hebben zich – die kritiek indachtig – teruggetrokken op hun vaste basis. Ze zijn dokter; geen schuldhulpverlener of maatschappelijk werker. Ze zijn verslavingsdeskundige voor moeder, niet de pedagogisch begeleider van haar kinderen. Veel patiënten, leerlingen en hulpbehoevende gezinnen zouden echter gebaat zijn bij wat meer samenwerking tussen de hen omringende professionals in verschillende organisaties.

De nieuwe beterweters zijn in dit gat gesprongen en houden zich vaak bezig met het organiseren van een ‘integrale aanpak’, met het opbouwen van ‘netwerken’, de samenwerking met ‘ketenpartners’, of met het herindelen van organisaties zodat de samenwerking en afstemming makkelijker verlopen. Ook deze operaties leiden vanuit de optiek van professionals tot gedoe en dat komt vooral omdat de nieuwe beterweters vaak niet van ophouden weten. In de zorg bijvoorbeeld worden oudere patiënten regelmatig verwezen van ziekenhuis naar thuiszorg, naar verzorgingshuis naar verpleeghuis. Het is prettig als er korte lijnen bestaan tussen die instellingen. De nieuwe beterweters gaan met dat idee aan het werk: verzorgingshuis gaat een samenwerkingsverband aan met een verpleeghuis en daarna met een thuiszorgorganisatie. Dan wordt besloten om de drie organisaties te fuseren. Vervolgens wordt een belendende organisatie als concurrerend gepercipieerd – SWOT analyse – . Er wordt onderhandeld om ook met deze organisatie te fuseren. Eerst via een fusie waarbij beide organisaties hun eigen karakter, naam en aanpak behouden. Dan wordt toch maar besloten om er één grote organisatie van te maken met een nieuwe naam en een nieuwe locatie voor het hoofdkantoor. Enzovoort, enzovoort. Bezien vanuit de optiek van professionals leidt het reorganiseren van de omgeving tot een eindeloze reeks van bijzaken die afleiden van het eigenlijke werk.

6. *Reorganiseren binnenshuis.* De politieke toevertruc van de jaren tachtig en negentig (goedkoper, efficiënter, beter en klantvriendelijker) leidde in veel publieke organisaties tot schaalvergroting. Scholen voor middelbaar en hoger beroepsonderwijs groeiden uit tot gigantische instellingen. De fusiegolf in de zorgsector had eenzelfde effect. In zulke grote organisaties verlopen de coördinatie van de werkzaamheden en de communicatie tussen medewerkers haast per definitie onvolkomen. Voor de nieuwe beterweters is dat een permanente uitdaging. Men kan talloze overlegjes en vergaderingen uitschrijven om werkzaamheden beter op elkaar af te stemmen, coördinatoren aanstellen die schema’s en structuren uitdenken en (digitale) periodieken creëren om de onderlinge communicatie te verbeteren. Perfect zal het niettemin nooit worden en dat maakt het zo aardig. De nieuwe beterweter is nooit klaar met reorganiseren. Dit leidt bij professionals tot verzuchtingen als die van de docent in paragraaf 1: je kunt nooit eens een tijdje lekker op dezelfde voet verder gaan. Het moet elke zoveel tijd weer een kwartslag anders.

4. *Het organiseren van verzet*

De beroepsblik van de nieuwe beterweter is op zich niet slecht, onzinnig of gevaarlijk. Een beetje planmatig werken conform een plan-do-check-act cyclus kan helemaal geen kwaad. Het is niet verkeerd om zo nu en dan te kijken hoe het gesteld is met de kwaliteit van de dienstverlening door een en ander te registreren. Het is soms hoogst noodzakelijk om te leren van fouten en incidenten. Organisaties die meedenken met

de tijdgeest of hun dienstverlening aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen (digitalisering, demografische ontwikkelingen, multiculturalisering van het klantenbestand) kunnen daar profijt van hebben en zelfs voorlopers zijn, waar andere organisaties zich aan kunnen spiegelen. Het kan nuttig zijn om de samenwerking tussen organisaties te verbeteren en het op gezette tijden doorlichten van de interne communicatie is ook niet per definitie onzinnig. Het is met de nieuwe beterweters niet anders dan met de oude. Toen Van den Hoofdakker in 1970 het bolwerk van de beterweters ter discussie stelde bedoelde hij niet dat medici hun stethoscoop aan de wilgen moesten hangen; de democratiseerders uit de jaren zestig en zeventig vonden alleen dat artsen niet teveel macht moesten krijgen over teveel onderdelen van het leven. Patiënten moesten weer leren om zelf hun problemen op te lossen en die problemen moesten als het even kon worden gedemedicaliseerd. Iets dergelijks zou ook moeten gebeuren met de nieuwe beterweters. Maar hoe? Managers, coördinatoren en adviseurs treffen we ook wel in het bedrijfsleven. In het bedrijfsleven worden zij echter geboekt als overheadkosten en overheadkosten drukken de winst. Nieuwe beterweters in het bedrijfsleven – het midden management – vliegen er daarom regelmatig uit bij reorganisaties. In de publieke sector wordt niet gerekend in winst en verlies en dat zorgt ervoor dat het aantal nieuwe beterweters daar onbekommerd kan groeien (De Wit en Van der Meulen 2011). Dit maakt het mogelijk dat hun beroepsblik in de publieke sector te zeer gaat overheersen.

Valt daar iets tegen te doen? Kijken we terug op de strijd tegen de oude beterweters, dan zien we dat die werd gevoerd door drie partijen: 1) de overheerste groep: de patiënten, leerlingen, studenten, cliënten die zich verzetten tegen paternalistische professionals, 2) cultuurkritische filosofen als Achterhuis en Illich en 3) kritische professionals als Van den Hoofdakker zelf. De strijd tegen de oude beterweters werd bovendien krachtig ondersteund door de overheid (Trappenburg 2008; 2011). We kunnen voor elk van deze partijen een pendant zoeken in de strijd tegen de nieuwe beterweters. De overheerste groep bestaat nu uit professionals: docenten, artsen, verpleegkundigen en verzorgenden. Voor deze groep is het buitengewoon lastig om zich tegen de nieuwe beterweters te verzetten. Newman en Clarke (1997) signaleerden al dat de politieke tovertruc van de jaren tachtig en negentig zo ijzersterk in elkaar zit dat het vrijwel onmogelijk is om er tegen te zijn: goedkoper, efficiënter, kwalitatief beter, klantvriendelijker en beter aangepast aan de eisen van de moderne tijd. Wie wil dat nu niet? De nieuwe beterweters belichamen die tovertruc; zij praten overwegend in hoera termen: transparantie, communicatie, reflectie, samenwerking, een integrale aanpak, doorbreken van de verkokering, leren van fouten. Ook tegen hen is het dus moeilijk oppositie voeren. (Vóór geslotenheid, tegen samenwerking en communicatie; vóór behoud van een verkokerde, gefragmenteerde aanpak; dat zijn geen slogans waar je de barricaden mee kunt beklimmen.) Professionals die het toch proberen

kunnen worden afgeschilderd als fossielen die niet met hun tijd mee willen gaan, als ouderwetse notabelen die hun achterhaalde privileges niet willen opgeven, als een gesloten kaste van artsen of docenten die weigert om buitenstaanders inzage te geven in haar doen en laten, als onderpresteerders die bang zijn als zodanig ontmaskerd te worden door kwaliteitsmeters en toezichthouders, of als traditioneel paternalistische beroepsbeoefenaren die hun klanten niet adequaat willen bedienen.

We zullen het vooral moeten hebben van de twee andere groepen: de filosofen en de nieuwe beterweters zelf. Cultuurkritische pamfletten over de nieuwe beterweters zijn er al. Filosofen Ad Verbrugge en Annelies van Heijst pleiten in hun werk voor de herwaardering van klassieke waarden binnen professies (Verbrugge 2005; Van Heijst 2007). Historicus Geert Mak (2005) stelde de dictatuur van de nieuwe beterweters aan de kaak in zijn Raiffeisenlezing, opgenomen in de bundel *Beroepszeer*. Sociologen Evelien Tonkens en Gabriël van den Brink en Neerlandicus Thijs van den Brink vragen in hun publicaties nadrukkelijk aandacht voor de spanning tussen professionals en de nieuwe beterweters (Tonkens 2003; Van den Brink, Jansen en Pessers 2005; Jansen, Van den Brink en Kole 2009). Belangrijker nog is dat binnen het bolwerk van de nieuwe beterweters zelf een zelfkritische houding wordt aangeleerd. We hebben bestuurskundigen en organisatiekundigen nodig die erop wijzen dat er in veel organisaties teveel nieuwe beterweters zijn en dat ze teveel doen. Wegbereiders in die richting zijn er ook. Organiseatiekundige Mathieu Weggeman schreef een boek met de veelzeggende titel *Leidinggeven aan professionals? Niet doen*. Hoogleraar bestuurskunde Hans de Bruijn publiceerde een kritisch boek over management (*Managers en professionals. Over management als probleem en als oplossing*). Bedrijfskundige Jaap Peters laat zich in diverse boeken kritisch uit over zijn eigen beroepsgroep (zie bijvoorbeeld *Bij welke reorganisatie werk jij?* Over het verschil tussen managen en organiseren).

De strijd tegen de oude beterweters werd indertijd mede gevoerd door de overheid, die nadrukkelijk partij koos voor de overheerste groep. Een overheid die iets wil doen aan de gevoelde administratieve lastendruk bij professionals zou zich nu aan moeten sluiten bij de strijd tegen de nieuwe beterweters. De nieuwe beterweters zijn indertijd dankzij de overheid in het zadel geholpen; zij ontlenen hun gezag vaak aan diezelfde overheid (die eist dat er wordt gemeten, verbeterd, gemonitord, gepland en samengewerkt). Het is daarom onwaarschijnlijk dat het bolwerk van de nieuwe beterweters zou kunnen worden afgebroken zonder enige overheidshulp.

Administratieve lastendruk is geen klein probleem dat met een beetje digitalisering hier en wat stroomlijnen van formulieren daar kan worden opgelost. Administratieve lastendruk is een symptoom van een cultuursociologisch verschijnsel: de opkomst

van een nieuwe beroepsgroep en een manier van denken die door die beroepsgroep wordt uitgedragen en gepraktiseerd. De strijd tegen administratieve lastendruk is een strijd tegen de macht van de nieuwe beterswetters, die leidinggevende posities bekleden en de termen van het debat bepalen. Zo'n strijd vereist een lange adem, maar hij is niet hopeloos. Het bolwerk van de oude beterswetters is verdwenen; de heerschappij van de nieuwe beterswetters hoeft ook niet eeuwig te zijn.

De auteur

Margo Trappenburg is universitair hoofddocent bij de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschappen (UU), bijzonder hoogleraar bij het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (UvA) en voorzitter van de stichting Beroepseer. Zij publiceert over maatschappelijke veranderingen en beleidswijzigingen (democratisering, vermarkting, deinstitutionalisering in de zorg) en de effecten daarvan op burgers en professionals. Enkele publicaties: *Genoeg is genoeg. Over gezondheidszorg en democratie* (Amsterdam University Press), *Actieve solidariteit* (Vossius Pers) en 'The Doctor and the Market. About the Influence of Market Reforms on the Medical Professional Ethics of GPs and Surgeons in the Netherlands', in *Health Care Analysis*, samen met Jolanda Dwarswaard en Medard Hilhorst. Zie voor meer informatie www.margotrappenburg.nl.

Referenties

- Aa, R. van de, K. Kans, M. Stuivenberg en P. Donker van Heel (2011), *Regeldruk voor OCW-instellingen 2004-2010*, Ecorys, Den Haag.
- Abma, R., (1996), *De patiënt. De opkomst van de therapeutische samenleving*, in: J. Jansz en P. van Drunen (red.), *Met zachte hand. Opkomst en verbreiding van het therapeutisch perspectief*, Lemma, Utrecht, pp. 115-134.
- Achterhuis, H. (1978), *De markt van welzijn en geluk. Een kritiek van de andragogie*, Ambo, Amsterdam.
- Blok, G. (2004), *Baas in eigen brein. 'Antipsychiatrie' in Nederland 1965-1985*, diss. UvA.
- Brink, G. van den, Jansen, T., & Pessers, D. (red.) (2005), *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*, Boom, Meppel.
- Bruijn, H. de (2008), *Managers en professionals. Over management als probleem en als oplossing*, SDU, Den Haag.
- Dwarswaard, J. (2011), *De dokter en de tijdgeest. Een halve eeuw veranderingen in de beroepsethiek van huisartsen en chirurgen*, diss. EUR.
- Jansen, T., G. van den Brink en J. Kole (2009), *Beroepstrots. Een ongekende kracht*, Boom, Meppel.

- Illich, I. (1976), *Grenzen aan de geneeskunde. Het medisch bedrijf – een bedreiging voor de gezondheid?* Vertaald door D.I. Uyt den Bogaard, Het Wereldvenster, Weesp.
- Goffman, E. (1961), *Asylums. Essays on the social situation of mental patients and other inmates*, Anchor Books, New York.
- Heijst, A. van (2007), *Menslievende zorg. Een ethische kijk op professionaliteit*, Klement, Kampen.
- Hoofdakker, R. van den (1970), *Het bolwerk van de beterswetters. Over medische ethiek en de status quo*, Van Gennep, Amsterdam.
- Klaster, E. (2012), *Beleefde bureaucratie en professionaliteit onder leraren. Literatuurstudie en veldonderzoek onder leraren in het PO, VO, BVE, HBO en WO, B & A BV*, Den Haag.
- Klerks, Ilona (2010), *Regeldruk van leraren in het basisonderwijs: Aspecten, Oorzaken en Oplossingen*, masterscriptie USBO.
- Mak, G. (2005), Raiffeisenlezing. Over eenzaamheid, moed en vertrouwen, in: G. van den Brink, T. Jansen en D Pessers, (red.) (2005), *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*, Boom, Meppel, pp. 86-100.
- Mol, A en P. van Lieshout (1989), *Ziek is het woord niet. Veranderende taal in de huisartsgeneeskunde en de geestelijke gezondheidszorg 1945-1985*, Sun, Nijmegen.
- Oosterhuis, H. en M. Gijswijt Hofstra (2008), *Verward van geest en ander ongerief. Psychiatrie en geestelijke gezondheidszorg in Nederland (1870-2005)*, Bohn Stafleu Van Loghum, Houten.
- Peters, J. en H. Heringa (2009), *Bij welke reorganisatie werk jij? Over het verschil tussen managen en organiseren*, Van Duuren Management, Culemborg.
- Russell Hochschild, A. (2012), *The outsourced self. Intimate life in market times*, Metropolitan Books, New York.
- Swaan, A. van der (1989), *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam, Bert Bakker.
- Tonkens, E. (2003), *Mondige burgers, getemde professionals. Over marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*, NIZW, Utrecht.
- Trappenburg, M. (2005), *Gezondheidszorg en Democratie, Oratie EUR*, Rotterdam.
- Trappenburg, M. (2008), *Genoeg is genoeg. Over gezondheidszorg en democratie*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Trappenburg, M. (2011), *Professionals en managers*, in: M. Noordegraaf, K. Geuijen en A. Meijer (red.), *Handboek publiek management*, Boom/Lemma, Den Haag, pp. 165-190.
- Tummers, Lars (2012), *Policy Alienation. Analyzing the Experiences of Public Professionals with New Policies*, diss. EUR.

- Veen, A. van der (2012), Typen administratieve taken en handelingsperspectieven van leraren in het primair onderwijs, masterscriptie USBO.
- Verbrugge, A. (2005), Geschonden beroepseer, in: G. van den Brink, T. Jansen en D Pessers, (red.) (2005), Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt, Boom, Meppel, pp. 108-123.
- Weggeman, M. (2007), Leiding geven aan professionals? Niet doen, Over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie, Scriptum Management, Schiedam.
- Wit, B. de en M. van der Meulen, Publieke managers: ficties en feiten, in: Mirko Noordegraaf, Karin Geuijen en Albert Meijer (red.), Handboek publiek management, Boom/Lemma, Den Haag, pp. 165-190.

II.

Metten is weten: de meetbaarheid van regelgeving

Prof. dr. W.J.M. Voermans

‘There is nothing more deceptive
than an obvious fact.’

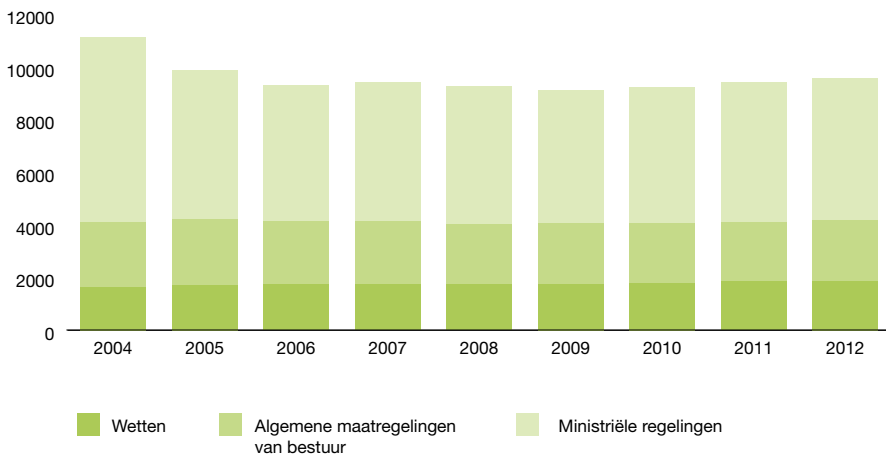
Arthur Conan Doyle, The Boscombe Valley Mystery

1. Getallen, cijfers en gewichten over regels

Opmerkelijk. Als we spreken over regelgeving doen we dat de laatste jaren steeds vaker in de vorm van aantallen, gewichten, cijfers. Zo weten we midden 2012 dat er in Nederland 1883 parlementaire wetten gelden, 2307 algemene maatregelen van bestuur (amvb) en 5378 ministeriële regelingen. Dat zijn weliswaar 242 wetten meer dan in 2004, maar 94 amvb’s respectievelijk 1640 ministeriële regelingen minder.³

De gerichtheid op aantallen en getallen is zeker geen louter Nederlands fenomeen. In veel Europese landen wordt de regelgevingsproductie de laatste jaren nauwlettend gevolgd.⁴ Nederland kent sinds een aantal jaren zelfs een regelgevingsmonitor om de stand van het aantal geldende regelingen bij te houden.⁵ Ook op het niveau van de Europese Unie wordt het aantal regels nauwlettend geteld. Zo weten we dat er 34.132 geldende EU-besluiten bestaan, die in totaal ongeveer 80.000 pagina’s tekst beslaan. Dat totaal omvat 8.937 EU-verordeningen, 1.953 EU-richtlijnen, 15.561 beschikkingen, 4.733 internationale verdragen (inclusief de EU-verdragen) en 2.948 regelingen.⁶ Aantallen zeggen natuurlijk niet veel, al kunnen we niet ontkennen dat getallen, waar of niet, vaak een eigen leven gaan leiden. Zo wordt er in het publieke debat nogal eens gewezen op de vermeende regelzucht van de EU. Het bewijs van die regeldrift wordt dan geput uit mythes zoals ‘zeker 60% van onze regels van de Europese Unie afkomstig.’⁷ Al strookt dat verhoudingsgetal niet met de cijfers⁸ in het debat wordt het weinig weersproken en in politiek en beleid speelt het daadwerkelijk een rol. Dat is iets van vrij recente datum. In het debat over hoe de overheid intervenueert

in de samenleving en markten – steeds vaker met regels – spelen cijfers en getallen een steeds grotere rol. In veel landen wordt tegenwoordig bij het voorbereiden van regels gebruik gemaakt van zogenaamde ‘impact assessments’ (ex ante evaluaties), waarbij volgens zo objectief mogelijk ingerichte berekeningsmethoden een inschatting wordt gemaakt van de kosten, of andere gevolgen van een voorgenomen regeling. Als zodanig zijn die ex ante toetsen niet nieuw, maar wel nieuw is de (hang naar) verfijning en verdergaande objectivering van de meetmethoden en de kwantificering van uitkomsten.



Figuur 1 | Aantal geldende wetten, amvb's en ministeriële regelingen per 1 januari 2004–2012 zoals opgenomen in het Basiswettenbestand (exclusief BES-regelgeving en materieel uitgewerkte regelingen. Bron Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011, Kamerstukken II 2010/11, 33 240 VI)

In deze bijdrage wil ik stilstaan bij de trend van de *kwantificering* van het regelgevingsdebat en -beleid van de afgelopen 15 jaar, en met name de aandacht voor het aantal regels en de begroting van hun gevolgen. Ik wil bij het bespreken van die trend drie elementen belichten. Ten eerste de manieren die de laatste jaren worden ingezet om het volume van de regelgeving te beheersen (met name in Nederland), ten tweede manieren om de mogelijke gevolgen en prestaties van regels te meten, en ten derde de betekenis die die kwantificeringstrend heeft voor de manier waarop we omgaan met regels.

2. Waarom (zoveel) regels?

Er was een tijd dat samenlevingen trots waren op de vele regels die ze hadden. Die regels, al dan niet neergeschreven, werden gezien als een teken van beschaving – een van de redenen om ze ook voor het nageslacht vast te leggen, zoals gebeurde met het Romeinse recht in de codex Justinianus. Goede en kenbare regels waren ook een voorwaarde voor het kunnen bloeien van de handel. Volgens auteurs als Leon Trakman⁹ zijn de Renaissance en de industriële revolutie eerst mogelijk geworden door de stormachtige ontwikkeling van de Lex mercatoria (het gedeelte handelsrecht of privaatrecht) uit de vroege middeleeuwen. Handel in de grote commerciële centra (de steden) kon zich niet verlaten op de lappendeken van uiteenlopende lokale rechtsregels, maar had kenbare en rechtszekere algemene regels nodig voor betrouwbare transacties. Italiaanse steden waren trots op de grote volumes geschreven regels die ze hadden: ze gebruikten het als reclamebord. Tot op de dag van vandaag zijn we in onze moderne, op (al dan niet vrije) markttransacties-gebaseerde samenlevingen, afhankelijk van duidelijke en vooraf kenbare afspraken neergelegd in regels om het vertrouwen te kunnen genereren dat nodig is voor ons soort economisch samenleven.

Regels zijn een voorwaarde voor economie en economische groei en omdat economische groei zo belangrijk is geworden daarmee ook voor onze politieke samenleving.

Het bijzondere van de geschiedenis van de afgelopen eeuw is dat we normen neergeschreven in wettelijke regels niet alleen erkennen als noodzakelijke voorwaarde voor betrouwbare transacties binnen markten, maar dat we die regels ook meer en meer zijn gaan gebruiken om daarmee te interveniëren op die markten, om dusdoende economisch samenleven te sturen. Regels niet langer als loutere voorwaarde maar als eigenstandig sturingsinstrument.¹⁰

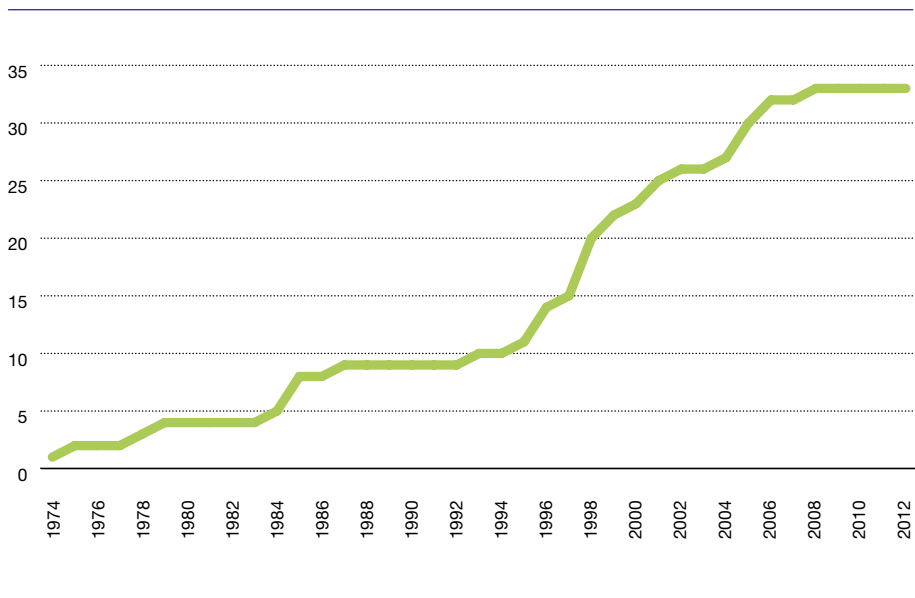
Dat heeft zo'n vlucht genomen dat veel Westerse geïndustrialiseerde samenlevingen zich ontwikkeld hebben tot, wat Majone noemt, de 'regulatory state', vanwege het belang dat interventies via regelingen in het economische, politieke en sociale leven daarin innemen.¹¹

De laatste decennia is echter ook het besef gegroeid dat regels niet louter zegen zijn voor economische groei, maar dat een verkeerd of overmatig gebruik van regelgeving ook belemmeringen op kan werpen voor economische groei. (Verouderde) Regels kunnen (nieuwe) economische activiteiten onnodig belemmeren, regels kunnen spontane processen verstoren, een opeenstapeling van regels kan ongewenste neveneffecten hebben (zeker wanneer niet of onvoldoende afgestemd op elkaar), regels kunnen zodanig grote administratieve lasten met zich brengen dat economische groei er door wordt geremd. Welke effecten regels precies hebben op



***‘Bent u al
wakker
gekust?’***

economische activiteiten en economisch gedrag is een onderzoeksveld waar de laatste jaren pas meer diepgaand onderzoek naar wordt gedaan. Volgens Veljanovski is ‘(...) The economics of regulation (...) not a settled body of facts but an approach. It uses the economist’s toolkit to develop political economy theories of regulation, and assist regulators with the technical details of framing effective regulation. It is however in its formative phases. There remain many puzzles and paradoxes to be explained such as the tremendous growth in regulation in parallel with greater role by markets and economics (...)’¹²



Figuur 2 | Ontwikkeling van het aantal landen waar een regulatory impact analysis is vereist bij het voorbereiden van regelgeving. Bron: www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/ria

Al weten we dan niet precies welke effecten (welke soort) regels hebben op het economisch leven, beleidsmatig zijn overheden wereldwijd al meer dan veertig jaar bezig om overregulering tegen te gaan. Daar liggen vaak heel basale (maar daarom nog niet minder juiste – theoretische noties aan ten grondslag zoals de idee dat door overmatige interventie via regels de handelingsvrijheid van economische actoren zodanig afneemt dat daardoor innovatie- en concurrentievermogen in het gedrang komen. In de sterk vrijgemaakte en globaliserende wereldeconomie zoals die sinds de jaren '70 is ontstaan, zijn dat twee vermogens die essentieel zijn voor groeikansen

in de nieuwe wereldeconomie. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de meeste dereguleringsprojecten van overheden hun wortels vinden in die periode. We leven inmiddels in een wereld waarin landen en handelsblokken concurreren in economische activiteiten, maar in wezen ook concurreren in regelgeving. *Regulatory competition* zie je niet alleen terug in pogingen een gunstig vestigings- of investeringsklimaat te scheppen in een land, maar ook (als een soort slagschaduw) in de mate waarin landen elkaars regelingsoplossingen en – beleid overnemen. Het is opmerkelijk dat heel veel landen die zijn aangesloten bij de Organisatie voor Economische en Sociale Ontwikkeling (OESO) na 1997 heel actief elkaars ‘best practices’ op het terrein van het regelgevingsbeleid zijn gaan overnemen. Bijna alle landen aangesloten bij OESO kennen tegenwoordig wel een vorm van gevolgschatting (impact assessment) van voorgenomen regelgeving. In toenemende mate worden ook de praktijken om dat gevolgschattingsbeleid te borgen (bijvoorbeeld ze verplicht te maken), en methoden om gevolgschatting te verfijnen en beter (institutioneel) in te bedden in besluitvormingsarrangementen van elkaar overgenomen.¹³

3. Manieren om het volume en de effecten van regelgeving te beheersen

Deregulering

Toen de wereldeconomie aan het eind van de jaren zeventig van de vorige eeuw een sterke terugval vertoonde, werd liberalisering van markten een veel gezocht medicijn. Deregulering was een van de methoden die daarbij door overheden in stelling werd gebracht. In Nederland bijvoorbeeld streefde het eerste kabinet Lubbers (1982-1986) een rigoureuze vereenvoudiging van wet- en regelgeving na om zo economisch herstel op weg te helpen.¹⁴ Ook daarna werd deregulering als ‘beproefd’ recept ingezet. In de periode 1994-1998 voerden de paarse kabinetten onder Kok – ook geïnspireerd door achterblijvende groei – meerjarige vereenvoudigings- en (deregulerings)programma’s uit waarbij naast een grotere marktwerking en concurrentie, ook deregulering en een betere wetgevingskwaliteit werden nagestreefd. Het bijzondere van de Lubbers- en Kok-dereguleringsoperaties is dat het in wezen beleidsprojecten waren: eenmalige operaties om het aantal geldende regels terug te dringen. Je kunt je natuurlijk de vraag stellen waarom het tien jaar na de ingrijpende operatie van het kabinet Lubbers weer nodig was het mes te zetten in de regels. **Het heeft er – weten we nu – alle schijn van dat er mechanismen aan het werk zijn die er voor zorgen dat een corpus van regelgeving in ons soort samenlevingen de neiging heeft automatisch uit te dijen.**¹⁵

Regels veroorzaken regels (vanwege de noodzaak ze uit te voeren, detailleren, op elkaar af te stemmen, bij te houden, etc.) en doordat we ten prooi lijken te zijn gevallen aan een soort ‘mechanieksyndroom’: het idee dat er volumeknoppen en aan- en uitschakelaars zitten op economische en sociale processen in de samenleving. Door het belang dat regels vertegenwoordigen in ons (economisch) samenleven zijn

we het potentieel van regels als instrument om ons (economische) leven te sturen schromelijk gaan overschatten. Dat regels belangrijk zijn voor economische processen wil nog niet zeggen dat de economie zich door regels laat sturen. Een moeilijk te bestrijden bestuurlijke en politieke reflex van de afgelopen decennia is dat we, als er iets misgaat (bijv. market failure¹⁶) we regels inzetten om dat te corrigeren,¹⁷ er van uitgaande dat dat kosteloos is.¹⁸

Administratieve lasten

Rond de eeuwwisseling wordt in het regelingsbeleid in Nederland (maar ook in veel andere Europese landen) het accent wat verschoven. Overheden lijken zich te realiseren dat projectgewijs dereguleren een kwetsbare methode is van regelingsbeheer vanwege de steeds opnieuw aangroeiende voorraad. En ook dat het meer zin heeft om preciezer te kijken naar de tastbare gevolgen die regels hebben voor de economie. De OESO gaf daartoe het startsein door aandacht te vragen voor de gevolgen die regelgeving kan hebben voor economische groei. De organisatie roept zijn lidstaten op oog te hebben voor lasten ten gevolge van regelgeving en die ook in kaart te brengen. Volgens de OESO is:¹⁹ *'The viability of business activities depends on the market opportunities present, but it is also influenced by legislation, regulations and the administrative requirements governments impose in implementing public policies. The regulatory framework designed by governments is a major factor in the competitiveness of businesses.'*

Al in de jaren negentig worden die geluiden in Nederland in het beleid opgepakt. De millenniumkabinetten Balkenende II tot en met IV (2003-2009) maken het verlichten van de administratieve lasten tot daadwerkelijk onderdeel van het kabinetsbeleid. Vooral het daadwerkelijk verminderen van de administratieve lastendruk voor ondernemingen aan de hand van vooraf vastgestelde doelen staat daarbij centraal. Het kabinet Balkenende II zette forse reductieprogramma's op om te proberen structureel 25 procent van de administratieve lasten ten gevolge van regelgeving te verminderen (i.e. circa € 4,1 miljard – in te verdienen via het schrappen van lasten ten gevolge van regelgeving). De Rekenkamer stelde, na een onderzoek in 2006, vast dat het kabinet inderdaad vooruitgang had geboekt met het streven bureaucratie en regeldruk in Nederland – ook structureel – te verminderen (circa 20 procent van de 25 procent doelstelling was toen al behaald), maar dat er in de beleving van het bedrijfsleven weinig vooruitgang leek te zijn geboekt.²⁰ Voor die wat paradoxale uitkomst zijn verschillende redenen aan te voeren. Zo werden bepaalde geschrapte informatieverplichtingen toch al niet nageleefd, schaften bedrijven niet meer verplichte administratieve processen toch niet af, duurt het enige tijd voor de praktijk zich aan de nieuwe situatie aanpast enzovoort. *Wat echter ook een rol speelde was dat veel bedrijven leken te zijn 'wakker gekust' waar het betreft het*

bewustzijn ter zake administratieve lasten. Mede daarom is vanaf 2006 het lastenreductiebeleid ten behoeve van ondernemers verbreed. Nadien werden ook vergunningverlening en -toezicht alsook belastinginning en -controle meegenomen als onderdelen van de ‘screenings-’ en reductieprogramma’s. De latere kabinetten Balkenende en het eerste kabinet Rutte zetten ook sterk in op de reductie van administratieve lasten. In die periode werd vooral gewerkt aan de borging van een beleid dat tot een permanente administratieve lastenbewaking en volumebeheersing zou moeten leiden gewerkt. Hierover meer in de volgende paragraaf.

Borging beheer regelingsvolume en administratieve lasten: IAK- en Actal

Nederland werd tot voor kort nogal eens aangehaald als gidsland waar het betreft het beleid dat we voeren ten aanzien van de kwaliteit – daarmee verband houdend – het beheer van onze regelingsvoorraad.²¹ Zeker, Nederland was er vroeg bij om een omvattend en samenhangend beleid te voeren op het terrein van de borging van de wetgevingskwaliteit. In de nota Zicht op wetgeving 1990 legde Nederland de basis voor een kwaliteitsbeleid dat in veel andere landen en zelfs op het niveau van de EU navolging kreeg. In deze bijdrage wil ik niet in zijn algemeenheid ingaan op dat Nederlandse kwaliteitsbeleid, maar slechts een centraal onderdeel ervan: het streven tot terughoudendheid met regelgeving.²² Kern van dat tot op de dag van vandaag geldende beleid is:

- geen nieuwe regels voordat vaststaat dat werkelijk op geen enkele andere manier (alternatieven, zelfregulering, etc.) een oplossing voor een zich bij de overheid aandienend probleem kan worden gevonden;
- geen regels vaststellen als niet vooraf verzekerd is dat ze uitvoerbaar, handhaafbaar en betaalbaar zijn;
- er worden alleen regels vastgesteld die een proportionele oplossing bieden voor een probleem en die ook zo min mogelijk lasten opleveren voor burgers, bedrijven, bestuur en instellingen;
- voorafgaande aan het vaststellen van regels moet een zorgvuldige afweging worden gemaakt over de noodzaak tot het vaststellen van de regel tegen zo laag mogelijke kosten en lasten en met zo groot mogelijk effect, en die afwegingen worden getoetst.

Wat direct opvalt in dit twintig jaar oude Nederlandse wetgevingsbeleid is dat het waar het betreft de regeling van de beheersing van het volume en de lasten van regels voornamelijk inzet op de departementale voorbereidingsfase van regelgeving. Er is weinig aandacht voor de fase na de vaststelling van de regeling. Hoe kunnen we volgen of een regeling in de praktijk ook die effecten sorteert die we ervan verwachten? Wie houdt de regelingsvoorraad en de lasten die die per saldo over de jaren met zich brengt in de gaten? Is er een oog-in-het-al voor het onderhoud van regels,

zoals bijvoorbeeld in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (Law Commission)? Dat wil niet zeggen dat daar in Nederland helemaal geen aandacht voor is, maar het accent ligt op de voorbereidende fase. Ook opvallend is dat er voor de bewaking, zeg maar borging van het beleid, vooral wordt teruggevallen op een soort intervisie, d.w.z. toetsing door andere departementen in de fase voorafgaand aan het overleg in de ministerraad. Tot 2011 kende Nederland een baaiert van bijna honderd toetsen voor de voorbereiding van regelingen waarin steeds een of enkele kwaliteitsdimensies aan de orde waren. Sinds 2011 zijn al die toetsen geïntegreerd in het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) waarin alle interdepartementale kwaliteitsaspecten, die bij het maken van beleid en regelgeving een rol kunnen spelen, zijn ondergebracht. Dat IAK is een protocol dat is onderverdeeld in zeven overzichtelijke dimensies²³ die in acht moeten worden genomen. Een gevolgschatting van financiële, administratieve, en andere lasten (bijvoorbeeld milieueffecten) van een regeling (impact assessment) vormt een belangrijk onderdeel van de IAK-toets. Een laatste waarneming: de uitkomsten van de toetsen en gevolgschattingen zijn voornamelijk bedoeld voor intern beraad. In Nederland kennen we niet de praktijk dat alle gegevens die uit een toets, of gevolgschatting naar voren komen als separate dossier openbaar worden gemaakt, zoals wel gebeurt met gevolgschattingen bij voorstellen voor richtlijnen of verordeningen in de Europese Unie. De uitkomsten van gevolgschattingen worden in Nederland meestal geaggregeerd en in algemene zin weergegeven in de toelichtende stukken bij voor regelingsvoorstel.

Actal

Over ieder van die IAK-dimensies moet vervolgens worden gerapporteerd in een afwegingsdossier en het protocol geeft ook aan welke departementen die afwegingsdossiers kunnen toetsen. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie speelt een rol bij de toetsing van alle dimensies en heeft een soort coördinerende rol. Bijzonder aan het Nederlandse systeem is wel dat het een intern systeem is. De afwegingsdossiers, bijvoorbeeld over de gevolgschatting worden, zoals we zagen niet met het voorstel voor de regeling zelf gepubliceerd, zoals in andere landen wel het geval is (Verenigd Koninkrijk, maar ook de EU zelf). Zo'n systeem heeft voordelen. Er kan aan de hand van uitkomsten in het afwegingsdossier zonder al te grote politieke consequenties nog een andere koers in worden geslagen. Aan de andere kant loert wel het gevaar dat de slager hier het eigen vlees keurt.

Om hier aan het hoofd te bieden kent Nederland sinds de eeuwwisseling een Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Actal, een 'tijdelijk' en onafhankelijk adviesorgaan, adviseert de regering en Staten-Generaal om de *regeldruk* voor bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaren in de zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid, zo laag mogelijk te maken. Na twaalf jaar van verlenging op verlenging

kunnen we stellen dat Actal een semi-permanente status heeft gekregen. In juni 2011 werd al aangekondigd dat Actal zal worden omgevormd van een tijdelijk naar een permanent adviescollege. Daarop vooruit lopend is het mandaat van Actal al aangepast met het Instellingsbesluit Actal 2011.²⁴ In tegenstelling tot de periode 2000-2010 beperkt de toetsing van Actal zich niet langer tot louter administratieve lasten, maar strekt het zich uit tot regeldruk²⁵. Een onafhankelijke waakhond die let op de lasten en druk die regels teweeg brengen – waarnaar gedeeltelijk ook door andere adviesorganen wordt gekeken, zoals de Raad van State – is natuurlijk wezenlijk voor de borging van het volume- en lastenbeheersingsbeleid. Desalniettemin staat het de regering en de Staten-Generaal vrij om van adviezen van Actal af te wijken. Ook valt het op dat de geschiedenis van het lastenbeheersingsbeleid een ad hoc-karakter heeft gekend tot tenminste 2011. Een werkelijk permanent volume- of onderhoudsbeleid voor regels kent Nederland niet. En het beoordelen en afwegen van de afstemming, de lasten en effecten van regels gebeurt in wezen eenmalig: ten tijde van de voorbereiding van de regels. Met de voornemens uit het recente regeerakkoord *Bruggen Slaan*, van het kabinet Rutte II (2012) ziet het er niet naar uit dat aan die traditie een einde komt. Het akkoord bevat slechts een beperkt beleidsuitgangspunt voor wat betreft regelingsvolume: ‘Niet toegeven aan de reflex om op elk incident te reageren met nieuwe regelgeving’. Het verleden heeft geleerd dat het uitermate lastig is aan die reflex weerstand te bieden. Even effectief is het wellicht om een permanent systeem te ontwerpen waarmee regels die niet langer nodig, of disfunctioneel zijn, opgeruimd kunnen worden.

Actal is exemplarisch voor een ontwikkeling die zich ook in veel andere landen afspeelt. (Semi) onafhankelijke waakhonden zijn een veel gezocht middel om beleid dat voorziet in de toetsing en beoordeling van voorgenomen regelingen institutioneel te verankeren. Zo kent de Europese Commissie een semionafhankelijke Impact Assessment Board²⁶ en Duitsland bijvoorbeeld een Normenkontrollrat.²⁷ De positionering van dergelijke organen is natuurlijk altijd een lastig vraagstuk. Omdat dergelijke instanties hun werk meestal moeten doen gedurende het proces van de voorbereiding van regelgeving is het niet altijd een goede gedachte om ze te zeer onafhankelijk te maken of om ze bindende adviezen te laten geven. Dat kan de beleidsvorming en de daarmee verbonden politieke verantwoordelijkheden en keuzes te zeer doorkruisen. Semionafhankelijke adviseurs vormen hier een gulden middenweg. Vandaar ook wellicht dat je die steeds meer ziet.

Vereenvoudiging van regels, regelingsplafonds, consolidatie en andere mechanismen
 Beleid om het volume van de regels en – daarmee – de lasten die ze teweeg brengen te beheersen, heeft in de afgelopen jaren in Nederland en andere landen van de EU, als ook op het niveau van de EU zelf een opmerkelijke opmars gekend, zoals we

zagen. Protocollering van de voorbereiding van regels (aandacht voor mogelijke gevolgen van regels en gevolgschatting) en institutionele arrangementen (verplichting tot gevolgschatting, waakhonden, e.d.) lijken daarbij standaardrecepten te zijn om onevenredige of ongewenste effecten van regels te voorkomen, dan wel te beheersen. Verschillende landen en de EU hebben echter ook methoden ontwikkeld om het regelingsvolume blijvend onder controle te houden. De regelingsvoorraad van ontwikkelde landen heeft, zoals we al lieten zien, de neiging om automatisch te groeien, waardoor het resultaat van (grote) dereguleringsoperaties na enige vanzelf weer ongedaan wordt gemaakt.²⁸ Een van de manieren is permanente volume-bewaking dan wel permanente vereenvoudigingsprogramma's. Dat kan de vorm aannemen van een regelingsmonitor, waarbij de regelingsvoorraad steeds in de gaten wordt gehouden, maar ook van mechanismen die bijdragen aan vereenvoudiging – en daarmee vaak ook aan vermindering – van regels. We wezen al op het voorbeeld van Law Commissions, maar ook door vormen van codificatie (intrekken van een veelvoud van verschillende regels op een bepaald terrein en die vervangen door één geïntegreerde regeling), harmonisatie of consolidatie (verschillende – wijzigingsregelingen – publiceren als een doorlopende tekst) kunnen regelingen worden vereenvoudigd en daardoor, minder lasten met zich brengen. In het regelgevingsbeleid van de Europese Unie (Better regulation) zijn dit belangrijke instrumenten.²⁹ Al lijkt het op het eerste gezicht niet vanzelfsprekend dat door het verminderen van het aantal pagina's regelgeving ook de lasten ten gevolge van regels omlaag gaan (de inhoud blijft na codificatie of consolidatie van regels meestal dezelfde) toch lijkt die correlatie in de Europese Unie wel te bestaan. Vanwege de hoge kosten die zijn gemoeid met het verplichte vertalen van alle teksten van EU-regelgeving in de officiële talen van de Unie loont het zeer zeker het aantal te vertalen pagina's te verminderen.³⁰

Een ander instrument dat wel wordt ingezet om het regelingsvolume te beheersen is het systeem van het zogeheten 'plafond', dat wil zeggen een maximum aan regels dat een organisatie of ministerie mag hebben. Op zich is het een mal systeem omdat het aantal regels niet direct iets zegt over de druk die die regels veroorzaken, en ook omdat een dergelijk systeem eenvoudig valt te manipuleren. In Nederland hebben we het dan ook nooit doorgevoerd al hebben we tussen 2005 en 2007 wel een variant op deze methode gekend toen er afspraken werden gemaakt over het maximum administratieve lasten-plafond per departement. Ministeries werden dan gedwongen – als was het een soort Zalm-norm – om bij overschrijding van het plafond hetzij via vereenvoudigingsprogramma's of andere compensatievormen weer onder het gestelde maximum terug te keren.

De huidige Britse coalitie heeft in het regeerakkoord wel besloten tot een maximering van het aantal regels. Het Verenigd Koninkrijk kent sinds 2010 een zogenaamde ‘one-in, one-out rule’ die inhoudt dat voor bedrijven de lasten ten gevolge van nieuwe regels niet mogen stijgen. Het beleid zet ook sterk in op ‘sun set clauses’, dat wil zeggen regels met een beperkte levensduur.

De gedachte is dat dat niet alleen bijdraagt aan het terugdringen van lasten, maar ook bijdraagt aan een cultuurverandering in het omgaan met regels.³¹ Iets waar ook het kabinet Rutte II in het regeerakkoord aandacht voor vraagt.

4. Methoden om prestaties van regels te meten

Aan het moderne regelgevingsbeleid van veel OESO-landen ligt de basishypothese ten grondslag dat indien we meer weten over de prestaties van regels – in termen van geschatte gevolgen – we er in moeten kunnen slagen betere en meer verantwoorde keuzes te maken, en daardoor ook betere en effectievere regels kunnen vaststellen. Al zijn de causale relaties die aan die hypothese ten grondslag liggen niet bewezen, het heeft de afgelopen 10 jaar wel tot een ontwikkeling geleid waarbij intensief is gezocht naar objectieve en betrouwbare indicatoren die gebruikt kunnen worden om de mogelijke prestaties (in termen van geschatte gevolgen) te kunnen meten. Een van die methoden is het in Nederland ontwikkelde Standaardkostenmodel (SKM). SKM is een instrument (berekingsmethode) om de administratieve lasten gemoeid met een regeling te identificeren. De methode stelt ook in staat om te beoordelen wat het effect van een vermindering van administratieve lasten is in bestaande en voorgenomen regelgeving. Het SKM berekent de administratieve lasten aan de hand van de volgende formule:

- Totale administratieve lasten van een regeling = som van de kosten per informatieverplichting
- Kosten per informatieverplichting = som van de kosten per handeling
- Kosten per handeling = $P * Q$

P wordt hierbij gedefinieerd als de kosten van een administratieve handeling en Q als het aantal keren dat de administratieve handeling wordt (moet worden) uitgevoerd.

Het SKM is een succesverhaal geworden, het wordt als standaard in veel landen van de EU gebruikt en ook voor de impact assessment die tegenwoordig bij vrijwel ieder substantieel voorstel voor een EU-richtlijn of EU-verordening wordt uitgevoerd. Het is heel verleidelijk om allerlei schattingsmethodes na te lopen. Je hebt er diverse op het terrein van milieueffecten, sociaaleconomische effecten, gelijke behandeling mannen en vrouwen, mensenrechten, duurzaamheid, etc. Hoe interessant dat ook is, toch zal ik dat niet doen. Het is interessanter stil te staan bij twee ontwikkelingen.

Ten eerste die van de grotere wordende behoefte van kwantificering van de effecten die voorgenomen regels teweeg kunnen brengen, en ten tweede de pogingen die worden ondernomen dat soort schattingen te objectiveren door ze te standaardiseren of te verwetenschappelijkten.

Over de eerste ontwikkeling werd al gesproken in de eerdere paragrafen van deze bijdrage. Bij de voorbereiding van regelgeving bestaat in toenemende mate de behoefte meer te weten over de mogelijke effecten. Radaelli en Fritsch³² laten in een recente bijdrage zien dat landen in toenemende mate aan het zoeken zijn naar indicatoren die een betrouwbaar beeld geven van de mogelijke effecten van een regeling.³³ Ze verdelen die onder in *Input indicators* (gevolgen voor budgetten (of regelgevingsbudgetten), personele capaciteit, training, etc. – i.e. wat kost het om de regeling te maken), *Process (of system-level) indicators* (lengte en planning van het regelgevingsproces, prestaties van het regelgevingsproces³⁴, planning consultatie, regelingsvoorraadbeheer, wanneer welke toetsen, etc.), *Output indicators* ('forward planning' – in landen waar een regelingsbudget bestaat, vaststelling criteria gevolgenschatting in relatie tot doelen van regeling, methode of modellenvaststelling voor macro- en micro-economische doorrekening, vaststellen vragen voor consultatie, etc. – kortom het inregelen van het meetinstrument voor gevolgenschatting), *Intermediate outcome indicators* (belevingsonderzoek – perception surveys³⁵ – onder 'regulators' en burgers en bedrijven) en *Final outcome indicators* (inschatting van de administratieve lasten, economische en financiële effecten, kosten en inspanningen gemoeid met handhaving (compliance costs & enforcement costs), toezicht, etc. kortom de schattingen zelf). Het beeld dat hier ontstaat is een steeds verdergaande verfijning van het 'weten' van de effecten die een regeling teweeg brengt door het beter meten ervan: er komen daardoor steeds betere meetmethoden.

De tweede ontwikkeling houdt daarmee direct verband en dat is de behoefte aan de objectivering en standaardisering van schattingsuitkomsten en meetmethoden. Willen gegevens van onderzoek kunnen overtuigen, dan zullen ze moeten zijn geobjectiveerd (i.e. niet het resultaat moeten zijn van de mening of overtuiging van een enkeling). In een politiek gevoelige omgeving is het ook van belang dat de criteria die bij enige meting worden aangelegd gestandaardiseerd zijn. Doordat SKM als de facto standaard wordt aangehouden is het meetinstrument voor administratieve lasten ook bruikbaar in een politiek-bestuurlijke context. Het fourneert 'feiten' op basis waarvan – in een publieke discussie – de politieke en bestuurlijke afwegingen kunnen worden gemaakt. Radaelli en Francesco hebben om die redenen al in 2007 aangeraden om voor de berekening van economische gevolgen te komen tot de vaststelling van transnationale standaard 'final economic indicators' ontleend aan indicatoren en meetstandaarden die al zijn ontwikkeld en beproefd,



***‘Geef
voorrang
aan de
regeldichte
domeinen’***

omdat daardoor de ‘evidence base’ van een regeling kan worden versterkt.³⁶ Een van de laatste ontwikkelingen op dat terrein is die van de risicoanalyse bij voorgenomen regelingen, een ontwikkeling die in Nederland nog weinig voet onder de grond lijkt te hebben gekregen. Met veel regels wordt geprobeerd risico’s ten aanzien van inkomen, sociale relaties, incidenten, etc. beheersbaar te maken. Zorgvuldige analyses, op basis van goed voorspellende meetmethodes, kunnen gebruikt worden om te bepalen hoe groot risico’s zijn en op basis daarvan kan dan een afweging worden gemaakt welke risico’s hoe beheersbaar kunnen worden gemaakt en tegen welke prijs. Langzaamaan gaat in andere landen risicoanalyse (zo objectief mogelijk geschat) een rol spelen bij het voorbereiden van regelingen.³⁷ Het wiel hoeft hier niet opnieuw worden uitgevonden, verzekeraars wereldwijd gebruiken meetmethoden en waarschijnlijkheidsberekeningen die betrouwbare inschattingen voortbrengen over aard en frequentie van bepaalde risico’s. Een laatste ontwikkeling die vanaf 2005 kennelijk doorzet is dat bij de berekening van effecten van regelingen niet louter meer eenzijdig wordt gekeken naar de lasten van de regeling, maar dat ook steeds meer wordt getracht de opbrengsten of voordelen van regelingen op een zo precies mogelijke manier te berekenen en zo te kunnen komen tot een nauwkeurige *cost-benefit analysis*.³⁸

Een opmerkingswaardige parallele ontwikkeling aan kwantificering, objectivering en standaardisering is de ontwikkeling van gestandaardiseerde handleidingen, praktijkhandboeken en instrumentenpanelen (regulatory toolkits) die overal als paddenstoelen uit de grond schieten. Met deze handleidingen wordt niet alleen getracht het aantal meetdimensies aan regels beheersbaar te maken en te operationaliseren voor de organisaties die er mee moeten werken, ze zijn ook een institutioneel geheugen en ze worden ook als laboratoria gebruikt die helpen bij het protocolleren en verfijnen van gevolgschattingen.

Wat ook opmerkelijk is, is dat in de hierboven geschetste ontwikkelingen de investeringen die verschillende landen en de EU de afgelopen jaren hebben gedaan in het verbeteren van het ‘weten’ over regelgeving voornamelijk zijn gedaan in het proces van de voorbereiding van regelgeving. Ex post evaluatie van regels om te zien of de gestelde doelen zijn behaald en methoden om beter aan de weet te komen of regels werken zoals bedoeld en wat de kosten ervan zijn, heeft een minder grote rol gespeeld zo lijkt het wel. Dat wil niet zeggen dat de wetenschap van ex post evaluatie heeft stilgestaan, maar wel dat in relatieve zin daar minder beleidsinvesteringen zijn gedaan. En dat terwijl aandacht voor de werkelijke effecten van regels alleen dan vast te stellen is indien men een goed inzicht heeft in de gehele cyclus van regelgeven, die loopt van voorbereiding, via vaststelling tot aan uitvoering, evaluatie en mogelijk aanpassing.

5. De betekenis van de kwantificeringstrend voor omgang met regels

In deze bijdrage heb ik getracht de – wat ik noem – kwantificeringstrend van regelgeving in kaart te brengen. Die inventarisatie laat een ontwikkeling zien waarbij landen, wellicht om redenen van regelingscompetitie, in een ongewoon hoog tempo praktijken van elkaar overnemen die beleidsvoorbereiders in staat stellen meer en betere informatie te vergaren over mogelijke effecten die regels kunnen hebben. Ze kopiëren daarbij – zeker in de OESO-landen – niet alleen elkaars methoden maar tot op zekere hoogte ook institutionele arrangementen. Wat opmerkelijk is, is dat we de werkelijke uiteindelijke effecten van deze wijze van berekenen van mogelijke gevolgen van regels nog niet kennen. Een van die effecten is in ieder geval dat de regelgever op basis van betere informatie, beslissingen zal kunnen maken en alternatieve oplossingen beter, en ook inzichtelijker tegen elkaar zal kunnen afwegen. Door de mogelijke gevolgen beter op een rij te zetten en beter te kennen kan het regelgevingsproces ook beter worden gestructureerd en ‘inclusiever’ kunnen worden. Aan de andere kant zijn er ook wel vraagtekens te plaatsen. De kwantificeringstrend ‘technocratiseert’ ook het voorbereidingsproces van regelgeving. Het wordt voor burgers, bedrijven en instellingen moeilijk bij deze stand van zaken tegenbewijs te leveren. Zeker als, net als in Nederland, de schattingen en daaruit afgeleide feiten niet zelfstandig betwistbaar zijn omdat ze ondergaan in een afweging die alleen maar als eindresultaat in de toelichtende stukken komt. Verder heeft de kwantificeringstrend – zeker in Nederland – nogal eens een blinde hoek. Zo kunnen bijvoorbeeld de werkelijke lasten en lusten van een regeling (effecten) vaak alleen maar goed worden begroot tegen de achtergrond van een deugdelijke risicoanalyse; welke effecten, in welk risicoscenario, tegen welke kosten. Nog weer een ander risico van de kwantificeringstrend heeft te maken met het niet altijd vaststaande gezag van schattingen en feiten. Feiten en schattingen kunnen worden gemanipuleerd op onzichtbare manier. **Albert Einstein heeft ooit gezegd: ‘If the facts don’t fit the theory, change the facts.’** Ook bij de voorbereiding van regels bestaat het risico dat schattingen op een bepaalde manier worden gepresenteerd of ingericht dat ze het al vaststaande gelijk van het doel van de regeling ondersteunen. Het is, als er een bepaald bestuurlijk of politieke commitment voor een oplossing of een beleidslijn bestaat notoir moeilijk om nog op de schreden terug te keren, of andere alternatieven serieus te onderzoeken. Dat levert – moeilijk te begroten – politiek-bestuurlijke schade op die in de winstverliesrekening niet eenvoudig zijn uit te drukken of mee te nemen. Technocratiseering van het voorbereiden van regelgeving draagt ook niet bij aan de tempering van de aspiraties van regelgevers en hun zelfbeeld. Ik noemde als een van de oorzaken van de steeds grotere toename van het aantal regels het ‘mechaniek- of cockpit-syndroom’. Dat staat voor de overtrokken verwachtingen die we koesteren van het vermogen van regels om problemen in ons soort samenlevingen op te lossen.

De kwantificeringstrend voedt juist hier en daar het idee dat er goed functionerende en betrouwbare schakelaars en knoppen op het schip van staat zitten waarmee de samenleving te sturen valt. En dat is – zo weten we – werkelijk niet het geval. Regels zijn niet, al zouden we het nog zo graag willen, de software van de samenleving.

De auteur

Wim Voermans is hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit Leiden, wetenschappelijk directeur van het Instituut Publiekrecht aldaar en voorzitter van de International Association of Legislation. Voermans houdt zich sinds 1990 bezig met wetgevingsvraagstukken in nationaal en internationaal (met name EU-) verband. Zie voor een overzicht van zijn wetenschappelijk publicaties op dit terrein www.law.leidenuniv.nl/org/publiekrecht/sbrecht/medewerkers/wim-voermans.

III. Column

Raoul Heertje

Ik mocht een keer een bijeenkomst leiden waarin de CDA-kandidaten voor het Europees parlement zich presenteerden aan hun supporters. Ik vroeg een kandidaat welke actie hij in de eerste drie maanden zou ondernemen. Hij vertelde dat hij meteen de Europese regelgeving zou aanpakken. “De regeldruk moet zo snel mogelijk verminderd worden, mensen moeten kunnen ondernemen en leven zonder de constante ballast van allerlei regels! Weg met alle overbodige regels!” De zaal applaudisseerde zich suf.

Mijn vervolgvraag was in welk zaaltje er dan een bijeenkomst gehouden werd waarbij een kandidaat van een andere partij precies het tegenovergestelde beweerde: “De regeldruk moet zo snel mogelijk geïntensiveerd worden! Ondernemen en leven wordt pas mooi als je je aan steeds meer regels moet houden! Leve de regels!” Hij vond het een grappige vraag, hoewel dat niet mijn bedoeling was.

Ik ken alleen maar bijeenkomsten van mensen die wat aan de regeldruk willen doen. Actal heeft geen tegenhanger die als doelstelling heeft dat “overheid haar doelstellingen dusdanig realiseert dat burgers, bedrijven en beroepsbeoefenaren zoveel mogelijk door regels gehinderd worden.” Wie zijn toch die regel-eikels die het voor ons allemaal verpesten? Kan Actal ze niet gewoon opsporen en publiekelijk aansprakelijk stellen voor hun wandaden?

Of ligt het allemaal toch wat gecompliceerder?

Ja! Het ligt wat gecompliceerder.

Heerlijk toch dat ik in deze column zelf vragen mag stellen en beantwoorden. Niet zo handig van Actal dat daar geen regels voor zijn gegeven. Zo wordt het wel heel makkelijk aan de regel van maximaal 800 woorden te voldoen. (We zitten nu op 340 woorden) Laat ik meteen de andere regels voor deze column bespreken, dan begrijp je beter wat je leest.

Regel 1.

Maatschappelijk relevant voor het vraagstuk van merkbaarheid van (vermindering van) regeldruk;

Deze regel is zo slecht geformuleerd dat hij vanzelf irrelevant wordt. Hij wekt irritatie op en ik voelde me door deze regel al gehinderd voor ik de betekenis begreep. Mensen ervaren een grotere regeldruk als een regel het resultaat lijkt van een partijtje Scrabble onder mensen die geheel losgezogen zijn van de samenleving.

Mijn reactie erop is van grote maatschappelijk relevantie omdat het zal zorgen dat het vraagstuk van merkbaarheid van vermindering van regeldruk voortaan niet meer geagendeerd zal worden door mensen die de regels van het helder formuleren niet verstaan.

Regel 2.

Toegankelijk, prikkelend, geschreven;

Als jij dit nu leest is het toegankelijk en als je doorleest prikkel ik je daartoe.

Alleen als je dit niet gelezen had, had ik me niet aan regel 2 gehouden maar dat had je dan niet geweten. Dus regel 2 is ook opgevolgd.

Regel 3.

Actuele, praktische, voorbeelden van regeldruk of oplossingen voor de vermindering van regeldruk;

Jij en ik staan op dit moment onder hevige regeldruk van de columnregels, hoe actueel wil je het hebben?

Dan zal ik nu wat oplossingen geven voor het verminderen van de regeldruk:

Allereerst moeten we eerlijker zijn. We maken ons alleen maar druk over de regeldruk voor onszelf. De regels waar jij je aan moet houden interesseren me bitter weinig. Wellicht lees je dit in de tijd van je baas en overtreed je daarmee een regel. Niet mijn probleem, ik hoef me nog slechts aan de 800 woorden regel te houden.

(Nog 257)

De reacties op de regeldruk worden ingegeven door egoïsme, maar de regels zijn bedacht om het leven voor ons allemaal zo aangenaam mogelijk te maken. De overheid, politici, beleidsambtenaren zijn ook gewoon burgers die namens de Andere burgers regels moeten bedenken die samenleving ten goede moeten komen.

Waarom willen wij dat?

Omdat het anders een puinhoop wordt!

De Andere burgers zijn dat gevoel kwijt, ze denken dat de regelmakers -en controleerders naarlingen zijn die hen het leven zuur willen maken. Alsof er geen redenen zijn om bijvoorbeeld regels voor te hard rijden op te stellen. Helaas zijn de Andere burgers niet de enigen die vergeten zijn dat die regels moeten zorgen dat we elkaar

niet nog vaker dood rijden. De regelmakers -en controleerders lijken ook vergeten te zijn dat ze namens ons en zichzelf hun werk doen. De regels zouden ons moeten verbinden maar drijven ons juist uit elkaar.

Nog belangrijker; regeldruk is een gevoel. Het is niet belangrijk of het aantal regels echt toe of afneemt.

Hoe bedoel ik dat?

Een voorbeeld: je hoort vaak dat mensen snakken naar authentieke mensen. Daarmee bedoelen ze niet echt authentieke mensen. Die hebben immers authentiek slechte humeuren, authentieke mankementen en maken authentieke blunders. Die mensen tellen nauwelijks mee. Het gaat de Snakkers om de succesvolle mensen die zo goed kunnen spelen dat ze authentiek zijn dat wij erin trappen.

Dus als je de regeldruk wil verminderen moet je zorgen dat het gevoel van regeldruk afneemt. De regeldruk zelf is minder belangrijk. Je hebt mensen en ideeën nodig die ons het gevoel geven dat de regels ons niet beperken maar juist

Eindnoten

- 1 Het rapport 'Merkbare minder regeldruk, praktijkonderzoek' van USBO Advies is gepubliceerd op de website van Actal.
- 2 Zie ook <http://www.sggv.nl/over-sggv> (geraadpleegd: 8 oktober 2012)
- 3 Te eniger tijd bestond wel het vermoeden dat er bij het verminderen van het aantal regels sprake zou zijn van veel cosmetische operaties, door het doorschuiven van regels naar een ander niveau. In hoeverre dat gebeurt en hoe vaak is nog geen voorwerp geweest van brede studie. Tim Borman heeft in *RegelMaat* wel het fenomeen van het combineren van uitvoeringsregels onder verschillende wetten in één uitvoerings-amvb besproken. Deze wijze van werken zorgt er voor dat dusdoende *minder* regels hoeven te worden bijgeteld. Je vraagt je wel af wie dit bedient. Voor de gebruiker van regels is het zeker niet altijd handig. Zie T.C. Borman, Alles ineen: het combineren van uitvoeringsregels, *RegelMaat* 2010, p. 275 – 284.
- 4 Zie o.a. W. Voermans, Hans-Martien ten Napel (eds.), *Legislative processes in transition*, WODC, Leiden/Den Haag 2012 en P.O. de Jong & S.E. Zijlstra, *Wikken, wegen en (toch) wetgeven*, WODC, Boom juridische uitgevers, 2009.
- 5 Van de uitkomsten wordt jaarlijks in het kader van de Justitiebegroting verslag gedaan. Zie o.a. Brief minister met een overzicht van het aantal geldende regelingen per 1 januari 2010 – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2010, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123 VI.
- 6 Zie <http://en.euabc.com/word/2152?print=1> (laatst bezocht op 3 januari 2013). Ook in de EU lopen de aantallen terug. Zie Gijs Jan Brandsma, 'Europese regelzucht bestaat gewoon niet' opinie *de Volkskrant* (online) van, 22 augustus 2012 <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/3184/opinie/article/detail/3304381/2012/08/22/Europese-regelzucht-bestaat-gewoon-niet.dhtml>.
- 7 Een uitspraak uit 2006 van de toenmalige staatssecretaris van Europese Zaken Nicolaï. Zie M.A.P. Bovens en K. Yesilkagit, De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever, *Nederlands Juristenblad* 11 maart 2005: 520-8.
- 8 Ca. 12,5% van de Nederlandse wetgeving is een uitvloeisel omgezette EU-richtlijnen toonde onderzoek van de Jong en Herwijer aan. Zie Edwin de Jong en Michiel Herweijer, Alle regels tellen, *Beleidswetenschap* 18 (3): 223-241. Bovens en Yesilkagit komen tot een iets hoger percentage: 16,5% van Nederlandse regels is het gevolg van EU-richtlijnen als je alles mee zou tellen. Om de werkelijke verhouding tussen hier te lande geldende regelingen van Nederlandse en EU afkomst te kennen, zouden we ook de EU-verordeningen, enkele beschikkingen, internationale verdragen en besluiten aangegaan door de EU en wellicht zelfs de jurisprudentie van het Hof van Justitie (zo'n 12.000 relevante uitspraken – maar niet alles daarvan is relevant als 'regeling'), mee moeten tellen. Dan nog komen we daarmee waarschijnlijk nog niet veel boven een 20%-aandeel van Europese regels. Maar, nogmaals, dat getal zegt weinig over de werkelijke 'impact' van EU-regels, noch over de invloed, waarde en gewicht van de regels van nationale oorsprong.
- 9 Leon E. Trakman, *The Law Merchant; The Evolution of Commercial Law*. Littleton Colorado; Fred B. Rothman and Co., p. 11 e.v.

- 10 Dat is eigenlijk wat bijzonder omdat regels en regelgeving een (authoritatieve) 'vorm' zijn waarin we afspraken gieten. Regels en regelgeving worden echter vaak vereenzelvigd met de afspraken, of in sturingsjargon, de 'interventies' zelf. Die vereenzelviging gaat zover dat in moderne sociaalwetenschappelijke literatuur 'Regulation' meestal wordt gezien als iedere publieke interventie in markten en samenlevingen. Zie o.a. Robert Baldwin, Martin Cave en Martin Lodge (eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 6, e.v. en Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation*. Cambridge; Cambridge University Press, 2007.
- 11 G. Majone, *Regulating Europe*. London; Routledge, 1996.
- 12 C. Veljanovski, Economic Approaches to Regulation, in: Baldwin, Cave & Lodge 2010, p. 34-35.
- 13 Zie Gregory Bounds, *Recent Trends in RIA Implementation*, paper delivered for the Seminar on Regulatory Impact Assessment (RIA) in the Czech Republic and in other OECD Countries, Prague – 1 June 2012, to be retrieved at: <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/50526827.pdf> (last consulted on 15 January 2013).
- 14 De eerste aanzet werd gegeven door de door het kabinet Lubbers ingestelde Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, die een analyse gaf van de aard en de gevolgen van het fenomeen 'regelverdichting'. Zie eindbericht van de Commissie-Geelhoed, *Kamerstukken II 1983/84*, 17 931, nr. 9.
- 15 Zie W. Voermans, W.J.M. The Sisyphus paradox of cutting red tape and managing public risk. *Utrecht Law Review*, 4 (3), 2008, pp. 128-144.
- 16 Dat wil zeggen gevallen waarin markten hun eigen feilen niet zelfstandig kunnen corrigeren.
- 17 Volgens iemand als Anthony Ogus, bijvoorbeeld, kunnen we 'regulation' zien als 'the necessary exercise of collective power through government in order to cure 'market failures' to protect the public from such evils as monopoly behavior, 'destructive' competition, the abuse of private economic power, or the effects of externalities (...). A. Ogus, *Regulation: Legal, Form and Economic Theory*. Oxford: Hart Publishing 2004.
- 18 Zie Veljanovski 2010, p. 22-23. Veljanovski wijst er op dat in de praktijk marktcorrectie via regels veelal heel kostbaar zijn en ook zelf weer verstoringen en inefficiency veroorzaken.
- 19 OECD 2007, *Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens across Countries*. Parijs; OECD 2007. In dit laatste rapport is ook de nieuwste ontwikkeling in het beleid van de OESO zichtbaar: de organisatie is op zoek naar betrouwbare indicatoren voor administratieve lasten. Zie hierover ook paragraaf 4.
- 20 Rapport van de Algemene Rekenkamer, Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven, *Kamerstukken II 2005/06*, 30 605, nrs. 1-2.
- 21 Zie o.a. het rapport *Regulation – Less is more; Reducing Burdens, Improving Outcomes*, van de Britse Better Regulation Taskforce (BRTF), London Maart 2005 en OECD 2007.
- 22 Zie o.a. de centrale aanwijzingen 6 en 7 van de *Aanwijzingen voor de regelgeving*.
- 23 Het gaat om de volgende dimensies: 1. Wat is de aanleiding?, 2. Wie zijn betrokken?, 3. Wat is het probleem?, 4. Wat is het doel?, 5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?, 6. Wat is het beste instrument?, 7. Wat zijn de gevolgen?
- 24 Besluit van 16 juni 2011, nr. 11.001442, houdende instelling van Actal, adviescollege toetsing regeldruk (Instellingsbesluit Actal 2011), *Stcrt.* 2011, Nr. 12119.

- 25 Regeldruk is een polyvalent begrip. Het kan in absolute zin als de (te grote) hoeveelheid regels worden begrepen (dus in aantallen), maar ook in subjectieve zin als de lasten of (te grote) beperkingen ten gevolge van regels. Regeldruk is als zodanig lastig te meten. A.J. van Gestel & M.L.M. Hertogh, *Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006, p. 59 e.v.
- 26 http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm (laatst bezocht op 16 januari 2013).
- 27 <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Homepage/home.html> (laatst bezocht op 16 januari 2013).
- 28 Zie W.J.M. Voermans, The Sisyphus paradox of cutting red tape and managing public risk. *Utrecht Law Review*, 4 (3), 2008, pp. 128-144.
- 29 http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/simplification_en.htm (laatst geraadpleegd 15 January 2013)
- 30 Zie W.J.M. Voermans, C. Moll, N. Florijn en P. van Lochem, Codification and Consolidation in the European Union: A Means to Untie Red Tape. *Statute Law Review*, 29 (2), 2008, pp. 65-81.
- 31 <http://www.defra.gov.uk/corporate/about/how/regulation/> (last consulted on 8 January 2013).
- 32 Claudio Radaelli & Oliver Fritsch, Measuring Regulatory Performance, 4th Expert Meeting of the OECD Regulatory Policy Committee on 'Communicating and Measuring Progress in Regulatory Reform: Developing a Framework for Measuring Regulatory Performance in OECD Countries', 11-12 April 2012, Madrid, Spain 2012.
- 33 Zie het OESO initiatief Op zoek naar betrouwbare indicatoren <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/ria.htm> (laatst bezocht op 18 januari 2013).
- 34 Zie hierover rapport Napel, H.M.Th.D. ten; Voermans, W.J.M.; Diamant, M; Groothuis, M.M.; Steunenberg, B.; Passchier, R.; Pack, S, *Legislative Processes in Transition*, Den Haag/Leiden, WODC 2012.
- 35 Ervaringsonderzoek begint ook in Nederland een rol te spelen, bijvoorbeeld in het kader van ervaren regeldruk. Het is een ding te meten of – in absolute zin – regeldruk er is, toeneemt of afneemt ten gevolge van nieuwe regelingen. Dat wil nog niet zeggen dat dat strookt met de manier waarop de toe- of afname van de druk wordt ervaren door degenen die met die regels moeten werken. Zie bijvoorbeeld C.H. Kamphuis, *Ervaring van regeldruk binnen de Enschedese uitvoeringsinstantie van de Wet werk en bijstand*, Universiteit Twente 2010.
- 36 C.M. Radaelli, F. De Francesco, *Regulatory Quality in Europe; Concepts, Measures and Policy Processes*. Manchester University Press; Manchester 2007.
- 37 Zie o.a. Julia Black, 'The Role of Risk in Regulatory Processes', in: Baldwin, Cave and Lodge 2010, chapter 14.
- 38 Zie W. Voermans, The Revenue of Regulation, *Bubeyon Magazine* 2012, 8, vol. 32, p. 21-23.

Actal Adviescollege toetsing regeldruk