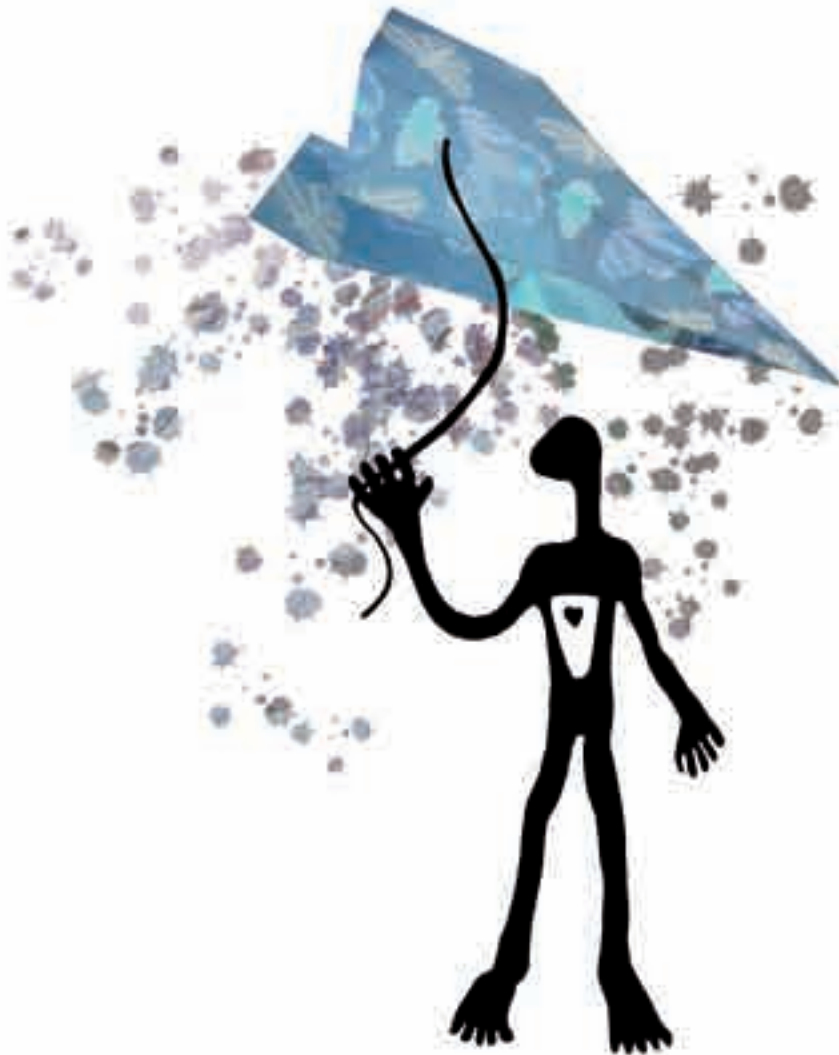


# Repertoires voor regelreductie

*De goede bedoelingen voorbij*





# Repertoires voor regelreductie

## *De goede bedoelingen voorbij*

Een essay in opdracht van de Commissie Lemstra (Commissie Innovatie Openbaar Bestuur)

**Martijn van der Steen & Mark van Twist<sup>1</sup>**

27 mei 2008

- <sup>1</sup> Dit essay is geschreven op verzoek van de Commissie Lemstra (Commissie Innovatie Openbaar Bestuur). We hebben voor de totstandkoming kunnen putten uit onderzoek dat vanuit de NSOB is verricht naar regelreductie en maatschappelijke sturing op de beleidsterreinen van onder meer LNV, SZW, VWS, V&W en VROM.
- Wij zijn zeer veel dank verschuldigd aan prof. dr. P.H.A. Frissen, voor zijn bijdragen aan eerdere versies van deze tekst en voor zijn aanscherpende commentaren op dit essay. Ook danken wij de leden van de Commissies Noordzij, Dekker en Lemstra voor hun bijzondere en constructieve bijdragen in een op wederzijds leren en kennis delen gerichte bijeenkomst, die naar aanleiding van een eerdere versie van dit essay heeft plaatsgevonden. Daarnaast danken wij de leden van de denktank van de NSOB, in het bijzonder mag. Philip Karré, voor hun reacties en opmerkingen. Tenslotte zijn wij dank verschuldigd aan dr. Willemijn Dicke van de WRR en de Technische Universiteit Delft voor haar inspirerende kritieken in de slotfase van het proces waarin dit essay tot stand is gekomen.

# Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	6
1 Inleiding	10
2 Baten, lasten en regels	14
3 Weg met de regels? Drie ingrepen in regeldruk	16
4 Als iedereen 'gewoon' doet wat er verwacht wordt: mechanismen van regelproductie	22
5 Sturen op maatschappelijke dynamiek	28
6 Principes voor een andere sturingsfilosofie	32
7 Andere sturingsmodellen: over Interpolis, Shared Space en klassiek gedogen ....	38
8 Invoeringsvoorwaarden voor nieuwe sturingsmodellen	44
9 Conclusie en agenda voor de toekomst	50





# Voorwoord

Drie commissies, één essay. Wij zijn er trots op dit essay hierbij gezamenlijk aan u te presenteren.

Wat onze commissies bindt is dat we alle drie met een zoektocht bezig zijn. Een zoektocht om “the shadow of the future that casts before” te duiden en te doorgronden. De commissies Dekker en Noordzij vertrokken vanuit een beargumenteerd toekomstbeeld, om zich vervolgens de vraag te stellen welke regelgeving bij die toekomst past. De commissie Lemstra vertrok vanuit recente experimenten en innovaties binnen het publieke domein, om zich vervolgens af te vragen welke toekomst zich aandient.

Vanuit deze twee toekomstgerichte invalshoeken hebben wij elkaar gevonden in dit essay, getiteld ‘Repertoires voor regelreductie; de goede bedoelingen voorbij’. Het is geschreven door de bestuurskundigen Martijn van der Steen en Mark van Twist. Zij analyseren de veranderingen die zich nu voltrekken en proberen vervolgens de toekomstige rol van de publieke sector te duiden. Hun belangrijkste conclusie luidt: Als wij de waarden die aan het huidige stelsel van regels ten grondslag liggen ook in de toekomst willen borgen, vraagt dat om wezenlijk andere vormen van sturing.

Nadenken over de toekomst betekent onontkoombaar nieuwe terreinen betreden. Die nieuwe terreinen kennen geen vaste kaders, begrippen en inzichten. Ze behoeven een fundamenteel nieuwe benadering.

Dit essay beschouwen wij als onmisbaar in onze poging de toekomst – met name in relatie tot de overheid – te doorgronden.

**W. Lemstra**, *Commissie Innovatie Openbaar Bestuur*

**S. Dekker**, *Commissie Fundamentele Verkenning Bouw*

**K. Noordzij**, *Commissie Verkenningen Fundamentele Transportbelemmeringen*

# Samenvatting

De centrale vraag van dit is essay is hoe de waarden die ten grondslag liggen aan veel regelgeving op een andere – en meer effectieve en efficiënte – manier kunnen worden geborgd. Regels zijn er meestal niet voor niets, maar hebben hun achtergrond in bijvoorbeeld waarden en doelstellingen rondom veiligheid, milieu etc. Tegelijkertijd kennen regels niet alleen baten (in de zin van waarden die geborgd worden), maar ook lasten. Die lasten kunnen soms klein lijken (het invullen van een formulier kost ‘maar’ 10 minuten) maar cumulatief én in de beleving zijn die lasten niet te onderschatten. Regels (en regelreductie) hebben daarmee altijd een verdelingsaspect: het gaat om de afweging hoe aan verschillende waarden en belangen zo goed mogelijk recht kan worden gedaan. Daarmee is zeker niet gezegd dat (bestaande) regels altijd de beste manier zijn om deze waarden veilig te stellen. Dit essay laat zien dat regelproductie vaak een eigen dynamiek heeft, die soms los staat van de vraag hoe een adequate afweging tussen waarden gemaakt dient te worden. Een effectieve aanpak van regelreductie zal met deze dynamiek rekening moeten houden, en gestoeld moeten zijn op een nieuwe sturingsfilosofie.

De afgelopen jaren is langs een drietal wegen geprobeerd regeldruk te verminderen. In de eerste plaats ging het daarbij om een technisch-juridische operatie, waarbij in feite vooral regels die geen functie meer hebben zijn afgeschaft. Het is logisch dat bedrijven en burgers van deze operatie (die immers vooral regels die niet meer relevant waren verminderd heeft) niet zo veel gemerkt hebben. In de tweede plaats ging het om een dienstverlenende-klantgerichte operatie. Hierbij ging het er vooral om zaken – o.a. door de koppeling van bestanden – voor burgers en bedrijven ‘eenvoudiger’ te maken. Ten derde gaat het om een politiek-bestuurlijke operatie, waarbij de overheid zelf regels vermindert, maar de zorg voor de garantie van de waarden die beoogd worden verplaatst naar private partijen. Het gevaar bestaat hierbij dat regeldruk vooral verplaatst, en niet verminderd, wordt. De conclusie van dit essay is dat deze bestaande aanpak waarschijnlijk ontoereikend is om regeldruk te verminderen. Hiervoor is een meer fundamentele aanpak nodig.

Om die fundamentele aanpak te definiëren identificeert dit essay een aantal mechanismen die achter regeldruk zitten, en die laten zien dat de achtergrond van regels veelzijdig is:

- De neiging van overijverige beleidsambtenaren om steeds meer regels te produceren.
- De rol van de Tweede Kamer, die vaak om meer interventies vraagt.
- Bewindslieden, die door regels laten zien aan de bal te zijn.
- De rol van ‘het veld’ (bedrijven, belangenorganisaties) die geregeld om regels vragen om de omgeving voor-

spelbaar en duidelijk te houden.

- De media, die zeker na incidenten, om overheidsingrijpen schreeuwen.
- En tenslotte de regels zelf. Bij eenmaal bestaande regels is de neiging groot om bij verandering van de omgeving dit te ondervangen door hier nieuwe regels op te stapelen.

Deze mechanismen tezamen maken duidelijk dat de aanpak van regeldruk een complex fenomeen is, omdat regels voortkomen uit op elkaar ingrijpende en elkaar versterkende gedragingen van verschillende betrokken partijen. Iedereen doet op zijn manier aan de regelproductie mee.

Een fundamenteel andere aanpak vereist reflectie op andere sturingsmechanismen. Centraal daarbinnen is de noodzaak om het bestaande startpunt van het denken over regels – de overheid als natuurlijke hoeder van publieke waarden – los te durven laten. Reden hiervoor is in de eerste plaats dat het maar de vraag is of de bestaande overheidsaanpak werkt, en batig is. In de tweede plaats de vraag of de manier van opereren door de overheid niet te veel neveneffecten heeft, terwijl er vaak oplossingen mogelijk zijn waar alle partijen beter van worden. Maatschappelijke sturing zou in plaats van overheidssturing het startpunt dienen te zijn. Dat vereist een andere houding van de overheid, waarbij andere actoren in staat worden gesteld verantwoordelijkheid te nemen, en diegenen die zich desondanks niet houden aan afgesproken waarden hard worden aangepakt.

Dit essay bespreekt een negental kernprincipes waarmee deze nieuwe sturingsfilosofie vorm kan worden gegeven:

- Uitgaan van vertrouwen, maar strenge sancties als vertrouwen wordt beschaamd.
- Proportionaliteit: niet met een mug op een olifant schieten.
- Hou sturing zo simpel mogelijk.
- Leer leven met aanvaardbare risico's.
- Herstel de balans tussen generiek (waarbij veel actoren de 'dupe' worden van overheidsop treden) en specifiek beleid.
- Neem een 'time out' na incidenten, in plaats van direct nieuwe regels in te voeren.
- Maak gebruik van productieve marktmechanismen om gedrag ten behoeve van de borging van waarden veilig te stellen.
- Experimenteer of regels (nog) nodig zijn.

- Denk in termen van kansen, niet in risico's.

Er bestaan momenteel al sturingsmodellen waar deze principes een rol spelen, zoals het 'Interpolismodel' (uitgaan van vertrouwen in cliënten, en hard optreden wanneer dat wordt beschaamd), het 'Shared-Space model' (focus op mede eigenaarschap en mede verantwoordelijkheid van individuen bij inrichting publieke ruimte), en een doordacht gebruik van 'klassiek gedogen' (meer discretionaire ruimte bij handhaving regels). Andere sturing kan in concrete modellen vorm krijgen. Echter, om dergelijke modellen te kunnen laten werken, moet wel aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. Het gaat om:

- het garanderen van de betrokkenheid van burgers en bedrijven;
- een brede verknoping en afweging van verschillende belangen, zodat oplossingen niet blijven steken in deelbelangen van usual suspects;
- een informatievoorziening die hierbij aansluit. Een nieuwe sturingsfilosofie betekent niet dat de overheid alles moet loslaten, maar wel dat zij haar rol meer vanuit 'betrokken bescheidenheid' moet invullen.

Het essay sluit af met de oproep dat een nieuwe sturingsfilosofie vooral ook in de praktijk – bijvoorbeeld door hiervoor in experimenten te oefenen – verder gestalte moet krijgen. Alleen dan kan de tragiek van de goede bedoelingen worden overwonnen.



# 1 Inleiding

## ***Tragiek van de goede bedoelingen***

“Een ondernemer in Noord-Holland heeft een vacature voor een vorkheftruckchauffeur en wil die invullen met iemand uit het bestand van UWV. De betreffende persoon moet daartoe een cursus volgen en de ondernemer vraagt de case-manager bij UWV om de kosten daarvan, 1200 euro, voor rekening te nemen. De case-manager is welwillend, er wordt iemand aan werk geholpen, maar na enkele weken is er nog steeds geen uitsluitel voor de ondernemer. Navraag bij de case-manager leert dat er een probleem is: de systematiek van UWV vereist dat inzichtelijk is dat voor deze werkzoekende het trainingstraject inderdaad de kortste weg naar passend en duurzaam werk is. Die garantie kan de werkgever niet geven. Wellicht, zo redeneert UWV conform zijn eigen procedures, is omscholing niet de beste optie en kan deze persoon in zijn eigen vakgebied bemiddeld worden. En, zo vraagt UWV zich conform de procedure af, wat als het contract na een half jaar niet verlengd wordt? Dan is de cursus voor niets geweest en is er publiek geld ineffectief besteed. De ondernemer wacht nog enkele weken af en huurt vervolgens via een bemiddelingsbureau een Pool in. De werkzoekende blijft in de ‘bak’ van UWV.”

“Een huisarts bedenkt dat het voor hem en voor de patiënt handig en efficiënt is om een emailadres te openen waarop de arts vragen beantwoordt. Zodoende kunnen vragen over kleine klachten gemakkelijk worden beantwoord en bijvoorbeeld herhaalrecepten eenvoudig worden afgehandeld. De betalingssystematiek vereist echter dat er een te financieren handeling plaats vindt en er zijn maar twee vormen van consult mogelijk: een bezoek en een telefonisch consult. Voor beide geldt een ander tarief. De branchevereniging lost dit op door een ‘emailconsult’ in te stellen, als derde vorm van consultatie. Gebruik van deze vorm leert echter dat patiënten mails terugsturen, met nadere toelichtingen of aanvullende vragen. Gelden dat nu als nieuwe email-consults, of maken ze onderdeel uit van het eerdere consult. Inmiddels loopt er een procedure waarin er regels worden ontwikkeld die de reikwijdte, prijs en exacte karakteristieken van een emailconsult vastleggen.”

“Op de rand van een geluidszone wordt een woonwijk gebouwd. Er is veel vraag naar de woningen. De projectontwikkelaar krijgt evenwel van de gemeente geen vergunning om een extra ring huizen te bouwen, omdat deze net op de grens van een geluidsnorm ligt. Een nabijgelegen industrieterrein zorgt voor de problemen. Het gaat om een marginale overtreding van de norm. Toch blijken er veel potentiële kopers die, na inspectie ter plekke, geen enkel probleem zien in de ‘geluidsoverlast’. Het valt volgens hen erg mee, lawaai is ook een belevingskwes- tie, en het geluid is incidenteel en veelal overdag, als mensen niet thuis zijn. De projectontwikkelaar probeert

in een gesprek met de gemeente een soepelere hantering van de geluidsnorm te bewerkstelligen, maar vindt geen gehoor. 'Regel is regel'. Ondertussen ondervinden ook enkele bedrijven in het industrieterrein problemen. Zij zouden graag hun productie uitbreiden, maar stuiten dan wel op de grenzen van hun geluidsnormen. De bedrijven willen graag een compensatieregeling treffen met de omwonenden. De bewoners zelf hebben hier wel oren naar. Voor het geld kunnen zij hun woning extra isoleren en dan blijft er nog voldoende geld over voor andere woningverbetering. Onderling denken partijen er wel uit te komen. De gemeente besluit echter dat het project de regels overtreedt en daarom niet door kan gaan: er worden geen extra huizen gebouwd en er is geen uitbreiding van de productie."

"Gebruikt asfalt wordt bij wegwerkzaamheden door de wetgever als 'afval' aangemerkt. Dat lijkt logisch omdat het asfalt soms zó vervuild is dat direct hergebruik niet verantwoord is. Maar deze regel maakt het helaas ook lastig (zo niet onmogelijk) voor ondernemingen om asfalt zonder verplaatsing opnieuw te gebruiken – zelfs als dat wel schoon is of met nieuwe technieken ter plaatse gereed voor hergebruik gemaakt kan worden. De verplaatsing belast het milieu, kost geld en maakt in sommige gevallen hergebruik onaantrekkelijk. Typisch een voorbeeld van tragiek van de goede bedoelingen. Op zich is het natuurlijk prima om voorwaarden te stellen aan de eindverwerking van afvalstoffen, maar niet als dat verlamdend werkt en onnodig belemmerend is voor rechtstreeks hergebruik van op zich voldoende schoon asfalt.."

### ***Het gaat niet om regels maar om waarden***

Regels zijn middelen om politiek bekrachtigde waarden te behartigen. Ons essay gaat in dat licht over 'regels' en de reductie daarvan, maar daarnaast zeker ook over 'waarden' en de vraag hoe het mogelijk is om deze tegen lagere (maatschappelijke) transactiekosten te behartigen en te borgen. Het probleem van 'regeldruk' is in het verlengde van deze redenering te duiden als overmatige transactiekosten van het door middel van regels behartigen van waarden en belangen. Dat het niet zozeer om regels maar om de achterliggende – of bovenliggende! – waarden gaat lijkt een open deur. Regels zijn er immers altijd om waarden te dienen, maar het is een uitgangspunt dat in de praktijk lang niet altijd op de voorgrond blijkt te staan. De tragiek van de goede bedoelingen in de 'kleine verhalen vooraf' laat dat zien. Het is bovendien een uitgangspunt dat een ander perspectief op regels biedt en tot ander-soortige oplossingen uitnodigt. Dat laatste is wat in dit essay nader uitgewerkt wordt: we verkennen opties om tegen lagere maatschappelijke transactiekosten erkende waarden te behartigen en te borgen.

### ***Er staat iets op het spel***

Een betoog over het behartigen en borgen van publieke waarden mag niet lichtzinnig gevoerd worden. Regels ‘regelen’ iets dat voor mensen van waarde is: er staat iets op het spel. Het gaat om kwaliteit van zorg, voedselkwaliteit, ontplooiing, gelijke toegang, vrijheid van meningsuiting, recht op arbeid, gelijke behandeling in gelijke gevallen, ‘schone lucht’ enzovoorts. Waar we spreken over ‘regels’ gaat het gesprek over vitale en cruciale waarden in het leven van burgers of organisaties. Regels gaan niet primair over ‘druk’ en ‘last’, maar over kwaliteit van zorg, een schone leefomgeving, een veilig verkeer, gezond voedsel en een zorgvuldige behandeling in het geval van aanspraak op de sociale zekerheid. Regels zijn enerzijds ‘instrumenten’ van overheidsbeleid, maar zijn anderzijds ook instrumenten ter bescherming van burgers tegen de overheid en zijn beleid. Dat maakt de discussie ‘beladen’: er staat in debat over regeldruk iets op het spel, dat zorgvuldigheid in de redeneringen vereist. Denk bijvoorbeeld aan regels met betrekking tot dierenwelzijn, waarin de leefomstandigheden van varkens en kippen worden geregeld: het gaat niet ‘droog’ om voorschriften voor het houden en vervoeren van dieren, maar over het welzijn en de bescherming van die dieren. Dat betekent tevens dat ‘niet regelen’ niet per definitie ‘beter’ is, ook al verdwijnt dan in één klap de ‘last’. De last van regelen staat in een zekere verhouding tot de ‘baat’ en het belang van een goed behartigde waarde. De waarde van ‘efficiency’ in het transport wordt via regels in balans gebracht met het welzijn van de transporteren dieren. Regels leveren dus wat op, waarbij het belangrijk is te beseffen dat daarbij kosten en baten niet persé gelijkelijk verdeeld zijn over de verschillende partijen. Dikwijls is de kost van de één de baat van de ander. ‘Regelen’ gaat daarom altijd over verdelen. Dat geeft het vraagstuk ook een stevige politieke dimensie: het gaat om meer dan ‘techniek’ alleen. Die politieke dimensie komt ook voort uit een andere diep met ‘regelen’ verbonden uitgangspunt van het overheidsbeleid: gelijkheid. Regels zorgen ervoor dat in gelijke gevallen gelijke behandeling volgt. Willekeur en/of niet te verantwoorden verschillen worden door middel van regels uitgesloten. Hoewel de kritiek op gelijkheid als ‘vanzelfsprekend’ uitgangspunt voor elke vorm van overheidsbeleid toeneemt, is het nog steeds politiek breed gedragen en daarmee een realiteit. Anders denken over regels en ‘regelen’ impliceert ook een anders denken over gelijkheid en verschil.

### ***Voorbij regels denken***

Door het plaatsen van regels in het perspectief van borging en behartiging van maatschappelijke waarden – ‘regels borgen waarden en publieke belangen’ – dringt de vraag zich op of regels wel altijd het meest geschikt zijn om waarden adequaat invulling te geven. Het is goed mogelijk dat alhoewel regels een veelgebruikt instrument zijn, ze niet noodzakelijkerwijs het beste en meest effectieve instrument zijn. Mogelijk zijn er andere instrumenten of toepassingen die tot betere resultaten leiden. Bijvoorbeeld doordat ze meer baten genereren, of

bij gelijke baten de lastendruk aanzienlijk verlagen. In dit essay willen wij proberen om 'voorbij' regels te denken. Niet 'omdat het moet', maar omdat we geloven dat er in sommige gevallen – en meer dan we denken – alternatieven zijn om met minder lasten hetzelfde of meer te bereiken. Echter, alvorens dat te doen, is het eerst nodig om nader in te gaan op de vraag waar de 'populariteit' van regels als beleidsinstrument vandaan komt. Immers, als de ontevredenheid over regeldruk zo breed en diep gedragen is, waarom 'verandert' het dan niet vanzelf? We zullen laten zien dat de populariteit van het instrument niet zozeer voortkomt uit opvattingen en verwachtingen over de effectiviteit ervan, maar uit andersoortige overwegingen. Van daaruit zullen wij mogelijk alternatieve vormen en instrumenten omschrijven. We merken hierbij op dat de hier beschreven opties niet 'af' zijn, maar nadrukkelijk dienen als bijdrage aan een nader gesprek. We treden daarover graag met lezers in debat, op zoek naar werkelijke oplossingen voor dit vraagstuk dat allen raakt.



Herstel de balans  
tussen generiek en  
specifiek beleid

## 2 Baten, lasten en regels

### ***Waar gaat het eigenlijk over?***

De discussie over bestrijding van de bureaucratie en de vermindering van administratieve lasten en regeldruk wordt al sinds de jaren tachtig en negentig gevoerd. Administratieve lasten moeten daarbij gezien worden als een verzamelnaam voor een palet aan lasten voor de burger, het bedrijfsleven en de overheid. Het zijn de investeringen die dergelijke partijen moeten ondernemen om aan overheidsregels te voldoen<sup>2</sup>. Het gaat daarbij ten eerste om de kosten voor naleving, bij het merendeel van dit type administratieve lasten in de vorm van informatieverplichtingen die de overheid oplegt aan burgers en ondernemers. De informatieverplichting dient dan de controle van de naleving: een kilometeradministratie, het invullen van een belastingformulier, het opvragen van een uittreksel uit het GBA, het invoeren van gegevens ten behoeve van een vergunningaanvraag. Daarnaast gaat het bij administratieve lasten ook om verplichtingen en bureaucratische druk die eigenstandige professionele afwegingen inperken en daarom als last ervaren worden. Zo beperken ver doorgevoerde protocollen voor 'cliëntmanagers' bij UWV voor de contactambtenaren de mogelijkheden om naar eigen inzicht en afweging een cliënt op een bepaalde manier te helpen. De keuzes zijn voor de professional zijn beperkt en sterk 'geprotocolliseerd', net als het 'contact' met de cliënt. De eigen 'regelruimte' van contactambtenaren is sterk ingeperkt. De administratieve last die 'gevoeld' wordt, en die fungeert als aanleiding en verantwoording voor interventies, is dus niet alleen een last voor burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties, maar speelt natuurlijk ook in de relatie tussen overheidsorganisaties onderling: de ene overheidsdienst legt de andere ook 'lasten' op.

### ***Niet alle plichten zijn lastig***

Overigens is het goed te beseffen dat niet alle informatieverplichtingen per definitie 'lasten' of 'lastig' zijn. Dat woord impliceert immers 'kosten', of last in termen van 'overlast'. Het is goed denkbaar dat de 'lasten' direct of op termijn aanzienlijke baten opleveren en goed beschouwd administratieve investeringen zijn. Of dat een administratieve 'last' het proces voor burger en bedrijf inzichtelijk maakt en versnelt, waardoor het voor hen geen overlast maar juist voordeel oplevert. De ene 'last' kan bijvoorbeeld een grotere andere last voorkomen. In de kern moet de discussie over administratieve lasten gaan over door de overheid opgelegde informatie- en gedragsverplichtingen die als niet nuttig ervaren worden en onnodig tijd- en geldverlies opleveren bij de burger, het bedrijfsleven en de overheid zelf. Het gaat dus om lasten die op ineffectieve of inefficiënte wijze invulling

<sup>2</sup> Er zijn uiteraard ook regels waaraan burgers of bedrijven moeten voldoen die niet van de overheid afkomstig zijn. Deze worden doorgaans niet 'meegeteld' in de metingen van administratieve lastendruk.

aan waarden geven. Daarbij is er een spanning tussen 'werkelijke' en 'beleefde' last, die in beide richtingen kan uitwerken. Soms voelt de last groter dan hij uitgedrukt in tijd of euro's is, soms wordt een omvangrijke last niet als zodanig ervaren.

### ***De macht van de kleine getallen***

Hoewel het bij regels altijd gaat over 'waarden' en over 'grote onderwerpen' – veiligheid, duurzaamheid, gezondheid, level playing field – zijn niet alle lasten ook automatisch 'groot'. Sterker nog, het gaat heel vaak om kleine lasten, kleine bedragen en 'klein leed'. De kosten voor transportbedrijven om een digitale tachograaf aan te schaffen bedragen ongeveer €150. Formulieren kosten dikwijls niet meer dan 10 tot 20 minuten om in te vullen en ze zijn digitaal te vinden en te verzenden. Aan het einde van de dag een paar minuten de kilometeradministratie bijhouden kost slechts een paar minuten. Tegelijkertijd gaat het wel om heel veel verschillende kleine lasten. De kleine getallen leiden tot grote optelsommen: de 'macht' van het kleine getal is dat je er snel en gemakkelijk overheen leest, er weinig bezwaar tegen denkbaar is – wat is nu €150, wat is nu een paar minuten voor een administratie? – maar dat al die kleine getallen optellen tot heel grote bedragen en lasten. De 'kracht' van de kleine last is dat hij gemakkelijk wordt opgelegd, maar cumuleert tot grote druk. Als 100.000 vervoerders een tachograaf van €150 aanschaffen, dan onttrekt dat 15 miljoen euro uit de sector. En naast die som zijn er nog andere sommen die allemaal bij elkaar opgeteld, voor ondernemers én particulieren, tot een grote post leiden. Het is de vraag in hoeverre dergelijke lasten nog opwegen tegen de baten. De vraag is: weegt de schade van de fraude nog op tegen de 'maatschappelijke schade' van de handhaving?

# 3 Weg met de regels?

## Drie ingrepen in regeldruk

Achtereenvolgende kabinetten hebben de overmatige lasten van regels als een groot en belangrijk probleem onderkend. Regelvermindering krijgt intensieve beleidsaandacht, via speciale programma's, kenniscentra, taskforces, regelbrigades en expliciet voor het tellen en meten van regeldruk opgerichte externe commissies. Er wordt dus veel gedaan. In hoofdlijnen zijn de activiteiten van afgelopen jaren in drie omvangrijke operaties te clusteren, waarin op een verschillende manier verlichting van door de overheid veroorzaakte lasten nagestreefd wordt: er is sprake van een (1) *technisch-juridische operatie*, een (2) *dienstverlenende-klantgerichte operatie* en een (3) *politiek-bestuurlijke operatie*.

### ***De technisch-juridische operatie: het kappen van dor hout***

De technisch-juridische operatie bestaat uit een opschoningactie door de ministeries, waarbij wetten en regels worden samengevoegd en vereenvoudigd of wanneer ze geen betekenis meer hebben in het toekennen van belangrijke rechten en plichten aan burgers en bedrijven geschrapt: het kappen van 'dor hout' dus via een administratieve opschoning. Op papier heeft deze operatie voor een aanzienlijke (rekenkundige) vermindering van de administratieve last gezorgd. Burgers en bedrijven hebben echter weinig van deze operatie gemerkt aangezien rechten en plichten in de ervaring gelijk zijn gebleven: de essentie van het 'dorre hout' is immers dat het in de praktijk niet meer functioneert. Hoewel het indrukwekkende rapportcijfers oplevert, waarin besparingen trots in harde euro's worden uitgedrukt, is het resultaat van deze operatie beperkt, althans wanneer het gaat om een merkbare en ervaarbare vermindering van administratieve lasten en regeldruk. Het afschaffen van regels die in feite niemand nog gebruikt of het reduceren van de overlap tussen regels kan helpen de juridische kwaliteit te verhogen maar voor een effectieve bestrijding van de bureaucratiebeleving zijn andere maatregelen nodig.

### ***De dienstverlenende-klantgerichte operatie: administratieve lusten***

Naast de technisch-juridische operatie is er ook een operatie gaande waarin pogingen worden ondernomen om een deel van de administratieve last weg te nemen door burgers en bedrijven (via ICT) werk uit handen te nemen: een dienstverlenende-klantgerichte operatie. In sommige gevallen is de omkering die zo wordt bewerkstelligd zelfs compleet en wordt de last tot lust. Een onverwachte dienst – bijvoorbeeld automatisch ingevulde informatie die de burger onverwacht veel tijd bespaart – zorgt dan voor een positief gevoel. 'Dat viel alles mee!' Een bekend voorbeeld is de belastingdienst, die een groot deel van het belastingformulier al 'zelf', op basis van

reeds beschikbare informatie en ervaringsgegevens, voor burgers invult. Een (digitale) handtekening (de 'DigiD'), die bovendien maar één keer hoeft te worden aangevraagd en voor meerdere diensten gebruikt kan worden (hetgeen last bespaart), volstaat. In andere gevallen hoeft nog maar een aantal gegevens te worden bijgewerkt of toegevoegd. Al met al is het een behoorlijke besparing van 'last', in ieder geval van de gevoelde last. Of denk aan het uittreksel uit het geboorteregister dat nog steeds nogal eens moet worden meegezonden, maar in veel gemeenten wel volledig via Internet te bestellen is en binnen twee dagen thuis in de brievenbus ligt. De SVB en gemeenten volgen vergelijkbare 'servicegerichte' paden en ook de inspectiediensten hebben onderling afgesproken en georganiseerd dat ze gegevens maar één keer aan de cliënt zullen vragen. Zo voldoet bij een verhuizing een wijziging van de gegevens in het GBA voor een automatische mutatie van een hele reeks overheidsbestanden. Zodra de gemeente het verhuisbericht heeft doorgevoerd stuurt de SVB de correspondentie over de kinderbijslag automatisch naar het nieuwe adres. De overheidsdienstverlening steekt daarbij in veel gevallen zelfs positief af tegen het veel geprezen 'bedrijfsleven', dat het niet bij uitzondering presteert om ondanks herhaald bellen, mailen en verhuisberichten te sturen onverminderd post naar verkeerde adressen te sturen. Deze operatie, waarin de verbeterde dienstverlening aan de burger als klant centraal staat, richt zich vooral op reductie van het grote aantal informatieplichten of reduceert de inspanning die moet worden ondernomen om eraan te voldoen, in ieder geval op het eerste gezicht. Intelligente koppeling van bestanden, slimmer gebruik van eerder opgegeven gegevens en een kritische toets op overbodige informatievragen maakt dat de last van administratieve handelingen zodoende 'afneemt'.

Toch is deze operatie niet helemaal zonder bedenkingen. Koppeling van bestanden is zowel om technische als om normatieve redenen problematisch. Zo is de koppeling van systemen een 'kwetsbaar' proces. De techniek is bepaald niet foutloos, zoals recente casuïstiek van de Belastingdienst laat zien. Daarnaast stuit het gebruik van de in het ene domein opgegeven gegevens voor gebruik op problemen met privacy-wetgeving: bestanden mogen niet zomaar gekoppeld worden. Daar komt bij dat het voordeel van vergemakkelijking van continuïteit (het gaat goed zolang er niets verandert) vaak gepaard gaat met extra grote problemen bij mutaties. Zodra een situatie buiten de goed gestroomlijnde routines valt ontstaan er acuut problemen. Eenmaal verkeerd ingevoerde, of onjuist verwerkte gegevens, duiken in allerhande documenten en brieven op. Om de fout terug te draaien zijn meestal aanmerkelijk minder klantvriendelijke processen ingericht. Het langdurig bellen met een informatienummer, voorafgegaan door het al wachtend luisteren naar korrelig klinkende muziek op een bandje, maakt er in ieder geval deel van uit. En dat de ingevoerde gegevens breder gebruikt worden neemt niet weg dat het

'invoeren' of omzetten van GBA-gegevens, bijvoorbeeld bij een verhuizing, onverminderd 'belastend' is. In de praktijk betekent het een middag vrij nemen, thuis de benodigde documenten in origineel opzoeken, met alle ingeschrevenen naar het stadhuis vertrekken, ruim voor sluitingstijd een nummertje trekken, plaats nemen in de wachtkamer, (heel lang) wachten, aanschuiven aan een balie, daar ter plekke formulieren invullen, bij een andere balie afrekenen, en dan op de weg naar huis maar hopen dat het allemaal goed gaat. Het zal per gemeente en per moment van de dag verschillen, maar twee uur (per persoon) lijkt een aardig ervaringsgemiddelde voor deze reeks handelingen. Een laatste opmerking bij deze 'verbeterde dienstverlening' is dat een belangrijk deel van de verbetering bestaat uit de verruimde mogelijkheid om 'zelf' gegevens in te voeren, bestanden in te zien en deze zonodig te muteren. Het is de vraag of hiermee de lasten werkelijk verlicht worden. Internetbankieren betekent bijvoorbeeld dat de klant nu ook bankmedewerker is geworden, want hij voert tegenwoordig zelf de bedragen, rekeningnummers en codes van de acceptgirokaarten in en draagt zelf zorg voor de beveiliging van de transacties. Het gemak zit hier vooral in permanente beschikbaarheid van een actueel rekeningenoverzicht: het is veel werk, maar dat kan dan wel 's avonds, 's nachts of in het weekend worden gedaan. Hetzelfde geldt voor het zelf boeken van een reis, het zelf inchecken bij een vlucht en het zelf bewerken en afdrukken van foto's. En ook het 'zelf' via internet invullen lijkt niet altijd even efficiënt. In de meeste internetformulieren wordt onverminderd naar eerder ingevoerde gegevens gevraagd in lange reeksen van 'verplichte velden', waarbij in veel gevallen onduidelijk is waarom deze informatie voor dit type transactie nodig is en waar dus de verplichting vandaan komt. De grootste lastenverlichting komt hier nota bene van Microsoft Windows, dat zo nu en dan 'besluit' om spontaan de invoer in een veld 'automatisch aan te vullen'. Zo zijn de theorie en praktijk van de dienstverlenende operatie nogal verschillend van elkaar. De theorie van de dienstverlenende operatie is het reduceren van gegevensinvoer tot het strikt noodzakelijke, gecombineerd met het realiseren van 'gebruikersgemak' bij de invoer. De praktijk is echter dat de systemen kwetsbaar zijn, onjuistheden en mutaties tot veel extra werk en cumulerende fouten leiden, de invoer onverminderd veel werk oplevert en de gedachten over 'gebruikersgemak' zonder veel oog voor de betreffende gebruikers lijken te zijn ontwikkeld. Veel van het gebruik is en blijft zodoende verre van gemakkelijk, kost burgers en bedrijven nog steeds veel tijd en is, bezien in het licht van de publieke waarden die altijd en onvermijdelijk aan de orde zijn, soms ronduit problematisch (privacy, systeemfouten). Het is de vraag of last en druk voor de burger met een verbeterde dienstverlening in zijn rol van klant werkelijk wordt 'gereduceerd' of dat er alleen maar wordt 'gedigitaliseerd' en de last een andere, soms wat minder lastige, vorm krijgt.

### ***De politiek-bestuurlijke operatie: administratieve lastenverlegging***

De derde, politiek-bestuurlijke, operatie ligt veel gevoeliger dan de twee andere, eerder genoemde operaties. De politiek-bestuurlijke operatie heeft directe gevolgen voor de bestaande verhoudingen in het maatschappelijke domein, in rechten en plichten van burgers, bedrijven en overheden. Bij politiek-bestuurlijke interventies gaat het

bijvoorbeeld om het veranderen van gedetailleerde regels in 'zorgplichten', die door maatschappelijke actoren zelf invulling gegeven kunnen worden. Dat scheelt veel overheidsregels, maar het is daarbij vaak niet de bedoeling dat de invulling die in de arrangementen aan de oorspronkelijke waarden wordt gegeven sterk verandert. Andere actoren worden verantwoordelijk voor ongeveer dezelfde lasten. Hierdoor worden veel van de lasten niet zozeer 'verlicht' maar 'verplaatst': veel van wat 'administratieve lastenverlichting' wordt genoemd is in werkelijkheid administratieve lastenverlegging. Deze ontwikkeling is te plaatsen in een bredere heroriëntatie op de traditionele rolverdeling tussen burger, bedrijven en bestuur. Zelfregulering en meer horizontale arrangementen voor regulering, toezicht en verantwoording zijn hier uitdrukkingen van. De overheid is niet langer primair zelf verantwoordelijk voor regeldruk, maar brengt deze elders onder. Brancheverenigingen en koepelorganisaties uit de sector krijgen dan bijvoorbeeld zelf de verantwoordelijkheid (geheel of gedeeltelijk) voor het regelen van het verkeer in hun sector. Het kabinet boekt hiermee weliswaar een rekenkundig succes, administratieve lasten kunnen van de overheidsrekening afgestreept worden, maar ze komen elders, op andere lijstjes en in de beleving van burgers en bedrijven gewoon weer terug. Bestaande regelarrangementen en de bijbehorende administratieve lasten en regeldruk worden zodoende in aangepaste vorm en onder de verantwoordelijkheid van andere actoren in stand gehouden. Het rekenkundig succes van de operatie blijft dan beperkt tot een papieren fictie, want de gevoelde druk blijft onveranderd. De druk blijft gelijk, alleen de 'drukker' verandert.

### **Flankerende 'slimmigheden' bij kwantificering en meting: administratieve listen**

Een belangrijke kanttekening bij de pogingen tot lastenverlichting betreft de kwantificering en meting ervan. Omdat het succes van de operatie door metingen van lasten is geobjectiveerd, is de meting zelf politiek beladen en van strategisch belang geworden. Dat heeft, al dan niet bedoeld, tot een aantal strategische bewegingen geleid. Naast allerlei definitieproblemen van 'lasten' – wat is een 'last' – is vooral het uitgangspunt van de meting problematisch. De overheid heeft eerst de administratieve lasten op maximale wijze in beeld gebracht en daarmee de lasten daarmee zo 'groot mogelijk' gemaakt, om daarna te kunnen 'scoren' met administratieve lastenverlichting. Om het verlichten wat gemakkelijker te maken, is een 'nul-meting' gekozen waarin zoveel mogelijk is meegeteld, om zodoende de mogelijkheden voor verlichting eveneens te maximaliseren en in geval van nood toch in ieder geval de macht van de getallen te kunnen laten spreken. De ervaren lastendruk blijft dan hoog, ondanks een op het oog fraaie 'reductie'. In dat geval is vooral sprake van 'administratieve listen'.

<b>Technisch-juridische operatie</b>	<i>Administratieve opschoning</i> : wegsnijden van ongebruikte, dubbele of overbodige regels en plichten. Dat kan pijnloos, maar realiseert geen werkelijk ervaren lastenverlichting.
<b>Dienstverlenende-klantgerichte operatie</b>	<i>Administratieve lusten</i> : van de nood een deugd maken, door de gevoelde last te veraangemen, veelal door service te bieden. Keerzijde is dat het toch nog veel werk kost, het buiten de gebaande paden onverminderd lastig is en dat er andere waarden dan service en gemak in de knel komen
<b>Politiek-bestuurlijke operatie</b>	<i>Administratieve lastenverlegging</i> : verplaatsen van lasten, doet het goed in de telling, maar neemt niet weg dat dezelfde lasten in andere gedaanten en vormen zich buiten de overheidstellingen onverminderd voordoen.
<b>Flankerende bewegingen: kwantificering en meting</b>	<i>Administratieve listen</i> : de techniek van het meten en tellen is niet neutraal maar uitermate politiek. De uitgangspositie is van invloed op het 'succes', wat wordt meegeteld is bepalend voor de uitkomst.

### ***Van minder regels naar anders en beter regelen***

Het voorgaande laat zien dat het met de huidige strategie van operaties op drie niveaus, ondersteund door enkele 'rekenkundige interventies', waarschijnlijk niet zal lukken om tot werkelijke reductie van gevoelde lasten te komen. Daarvoor is het nog steeds teveel trucage en cosmetica en te weinig substantie. Om aan de hiervoor beschreven praktijk te ontsnappen is een meer fundamentele aanpak van administratieve lastenvermindering vereist, waarin niet zozeer de lasten worden verplaatst, maar waarin de drukmiddelen zelf – de regels, plichten, protocollen, etc – vervangen en veranderd worden. De geschiedenis van regelreductie heeft al verschillende golven doorlopen, maar lijkt nu in een nieuwe fase terecht gekomen. Eerst was er alleen sprake van achterstallig onderhoud en het opruimen van wetten en regels waar niemand iets van merkte. Daarna kwamen er maatregelen waar iemand mogelijk wel iets van merkt, maar niemand uiteindelijk écht warm of koud van werd of werkelijk iets mee opschoot. Vervolgens is men langzaam doorgestoken naar regels die er wel toe doen, maar deze zijn vooral 'verlicht' via de strategie van het overdragen aan andere (sector)partijen die dan weer als belanghebbende partijen zelf de zaken konden en zijn gaan regelen ('zelfregulering'). De regelreductie was daarbij vooral regelverlegging. Inmiddels, zo lijkt het, zijn we aanbeland op het moment waarop voor lastenverlichting écht zal moeten

worden nagedacht over een andere manier van regelen. De oude strategieën werken niet meer. Veelzeggend is de titel van het programma waarin VROM de strategie voor regelreductie verkent: 'De Cosmetica voorbij'. Het gaat niet langer om cosmetische ingrepen in dor hout of op dienstverlenend niveau, maar om interventies die ook in politiek-bestuurlijke zin van betekenis zijn. De 'oplossing' ligt dan niet in een andere allocatie of in een ietwat andere vormgeving van sturingsinstrumenten<sup>3</sup>, maar in andere sturingsarrangementen. Dergelijke veranderde sturingsarrangementen moeten een oplossing bieden voor de toenemende lastendruk en interventieprikkels. Dat impliceert daadwerkelijk dereguleren, decentraliseren en 'loslaten', maar binnen een andersoortig arrangement dan het bestaande. In het vervolg van dit essay zullen we hiertoe enkele voorstellen doen, die wij scharen onder de noemer van 'maatschappelijke sturing'. Voordat we nader op dit verder af te bakenen arrangement van 'maatschappelijke sturing' ingaan willen we echter eerst duidelijk maken dat de falende pogingen tot vermindering van regeldruk aan iets anders te wijten zijn dan onhandige of onvolledige aanpak. We laten daarbij zien dat meer inzet, massa en geweld in de bestaande aanpak van regels niet vanzelf tot verbeterde resultaten leidt, omdat niet de energie maar de aanpak zelf incompleet en onvolledig is. We doen dit door eerst te kijken naar de algemene mechanismen achter regelgeving, waarbij we ingaan op vraag die aan elk denken over de regelvermindering vooraf zou moeten gaan: waar komen de regels eigenlijk vandaan? Welke mechanismen zorgen voor de productie daarvan?



Maak gebruik van  
productieve markt-  
mechanismen

<sup>3</sup> We vatten regels, voorschriften, protocollen, certificaten, informatieverplichtingen en dergelijke zaken hier op als instrumenten die onderdeel uitmaken van sturingsarrangementen.

## 4 Als iedereen 'gewoon' doet wat er verwacht wordt: mechanismen van regelproductie

Als iedereen zo graag van de beklemmende en kostbare regels af wil, waarom gebeurt het dan niet? Waarom is de hardop uitgesproken intentie om er iets aan te doen niet voldoende? Waarom zijn veel van de als 'last' ervaren informatieverplichtingen en 'regeltjes' er nog steeds, ondanks aanhoudende aandacht voor het reduceren ervan? Regelreductie is geen nieuwe beleidsprioriteit, er wordt al jaren aan gewerkt. Eerdere pogingen lijken, net als de huidige, gestrand waar het aankomt op een fundamentele doordinking van alternatieve sturingsarrangementen. Waarom is dat zo? Voordat we beginnen met dweilen, moeten we eerst op zoek naar de kraan. Voor een begin van een poging tot regelreductie is een analyse nodig van de mechanismen rond regelproductie, met als kernvraag 'waar komen regels vandaan?'

Voor de oorsprong van regels bestaan veel verschillende verklaringen. De eerste en veel gehoorde verklaring is die van een diep gedragen regelfetisjisme bij beleidsambtenaren. 'Omdat er directies Wetgeving bestaan en omdat vele duizenden beleidsambtenaren de Haagse departementen bevolken, worden er zoveel regels gemaakt', is dan de redenering. Voor deze duizenden beleidsambtenaren zijn regels en wetten in deze verklaring de 'raison d'être'. Ze ontlenen er status en bestaansrecht aan, 'geloven' misschien zelfs in de deugd ervan en het is voor hen een adequaat middel om zich in de kijker te spelen in de organisatie. Regels vormen in deze verklaring het primaire repertoire voor ambtenaren waarmee zij antwoorden op vragen van binnen en buiten, en waarmee ze de ontwikkeling van hun carrières op koers houden. Administratieve lasten zijn dan vooral het product van lastige of overrijverige ambtenaren: ambtelijke lasten.

Een tweede vaak beluisterde verklaring kent een vergelijkbaar argument, maar richt zich niet op ambtenaren maar op Kamerleden. De producenten van regels zijn hier dus dezelfde Kamerleden die om de reductie ervan vragen. De redenering is hier dat regels en wetten 'nodig zijn' omdat Kamerleden zoeken naar manieren om de maatschappij te sturen en deze in de door hen geprefereerde banen te leiden. Regels bieden een vermeende mogelijkheid hiertoe en zijn een uitdrukking van wat in het verlengde van het voorgaande 'interventiefetisjisme' genoemd kan worden. De sturing en het interventionisme kennen een repertoire dat varieert van het verbieden van ongewenste situaties, waaronder ook de meeste vormen van ongelijkheid, tot het afkondigen of verklaren

van gewenste situaties. 'Loslaten' of 'op zijn beloop laten' maken van dit repertoire nauwelijks deel uit. In moties en vragen uitgesproken geboden en verboden vinden via regels en wetten hun weg naar de maatschappij. Via kamervragen en de tellingen door ambtenaren vinden deze nieuwe administratieve lasten vervolgens in de lijstjes en overzichtjes hun weg naar het debat over de toenemende regeldruk. Administratieve lasten zijn het product van de interventiedrang en ongelijkheidallergie van Kamerleden: interventielasten.

Een derde verklaring richt zich niet op de Kamerleden, maar op de bestuurder zélf: de Minister is in deze verklaring dé voornaamste producent van regels. Hoewel in het Regeerakkoord, waaraan elke Minister zich committeert, staat dat regeldruk wordt gereduceerd, zijn regels voor de bewindspersoon tegelijkertijd nog altijd een effectief en vooral goedkoop middel voor sturing. De Minister heeft een beleidsagenda – opgenomen in datzelfde Regeerakkoord – af te werken én heeft te maken met een complex en turbulent veld waarin voortdurend dingen gebeuren die strijdig zijn met de arrangementen en politieke voorkeuren die de Minister poogt te bewaken. Uitzonderingen 'roepen om actie' en nieuwe regels zijn in veel gevallen de enige mogelijkheid om 'daadkracht' te tonen: uitzonderingen bevestigen in tegenstelling tot de spreekwoordelijke wijsheid niet de regel, maar leiden in dit proces tot een nieuwe regel. De Minister dwingt zichzelf, mogelijk onder druk van anderen, tot interventionisme. Ook de meer regelkritische bestuurder ontkomt in de praktijk niet aan het instrument 'regelgeving' om de belangrijke en ambitieuze beleidsagenda ten uitvoer te brengen. De paragraaf over vermindering van regeldruk ten spijt, zonder regels kan het voor de bestuurder met ambitie eenvoudigweg niet. En zeker niet vier jaar lang. Administratieve lasten zijn hier de logische uitkomsten van de opsomming aan maatregelen en uitgangspunten in het Regeerakkoord: prioriteiten en uitgangspunten leiden tot maatregelen en maatregelen leiden tot lasten. Administratieve lasten zijn sturingslasten, een bijproduct inherent aan 'bestuur' en bestuurlijke daadkracht.

Een vierde verklaring wijst op 'het veld' als belangrijke bron van regels en regelgeving. In tegenstelling tot wat het populaire verhaal vertelt, vraagt het veld in deze redenering zélf om regels. Het veld klaagt er tegelijkertijd ook over, maar dat gaat dan om de algemeenheid. In het algemeen gesproken hebben veldpartijen (bv. bedrijven, organisaties, belangengroepen) behoefte aan minder regels, maar in de vele concrete gevallen zijn de wetten, regels, voorschriften en normen ook voor het veld juist handig. Ze brengen ordening aan in de complexe werkelijkheid waarbinnen de organisaties en professionals in de zorg moeten handelen. De regels

zijn vaak gedetailleerd, soms té gedetailleerd, maar ze laten wel duidelijk zien wat wel en niet kan, onder welke omstandigheden, wat de uitzonderingen zijn, en geven aan waar en hoe beroep mogelijk is. In een wereld waarin de 'producten' geen koekjes maar complexe ingrepen met in potentie fatale gevolgen zijn, is enige duidelijkheid in wat wel en niet mag geen luxe. Daar gaan experimenten en praktijken met 'open normen', 'doelregelgeving' en 'zorgplichten' mank. Het proces om tot normen te komen, de enorme coördinatielast, de jurisprudentie die ontwikkeld moet worden, de vaagheid bij de toezichthouder, de willekeur bij de inspecteur, en alles gecombineerd met de extreme belangen die in het geding zijn – bij patiënt en bij professional en instelling – maken dat 'het veld' nogal eens vraagt om een ouderwets voorschrift. Een deel van de regelproductie waarover de brancheverenigingen 'klagen' is dus in feite een efficiënt en responsief proces waarbij verzoeken van professionals in bijvoorbeeld de zorg of het onderwijs door beleidsambtenaren worden gehonoreerd. In andere domeinen heet dat 'klantgerichte dienstverlening'. Administratieve lasten zitten het veld enerzijds dwars, maar zijn anderzijds een vorm van 'administratieve duidelijkheid', waarbij de duidelijkheid alleen wel een prijs ('last') heeft. Daar komt nog bij dat de regels in belangrijke mate de onderlinge verhoudingen in het veld, bijvoorbeeld in een markt, bepalen. Regels kunnen bijvoorbeeld voor nieuwe toetreders grote belemmeringen opwerpen, waarmee belangen van gevestigde partijen worden beschermd. Of regels dienen er juist toe om de macht van grote partijen te breken en de markt 'open te breken' voor nieuwe toetreders. De regels hebben dan vooral een prijs voor bepaalde spelers, terwijl anderen er juist baten van genieten.

Een vijfde verklaring gaat uit van een heel andersoortige actor als bron van toenemende administratieve lasten, namelijk de media. Journalisten 'maken' weliswaar geen regels, maar zij zijn volgens veel bestuurskundigen en politicologen wél de super-benzine in de motor van Kamerleden, toezichthouders, Ministers en ambtelijke toppen die wél regels maken. Media 'vergroten uit', 'zetten aan' en ze doen dat in sectoren waar ook zonder diepgravende onderzoeksjournalistiek dagelijks voldoende 'incidenten' te vinden zijn om voorpagina's mee te vullen. Er zijn altijd genoeg tragische en schrijnende gevallen te vinden om over te rapporteren en tot uitspraken over 'systeemfalen' te komen. Omdat de in beeld gebrachte gevallen herkenbaar en doorvoelbaar zijn – 'het zou iedereen kunnen overkomen' – zijn er dagelijks aanleidingen voor schokkende berichtgeving. Voor Kamerleden en bestuurders, en dus ook voor ambtenaren, zit er dan niet veel anders op dan de stropdas recht te trekken, het journaal te woord te staan en 'maatregelen' af te kondigen. Die maatregelen omvatten dikwijls, naast 'onderzoek', nieuwe en meer gedetailleerde regels en voorschriften. Administratieve lasten zijn dan de fysieke neerslag van de door de media-gedreven bezweringsformules waarmee de pers te woord wordt gestaan en 'onrust' kan worden weggenomen.

De zesde, en wat ons betreft laatste, veel gehoorde verklaring legt de 'schuld' voor regels bij een verrassende

'actor': de regels zelf. Regels veroorzaken zelf nieuwe regels. De redenering is dat regelarrangementen als grote sneeuwballen zijn die langzaam maar zeker van een helling afrollen en bij elke buiteling in omvang aanzwellen. In de levensloop van een regelarrangement komen steeds nieuwe situaties voorbij die nieuwe regels behoeven. Reflexieve, lerende actoren omzeilen de regels en dus zijn meer gedetailleerde voorschriften nodig. Sommige omgevingskenmerken waren onbekend en produceren ongewenste uitkomsten: uitbreiding en precisering van de regels en normen is dan nodig. Of om het systeem als geheel 'draaiend' te houden moeten bepaalde onverwachte situaties of nieuwe ontwikkelingen in dezelfde categorieën gestopt worden. Als een bezoek aan de huisarts een prijs heeft en ook een telefonisch consult een tarief kent, wat betekent dan een email aan de huisarts? En wat als in de email de afspraak wordt gemaakt om langs te komen? In de logica van deze verklaring is de redenering dat niemand écht regels voor de afhandeling van emails aan huisartsen wil, maar dat het geheel van het administratieve systeem dat noodzakelijk maakt. En, zo verklaart deze theorie, zodra die voorschriften er eenmaal zijn ontstaan nieuwe uitzonderingen die nieuwe regels vereisen om het systeem 'draaiend' te houden. In 't Veld noemt dat de 'Wet van de Beleidsaccumulatie', waarbij die accumulatie in zijn voorspelling op termijn altijd eindigt in crisis, omdat de geaccumuleerde regels en voorschriften uiteindelijk de machine doen vastlopen. Dat wat was bedoeld om het systeem draaiend te houden doet het uiteindelijk vastlopen. Administratieve lasten zijn hier niet alleen een gevolg ('last') maar meteen ook de oorzaak van nog méér overlast. Overigens is dat moment van écht vastlopen voorlopig nog niet bereikt. Was dat wel zo dan zou het 'voortmodderen' uit de voorgaande decennia van regelreductie inmiddels echt wel doorbroken zijn.

### ***Samenspel van mechanismen***

Elk van de verklaringen is op zichzelf natuurlijk te simpel en kan niet verklaren wat er in het spel om regels precies gebeurt. Als we echter aannemen dat ze allemaal 'een beetje waar' zijn en min of meer gelijktijdig aan de orde zijn, dan biedt dat wél een begin van een verklaring voor wat er rondom regels gebeurt. Bestuurders hebben onmogelijke beleidsagenda's af te werken waarin regels voor de hand liggende en effectieve instrumenten zijn. Kamerleden dienen vragen en moties in, waarop regels op de korte termijn 'adequate' antwoorden zijn. Ambtenaren hebben een repertoire ontwikkeld dat werkt en dat zijn basis vindt in waar ze professioneel 'goed' in zijn. Het veld zoekt houvast temidden van grote complexiteit en vindt die in gedetailleerde regels en voorschriften meer dan in open normen. 'Cliënten' weten in concrete situaties waarin er een voor hen vitaal belang op het spel staat – gezondheid, rechtelijke status, financiële positie - graag waar ze aan toe zijn. En de media hebben nu eenmaal hun eigen logica waarin de zorg veel mediagenieke 'misstanden' aanreikt en de mediagenieke respons van de betrokken actoren (stevig ingrijpen, goed regelen) bijna gegarandeerd is. Zo jagen de actoren elkaar aan. En inderdaad, bestaande regelsystemen en stelsels bieden een context die de bewegingsvrijheid en de mogelijkheden voor creatieve en van het standaardrepertoire afwijkende oplossingen praktisch moeilijk en

onhaalbaar maken. Met andere woorden, als alle actoren in de keten van regelproductie min of meer doen wat van hen verwacht kan worden, dan is niet regelreductie maar regelproductie het resultaat. Het 'woud' aan regels wordt over het geheel genomen niet gekapt, maar hoogstens wat beter onderhouden en ondertussen verder aangeplant.

Mechanisme	Redenering over de werking van het mechanisme
Ambtenaren maken regels	Ambtenaren zijn professionele 'regelmakers' die voor problemen hun vaste repertoire oplossingen ('regels) inzetten én die bovendien gebeurtenissen en voorvallen direct 'framen' als probleem waarvoor hun oplossing uitkomst zal bieden: 'if you have a hammer, the world looks like a nail'.
Kamerleden eisen regels	Kamerleden brengen gebeurtenissen, misstanden en situaties in tijdens het politieke debat. Ze vragen om actie of ondernemen zelf actie in de zin van moties, initiatiefwetten en andersoortige interventies die tot nieuwe regels leiden.
Bestuurders tonen hun daadkracht met regels	Bestuurders hebben een agenda die ze willen afwerken, er is een programma. Regels bieden daartoe de mogelijkheid, in ieder geval als 'poging' om het beloofde te bereiken. Bovendien vragen allerlei dagelijkse gebeurtenissen – bij monde van media en kamer – om een daadkrachtig antwoord. Regels zijn een goedkoop en op het oog krachtig instrument. Het ongewenste wordt 'verboden', het gewenste 'geboden'.
Media stimuleren de roep om regels	Media vergroten incidenten uit en richten zich in hun verslaggeving sterk op reactie en interventie door de bestuurder. Hierdoor 'moet' deze wel nieuwe regels stellen.
Veldpartijen vragen (soms) zelf om regels	Open normen en zelf uit te werken standaarden brengen voor veldpartijen ook lasten met zich mee, bijvoorbeeld coördinatie en onduidelijkheid over vereisten. 'Dan liever regels', dan weten partijen waar ze aan toe zijn.
Regels veroorzaken meer regels	Eenmaal ingevoerd hebben bestaande regelsystemen steeds nieuwe regels nodig om de details, uitzonderingen en veranderingen die nu eenmaal bij een dynamische en complexe samenleving horen te incorporeren. Omwille van de bestaande regels zijn nieuwe regels nodig.



# 5 Sturen op maatschappelijke dynamiek

## ***Op zoek naar andere sturing***

Regels komen niet uit de lucht vallen. Ze vertegenwoordigen waarden en komen tot stand doordat eenieder (ambtenaar, politicus, bestuurder, journalist, belangenbehartiger) gewoon doet wat er van hem verwacht wordt. Als in dat licht langs de gebruikelijke weg nog maar weinig verwacht mag worden als het gaat om een daadwerkelijke reductie van regeldruk, waar en hoe valt dan toch nog wel winst te halen? In het voorgaande is betoogd dat de winst niet meer ligt in verandering binnen bestaande sturingsarrangementen, maar dat de aandacht zich op de samenstellende sturingsarrangementen moet gaan richten. Er is 'andere sturing' nodig. Doel hiervan is om het belang van het reduceren van de administratieve en regulatieve complexiteit minimaal gelijk te laten opgaan met het belang van verbeterde waarborging van het publieke belang. In de context van een sterk veranderende maatschappelijke omgeving voegen we daar bovendien een derde vereiste aan toe. Andere sturing moet maatschappelijke dynamiek en innovatie beter kunnen faciliteren dan het bestaande instrumentarium. Het gaat dus niet alleen om een vermindering van administratieve complexiteit en om de borging van een publiek belang, maar óók om het stimuleren en mogelijk maken van innovaties en maatschappelijke dynamiek. Sturing moet de kansen op batige effecten van maatschappelijke dynamiek vergroten. Het is dus nodig een systeem te ontwikkelen waarin de administratieve complexiteit afneemt, terwijl de mate van borging van het publieke belang én de mogelijkheid tot maatschappelijke dynamiek en innovatie toenemen. Een dergelijk arrangement scoort – indien mogelijk – in dat geval beter dan de door ons verwachte opbrengst van continuering van de bestaande arrangementen. Deze zullen volgens ons in de toekomst (op veel plaatsen is dat nu al het geval) leiden tot gelijkblijvende of toenemende administratieve complexiteit om een op zijn best gelijkblijvende mate van borging van het belang en maatschappelijke dynamiek en innovatie te bereiken.

## ***Wie borgt publieke waarden en belangen? Wie zorgt voor dynamiek?***

Tot nu toe is steeds uitgegaan van de idee dat de overheid de natuurlijke hoeder van publieke waarden en algemene belangen is en dat overheidssturing en overheidsbeleid daartoe de vanzelfsprekende methoden zijn. Daar zijn in de praktijk ook goede redenen voor, zoals collectieve actie problemen (verschillende actoren komen in de praktijk niet vanzelf tot productiviteit, ook niet als zij dat allemaal in abstracto wel willen) en kenmerken rond tijd en plaats die met veel problematiek gepaard gaat (problemen doen zich op andere plaatsen en/of in andere perioden dan de oorzaken voor). In het milieubeleid maakt de spanning tussen economische waarden en milieu bijvoorbeeld dat er niet veel geloof bestaat in het behartigen van milieubelangen 'zonder overheid'. Althans niet wanneer er niet op

andere plaatsen een primaat word belegd. Zonder overheidsregels komt er niet veel van de grond en slagen 'free riders' er steeds in om ten koste van het collectief voordeel te behalen, bijvoorbeeld door het lozen van afval, het niet dragen van gemeenschappelijke kosten, het uitstellen van de invoering van schonere productiemethoden of door het produceren van teveel lawaai. Hetzelfde geldt voor de regelgeving in de sociale zekerheid, waar beleidsvrijheid en grootschalige fraude en onjuist gebruik in het verleden doorgaans gelijk op gingen. Ervaringen met 'loslaten', bijvoorbeeld in het taxi-vervoer, zijn lang niet altijd goed. De geschiedenis stemt dus niet vanzelf optimistisch ten aanzien van het zelf-regelend en zelforganiserend vermogen van maatschappelijke actoren. Dit essay is niet geschreven vanuit een ideologisch gedreven of naïef geloof in 'de markt' als productiesysteem. Toch is het de vraag of de aannames over het primaat van de overheid hier correct zijn, en of er niet toch aanleiding is om het primaat van de overheid ten opzichte van de samenleving met betrekking tot sturing te relativeren. Wij willen daartoe twee overwegingen aanvoeren.

### ***De meest faire vergelijking: hoe goed gaat het nu?***

De eerste overweging betreft de vraag of de overheid op dit moment wél in staat is om complexe en omstreden publieke belangen goed te waarborgen en dynamiek te stimuleren. Wegen de huidige maatschappelijke kosten van overheidsregulering wel steeds op tegen de maatschappelijke baten? Die vraag is op sommige beleidsterreinen nog steeds met 'ja' te beantwoorden: in die domeinen is het redelijk om te veronderstellen dat zonder overheidsregels allerlei minimale standaarden niet gehaald zouden worden. Zonder overheidsinterventie komt er in veel domeinen met gefragmenteerde verantwoordelijkheden en mogelijkheden niet veel van de grond komt en loopt veel initiatief uiteindelijk vast op collectieve actie problemen. Overheidsinterventie is dan zeker 'batig', zelfs als de kosten hoog zijn. Maar er is ook een andere kant: overheidsinterventie bereikt wel 'iets' maar niet 'alles' en het is de vraag of als gevolg van overheidsinterventie niet ook veel blijft liggen. In veel domeinen waarin de overheid strijdige waarden weegt en in balans houdt door middel van regels voelen beide 'kanten' van het spectrum zich tekort gedaan, ook al omdat ze in de confrontatie met de overheid onverkort voor het eigenbelang kunnen gaan. Het milieubeleid kan als voorbeeld dienen. Vertegenwoordigers van de waarden die in het geding zijn (economie en milieu) zoeken uit onvrede een platform voor strijd: bedrijven 'klagen' over doorgeslagen regelregimes die economische productiviteit en internationale concurrentie onmogelijk maken. Tegelijkertijd zien milieuorganisaties een verkwanseling van het milieubelang en wijzen zij op de structurele onderwaardering van het milieubelang in het overheidsbeleid onder druk van economisch gewin. De bouw van nieuwe kolencentrales maar ook de omgang met de bio-industrie zijn hiervan

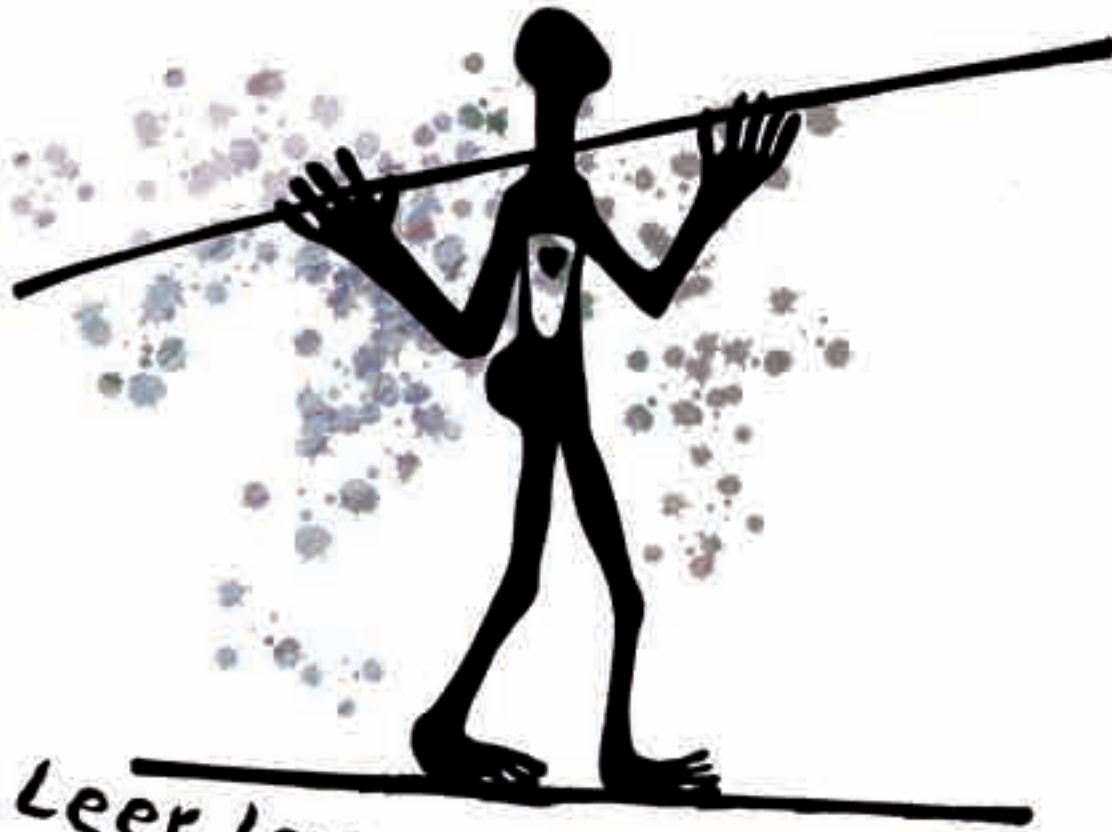
voor de milieubeweging treffende voorbeelden. Uiteindelijk gaan werkgelegenheid en economische groei voor de overheid volgens hen 'altijd' vóór milieubelangen. De eerste relativering van het primaat van de overheid bij sturing ligt dus in de beperkte tevredenheid van de vertegenwoordigers van de belangen die in het geding zijn. Waarom en voor wie, zo zou de vraag kunnen zijn, 'doet' de overheid het allemaal eigenlijk als alle partijen zich ontevreden tonen?

### ***Verbreiding van de blik: Wat gaat verloren? Wie en wat blijven buiten beeld?***

Een tweede overweging komt voort uit de vraag of als gevolg van de manier waarop de overheid het publieke belang behartigt (namelijk met regels) niet heel veel andere opbrengsten verloren gaan. Ontwikkelen zich als gevolg van de huidige sturing niet in veel domeinen als vanzelfsprekend 'zero'- en 'negative-sum games', waarin de opbrengsten van de één automatisch de kosten van de ander zijn en waarin partijen niet gestimuleerd worden om zelf oplossingen te zoeken en tot innovatie te komen? Is het mogelijk om dit 'spel' tot een 'positive sum game' te hervormen, waarin partijen uit zichzelf in beweging komen omdat er door meedoen meer baten te genereren zijn. Een veelgebruikte metafoor is hier een met verkeerslichten gereguleerd kruispunt op een vroege zondagochtend. De verkeerslichten zorgen ervoor dat iedereen (soms grote) vertraging oploopt – en het milieu wordt belast – ten behoeve van 'veiligheid' die gezien het beperkte aantal auto's amper in gevaar is. Hier worden de waarden 'doorstroming' en 'veiligheid' in het verkeer tegenover elkaar geplaatst, waar deze in een ander model – de rotonde – door een ander regulerend mechanisme in elkaars verlengde worden geplaatst. Doorstroming en verkeersveiligheid gaan dan samen, door niet een 'a-intelligent' mechanisme als het verkeerslicht te benutten, maar door de intelligentie en het welbegrepen eigen belang van de individuele automobilist aan te spreken. Het milieudomein is een andere interessante casus. Is het milieubelang met economische productie te verbinden en te verenigen? Waarom is hier steeds de winst van de één een verlies voor de ander? Zijn er arrangementen denkbaar waarin alle partijen uit zichzelf meedoen, omdat ze snappen dat alle belangen in het arrangement legitiem zijn én dat er door samenwerking baten ontsloten kunnen worden die anders buiten bereik blijven?

### ***Maatschappelijke sturing als alternatief voor overheidssturing***

Om de hiervoor gestelde vragen op een meer positieve en productieve manier te kunnen beantwoorden, moet in het denken over 'sturing' een omslag plaats vinden naar het denken in termen van het 'sturen op maatschappelijke dynamiek'. Het concept sturing krijgt daarin een andere betekenis. Dat betekent dat de overheid zelf niet alles 'doet' en 'regelt', maar anderen in staat stelt tot handelen: 'van zorgen voor, naar zorgen dat'. Het betekent ook dat er op een andere manier moet worden omgegaan met de resultaten van maatschappelijke dynamiek, in het bijzonder met 'ongewenst gedrag', 'ongewenste effecten' en risico's. In het vervolg van dit essay werken we deze andere vorm van sturing nader uit.



Leer leven met  
aanvaardbare risico's

## 6 Principes voor een andere sturingsfilosofie

Anders denken over het borgen en behartigen van publieke waarden en de daarbij passende arrangementen voor sturing vraagt allereerst een veranderde houding van de overheid: dat er op zeker moment waarden in het geding zijn (of beter: door partijen in het geding worden gebracht) betekent niet vanzelf dat er voor de overheid een centrale rol is weggelegd bij de articulatie en regulering van die waarden en belangen. In plaats daarvan komt het er op aan maatschappelijke partijen (wat naar ons idee nadrukkelijk breder gaat dan alleen de 'usual suspects' in de sector zelf) in positie te brengen om met elkaar tot afstemming te komen. In een eerdere studie hebben we deze beweging in het denken aangeduid als een ontwikkeling van overheidsregulering, via zelfsturing naar maatschappelijke sturing<sup>4</sup>. Maatschappelijke sturing wil bestuurskracht van de overheid – want die moet bepaald niet verdwijnen – verbinden met maatschappelijke veerkracht. De idee daarbij is dat het publieke belang niet door betrokken actoren aan de overheid wordt 'uitbesteed', maar dat zij daarin zelf een actieve rol spelen.

Waar het om gaat is dat:

- de 'nieuwe' arrangementen voor sturing maatschappelijke actoren optimaal in staat stellen om de eigen én de collectieve verantwoordelijkheid te nemen;
- daarnaast moet er ruimte en intentie zijn om van de dissonanten – in het bijzonder gebreken en andersoortige negatieve effecten – te leren en deze zodanig tegemoet te treden dat ze én in mindere mate voorkomen (bijvoorbeeld door 'straffen'), én niet de productieve dynamiek in het systeem verstoren.

### ***Kernprincipes van een nieuwe sturingsfilosofie***

De volgende 'principes' kunnen de kern vormen van een nieuwe, alternatieve sturingsfilosofie<sup>5</sup>. De principes bieden een tegenwicht tegen de eerder beschreven reflexen die leiden tot regelproductie, doordat ze de uitgangspunten voor sturing als het ware 'omkeren':

- 1 *Vertrouwen* is het vertrekpunt van het arrangement, maar met strenge sancties als contrapunt; bijvoorbeeld door verlies van 'license to operate' bij geconstateerde gebreken, hoge boetes bij overtreding (zoals in marktordening) en het publiek maken van overtredingen ('naming and shaming'). Een transportbedrijf wordt bijvoorbeeld niet langer gecontroleerd op de mate waarin de gebruikte vrachtauto's aan alle vereisten

4 M.J.W. van Twist, P.H.A. Frissen, N. Kastelein, M. Noordink, Via Via... Naar maatschappelijke sturing voor het welzijn van kippen en varkens. Rapportnr. 06.2.145. InnovatieNetwerk, Utrecht, 2006

5 Deze principes zijn mede tot stand gekomen en aangescherpt in discussies met (leden van) de commissies Lemstra, Noordzij en Dekker.

voldoen: aangenomen wordt dat het bedrijf daartoe zelf verantwoordelijkheid neemt. Wanneer echter aanleiding bestaat voor verdenking, bijvoorbeeld omdat het bedrijf op een ander terrein onzorgvuldig blijkt te zijn geweest of zelfs heeft gefraudeerd, dan volgt een grondige controle, met mogelijk hoge boetes als gevolg. Zodoende kan de inspectiecapaciteit zich volledig richten op de groep 'bad guys', terwijl de inspectielast voor de groep 'good guys' sterk afneemt.

- 2 *Proportionaliteit als principe*: dat wil zeggen, niet met een mug op een olifant schieten, geen diep en in de hoofdlijnen ingrijpende maatregelen voor in perspectief beschouwd kleine kwesties waarin details aan de orde zijn; dit betekent dat bij interventies naar aanleiding van 'voorvallen' steeds aandacht moet zijn voor het 'schadesaldo', door middel van de vraag hoe de verhouding is tussen de schade die in potentie wordt voorkomen (kans maal effect) en de schade die optreedt als gevolg van de interventies. In het geval er fraude geconstateerd wordt of zich een incident voordoet, bijvoorbeeld in het hiervoor aangehaalde voorbeeld van het wegtransport, dan dient het incident op zijn betekenis en representativiteit voor het geheel te worden beoordeeld. Is het incident de finale aanwijzing dat het systeem niet werkt, of laat het juist dat het systeem wél werkt, maar dat er neveneffecten zijn? Betekent een ongeval met een slecht toegeruste vrachtwagen dat de inspectie weer alle voertuigen en transportbedrijven moet controleren, of is dit aanleiding om de bestaande methodiek door te zetten en te investeren op verfijnde methoden om de bad guys te lokaliseren. In het laatste geval wordt voorkomen dat een betrekkelijk kleine 'winst' leidt tot algemene opgevoerde 'last'.
- 3 *Zo simpel als kan, maar niet simpeler dan dat*: zorg ervoor dat sturing inzichtelijk en begrijpelijk is en dat maatschappelijke actoren inzicht hebben en houden in wat van hen verwacht wordt en hoe. Tegelijkertijd niet 'simpeler dan dat', dus geen 'simplistische sturing' voor complexe maatschappelijke situaties.
- 4 *Leren leven met aanvaardbare risico's*: omdat er altijd personen of organisaties zijn die 'foute' dingen doen, bewust of onbewust, mag vooraf bekend zijn dat er ongewenste effecten zullen optreden. Dat moet serieus genomen worden, maar mag niet de maat der dingen zijn. Dat betekent dat er een zekere tolerantie voor mislukking moet ontstaan, uiteraard binnen redelijke grenzen. De bepaling van 'redelijkheid' zou bij uitstek een politieke en ook maatschappelijke discussie moeten zijn. Incidentenpolitiek zou daarmee een andere betekenis moeten krijgen. Nu wordt op basis van incidenten, breed uitgemeten in de media, vaak met algemene regels gereageerd. Terwijl veel van de incidenten een ingecalculiseerd en logisch gevolg zijn van het gevoerde beleid: ze horen er bij. Het TBS-beleid is daarvan het meest treffende voorbeeld. Verlof en reïntegratie is een cruciaal onderdeel van TBS, maar heeft als inherent effect dat het voor de betreffende

TBS-er mogelijk is om zich er aan te onttrekken. Dat kan leiden tot 'terugval', soms met vreselijke gevolgen. Maar dat is tegelijkertijd het risico dat in TBS is ingecalculeerd. Zonder verlof geen TBS. Dat betekent niet dat TBS altijd onveranderd moet blijven, maar ook niet dat de politieke en maatschappelijke discussie alleen op basis van incidenten gevoerd moet worden. De grenzen en risico's die bij beleid horen zouden in een dergelijk debat moeten worden gewogen met de baten die van beleid te verwachten zijn. In het geval van TBS, in combinatie met het bestaande strafrecht, betekent dit dat zonder TBS veel van de gedetineerden al veel eerder dan nu 'terug' in de samenleving zijn, zonder behandeling en 'dus' met een vergroot risico op recidive. Uiteraard zijn contra-argumenten te voeren, maar een wisseling van dergelijke argumenten zou onderdeel moeten zijn van het politieke debat. Het debat over de kern verdwijnt nu in de haast om daadkrachtig te reageren op uitvergroete verschijnselen in de rand.

- 5 *Herstel van de balans tussen generiek en specifiek*: dat er ooit iets mis gaat valt niet uit te sluiten, de kans op ongelukken kan niet worden 'opgelost'. In de praktijk betekent dit dat incidenten vaak worden 'beantwoord' met structurele maatregelen en algemeen geldende regels. De uitzondering wordt letterlijk regel. Het detail wordt algemeen geldend. Daarvoor in de plaats moeten arrangementen komen die in staat zijn om lokaal en situationeel op incidenten te reageren en in maatwerk op te lossen. In het verlengde van het voorgaande geldt ook hier dat het beleidsmatige antwoord op incidenten niet generiek, algemeen geldend zou moeten zijn. In het voorbeeld van TBS is het niet zo dat daarmee meteen in alle TBS-klinieken 'ingegrepen' moet worden. Meer werkzaam zou zijn dat in de TBS-klinieken opnieuw gekeken wordt naar de protocollen en beoordelingen voor verlof. Dat zou echter primair een lokale afweging moeten zijn, zonder dat daar al te veel directief vanuit het centrale niveau voor geldt.
- 6 *Tijd voor een 'time out'*: in het geval van incidenten, overtredingen en vermeend beleidsfalen is het zaak om niet direct op te springen en interveniëren, maar juist tijd te nemen voor reflectie, nader onderzoek, zien hoe het zich ontwikkelt en tijd geven voor politiek en maatschappelijk debat over wat de betekenis van een voorval is. Zo komt het plannen en plegen van maatschappelijk ingrijpende interventies weg uit de hitte van het moment en kan ontstaat ruimte voor reflectie en overleg. Kamerleden zuchten nogal eens over de beperkte belangstelling voor politieke debatten over wetten die zij als gevolg van incidenten doorvoeren. Als de maatregel in de Kamer besproken wordt is het doorgaans al enkele weken of zelfs maanden geleden dat het incident zich voordeed en is het al ver uit de aandacht verdwenen. De belangstelling van de media is er dan niet meer en de invoering van de maatregelen lijkt 'mosterd na de maaltijd'. 'Waarom wilden we dit ook alweer?' Dat zou kunnen pleiten voor nog snellere wetgevingstrajecten, bijvoorbeeld met 'spoedwetten', maar het tegenovergestelde lijkt meer productief. Een time-out, een zelf opgelegde periode om uit te zoeken wat er precies is voorgevallen en hoe dat zich verhoudt tot de breedte van het veld, kan helpen om een betere en 'rustigere' afweging te maken, zonder dat de media daarbij in de nek hijgt.

- 7 *Inspelen op private belangen en productieve marktmechanismen*: omdat de overheid erkent dat risico's niet geheel weg worden genomen, ontstaat een expliciete markt voor te verzekeren risico's. Die risico's waren er altijd al, maar ze worden nu duidelijk en overzichtelijk. Private partijen kunnen zich daarin gaan bewegen, waarbij er andere prikkelstructuren en verhoudingen ontstaan die doorwerken in het publieke domein. Dit schept voor de overheid bovendien een verplichting om terughoudend te zijn in de interventies, omdat daarmee markten kunnen worden beschadigd. Zo ontstaat vanuit de verzekeringsmarkt als het ware een natuurlijke 'check' en 'balance' tegen overheidsingrijpen.
- 8 *Ruimte voor experimenteerartikelen*: omdat regelarrangementen onvoorspelbare gevolgen hebben en het niet per definitie wenselijk is dat die gevolgen zich meteen overal voordoen, is het verstandig om in bepaalde gebieden of domeinen tijdelijk te experimenteren. Bijvoorbeeld met het tijdelijk 'ontlopen' of 'minderen' van algemene regels te, om zodoende na te gaan welke risico's er zijn en of en hoe die zich manifesteren. Ook het aangaan van een experiment draagt uiteraard een risico: het kan mis gaan, Het biedt echter ook kansen op een voordelige uitkomst. Dat maakt het voor regio's of domeinen ook aantrekkelijk om mee te doen in experimenten, vanuit calculaties van te verwachten voordelen en nadelen en een inschatting van het eigen vermogen om eventuele nadelen op te vangen. Zo kan een 'markt' voor experimenteerterruimte ontstaan. Een voorbeeld is het experimenteren met 'regelvrije' zones, dat in sommige gemeenten al gebeurt. Ook in het domein van SUWI zijn veel experimenten gaande of in voorbereiding, waarbij ruimte wordt gelaten voor nieuwe methoden om mensen aan het werk te helpen.
- 9 *Niet denken in risico's maar in kansen*: één van de kenmerken van innovatieve praktijken is doorgaans dat ze in enigerlei mate afwijken van bestaande regels en kaders, waardoor ze vaak 'niet mogen' of 'niet kunnen'. Een nadeel van 'evidence based' toelating is bijvoorbeeld dat grote vertraging kan optreden bij de invoering als gevolg van problemen in bewijsbaarheid van effecten, ook als productieve gevolgen heel plausibel zijn. Niet de 'kans' maar het 'risico' staat dan in de redenering voorop. Dat is soms terecht, bijvoorbeeld bij experimentele medicijnen, maar heel vaak ook niet. Risico zou niet zozeer een argument voor 'afwijzing' moeten zijn, maar een uitdrukking van de prijs van een kans op een positief gevolg. De prijs wordt dan gewogen in termen van de kans en omvang van het resultaat en komt meer in perspectief te staan. Ook hier geldt de SUWI-keten als voorbeeld. Experimenten met ontschotting van budgetten 'mogen' niet, omdat ze niet passen in de verantwoordingssystematiek. Het lukt de initiatiefnemers niet om op basis van 'bewijs' te beargmenteren dat hun aanpak werkt, ook niet als dat op zichzelf waarschijnlijk en de moeite van het proberen waard lijkt. Een benadering waarin risico's niet gezien worden als argument om iets 'niet te doen', maar als 'prijs' voor een kans op een positief effect biedt meer ruimte voor nieuwe praktijken. Zo kan een proces van leren en vernieuwen ontstaan, waarbij zeker ook mislukking hoort, maar waarin ook verrassende nieuwe uitkomsten mogelijk zijn.

### ***Andere principes vergen een andere houding van partijen***

Andere sturing veronderstelt aan overheidszijde (ambtelijk en politiek), maar ook aan de kant van maatschappelijke partijen, zoals burgers, bedrijven en van belangenbehartigers die zich vastklampen aan overheidsinterventies, een andere houding. De idee dat alles wat mis zou kunnen gaan moet worden voorkomen, vermeden en in ieder geval gecontroleerd, moet hiertoe worden verlaten. Dat betekent niet dat alles maar voortdurend mis moet gaan, maar wél dat er een afgesproken en expliciet gemaakte ruimte is voor maatschappelijke actoren om te bewegen en te experimenteren. Van die experimenten kan vervolgens geleerd worden. In plaats van 'regelen' kan het verstandig zijn om dingen te laten gebeuren, er van te leren en soms te reageren (en soms ook niet). Ruimte laten voor variëteit en selectie noemt Van Gunsteren dat, als strategie om een onbekende toekomst tegemoet te gaan.

### ***Van principes naar praktijken***

Voor maatschappelijke actoren betekent deze vorm van sturing dat zij verantwoordelijkheid nemen daar waar dat kan en dat zij daartoe waar mogelijk in staat worden gesteld. In veel gevallen betekent dit dat zij zich strategisch blijven gedragen, maar dat de inzet van hun strategisch handelen verandert. Door op dit moment strijdig belangen in elkaars verlengde te brengen, wordt strategisch en calculerend gedrag rond deelbelangen productief voor het geheel. Calculerende bedrijven zullen zich anders gedragen wanneer het belang van bijvoorbeeld 'duurzaamheid' onderdeel uitmaakt van het pakket aan resultaten dat zij beogen te bereiken. Het is de vraag wat de kans dat bedrijven de waarde 'duurzaamheid' onderdeel van hun strategie maken meer doet toenemen: een regel van de rijksoverheid en een bijpassend regime voor handhaving (dat om praktische redenen amper handhaafbaar en dus zeer eenvoudig te ontduiken is), of een systematiek van certificering waarin een bedrijf 'winst' kan halen uit de duurzame productie die men toepast? Wij verwijzen graag naar het voorbeeld uit de luchtvaart, waar de directeur van een grote gerenommeerde luchtvaartmaatschappij bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat klaagt over het feit dat zijn maatschappij, die nog nooit enig probleem met veiligheidscontroles heeft gehad, daar op geen enkele manier economisch voordeel bij heeft. Deze maatschappij kan op geen enkele manier aan klanten of leveranciers laten zien dat het in elke controle perfect scoort, terwijl de budgetmaatschappijen elk keer met een mager 'zesje' net voldoen aan de minimale vereisten. De markt ziet geen onderscheid in die prestatie, luchtvaartmaatschappijen zijn allemaal 'veilig genoeg'. Het belang van veiligheid is puur restrictief georganiseerd, waar er allerlei mogelijkheden voor productiviteit van dat belang denkbaar zijn. Er is geen belang bij het halen van een '10', wél bij het investeren in het verdoezelen van een onveiligheid, zodat de 'zes' tegen minimale kosten gehaald kan worden. Waarom geen systeem als in de financiële dienstverlening, waar bijvoorbeeld bedrijven met een 'AAA'-status tegen andere tarieven kunnen lenen dan bedrijven met een 'C'-status? De kern van collectieve actie problemen is dat het voor strategisch handelende actoren onaantrekkelijk is om 'het goede' te doen. De oplossing van dat type probleem is om het 'goede' voor actoren productief en 'winstgevend' te maken en door

inzicht te bieden in de notoire ontduikers. Een tweede vraag is wie die controles uit moet voeren. Nu doen de inspecteurs van de IVW dat. Waarom eigenlijk? Uiteraard, zij zijn onafhankelijk en deskundig, dus dat geeft een veilig gevoel. Totdat je met die mensen zelf gaat praten. Zij wijzen op de angstige lage handhavingsniveaus, hun praktische onvermogen om 'genoeg te zien', op de manier waarop ze gemakkelijk om de tuin geleid worden, op het onvermogen om in twijfelgevallen op te treden en over hun problemen om voldoende op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen te blijven. En als ze vertellen hoeveel er dagelijks misgaat breekt het angstzweet al helemaal uit. Kan de sector zoiets niet zelf doen? Er is voldoende bewijsmateriaal voor de stelling dat een publiek gevoel van onveiligheid slecht voor alle partijen in de sector is: 'a rising tide lifts all boats' en dat geldt ook voor een dalende zeespiegel. Een onveilig imago van de sector is schadelijk voor alle partijen en dat creëert een gemeenschappelijk belang en verantwoordelijkheid. En wat is het eigenlijk voor raar idee dat iemand die in de luchtvaartsector werkt, die daar zijn beroepstrots van heeft gemaakt en zelf ook wel eens in een vliegtuig stapt, onveiligheid gemakkelijker door de vingers zal zien dan een overheidsfunctionaris? Geldt die theorie ook voor ambtenaren of voor Kamerleden? Houden die elkaar ook de hand boven het hoofd als zij verwerpelijke en gevaarlijke praktijken op hun werk signaleren? Volgens ons niet. Het is een vreemde veronderstelling te geloven dat overheden vlekkeloze naleving bereiken en dat andere partijen daartoe zeker niet in staat willen en zullen zijn. Kortom, er is voldoende aanleiding om te verkennen hoe alternatieve arrangementen er uit zouden kunnen zien en hoe deze concrete invulling kunnen krijgen.



Experimenteer of  
regels (nog) nodig  
zijn

## 7 **Andere sturingsmodellen:** over Interpolis, Shared Space en klassiek gedogen ....

### ***Interpolis-model: vertrouwen als vertrekpunt, met harde sanctionering als contragewicht***

De kern van het 'Interpolis-model' is dat sturing niet zozeer zou moeten ingrijpen bij wat niet goed is of 'mis' gaat, maar dat het 'goede' aangrijpingspunt voor beleid en sturing moet zijn. Vertrouwen is dan het vertrekpunt voor sturing, niet het wantrouwen. Verzekeringsbedrijf Interpolis vertaalt dit aangrijpingspunt in het principe dat men 'zonder gezeur uitkeert', dat wil zeggen, dat er niet allerlei controle-acties worden uitgevoerd, zoals huisbezoek, inspectie van de schade en dat er niet schoenendozen bonnetjes dienen te worden overlegd. Daar staat tegenover dat in geval van fraude of misbruik er heel hard wordt opgetreden. Daarmee wordt de grote groep 'goedwillenden' de basis voor het beleid en lijden zij niet onder de kleine groep 'slechterikken'. Dat principe wordt inmiddels breder ingevoerd: zo rekenen medewerkers van nota bene het Ministerie van Justitie in hun bedrijfskantine zelf af wat ze op hun dienblad hebben liggen en vinden slechts 'steekproefsgewijs' controles plaats. Albert Heijn past het principe in steeds meer winkels toe: klanten kunnen zelf hun boodschappen scannen en afrekenen, waardoor ze niet of korter in de rij hoeven te staan. Ook hier geldt dat in geval van misbruik hard wordt opgetreden en dat 'eerder misbruik' doorwerkt in toekomstige bejegening. Hiermee, zo redeneren deze bedrijven worden kostenvoordelen en baten, maar ook het risico, neergelegd waar ze horen: het bedrijf en de goedwillende klant profiteren, terwijl de kwaad willenden uiteindelijk dusdanig hard worden aangepakt, dat fraude voor hen niet lonend is. Dit is een omkering van veel van de bestaande arrangementen: de ervaring dat een minderheid met een verzekering fraudeert is de maat voor de behandeling van alle andere klanten. Het feit dat er mensen zijn die zonder afrekenen een winkel uitlopen maakt dat alle mensen langs een kassa moeten waar zij zelf én het bedrijf overlast van ervaren. Niet hier beschreven soort modellen grijpt nadrukkelijk aan bij wat door het expertisecentrum Rechtshandhaving 'spontane naleving' wordt genoemd. Ze maken dit tot de kern van het arrangement, waar in de meeste regelarrangementen de spontane naleving voor gegeven wordt aangenomen het arrangement daar pas begint: hoe wordt naleving afgedwongen en hoe kan een nalevingstekort worden opgespoord en afgestraft? Daarbij lijkt ervaring te impliceren dat spontane naleving 'aanstekelijk' werkt en tot meer spontane naleving leidt. Overigens net zoals evidente nalevingstekorten (zeker in combinatie met een gebrekkige handhaving) leiden tot snelle en sterke afname van de spontane naleving. De bestrijding van

vandalisme is hier het voorbeeld: door vernielingen en beschadigingen door vandalisme consequent en direct te herstellen, neemt vandalisme op termijn af. Zodra er eenmaal een zeker verval is ontstaan neemt het vandalisme razendsnel toe en is de trend nauwelijks nog te keren. Precies daarom ook is stevige sanctionering van elke opgemerkte relevante overtreding essentieel, juist daar waar vertrouwen het vertrekpunt vormt.

### ***Shared Space-model: gecontroleerde onveiligheid creëren en vertrouwen op veerkracht***

Een andere strategie die inmiddels onder andere in verschillende gemeenten wordt toegepast en uitgewerkt is het 'Shared Space-model', ontwikkeld door de verkeerskundige Hans Monderman (<http://www.shared-space.org>). In het model wordt geprobeerd om verschillende onderscheiden functies in de openbare ruimte – verkeersruimte en verblijfsruimte – met elkaar in balans te brengen. Daarbij staat voorop dat het in eerste instantie gaat om 'mensruimte', wat concreet betekent dat zowel in termen van probleembesef als het zoeken naar oplossingen mensen centraal moeten staan. Dat betekent dat kleine problemen soms 'groot' worden gemaakt – en andersom – maar ook dat sociale psychologie en reflexiviteit een belangrijke probleemoplossend potentieel bieden. Shared Space creëert bewust situaties van gecontroleerde onveiligheid, waarbij men vertrouwt op de veerkracht van verkeersdeelnemers. De sturing is erop gericht om verkeersdeelnemers in staat te stellen tot veerkracht. Zo vervangt 'shared space' onoverzichtelijke en sterk 'gereguleerde' kruisingen – bedoeld om verkeersveiligheid in een verblijfsruimte (zoals een stadshart) te genereren – door open plaatsen, waarin verkeersdeelnemers in sociale interactie tot veiligheid moeten komen. Door verkeersborden, barrières en rijbaanscheidingen weg te nemen en deze te vervangen door een overzichtelijke open ruimte waarin verkeersdeelnemers oogcontact kunnen hebben en zich bewust zijn van de belangen en risico's van zichzelf en anderen, gaan zij zich veiliger en socialer gedragen. Ordening leidt tot schijnveiligheid, terwijl in ongeordende maar 'open' en interactieve verkeerssituaties blijkt dat mensen bereid en in staat zijn tot veilige en productieve oplossingen. Shared Space probeert te sturen vanuit het principe dat mensen de openbare ruimte met elkaar delen, vanuit de idee dat zodra het praktische mogelijk wordt, mensen zich als mede-eigenaar en mede-verantwoordelijke gaan gedragen. Ze gaan de ruimte dan werkelijk 'delen' in plaats van 'gebruiken'. De huidige sturing, zo is de redenering, neemt het mede-eigenaarschap weg, zowel gevoelsmatig als praktisch. Mensen vinden zich geen eigenaar en zijn door vormgeving niet in staat tot interactie. Hierdoor gaan gebruikers alleen hun eigen nut maximaliseren, op een manier die ten koste gaat van het nut van de ander en het – niet als zodanig herkende – collectief. Dat leidt tot verslechtering van het

geheel en tot grote ontevredenheid over alles wat het nut in de weg staat, waaronder de sturingsmaatregelen en regels (zoals verkeerslichten, borden, rijbaanscheidingen, drempels, waarschuwborden, paaltjes, etc). De 'Shared Space visie' is gebouwd op principes vanuit de 'verkeerskunde', maar kan volgens de bedenkers kansen bieden voor inrichting van de openbare ruimte en mogelijk ook in andere vormen van overheidssturing. Vooral in de noordelijke provincies wordt de denkwijze al toegepast als principe voor inrichting van de publieke ruimte, in het bijzonder in gebieden waar meerdere gebruiksfuncties – bijvoorbeeld verkeer, horeca en winkels – bij elkaar komen. In een interactief ontwikkelproces wordt de inrichting van de publieke ruimte zo gemaakt dat de betrokken actoren in staat worden gesteld om hun mede-eigenaarschap en verantwoordelijkheid invulling te geven. In de praktijk betekent dit dat veel van de 'verkeersregelende' obstakels en stoplichten worden weggehaald en grote open ruimtes, met een aantrekkelijk en 'fraai' aanzicht, overblijven. Eén van de motto's is daarbij 'liever ongeordend dan schijnveilig'. De omkering die plaatsvindt is dat de 'veiligheid' niet door een centrale sturende actor wordt 'geregeld' en gegarandeerd, maar volgt uit de handelingen van 'individuele bestuurders' en individuele gebruikers, daartoe optimaal in staat gesteld door overheidssturing. De sturing op het macroniveau maakt lokale en situationele besluiten op het microniveau mogelijk, in plaats van dat het macroniveau het microniveau overneemt en beslissingsmacht ontnemt.

### **Tegenwerping: de overheid is geen kassa of verkeerskruising**

De hiervoor beschreven modellen gaan uit van een omkering van de principes voor sturing. Spontane naleving staat centraal en de 'ontduiking' wordt als uitzondering behandeld, in tegenstelling tot arrangementen waarin de uitzondering de algemene regel en de handhaving bepaalt. Centrale sturing op macroniveau dient de maximalisering van lokale en situationele besluitvormingsruimte op het microniveau, in tegenstelling tot arrangementen waarin het centrale macroniveau de lokale en situationele besluitvorming uitsluit, voorschrijft of zeer ingrijpend beperkt en het macroniveau het microniveau feitelijk overneemt. Hoewel dergelijke principes goed klinken, 'waarom eigenlijk ook niet', zijn er zonder veel moeite talrijke bezwaren te noemen van het type: 'wat nu als ...?' Het belangrijkste bezwaar komt voort uit het altijd wel terechte vermoeden dat niet alle actoren zich 'goed' zullen gedragen en dat er ook steeds grote risico's zijn. Bijvoorbeeld in termen van veiligheid, ongewenst gedrag, fraude of schade. Dergelijke ongewenste uitkomsten kunnen zowel de veiligheid van individuen als de groep als geheel in gevaar brengen. In het geval van fysieke veiligheid is dat evident, maar ook in andere domeinen doen zich direct grote risico's voor. Zo valt en staat een collectief systeem van sociale zekerheid met gevoelde solidariteit van alle deelnemers met een beperkte groep uitkeringsgerechtigden. Gezichtsbepalende praktijken van fraude ondermijnen de solidariteit ernstig en brengen het systeem acuut in problemen: 'als mijn geld dáár aan besteed wordt'. Denk bijvoorbeeld aan de praktijk waarin UWV vergaande vrijheid krijgt in het aanbieden van 'trainingen' die de reïntegratie van werkzoekenden bevordert. Dan kan het gebeuren dat duurbetaalde bureaus

'Tarotkaarten' inzetten om moeilijk bemiddelbare werkzoekende 'aan het werk te helpen'. Of beleidsvrijheid leidt ertoe dat allochtone arbeidsongeschikten therapeutisch 'betaald' met vakantie naar het land van herkomst worden gestuurd. En wat weerhoudt bedrijven ervan om onder een versoepeld en 'gedemocratiseerd' toezicht-kader free-rider gedrag te vertonen en niet toch wat overtollig afval te lozen of vervuilende stoffen uit te stoten in plaats van ze tegen hoge tarieven te laten afbreken of filteren? Komen woonwijken niet in gevaar als bedrijven 'zelf' de geluidsnormen gaan afspreken en handhaven? En zijn burgers of bedrijven onderling wel in staat om tot redelijke afspraken te komen, waarin bovendien niet alleen het meerderheidsbelang, maar ook het minderheidsbelang redelijkerwijs beschermd wordt? Dergelijke vragen leiden tot serieuze twijfels over de inzetbaarheid van dit type praktijken binnen de bestaande context van politieke en maatschappelijke sturing. De overheid en het publieke domein zijn net wat ingewikkelder, en de belangen net wat groter, dan de gemiddelde kassatransactie of af verzekeringshandeling.

### ***En toch ...***

Misschien ligt het bij nader inzien toch net anders. Het oorspronkelijke vertrekpunt was niet de verbetering van een perfect en vlekkeloos systeem, maar een systeem dat op allerlei manieren 'last bezorgt', onverminderd ongewenste effecten oplevert en op plekken zelfs geheel vastloopt. Met andere woorden, de '0-situatie' is niet zonder problemen en er bestaat een vermoeden dat de problemen met de voorzienbare maatschappelijke ontwikkelingen zonder interventie eerder groter dan kleiner zullen worden. Daar komt bij dat de hier genoemde ongewenste neveneffecten niet buiten de logica van het systeem vallen: als je weet dat er ongewenste effecten gaan optreden, en je ook vooraf een behoorlijke inschatting kan maken van de aard en omvang van die effecten, dan gaat het erom hoe men er mee om gaat als ze zich daadwerkelijk voordoen. De vraag waarover gesproken moet worden is in dat licht niet 'hoe bannen we alle incidenten uit', maar 'wat te doen als zich ongewenste incidenten voordoen?' Hoe kunnen sturingsystemen voldoende lerend gemaakt worden, zodat ongewenste incidenten daadwerkelijk incidenteel blijven, die én in afnemende mate voorvallen én de continuïteit van het systeem niet wezenlijk in gevaar brengen? Hiervoor willen we tenslotte nog verwijzen naar een klassiek recept voor wijsheid in de omgang met wetten en regels van overheidswege, dat juist in Nederland een lange traditie kent maar in de afgelopen periode (precies dezelfde waarin ineens de roep is toegenomen om administratieve lasten en regel-druk te bestrijden!) ten onrechte in het verdomhokje is terecht gekomen, namelijk: het gedogen.

### ***Eerherstel voor een klassiek model? Een voorzichtig pleidooi voor gedogen***

In onderzoek naar pogingen tot bureaucratiebestrijding blijken heel vaak niet de regels zelf de bron van last en druk maar de (al te strikte) toepassing en interpretatie daarvan in het onderling verkeer tussen partijen. Regels

blijken dan bijvoorbeeld in de praktijk soms onvoldoende toegespitst op het specifieke geval, waardoor handhaving onevenredige schade oplevert bij burgers en bedrijven. Handhaving is daarom vaak meer gebaat bij een intelligente afweging van belangen en de waarden die in geding zijn (soms heel streng en soms juist zeer coulant) dan met het recht-toe-recht-aan toepassen van de bestaande regels. Ruimte tussen regels kan dan meer helpen dan (altijd onvolkomen) pogingen tot het scheppen van onverkorte ondubbelzinnigheid, met een alleen in abstracto overtuigende retorische strategie van papieren helderheid: het is wel of niet, en niet ergens daar tussen in. De praktijk voegt zich zelden naar dergelijke stevige taal.

In de voorbije periode is in ons land het idee van gedogen, als uitdrukking van een soms noodzakelijke flexibele omgang met regels, onder vuur komen te liggen. De toon was kritisch: het moet maar eens afgelopen zijn met de achterkamertjespolitiek en het ondoorzichtige 'wheelen' en 'dealen' tussen de regelgever en de subjecten die aan de regels onderwerpen zijn: zero tolerance. Maar het duwen en trekken, schikken en plooiën dat in ons land ook niet voor niets een zo lange traditie kent, blijkt bij nader inzien een belangrijke functie te hebben juist in relatie tot sturingspretenties via wet- en regelgeving, namelijk: het selectief bestrijden van als oneigenlijk en onterecht ervaren administratieve last en regeldruk.

Natuurlijk dient willekeur op dit punt met kracht bestreden te worden. Maar zo bezien is het gedogen zelf niet het probleem dat aangepakt moet worden, maar het gebrek aan (professionele en politieke) verantwoording over het (al dan niet terecht) toepassen hiervan!



## 8 Invoeringsvoorwaarden voor nieuwe sturingsmodellen

We hebben in dit essay niet alleen een aantal algemene principes willen introduceren voor een andere manier van sturen maar ook enkele concrete modellen geschetst die uitdrukking geven aan de filosofie die zo tot uitdrukking wordt gebracht. In deze paragraaf formuleren we de voorwaarden die aan de orde zijn wanneer het er om gaat de invoering van die modellen in de praktijk enige kans van slagen te geven.

### ***Richting 1: Variëteit in partijen en arrangementen en daarmee het krachtenveld veranderen door een stem te geven aan anderen***

Van groot belang voor maatschappelijke sturing is dat niet alleen de sector zelf een grote rol speelt in zelfsturing, maar dat vooral burgers en hun verbanden (maatschappelijke organisaties) een sterke positie krijgen. Het gaat erom dat rond concrete vraagstukken partijen in positie worden gebracht en netwerken worden geactiveerd, zodat oplossingen tot stand kunnen komen. Dit valt of staat uiteraard bij de partijen die ingezet worden. Dat zou verder moeten gaan van de 'usual suspects' en de geïstitutionaliseerde belangenvertegenwoordigers. Juist daarbuiten kunnen nieuwe verbindingen worden gemaakt, zoals ervaringen in de SUWI-keten op dit moment leren dat bijvoorbeeld regionale netwerken van ondernemers, bij elkaar gebracht vanuit welbegrepen eigen belang, kunnen zorgdragen voor een grote stap in de participatie in die regio. De Poortwachtercentra, bijvoorbeeld in Heerhugowaard, zijn daarvan een voorbeeld. Ondernemers vinden elkaar hier in een netwerk waarin, ter vermindering van de kosten voor de Wet Poortwachter, ze onderling zorgdragen voor nieuw werk voor medewerkers die elders niet meer aan de slag kunnen. Ze nemen daarmee zelf de verantwoordelijkheid voor herplaatsing, in plaats van die af te wentelen op de collectieve arrangementen en besparen daarmee zichzelf, maar ook de collectiviteit kosten. Inmiddels bereiden dergelijke netwerken zich ook uit naar de regionale netwerken van opleiding en scholing, bijvoorbeeld vanuit ROC's en VMBO-scholen, waarin nieuwe concrete oplossingen voor arbeidsmarktproblemen ontstaan. Het zijn hier steeds individuele actoren en instellingen die het voortouw nemen, niet de geïstitutionaliseerde verbanden. Door partijen in netwerken bij elkaar te brengen en ze in staat te stellen tot handelen ontstaan verrassende resultaten op de regionale arbeidsmarkt.

### ***Richting 2: Verknoping van waarden en belangen***

Maatschappelijke sturing stelt een nieuwe ordening van waarden en belangen centraal, waarbij het ook

gaat om een (andere) verknoping daarvan. De sturingsarena wordt daartoe allereerst verbreed: er doen meer partijen mee en ze kunnen ook nog eens meer. Denk maar aan de landbouwsector, waar de discussie over dierenwelzijn te lang is gevoerd met alleen de 'usual suspects': de partijen in de sector zelf en de omringende belangenorganisaties. De richting van de regelproductie en regelreductie verandert hier als ook andere partijen aan tafel worden toegelaten: de smaakpolitie, de zorgverzekeraars, 'brand builders', 'innovators', internetmakelaars, et cetera. Een verbreding van de sturingsarena is ook wenselijk, omdat we in het verleden en meer recent hebben gezien dat 'grote thema's' als duurzaamheid en milieu niet door overheden maar bij uitstek door burgers en maatschappelijke organisaties op de agenda zijn geplaatst. De overheid is hier volgend aan de maatschappelijke agenda geweest en heeft zich vervolgens als hoeder, volgens sommige kolonistator, van dergelijke belangen opgeworpen. Alleen al daarom lijkt het urgent om ook nu de maatschappelijke agendavorming te stimuleren. Dit betekent wel dat alle belangen in principe legitiem zijn en in het arrangement een plaats krijgen. Verknoping betekent dat alle belangen samen productief gemaakt worden, niet dat bepaalde belangen worden uitgesloten of ondergeschikt worden gemaakt. Daarmee verdwijnt dus ook een soort 'natuurlijke' hiërarchie of superioriteit in waarden en de uitsluiting van bepaalde belangen. In het geval van milieu betekent dit dat er gezocht wordt naar een verknoping van het economisch belang en het milieubelang. Als milieu werkelijk zo'n belangrijke waarde is, waarom zouden mensen dan niet bereid zijn er meer voor te betalen? Natuurlijk, dat heeft economische gevolgen, maar de economie leert ook dat daar waar markten verdwijnen er ook weer nieuwe ontstaan. Wat kan er voor goeds gebeuren als milieu een concurrentiefactor wordt? Publieke waarden vermengen dan met private waarden en kunnen elkaar versterken. Wat als duurzaamheid niet alleen maar geld kost, maar concurrentievoordelen oplevert? Is het bijvoorbeeld mogelijk om mechanismen van 'de vervuiler betaalt' veel verder en breder in te zetten, zodat ze een vast element in consumentengedrag gaan vormen (in plaats van de fragmentarische en door consumenten strategisch onbegrepen inzet van nu)? Kunnen dergelijke arrangementen verbonden worden met aanmerkelijke concurrentievoordelen voor aanbieders van milieuvriendelijke en duurzame producten en diensten? Dat is om veel redenen moeilijk, maar het wordt makkelijker wanneer er productieve coalities kunnen ontstaan tussen producenten (bedrijfsleven), consumenten (die aan duurzaamheid hechten) en milieugroepen. Dat is ongetwijfeld moeilijk en moeizaam, maar de geschiedenis bewijst dat het kan: alle (!) verzorgingsstaten zijn uitkomsten van productieve coalities tussen werkgevers en werknemers, die tot stand zijn gekomen ver vóór de periode van grote

overheidsbemoediging en regulering. Productieve arrangementen ontstaan daar waar productieve coalities tussen uiteenlopende belangen kunnen worden gevonden. Overheidssturing zou dergelijke coalities moeten stimuleren en mogelijk maken.

### ***Richting 3: Belevingsgerichte informatie***

Informatievoorziening zou bij het verknopen van belangen moeten aansluiten. Naast alle 'naming and shaming' zou meer op 'faming' gerichte belevingsinformatie van nut kunnen zijn. Denk aan de directeur van de vliegtuigmaatschappij die dolgraag zijn 'AAA'-veiligheidsstatus prominent op elk verkocht vliegticket en in grote letters op elk van zijn vliegtuigen wil plaatsen. Hoe zou de directeur van de prijsvechter zich voelen bij de grote 'CCC' op zijn tickets en toestellen? Waarom mag informatie alleen vermelden of bedrijven milieunormen overtreden en overmatig 'vervuilen', terwijl consumenten ook geïnteresseerd zijn in 'boven de maat' presteren of in andersoortige maten of invullingen van die maat. Waarom geen Michelin-gids voor 'schone bedrijven' en 'omgevingsvriendelijke vliegvelden', of beter nog: verschillende kwaliteit-gidsen. Dus ook camping-gidsen, want niet iedereen voelt zich in een vijfsterrenhotel het meest op zijn gemak. Als 'be good and tell it' in elk handboek beschreven is als één van de kernprincipes van goede marketing, waarom zou het hier het milieudomein dan niet kunnen werken? Wij begrijpen dat ervaringskennis laat zien dat dit niet heel succesvol werkt, maar zou dat niet juist aan de onvolledige invoering ervan kunnen liggen? Is het antwoord op het beperkte succes niet juist eerder een radicalisering van het principe dan het snel weer terugtrekken van de eerste stappen in die richting?

Dergelijke arrangementen zouden gepaard kunnen gaan met een vergaande invoering van vormen van certificering. Partijen verdienen vrijheid door te verklaren te voldoen aan de (door bijvoorbeeld een sector of overheid te bepalen) regels en die ruimte – in de vorm van het certificaat – te verliezen bij controle. Een verdergaande vorm is de koppeling van certificaten, waarbij verlies van een certificaat of keurmerk in het ene domein van bedrijfsvoering leidt tot verhoogde aandacht in andere domeinen. Daarbij is het mogelijk om te variëren in de 'doelgroepen' waarop de certificaten zich richten. Soms zal het gaan om een voor consumenten zichtbaar en begrijpelijk certificaat – bijvoorbeeld een in de winkel duidelijk zichtbaar kenmerk van kwaliteit van voedsel – maar het kan ook gaan om certificaten die gericht zijn op leveranciers of banken.

### ***Loslaten is iets anders dan niets doen!***

Dit alles betekent niet dat de overheid zich helemaal terugtrekt of 'niets' meer doet, maar dat de overheid zijn beperkte rol stevig maar wel 'rolvast' speelt. Eerder werd al gewezen op de balans tussen loslaten en ingrijpen bij geconstateerd falen of overtreden. In de bepaalde sectoren garandeert de overheid

bijvoorbeeld een level playing field, waarbij bestrijding van monopolievorming en kartels en de negatieve externe effecten die daarvan het gevolg zijn van groot gewicht is. Zodoende kunnen netwerkpartijen vrijelijk instromen. Als het om de rol van burgers en hun verbanden gaat, garandeert de overheid bescherming van zwakke belangen en de mogelijkheid van de burgers en hun verbanden om ook preferenties te kunnen articuleren. De overheid blijft de hoeder van een door partijen samen afgebakend minimum. Maar in alles 'bovenop' dat minimum zou de positie van de burger en zijn organisaties sterker moeten worden gemaakt. In plaats van het voorzien en voorkomen van alle mogelijke risico's zou het moeten gaan om versterking van weerbaarheid en veerkracht. De overheid is dan eerder ruimtegevend dan richtinggevend, eerder mogelijk makend dan beperkend, eerder ordenend dan sturend: "van zorgen voor naar zorgen dat" noemde voormalig minister Veerman van LNV dat. Dat betekent dat burgers, organisaties, mede-overheden en bedrijven convenanten sluiten, verbindingen aangaan en dat er grote concurrentie ontstaat tussen verschillende regio's en hun praktijken.

### ***Naar meer terughoudendheid, ingevuld als 'betrokken bescheidenheid'***

Al met al betekent dit dat de overheid vanuit een positie opereert die het beste is te karakteriseren als 'betrokken bescheidenheid': wél betrokken, maar vanuit een bescheiden (en meer realistische) rolopvatting. Betrokken bescheidenheid gaat gepaard met een handelingsrepertoire dat uitgaat van terughoudendheid zonder dat daarmee is geïmpliceerd dat er ook sprake zou zijn van loslaten of desinteresse. We beogen hiermee een trendbreuk met de zes mechanismen die in de eerste delen van dit essay zijn benoemd. Terughoudendheid is nodig, omdat elk van de mechanismen wordt gevoed door de neiging van de betreffende actor om 'in te springen', 'mee te gaan', 'duidelijkheid te bieden', 'inzicht te geven', 'aan te kaarten', 'op te lossen', 'beterschap te beloven' en meer van dit soort op zichzelf prettig en positief klinkende werkwoordsvormen die in de praktijk zowel onhaalbaar als contraproductief zijn. Zodoende kunnen de verschillende betrokken actoren zich langzaam ontworstelen aan de zes besproken mechanismen die in de meeste domeinen van overheidssturing zo dominant aanwezig zijn. Hiermee kan de weg naar werkelijke regelreductie worden ingeslagen.

### ***Een sterke overheid***

Ook bij sturing gericht op maatschappelijke veerkracht blijft een sterke overheid dus nodig. De notie van 'kracht' verandert echter. De overheid handelt dan vanuit een principieel ander uitgangspunt: niet zozeer de betrokkenheid is nieuw, maar de bescheidenheid en terughoudendheid in het handelen. Het overheidshandelen is gericht op één doel: het bereiken van maatschappelijke kwaliteit. Maatschappelijke sturing staat of valt bij de kwaliteit, de kracht en de duurzaamheid van checks and balances in een

maatschappelijk domein. Zo'n domein is altijd een bijzondere en gevarieerde combinatie van private en publieke belangen. Het is een duidelijke politieke verantwoordelijkheid om tussen die publieke en private belangen een goede balans te houden. De overheid ziet er op toe dat er tussen private en publieke waarden gevarieerde koppelingen tot stand kunnen komen. Tot zover de betrokkenheid. Cruciaal voor maatschappelijke sturing is dan wel dat die koppelingen mogen variëren. Het is in ons beeld geen politieke taak om een enkelvoudig waardenstelsel te realiseren in domeinen waar burgers en organisaties juist principieel verschillen in voorkeuren en waarderingen. Het is een politieke taak om te bevorderen dat die verschillende voorkeuren en waarderingen ook kunnen worden verwezenlijkt. Daarvoor moeten ze juist niet tot overeenstemming worden gebracht. Niet wat ons bindt, maar waarin we van elkaar verschillen is immers bepalend voor de vormgeving van onze publieke domeinen, zeggen wij Frissen na. Daarin laten bescheidenheid en terughoudendheid zich kennen.



## 9 Conclusie en agenda voor de toekomst

### ***Gebruik maken van bestaande kennis en ervaring***

Er is op verschillende plekken in departementen, kenniscentra en adviesraden veel kennis beschikbaar over 'hoe sturing werkt'. Vooral op het niveau van vernieuwende instrumenten is al zeer veel denkwerk en concreet empirisch onderzoek beschikbaar. Niet alles van wat hier is voorgesteld hoeft dus opnieuw uitgedacht te worden. In dat kader ligt het voor de hand om bij verdere kennisontwikkeling over regelreductie samen op te trekken binnen de overheid en gebruik te maken van bestaande deskundigheid en eerder opgedane ervaringen. De belangrijkste ruimte voor innovatie ligt naar ons idee in het inbedden van eerder al 'getest' instrumentarium (certificering, fondsvorming, verzekeringsarrangementen, onderlinge waarborgen) in een nieuwe sturingsfilosofie, waardoor het instrumentarium en de gevolgen daarvan in een ander perspectief komen te staan.

### ***Filosofie én instrumentarium***

In dit essay hebben we geprobeerd vanuit de vraag waar regels toe dienen (namelijk het behartigen en borgen van publieke waarden) en waar ze 'vandaan komen' (namelijk van partijen die deze waarden 'in het geding' brengen), te komen tot richtingaanwijzingen voor een ander en beter doordacht sturingsconcept, hier benoemd als 'maatschappelijke sturing'. Deze vorm van sturing beoogt productieve maatschappelijke dynamiek te bevorderen, door en met een vermindering van regeldruk, en met een versterkt vermogen tot leren van ongewenste effecten en tegenslagen. Het alternatieve sturingsarrangement zou naar ons idee vorm moeten krijgen door met respect voor de typisch Nederlandse traditie van het gedogen te zoeken naar een andere sturingsfilosofie en bijpassend sturingsinstrumentarium. Hierin schuilt de belangrijkste breuk met de eerdere geschiedenis van pogingen tot regelreductie: voor het eerst komt ook werkelijk de filosofie in beweging, waardoor ook de op zich al bestaande veranderingen in het instrumentarium meer functioneel kunnen worden.

### ***Verder denken, maar vooral ook doorgaan met 'doen'***

Een stap die nu moet volgen is dat een strategie wordt uitgezet waarbij het concept van maatschappelijke sturing zowel op het niveau van de filosofie als het instrumentarium nader uitgewerkt wordt en op praktisch niveau wordt doordacht. Wat is (in combinatie) de praktische waarde van de geformuleerde principes

als het gaat om bijvoorbeeld de introductie van de gyrocopter in Nederland? Waar zouden de principes kunnen worden toegepast en wat levert dat op? Tegen welke barrières en risico's lopen we dan aan? Hoe kunnen hieruit intelligente en dilemmabestendige arrangementen gesmeed worden, of misschien wel ontstaan, en waar ligt in dat geval het initiatief? Vanuit de aard van het gedachtegoed zou het enigszins vreemd zijn om een dergelijke doordenking alleen 'conceptueel' te doen. Vandaar dat wij er tot slot nog eens nadrukkelijk voor willen pleiten om in concrete praktijken te experimenteren met de nieuwe sturingsarrangementen. Daarbij kan het gaan om 'nieuwe praktijken' (denk aan de gyrocopter), maar evengoed om beweging brengen in vastgelopen, reeds bestaande praktijken (stadsdistributie, Wajong).



Denk in termen van  
kansen, niet in risico's

***Over de auteurs:***

Prof. dr. Mark van Twist is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en bijzonder hoogleraar publiek-private samenwerking aan de Faculteit Managementwetenschappen van de Universiteit Nijmegen

Drs. Martijn van der Steen is als senior-onderzoeker en programmamanager werkzaam bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en is als gastonderzoeker verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

## Colofon



Dit is een uitgave van InAxis, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**Auteurs:** Mark van Twist en Martijn van der Steen

**Ontwerp:** GAZmedia, bureau voor grafische en interactieve media

**Illustraties:** Anita Salemink

**Druk:** Koninklijke Broese en Peereboom

**Datum:** Juni 2008

**ISBN: 978-90-5414-156-3**

© 2008 Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende.

