

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Wie durft?

Pogingen om te snijden in de overheidsbureaucratie en om de regeldruk te verminderen zullen alleen succesvol zijn als niet botte bezuinigingen centraal staan, maar de herijking van verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgersamenleving, markt en staat. Alleen zo kunnen we ervoor zorgen dat de operatie eerder het karakter van een bevrijdingsactie heeft, dan van een dodelijke kaalslag.

door *Gerrit de Jong & Jan Prij*

Gerrit de Jong is lid van de Algemene Rekenkamer en betrokken bij de kernredactie van deze uitgave. Jan Prij is redactiesecretaris van *Christen Democratische Verkenningen*.

*Maar doodslaan deed hij niet, want tussen droom en daad
staan wetten in de weg en praktische bezwaren,
en ook weemoedigheid, die niemand kan verklaren,
en die des avonds komt, wanneer men slapen gaat.*

ZIJN DEZE BEROEMDE DICHTREGELS UIT ‘Het huwelijk’ van Willem Elschot niet een treffende verklaring van het feit dat het verminderen van de overheidsbureaucratie zo moeizaam verloopt? Wetten en regels verstoren zowel de droom van een afgeslankt en efficiënt werkend overheidsapparaat als de realisering ervan, zo gaat het verhaal.¹

Tekenend is wel dat veelal onvermeld blijft dat het in dit gedicht gaat om een voornemen van moord, om zo te kunnen ontsnappen uit een huwelijk dat, behalve de nodige kinderen, vooral wroeging baarde. De weglating is mogelijk niet zo onschuldig als ze lijkt. Het maakt van het onderwerp op slag een ernstige kwestie waar men zich niet al gemakkelijk lacherig van af kan maken. Grapjes over ambtenaren die liever lui dan moe zijn, zijn dan al snel misplaatst, zeker gezien de toegenomen werkdruk en stress onder ambtenaren.²

Zou bij nadere beschouwing het vermeende gebrek aan succes om de overdaad aan regelzucht en de beleidsdrukte aan te pakken misschien te maken kunnen hebben met het gegeven dat er daadwerkelijk iets op het spel staat? Of met het besef dat er daadwerkelijk iets verloren gaat als er rücksichtslos gesneden wordt in het ambtenarenapparaat? Scherper gesteld: wie of wat wordt er precies 'doodgeslagen' als we de overheidsbureaucratie te lijf gaan?

INZET VAN DIT NUMMER

De inzet van deze CDV is inderdaad dat er daadwerkelijk iets op het spel staat.

Veel pogingen om de overheid te verbouwen, lijken erop gericht het apparaat efficiënter te laten werken. Het is echter de vraag of hiermee het mes wel diep genoeg gestoken is. De belangrijkste kwestie is niet: hoe kan de overheid de dingen efficiënter doen? maar: doet ze eigenlijk wel de goede dingen? Het onvermogen van de politiek om deze vraag, die boven die van efficiëntie uitstijgt, te agenderen en te beantwoorden, verklaart wellicht ook de weemoedigheid waarmee men de vele pogingen in het verleden om de overheidsbureaucratie aan te pakken, kan beschouwen.³

Ook binnen de bureaucratische logica kunnen we de vraag naar de zinigheid van de zo efficiënt mogelijk te bereiken doelen moeilijk beantwoorden. Weber, de geestelijk vader van het bureaucratische archetype, vergelijkt onze moderne organisaties zelfs met 'ijzeren kooien'.⁴ De moderne cultuur kwam in Webers visie naar voren als het toppunt van rationaliteit en irrationaliteit; tegenover het ongekende vermogen om doelmatig en efficiënt te werk te gaan, staat het onvermogen om de doeleinden zelf kritisch aan bepaalde fundamentele en overkoepelende waarden te toetsen.⁵ Wat werkelijk op het spel staat is de durf om die waardegeladen vraag wel te stellen en die toetsing wel te laten plaatsvinden.

Het is natuurlijk nuttig om na te gaan hoe een doelmatiger inzet van overheidsop treden kan worden vormgegeven, maar op deze wijze komen wij niet toe aan het echte vraagstuk: wat is ten principale de overheidsverantwoordelijkheid en wat niet (meer)? Zijn er nog politieke partijen en politici die krachtig de stelling durven te betrekken dat bij bepaalde problemen niet de overheid de aangewezen is om op te treden, maar dat burgers en organisaties zelf hun verantwoordelijkheid moeten nemen? Er is de laatste decennia sluipenderwijs een gewenning ontstaan om deze principiële vraag niet (meer) te stellen. In de zorg, het onderwijs, de volkshuisvesting, de sociale zekerheid is de grens tussen de verantwoordelijkheid van enerzijds de overheid en van anderzijds individuen en maatschappelijke

organisaties vervaagd. Die grens is voortdurend opgeschoven in de richting van de overheid, die zich inmiddels zelfs intensief is gaan bemoeien met de interne bedrijfsvoering van maatschappelijke organisaties.⁶ Ook christendemocratische politici hebben zich in deze trend laten meezuigen

Wanneer de politiek minder zelf regelt, ontstaat er ruimte in de samenleving om op creatieve en innovatieve wijze aan de slag te gaan

en dikwijls geen kans gezien krachtig en principieel stelling te nemen.

Wat er moet gebeuren is misschien nog het best verwoord in het slotgesprek van deze uitgave met Roel Bekker, Gerrit de Jong en Jan Schinkelshoek. ‘Maak het politieke domein een kopje kleiner en daardoor sterker’, zo luidt daar het eensluidende en op het eerste gezicht

wat paradoxale advies. Wanneer de politiek minder zelf regelt, ontstaat er ruimte voor het publieke en private domein om op creatieve en innovatieve wijze aan de slag te gaan. Natuurlijk gaan er dan dingen fout en ontstaan er verschillen. *So what?* Alsof bij overheidsoptreden alles goed gaat. Zijn overheidsregels er niet allereerst voor om de toegankelijkheid van (basis) voorzieningen en de kwaliteit ervan te waarborgen?

HET WEGSCHUIVEN VAN VERANTWOORDELIJKHEID

Veel van onze moderne bureaucratische systemen zijn doorgeslagen. Ook de regeldrift van de overheid is daar een voorbeeld van. Regels produceren vooral ‘morele onverschilligheid’ en zijn bij uitstek in de staat de verantwoordelijkheidsvraag uit de weg te gaan. Er loert daarbij een zeker gevaar van *learned irresponsibility*.⁷ In het interview met Alexandrien van der Burgt-Franken van de Stichting Beroepseer in deze uitgave vindt u daar voorbeelden van. Wanneer regels of regelsystemen de overhand nemen komt er ruimte voor wat Govert Buijs ‘het bureaucratische kwaad’ noemde.⁸ Wanneer officiële regels of *targets* de enige kaders zijn, vindt geen oefening in eigen morele oordeelsvorming plaats, is er minachting voor het primaire proces en worden afwijkende geluiden geëlimineerd. Om het eigene van maatschappelijke organisaties goed in beeld te krijgen is daarom volgens hem een andere taal nodig. Zowel Buijs als Van der Burgt-Franken ziet veel in het ruimte geven voor professionele logica en beroepstrots. Meer nog dan door de efficiëntie, logica van markt of de regellogica van de staat kan het vooropstellen van klassieke burgerwaarden als roeping, verantwoordelijkheid en maatschappelijk besef mensen winnen om zich met bezieling voor de samenleving in te zetten.

In plaats van vol in te zetten op deze verantwoordelijkheidsdragende krachten, werkt op verschillende niveaus (in de politiek, de samenleving, organisaties en bij burgers) het afschuiven van verantwoordelijkheid door. In verschillende artikelen uit deze bundel worden hier en passant voorbeelden voor aangedragen. Zo wijzen politici er wel op dat ze niets aan de regeldruk kunnen doen ‘omdat de regels van Europa komen’. En organisaties ontwijken vaak de verantwoordelijkheid om keuzes te maken door te stellen dat ze door de concurrentiepositie gedwongen worden tot een bepaalde koers. Ook burgers hebben boter op hun hoofd, volgens de bijdrage van Marco Wilke in deze CDV. Zij eisen geluk en zien daarbij niet zozeer zichzelf als de eerst aangewezenen om daar wat aan te doen.⁹ In plaats daarvan moet een van links of rechts interveniërende overheid die garantie bieden. Want de ‘pech moet weg’, conform de heersende tijdgeest die met ongeluk geen raad weet.¹⁰

DE KRAMP VAN DE ZWEMMER

Wat schuilt er achter dit wegschuiven van verantwoordelijkheden?

Mensen doen alsof ‘het goede leven’ maakbaar is, maar ervaren tegelijkertijd dat het werkelijk goede niet in onze handen is. Hoe meer we naar beheersing van het totale leven streven, hoe meer we het gevoel hebben dat we de regie over het eigen leven verliezen. We ervaren dat we slechts een klein radertje zijn in een machinerie aan machten en krachten die we zelf niet kunnen beheersen. Het is alsof we een wat angstige samenleving zijn geworden, vooral gericht op het behoud van wat we hebben. Men hoeft het

*Om onszelf te beschermen
en veilig te stellen lijkt de
samenleving welhaast
gevangen in een benauwde
mentale kramp*

evangeliewoord ‘wie zijn leven wil behouden, die zal het verliezen, en wie zijn leven verliest, die zal het redden’ niet ten volle te beamen om toch in te kunnen zien dat we op basis van zo’n houding onszelf behoorlijk in de weg kunnen zitten.

Om onszelf te beschermen en veilig te stellen lijkt de samenleving welhaast gevangen in een be-

nauwde mentale kramp – als een zwemmer in de oceaan die opeens overvallen wordt door de vrees dat hij niet kan zwemmen, en zich in zijn angst vastgrijpt aan het enige houvast dat hij kan vinden: zijn eigen been. En dat terwijl om meer bewegingsvrijheid te krijgen het loslaten van het eigen been het enige is wat hij zou moeten doen – alleen zo ontstaat meer ruimte om adem te halen en kan hij oog krijgen voor de wereld om hem heen.

Ook Berend Kamphuis (voorzitter van het College van Bestuur van cvo Zuid-West Fryslân) benadrukt, in een tweegesprek met Koos van der Steenhoven (secretaris-generaal van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) in deze uitgave, dat de samenleving gevangen zit in onzekerheid. Men durft niet meer goed op het eigen professionele oordeel te vertrouwen. Abstracte kennissystemen moeten die zekerheid weer verschaffen door via een proces van voortdurende monitoring de boel in de gaten te houden. Maar deze systemen vergroten de onzekerheid en het risicomidend gedrag alleen maar, en ze perken de eigen speelruimte van handelen verder in door de vloed aan regelgeving, procedures en codes die er het permanente gevolg van is. Volgens Kamphuis zal er fors geïnvesteerd moeten worden in het vermogen om samen te werken op basis van wat hij 'normatieve professionaliteit' noemt.

Voor burgers bestaat evenzeer het gevaar om zelf onvoldoende te investeren in samenwerking en gemeenschapsvorming. Zij zien de wereld om hen heen als een bedreiging omdat vreemden het van hen overnemen. Volgens Govert Buijs, in een recente lezing op het Christelijk Sociaal Congres, hebben ze last van verschillende vormen van vervreemding:¹¹ institutionele vervreemding, vervreemdende grootschaligheid, waarin niemand aanspreekbaar en niemand bereikbaar is; vervreemdend leiderschap in bedrijven en organisaties, van vervreemdende politiek, van een vervreemdende woonomgeving met hufterige omgangsvormen en van globaliseringsvervreemding. Volgens deze analyse is de aantrekkelijkheid van Wilders voor veel kiezers hierin gelegen dat bij hem 'de anderen' (en 'de' islam) als een abstracte gemeenschap de schuld van deze vervreemding krijgen. Burgers hoeven hierdoor zichzelf niet aan te pakken en hun eigen onvermogen om gemeenschap te stichten onder ogen te zien. Ook op deze wijze wordt de vraag naar de eigen verantwoordelijkheid ontlopen. Het gevoel van veiligheid en controle over het eigen leven zal men er zeker niet door terugkrijgen.

DE BLOEDSOMLOOP

Als we een economisch en sociaal vitale samenleving willen opbouwen, zullen we ieders bijdrage daarin nodig hebben en zal iedereen daarin zijn verantwoordelijkheid moeten nemen. Meer nog dan angst zal vertrouwen daarbij het uitgangspunt moeten zijn. In een recent rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA wordt vertrouwen niet voor niets de bloedsomloop van de samenleving genoemd.¹² Volgens de filosofe Hannah Arendt zijn vertrouwen en het vermogen beloftes te doen en te houden belangrijke principes om met de per definitie onvoorspelbare gevolgen

van het menselijk handelen om te kunnen gaan.¹³ In plaats van te proberen het handelen zo veel mogelijk weg te organiseren door het te binden aan allerlei geconditioneerde en gemiddelde vormen van gedrag, zouden we er veel beter aan doen afspraken te maken over wat we over en weer van elkaar verwachten. In plaats van het uitvaardigen van voorschriften zouden we los moeten laten en ruimte moeten geven.¹⁴ Alleen het achteraf elkaar aanspreken en afrekenen op de realisatie van verantwoordelijkheden is dan aan de orde. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat in het publieke domein ziekenhuizen, de ns en de scholen weer vrijheid, vertrouwen en verantwoordelijkheid terugkrijgen en alleen achteraf op resultaten en kwaliteit worden afgerekend. Vele vergunningen, protocollen en bouwvoorschriften kunnen dan zo de prullenbak in.

KAN IK ER WAT AAN DOEN?

Volgens de analyse in dit nummer zijn veel vormen van regelgeving, protocollen en voorschriften het resultaat van afgeleerde durf om persoonlijk verantwoordelijkheid te nemen. Maar volgens de christendemocratische visie op de samenleving komen mensen pas werkelijk tot bloei als ze de benauwde ik-kramp van de zwemmer overwinnen, hun eigen been loslaten en vertrouwend op hun unieke zwemvermogen de oceaan over gaan. Om mensen in staat te stellen in verschillende sferen verantwoordelijkheid te dragen, kan de politiek er niet omheen de vraag naar de juiste verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, markt en burgersamenleving te stellen. Zeker bij de bestrijding van vervreemdende (overheids)bureaucratie is dat het geval.

Daarbij moeten burgers het eigen handelen eveneens kritisch bezien. Burgers kunnen de overheid niet simpelweg als een geluksmachine beschouwen. Ook kan men de overheidsbureaucratie niet simpelweg de schuld geven van de regeldruk voor professionals, zoals de bijdrage van Jasper Sterrenburg laat zien. Gelukkig zijn er wel degelijk remedies tegen bureaucratisch onbehagen mogelijk, waarbij burgers en professionals zelf een belangrijke rol kunnen spelen.¹⁵ Ook de overheid zelf kan door slimme verbindingen met haar burgers te leggen het bureaucratisch ongemak sterk verminderen en daarmee het vertrouwen in haar handelen vergroten.¹⁶

BOTTE BIJL EN SCHERP MES

Het komende kabinet (van welke samenstelling dan ook) staat aan de vooravond van ingrijpende bezuinigingen. Het overheidsapparaat zal daarbij vermoedelijk een van zijn voornaamste doelen zijn. Zonder een overtui-

gende visie op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, markt en burger zal dat niet gaan.

Wanneer het alleen gaat om het bij elkaar sprokkelen van geld, dan is de operatie gedoemd te mislukken. Er is behoefte aan een scherp mes dat weloverwogen wordt gehanteerd, niet aan een botte bijl. Christendemocratische beginselen als de soevereiniteit in eigen kring en het subsidiariteitsbeginsel moeten daarbij als richtsnoer dienen. Het beginsel van de soevereiniteit in eigen kring is een vrijheidsbeginsel dat er vanuit gaat dat de kringen krachtig genoeg zijn om zaken, conform de eigen logica op te pakken, te organiseren en te verbeteren. Het subsidiariteitsbeginsel geeft daarnaast als ordeningsbeginsel optimaal ruimte aan lager gelegen organen, geledingen, aan mensen. Decentrale verbanden in de private sfeer gaan dan boven publieke centrale organen en oplossingen. Het terugdringen van de overheidsbureaucratie en bureaucratie binnen grote maatschappelijke organisaties is daarmee niet primair gericht op het binnenhalen van geld, maar op het nemen van verantwoordelijkheid op alle niveaus in de samenleving. Ieder mens heeft de morele plicht verantwoordelijk te handelen, maar het gaat er daarbij óók om ieder mens voor die taak voldoende toe te rusten. Alleen zo kunnen we ervoor zorgen dat de operatie eerder het karakter van een bevrijdingsactie heeft, dan van een dodelijke kaalslag.

Noten

- 1 Zie bijvoorbeeld Raad van Economisch Adviseurs, *De wetten en regels die droom en daad verstoren. Bureaucratisering en overregulering*; Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 123, nr. 2.
- 2 Mark van Twist e.a., *Beleidsdruk. Een beschouwing*. Den Haag: NSOB, 2010, p. 2.
- 3 Zie hiervoor de bijdrage van Ringeling. Voor een nuancering zie Martijn van der Steen en Mark van Twist, *Veranderende vernieuwing. Op weg naar vloeibaar bestuur. Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de Rijksdienst*. Den Haag: NSOB, 2010. Zij betogen dat door ‘aan de rand te beginnen’ en de bedrijfsvoering van de overheid aan te pakken, uiteindelijk de voorwaarden voor vloeibaar bestuur zijn geschapen, waarbinnen uiteindelijk de kerntakendiscussie wel gevoerd zal moeten worden.
- 4 Max Weber, *The protestant ethic and the spirit of capitalism*. Londen: Routledge, 1992 [1930], pp. 181-182.
- 5 Hans van der Loo en Willem van Reijen, *Paradoxen van de modernisering. Een sociaal-wetenschappelijke benadering* (derde, herziene druk). Bussum: Coutinho, 1997, pp. 152-153.
- 6 Zie bijvoorbeeld de bijdragen over bureaucratie in zorg en onderwijs van respectievelijk Bram Troost en Leo Lensen.
- 7 Deze uitdrukking komt uit Matthew B. Crawford, *Shop class as soulcraft. An inquiry into the value of work*. New York: Penguin Press, 2009, pp. 138-143. Volgens Crawford zorgt vooral de neiging om zich verlaten op nota’s en abstracte kennissystemen ervoor dat geen verantwoordelijkheid genomen wordt voor de concrete gevolgen van het handelen op het niveau van de werkvloer.
- 8 Govert Buijs, ‘Oude tradities bieden nieuw ABC voor het middenveld’, in: Marcel ten Hooven e.a. (red.), *Voorbij de crisis* (CDV Winter 2009). Amsterdam: Boom, pp. 150-166.
- 9 Als dat al zou kunnen. Mogelijk is ook

- geluk minder maakbaar dan wij denken. Het is in ieder geval een van de 'intangible' essentialia van het leven die moeilijk grijpbaar zijn. Voor een boeiende filosofische beschouwing over dit thema zie Daniel M. Haybron, *The pursuit of unhappiness. The elusive psychology of well-being*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- 10 Ontleend aan F.J.H. Mertens, R. Pieterman, Kees Schuyt en Gerard de Vries (red.), *Pech moet weg*. Amsterdam: AUP, 2003.
- 11 Govert Buijs, *Leve de burgerlijkheid! Christelijk-sociaal in een tijd van revoluties*. Doorn: Christelijk Sociaal Congres, 2010 (te verschijnen).
- 12 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De bloedsomloop van de samenleving. Een christendemocratische visie op het belang van vertrouwen*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2009.
- 13 Hannah Arendt, *The human condition*. Chicago: The University of Chicago Press, 1958, pp. 236-247. Ook het vermogen van vergeven acht zij essentieel, om opnieuw te kunnen beginnen en niet voor eeuwig vast te blijven zitten in gedane zaken die geen keer nemen.
- 14 Zie voor de rol van vertrouwen in het politiewerk de bijdrage van Jaco van Hoorn.
- 15 Zie ook de bijdrage van de Kafkabrigade in deze cdv.
- 16 Zie hiervoor de bijdragen van Erik Gerritsen en ombudsman Alex Brenninkmeijer in deze bundel.