

Minder bureaucratie - operatie Kafka

Leo Klinkers

Als lid van de Nationale Conventie heb ik in mijn voorstudie *Parlement en regering: rijp voor een nieuwe politieke levenscyclus?* het voorstel gedaan in Nederland een Kafka-operatie te starten zoals die in België. Dit is in het rapport van de Nationale Conventie opgenomen. Hoewel ik dus een voorstander hiervan ben, wil ik graag kwijt dat deze materie een veel diepgaandere benadering eist dan wat de Nationale Conventie aanbeveelt. Zeer in het kort komen mijn gedachten op het volgende neer.

De macht over de regelgeving is de hoogste macht in een democratische samenleving, omdat met geboden en verboden de gedragsopties van burgers kunnen worden bepaald en afgedwongen. Boven de macht over de regelgeving staat alleen de macht over de mitrailleur. En die oefenen we in een rechtsstaat niet uit. Behalve in gevallen waarin we het geweldsmonopolie hebben gedelegeerd aan politie en leger.

Regelgeving als krachtigste staatsinstrument is bedoeld om ons, en zeker de meest behoeftigen onder ons, te beschermen. Zij ondersteunt het politieke gezag in het bieden van herbergzaamheid, opvang, zorg, omarming, veiligheid, rust. Maar anno 2006 vervult regelgeving die instrumentele functie niet meer.

- ☐ De meest behoeftige mens in de huidige Nederlandse samenleving, te weten de uitgeprocedeerde asielzoeker, wordt met het machtigste staatsinstrument, juist beroofd van herbergzaamheid, opvang, zorg, omarming, veiligheid, rust. Dus hier werken de regels precies tegen het doel waarvoor ze als instrument van de Staat zijn bedoeld.
- ☐ Maar ook de niet behoeftigen ervaren regels niet langer als weldaad. De omvang ervan, de botsing tussen regels naarmate de omvang uitdijt, de toenemende administratieve last met steeds meer formulieren, procedures, toezicht en controle, creëren problemen in plaats van oplossingen. Ook hier is de oorspronkelijke instrumentele functie van de regel in zijn tegendeel komen te verkeren.
- ☐ De slogan ‘regels zijn regels’ is allang verdrongen door de slogan ‘hoe meer regels, hoe meer vlegels.’

Al met al verkeert regelgeving in een situatie die men moet kenschetsen als contraproductief, averechts werkend. Het machtigste instrument van de Staat, bedoeld om goed te doen, is zich tegen ons gaan keren: het doet niet langer goed, maar beschadigt ons.

Hoe heeft dit kunnen gebeuren? Het antwoord is: men weet niet hoe men dit krachtigste staatsinstrument moet hanteren. Gebrek aan kennis en ervaring hebben sinds begin jaren zeventig leiding gegeven aan een inzet van het recht als instrument om (steeds wisselende) beleidsdoelen te realiseren. Omdat men niet wist hoe men dat moest doen heeft men ontwikkelingen in het leven geroepen die op een zeker moment zijn gaan verkeren in een zichzelf versterkend proces van autonome voortwoekering. Het werkt als de melt down van een kernreactor. Zodra zich een verzameling fouten voordoet ontstaat er een situatie waarin het proces zich niets meer aantrekt van menselijke ingrepen. Er ontstaan afwijkingen van het goede pad en elke afwijking versterkt op haar beurt alleen maar een nog verdergaande afwijking. De zogenaamde marktwerking is daarvan een goed voorbeeld. Wat zich als marktwerking aandient is meestal niets anders dan onvervalste marxistisch-leninistische marktordening met een niet te stoppen vloed van bureaucratische procedures, lasten, toezicht en controle.

Is dit met een project ‘minder bureaucratie annex Kafka-operatie’ te stoppen en te keren? In principe niet, tenzij met draconische maatregelen. Zoals men in het geval van een melt down van een kernreactor alleen maar de hele zaak in beton kan gieten, zo kan men een ontketend regelsysteem alleen maar stoppen door een extreme repressieve maatregel: alle regelgevende activiteiten met onmiddellijke ingang stoppen. Dat zou alleen kunnen door alle ambtenaren naar huis te sturen. Een dergelijke variant van ‘de kernreactor in beton gieten’ is onmogelijk. En onwenselijk.

Niettemin is een project dat de strijd aanbindt tegen regels en lasten nodig, ook al staat bij voorbaat vast dat de resultaten marginaal zullen zijn. Je mag nooit berusten in een fundamenteel verkeerde positionering van het recht.

Het project zou over vier sporen moeten lopen:

Spoor 1: Doorgrondt de werking van dit zichzelf versterkend mechanisme van voortwoekerende regelgeving.

Men maakt de fout het teveel aan regels en lasten eenzijdig te wijten aan een teveel aan bureaucratie. Bureaucratie als zodanig is nuttig en noodzakelijk. Bureaucratisering, een pathologische afwijking van bureaucratie, is dat niet. Als men bureaucratisering (als een van de oorzaken van een teveel aan regels en lasten) wil bestrijden moet men de werking van het onderliggende mechanisme kennen. Het is een veelkoppig monster dat bij verkeerde aanpak nog meer bureaucratisering en regels creëert dan nu al het geval is: sla je er een kop af, dan komen er twee bij. Het monster opsporen en in het hart treffen is de opgave. Alleen 60-plussers, met enkele tientallen jaren werkervaring in het openbaar bestuur, zouden dat kunnen. Jongelieden missen daarvoor de benodigde kennis en ervaring.

Spoor 2: Benader de collisie van uitvoerende maatregelen en instanties als een ordeningsvraagstuk.

Op zeer veel terreinen blijken maatregelen, voorschriften, controles, toezichten en instanties tegen elkaar in te werken. Dat is slechts een symptoom van dat veelkoppige monster. Zolang dat voortleeft ontstaan er samenwerkingsproblemen in de uitvoering. Als je er eentje hebt opgelost duiken er achter je rug alweer twee nieuwe op. Niettemin is bestrijding van dat symptoom noodzakelijk, al was het maar omdat zij het vertrouwen van de burger in de geloofwaardigheid van de overheid ernstig ondermijnt. Maak niet de fout om deze problematiek al de kern van de zaak te zien. Het is slechts een ordeningsvraagstuk. Anders dan het geval is bij spoor 1, zijn juist jongelieden, bij voorkeur vrouwen, geschikt om enige orde op colliderende zaken te stellen. Het gaat hier (slechts) om zaken als beter communiceren, afstemmen, organiseren, kappen dor hout, dwarsverbindingen creëren, culturen veranderen. Het bevorderen van samenwerking tussen beleidsdomeinen, dwars door de kokers heen, is geen fundamentele bezigheid, maar heeft wel een hoog praktisch belang.

Spoor 3: Leer wetgevingsjuristen bestaande regelgeving af te bouwen.

De wetgevende kwaliteit is doorgaans van hoog niveau. Wat wetgevingsjuristen echter tot nu toe niet leren, ook niet in de Academie voor de Wetgeving, is hoe men a) consequent horizonwetgeving kan maken, en b) hoe men het bestaande regelcomplex kan afbouwen. En wel op een zodanige manier dat het correspondeert met het beleid om de samenleving zelf meer verantwoordelijkheid te geven. Dat ontbreekt in het curriculum. Hier ligt een taak voor universiteiten en de bedoelde Academie.

Spoor 4: Ontwerp als grand design een traject waarbij volmaakt nieuwe regelcomplexen de oude en versleten complexen gaan vervangen.

Er bestaat zoiets als ‘weggooi-architectuur’: gebouwen die hun tijd hebben gehad worden afgebroken en daarvoor in de plaats komen nieuwe hoogwaardige andere gebouwen. Onze regelsystemen zijn helemaal uitgewoond. Door de noodzaak steeds weer nieuwe Europese richtlijnen ergens in ons bestaande systeem te frommelen, door tientallen jaren reparatiewetgeving te plegen, door gedoogbeleid, door de problematiek van overgangsrecht, door een uit de hand gelopen wetgeving op het vlak van rechtsbescherming (met vertroebeling van de trias politica wegens een dubieuze positie van de Raad van State in het bestuursrecht) en door veranderde maatschappelijke omstandigheden rammelt ons wetgevingscomplex aan alle kanten. Aanpassing op aanpassing heeft de rek uit het systeem gehaald. Wij staan voor de opgave geheel nieuwe regelcomplexen te ontwerpen: van meet af aan Europees georiënteerd, sober en algemeen verbindend. Die kunnen als het ware in een laboratoriumsituatie worden ontworpen en – afhankelijk van het systeem en de omstandigheden waarin het moet gaan werken – ofwel stap voor stap, ofwel in één keer de plaats van verouderde systemen gaan innemen. Dit is een taak voor briljante wetgevingsjuristen die daarnaast over nog één kwaliteit moeten beschikken: kunnen werken van onderop en van buiten naar binnen. Nieuwe regelgeving mag niet langer vanuit studeerkamers worden ontworpen, maar van meet af aan in samenwerking met hen die het aangaat.

Het is dus mijn overtuiging dat hier met de grootst mogelijke spoed aan moet worden begonnen, maar ook dat met de grootst mogelijke aandacht alle vier de sporen moeten worden bewandeld. Alleen bij volle benutting van de vier sporen acht ik meer dan een marginaal resultaat mogelijk. Naar de stand van dit moment lijkt echter alleen spoor 2 de interesse te hebben.

Den Haag, 31 oktober 2006