

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# De diagnose en behandeling van overbodige bureaucratie

*Pleidooi voor een klinische  
benadering van een hardnekkig  
probleem*

*Jorrit de Jong*

Dit essay is geschreven in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma Regeldruk. De verantwoordelijkheid voor de analyse, conclusies en aanbevelingen ligt uitsluitend bij de auteur. Dit essay reflecteert niet noodzakelijk het standpunt of beleid van het ministerie.

Jorrit de Jong is Senior Fellow op het Ash Center for Democratic Governance and Innovation van Harvard University's John F. Kennedy School of Government

# Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 'Overbodige bureaucratie'	7
2 Een Aardig Begin	11
3 Wat is eigenlijk precies het probleem?	19
4 Naar een klinische benadering	27
Literatuur	32



za en zo  
12.00-18.00h



# Samenvatting

Bureaucratie is een manier om het handelen van de overheid te organiseren op een wijze die recht doet aan belangrijke waarden van de democratische rechtsstaat. Dit zijn waarden zoals transparantie, gelijkheid, rationaliteit, eerlijkheid, evenredigheid, efficiëntie en integriteit. Soms vertoont bureaucratie kenmerken die strijdig lijken met deze waarden. Het handelen van de overheid is dan niet meer transparant, lijkt inefficiënt, komt oneerlijk of onredelijk over, etc. In die gevallen is er sprake van 'disfunctionele bureaucratie': de bureaucratie vervult niet meer de functie waarvoor ze is bedoeld. We spreken ook wel van overbodige bureaucratie, omdat in deze gevallen de bureaucratie te ver is doorgesloten. Er ontstaat dan behoefte om het contact tussen burger en overheid opnieuw te doordenken, te ontwerpen en te managen.

## Waardeverlies

In gevallen van overbodige bureaucratie treedt een waardeverlies op. In eerste instantie voor de burger die in het contact met de overheid te maken heeft met verlies van tijd, energie en geld<sup>1</sup>. Maar het gaat om meer dan een materieel verlies: overbodige bureaucratie kan burgers ook schenden in hun rechten of in hun waardigheid. Dan is er sprake van immaterieel, of 'rechtvaardigheidsverlies'. Ook de samenleving als geheel lijdt verlies als er structureel sprake is van overbodige bureaucratie – in materiële zin lijdt de samenleving bijvoorbeeld welvaartsverlies als dienstverlening niet efficiënt en effectief is georganiseerd: men krijgt bijvoorbeeld te weinig waar(de) voor zijn belastinggeld. In immateriële zin is er ook een maatschappelijk effect: falende bureaucratieën ondermijnen bijvoorbeeld het vertrouwen in de staat en verminderen het vermogen van de overheid om positief en met gezag op te treden. Ten slotte kan overbodige bureaucratie leiden tot uitsluiting of juist bevoordeling van bepaalde groepen in de samenleving. Dat zien we bijvoorbeeld respectievelijk bij het niet gebruiken van voorzieningen van kwetsbare groepen die daar wel recht op hebben en bij het misbruiken van voorzieningen door mensen die er juist geen recht op hebben. In beide gevallen zet de bureaucratie dan de eigenlijke waarden onder druk.

## Perspectieven

Overbodige bureaucratie wordt tot nu toe vaak vanuit deelperspectieven geanalyseerd en aangepakt. Administratieve lastenreductie richt zich bijvoorbeeld vooral op het materiële verlies voor de individuele klant van de overheid. Vooruitgang wordt gemeten in termen van minder kosten of minder tijdsverlies voor de klant. Het werk van ombudsmannen en mediation bij conflicten tussen burger en overheid richt zich vooral op het herstellen van rechtvaardigheid. Vooruitgang wordt daar vaak gedefinieerd als de mate waarin individuele cases worden opgelost. Grote hervormingsoperaties richten zich vaak op het 'snijden in de bureaucratie'. Het doel hiervan is het

materiële verlies voor de samenleving te beperken door uitvoeringskosten terug te dringen.

Mensenrechtenactivisten en juridische dienstverleners voor kwetsbare groepen pleiten vaak voor een grotere toegankelijkheid van het recht door regels te versoepelen, procedures te versimpelen en wachttijden te beperken. Zij wijzen in feite op het verlies van immateriële waarde voor de samenleving door overbodige bureaucratie.

## Probleemgericht

Al deze benaderingen leggen de nadruk op verschillende negatieve gevolgen van overbodige bureaucratie. Ze richten zich op bepaalde elementen van de bureaucratie bij het zoeken van oorzaken en oplossingen: de regels, de toepassing daarvan door ambtenaren, bedrijfsprocessen, etc. Het zijn daarom deelbenaderingen die vertrekken vanuit een bepaalde opvatting van waardeverlies, dan wel voor het individu, dan wel voor de samenleving. Dit essay pleit daarentegen voor een meer integrale benadering van het fenomeen: wanneer er breder wordt gekeken naar verlies of juist behoud van waarde door een bepaalde bureaucratie, wordt duidelijk voor wie en vanuit welk perspectief bureaucratie daadwerkelijk 'overbodig' is. Wat een aanvrager van een voorziening misschien als lastig en tijdrovend ervaart, stelt de gemeenschap wellicht juist op prijs. Bijvoorbeeld vanuit het idee dat het verstrekken van een voorziening niet al te eenvoudig moet zijn vanwege het risico van fraude. Bij handhaving door de overheid ligt het soms net anders: vanuit maatschappelijk perspectief is het bijvoorbeeld wenselijk dat parkeerwachters zeer effectief en efficiënt te werk gaan, terwijl de individuele automobilist met een verlopen parkeerkaartje liever heeft dat de handhaver dusdanig wordt opgehouden in het werk dat hij aan zijn auto niet toekomt. Met andere woorden: het predicaat 'overbodig' hangt sterk samen met het perspectief van waaruit je bureaucratie bekijkt. Het feit dat het beoordelen van overbodige bureaucratie daarom een sterk normatieve kwestie is, maakt dat een puur technische en objectieve benadering geen recht doet aan de complexiteit

Juist daar waar het probleem  
hardnekkig, complex en omstrede is,  
kan een klinische benadering effect  
hebben.

van het probleem. Een meer adequate aanpak van overbodige bureaucratie zou daarom moeten vertrekken vanuit een bredere analyse van waardeverlies en waardebehoud – en niet slechts vanuit een beperkter deelperspectief.

### **Klinische benadering**

Veel benaderingen hebben een beschikbare of preferente oplossing als vertrekpunt, in de hoop daarmee iets aan een probleem te doen, of een concentratie op een bepaald element van de bureaucratie. Een klinische benadering gaat uit van het probleem zoals het zich voordoet, om via grondige diagnose en voorzichtige behandeling tot een duurzame behandeling te komen. Eerst worden de symptomen in kaart gebracht. Wie heeft waar precies last van? Hoe uit dat zich? Wie verliest waarde op welke manier in de bestaande situatie? De volgende stap is niet gelijk het aandragen van een oplossing (zoals regels schrappen, procedures herontwerpen, ambtenaren trainen of beleid aanpassen), maar het stellen van een diagnose van het probleem door de oorzaken te achterhalen. Zestig jaar onderzoek heeft namelijk een rijkdom aan inzichten opgeleverd over het ontstaan van overbodige bureaucratie. De belangrijkste les is dat er geen directe en eenduidige relatie bestaat tussen oorzaken, symptomen en gevolgen van overbodige bureaucratie. Soms zijn er te veel regels, maar hebben mensen daar weinig last van omdat de uitvoerende ambtenaren er goed mee omgaan. Soms zijn er nauwelijks regels, maar gunnen de uitvoerende ambtenaren zichzelf en de burger nauwelijks ruimte voor maatwerk. En soms verhuult een gezond ogend *front office* een totaal gedesorienteerde organisatie met een disfunctionele cultuur.

Om deze twee redenen – de verschillende oorzaken van overbodige bureaucratie en de verschillende perspectieven op de gevolgen ervan – is het van belang om goede diagnoses te stellen *voordat* oplossingsgerichte interventies worden gepleegd. Juist daar waar het probleem hardnekkig, complex en omstrede is, kan een klinische benadering effect hebben. Die klinische benadering bestaat uit vier elementen: het ontdekken, definiëren, diagnosticeren en behandelen van overbodige bureaucratie.

Naast het generiek invoeren van bewezen verbeteringen in dienstverlening en handhaving (oplossingsgerichte benadering) doet de overheid er goed aan te investeren in een klinische benadering van het probleem. Dit geldt voor gebieden waar overbodige bureaucratie het meest schadelijk en hardnekkig is. Dit essay – en het onderliggende onderzoek – levert hiervoor een argumentatie.

## Verwijzingen

<sup>1</sup> Doorgaans wordt in deze context gesproken over de burger als 'klant' van de overheid. Deze term heeft tenminste twee beperkingen. Ten eerste is de burger geen echte klant omdat de overheid vaak een monopoliepositie heeft en de burger niet naar een andere aanbieder kan uitwijken voor publieke dienstverlening. Ten tweede is de burger niet alleen ontvanger van diensten, maar ook van verplichtingen. Veel contacten van de overheid met burgers hebben tot doel de burger een bepaalde verplichting op te leggen. Niettemin gebruiken we in dit essay af en toe de term 'klant', of 'klantervaring' om te verwijzen naar de situatie waarin de burger in een contact met de overheid ofwel een dienst vraagt, ofwel aan een verplichting wil voldoen. Voor meer informatie over de beperkingen en gevaren van 'klantdenken', zie: Hoogwout (2010), Kruiter (2011) en De Jong (2009).





# 1. ‘Overbodige bureaucratie’

Tot voor kort kreeg de Belastingdienst regelmatig een speciale groep radeloze burgers aan de telefoon. Het waren PGB-houders: zorgbehoevende burgers met een persoonsgebonden budget (PGB) om zelf zorg, begeleiding of andersoortige hulp in te kopen. Sinds 2003 ontvingen deze PGB-houders geld van de overheid op hun rekening en betaalden dat vervolgens zelf uit aan hun zorgverleners. Wettelijk gezien werden ze daarmee werkgever.

Medewerkers van de Belastingdienst ervoeren echter dat een deel van de PGB-houders de verantwoordelijkheid van het werkgeverschap niet aankon. Het werkgeverschap vereist bijvoorbeeld het afdragen van belastingen en premies en het bijhouden van een salarisadministratie. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) kon die administratieve verplichtingen overnemen, maar als er – door wiens fout dan ook – iets mis ging, stopte de SVB daarmee. Veel PGB-houders bleven daardoor zitten met opgaven die hen ver boven de pet gingen – niet in de laatste plaats omdat ze ziek, gehandicapt of erg oud waren. De bureaucratische problemen stapelden zich op. Onderzoekers van de Kafkabrigade, een onderzoeks- en actiegroep die volgens een specifieke methode overbodige bureaucratie opspoorde, analyseert en verhelpt, werden ingeschakeld om wat aan dit probleem te doen. Ze ontdekten dat niemand eigenlijk wist wat de precieze aard en omvang van het probleem was.<sup>2</sup> Elke organisatie die met PGB-houders te maken had zag de eigen problemen vaak wel in, maar tegelijkertijd bestond er geen afstemming tussen alle instellingen samen. Ook was er geen consensus of benul op politiek niveau over ‘het grotere probleem’ dat een PGB-houder had – laat staan dat er overeenstemming was over de oplossing.<sup>3</sup>

## Instrumenten om er iets aan te doen

Het voorbeeld over de uitvoering van het PGB illustreert hoe complex overbodige bureaucratie kan zijn: het probleem is niet altijd wat het in eerste instantie lijkt, er zitten aspecten aan die zich aan het oog onttrekken en het is niet zomaar op te lossen. Bij overbodige bureaucratie kan het gaan om lastige, moeilijk te doorgronden situaties. Het is kennelijk een fenomeen met meer gelaagdheid en diversiteit dan we op het eerste gezicht zouden vermoeden. Inzicht in de

mogelijke complexiteit van overbodige bureaucratie, zoals die rondom het PGB-houderschap, was een belangrijke constatering in de eerdere publicatie *Een Aardig Begin* (november 2010) over dit onderwerp. Daarin werd een analyse gemaakt van vier instrumenten die recentelijk zijn ontwikkeld en ingezet om overbodige bureaucratie in Nederland te verminderen. Deze vier instrumenten zijn het standaardkostenmodel (SKM), meldpunt lastvandeoverheid.nl, inzet van mediationvaardigheden en de Kafkabrigade. *Een Aardig Begin* beoordeelde de instrumenten op hun vermogen om overbodige bureaucratie op te sporen, te analyseren en op te lossen. Het bleek dat met deze instrumenten resultaten werden bereikt die met vorige instrumenten nooit waren behaald. Toch stuitte ze – net als hun voorgangers – op grenzen. Individueel en collectief kenden ze hun beperkingen. Wanneer men in Nederland echt serieus van plan is om overbodige bureaucratie te verminderen, dan moet een stevige doorstart worden gemaakt – zo eindigde *Een Aardig Begin*. Dit essay doet daartoe een voorstel.

## Opzet van dit essay

Omdat dit essay voortbouwt op *Een Aardig Begin*, worden eerst de bevindingen uit die publicatie kort samengevat en wordt het centrale argument teruggehaald. Dat vormt het vertrekpunt voor een verkenning van de oorzaken van overbodige bureaucratie en een pleidooi voor een ‘klinische benadering’ van het probleem. Zowel de verkenning als het pleidooi zijn gebaseerd op eigen literatuur- en praktijkonderzoek.<sup>4</sup> De klinische benadering steunt zowel op conceptuele inzichten uit de wetenschappelijke literatuur als empirisch onderzoek in de praktijk. Het essay eindigt met een onderbouwd voorstel voor interventies die overheden in Nederland kunnen doen om hardnekkige bureaucratie aan te pakken.

## Verwijzingen

- <sup>2</sup> PGB-houders konden de SVB vragen om de salarisadministratie op zich te nemen. Maar van alle ruim 100.000 PGB-houders die bij de SVB bekend waren in 2008 (slechts een deel van het totaal aantal PGB-houders), lieten slechts 24.564 als geheel of gedeeltelijk werkgever hun salarisadministratie verzorgen door deze instelling. De rest van de PGB-houders liep het risico niet te voldoen aan de vereisten van werkgeverschap. Een extra complicerende factor was dat de PGB-houder persoonlijk verantwoordelijk was, maar regelmatig een vertegenwoordiger (zoals een ouder of de thuiszorghulp) de regie in handen gaf.
- <sup>3</sup> Wat de zaak nog ingewikkelder maakte, was dat er zich in 2008 een Kamermeerderheid aftekende voor verdere uitbreiding van het aantal PGB-houders. De redenen hiervoor verschilden: enerzijds was gebleken dat de uitvoeringskosten omlaag gingen bij een groter aantal PGB-houders – en dat leverde besparingen op. Anderzijds leefde er bij verschillende partijen een sterke overtuiging dat de burger de keuze moest hebben in welke zorg hij wilde krijgen. Dat veel mensen van de doelgroep niet goed in staat waren om een geïnformeerde keuze te maken, werd niet door iedereen even belangrijk gevonden.
- <sup>4</sup> De auteur werkt aan een proefschrift over de analyse en aanpak van overbodige bureaucratie. De ideeën die in dit essay worden gearticuleerd, zijn ontleend aan de onderliggende literatuurstudie, het empirisch onderzoek en de *action research* verricht door de Kafkabrigade, die de auteur mede heeft opgericht.





## 2. Een Aardig Begin

### De aard van overbodige bureaucratie

Wat is overbodige bureaucratie eigenlijk? Dat is de eerste vraag die in *Een Aardig Begin* wordt gesteld. Het antwoord luidt: “Alle handelingen, verplichtingen, procedures alsook de daardoor veroorzaakte lasten en onvrede die zijn terug te voeren op een suboptimale inzet van het middel bureaucratie.”<sup>5</sup> Deze definitie maakt dus onderscheid tussen de organisatievorm bureaucratie en de mogelijke negatieve effecten van de organisatievorm in de praktijk.<sup>6</sup>

Bureaucratie is *in beginsel* een uitstekende manier om complexe en grootschalige processen op efficiënte en verantwoorde manier te organiseren. Het is dan ook een zeer ‘succesvolle’ organisatievorm, in de zin dat bureaucratie in vrijwel elke grote, moderne organisatie terug te vinden is. Het is bovendien een organisatievorm die waarden belichaamt die veel mensen belangrijk vinden, zoals rechtsgelijkheid en rationaliteit.<sup>7</sup> Aan de andere kant heeft het woord ‘bureaucratie’ ook al sinds menscheugenis een andere betekenis en een zeer negatieve connotatie vanwege *de slechte ervaringen ermee in de praktijk*. Op basis van een samentrekking van de meest voorkomende definities in de literatuur kwamen we tot de volgende omschrijving: overbodige bureaucratie is excessieve regelgeving, onredelijke toepassing van de regels, lange en trage procedures, belastende administratieve vereisten, onbegrijpelijk bureaucratisch gedrag, of elke combinatie van deze elementen.<sup>8</sup>

### ‘De Nederlandse aanpak’ in vier oplossingsgerichte instrumenten

Het verminderen van overbodige bureaucratie (in het Engels vaak verwoord als ‘cutting red tape’) werd in Nederland in de jaren tachtig en negentig vaak simpelweg opgevat als het schrappen of vereenvoudigen van regels, procedures, handelingen en verplichtingen. Er werden grote dereguleringsoperaties op touw gezet; er werden efficiënciedoelstellingen opgelegd aan organisaties en er kwam een grote nadruk op verzelfstandiging, privatisering en marktwerking te liggen.

Hoewel deze operaties er inderdaad toe leidden dat flink wat regels, procedures, handelingen en verplichtingen werden geschrapt of vereenvoudigd, hadden ze ook duidelijke tekortkomingen. De aanpak werd meestal niet ondersteund door degelijk kwalitatief onderzoek over wat

overbodige bureaucratie nu precies was en hoe het te verminderen viel. Vooral de regeringen van Ronald Reagan in de VS en Margaret Thatcher in het Verenigd Koninkrijk waren sterk ideologisch gekant tegen een ‘te grote overheid’ en ondersteunden daarom de hervormingsoperaties voornamelijk op basis van ideologische argumenten. Ook in Nederland hebben opeenvolgende kabinetten sinds het kabinet-Lubbers tot in het recente verleden sterk gehecht aan marktwerking en deregulering als alternatief voor of remedie tegen een suboptimaal functionerende overheid. Overbodige bureaucratie was ook niet altijd adequaat gedefinieerd en daarom was moeilijk te meten of het ook daadwerkelijk verminderd was. Verder was er vaak sprake van dweilen met de kraan open: ‘aan de voorkant’ (d.w.z. in de uitvoering) geschrapte regels, procedures, handelingen en verplichtingen groeiden ‘aan de achterkant’ (vanuit de politiek) vaak even hard weer aan. Er was weinig gedifferentieerde aandacht voor verschillende groepen die last hadden van overbodige bureaucratie, zoals burgers, ondernemers, professionals en medeoverheden. Ook was er nauwelijks oog voor de (kwalitatieve) beleving van bureaucratie naast de (kwantitatieve) cijfermatige aanpak van overbodige bureaucratie.<sup>9</sup>

### ‘De Nederlandse aanpak’: nieuwe probleemgerichte instrumenten

Vanwege de tekortkomingen van deze aanpak en de blijvende onvrede over overbodige bureaucratie werden er innovatieve instrumenten ontwikkeld om overbodige bureaucratie te verminderen.<sup>10</sup> Tussen 2003 en 2010 zijn er met name vier instrumenten ingezet die bepaalde tekortkomingen van de oude instrumenten oversteegen.<sup>11</sup> Naast structurele investeringen in het verbeteren van dienstverlening en handhaving zijn deze instrumenten belangrijke pijlers en gezichtsbepalende elementen van ‘De Nederlandse aanpak’ geworden.

## Wat is overbodige bureaucratie eigenlijk?

Het antwoord luidt:

“Alle handelingen, verplichtingen, procedures alsook de daardoor veroorzaakte lasten en onvrede die zijn terug te voeren op een suboptimale inzet van het middel bureaucratie.

- **Standaardkostenmodel:** een model om overbodige bureaucratie in de verschijningsvorm van ‘administratieve lasten’ te kwantificeren. Doel hiervan was het inzichtelijk maken, vergelijken en reduceren van deze lasten. Administratieve lasten zijn “de kosten voor het bedrijfsleven en burgers om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid”.
- **Meldpunt lastvandeoverheid.nl:** digitaal meldpunt waarop burgers, en later ook professionals en mede-overheden, klachten over overbodige bureaucratie kwijt konden. Het team achter het meldpunt loste, in samenwerking met collega’s bij andere departementen of lagere overheden, een deel van die klachten (90 procent) zelf op. Ook een team ‘casusadoptie’ pakte klachten aan, waarbij een hoge ambtenaar een moeilijke casus uit de praktijk onder zijn/haar hoede nam. In zeer complexe gevallen werd de Kafkabrigade ingeschakeld die volgens een eigen methode te werk gaat (zie onder).
- **Inzet van mediationvaardigheden:** de informele aanpak in een procedure waarbij een ambtenaar zelf telefonisch contact opneemt met een burger die een aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaar heeft. Vanuit een open en geïnteresseerde houding vraagt de ambtenaar wat er aan de hand is en bespreekt hij met de burger op welke wijze de klacht of het bezwaar het beste kan worden behandeld. Deze aanpak is gericht op het doorgronden van het probleem en het vinden van een oplossing, in plaats van gericht op het volgen van de formele procedure. Dit heeft niet alleen tot grote tevredenheid van burgers geleid, maar ook tot substantiële reductie van uitvoeringskosten, doordat er minder tijd verloren gaat aan lange formele procedures.
- **Kafkabrigade:** de Kafkabrigade hanteert een onderzoeken- en interventiemethode om gevallen van complexe overbodige bureaucratie te analyseren en op te lossen. De methode van de Kafkabrigade werkt volgens zes stappen: verkennend onderzoek, casusonderzoek, contra-expertise, collectief ‘functioneringsgesprek’, actieplan en ‘beoordelingsgesprek’. Daarnaast kent de brigade een aantal kenmerkende principes zoals beginnen bij de eindgebruiker, maar vervolgens wel de hele keten betrekken, op zoek gaan naar structurele oplossingen, een veilige omgeving creëren en onder de radar opereren. Deze methode blijkt geschikt om overbodige bureaucratie aan te pakken die organisatie- en domeinoverschrijdend is en waarbij het onduidelijk is wie of wat precies de oorzaak van de problematiek is.

## Resultaten en nieuwe inzichten

De nieuwe instrumenten waren inderdaad – zij het in wisselende mate en allemaal op andere wijze – in staat overbodige bureaucratie te reduceren.<sup>12</sup> Daarmee werd ‘De Nederlandse aanpak’ in Europa zelfs als koploper gezien op het gebied van vermindering van overbodige bureaucratie (OECD, 2007). Ze waren een welkome uitbreiding van het repertoire van de Nederlandse overheid om overbodige bureaucratie te verminderen. Zo richtte lastvandeoverheid.nl (en latere varianten daarvan) zich op het verbeteren van de kwalitatieve beleving van bureaucratie en wist de website allerlei doelgroepen specifiek aan te spreken (burgers, ondernemers, professionals en medeoverheden). Ook heeft het project ‘Prettig contact met de overheid’ rondom de inzet van mediationvaardigheden ertoe bijgedragen dat het aantal procedures in de pilots fors is afgenomen en dat verschillende vormen van overbodige bureaucratie zijn voorkómen. Dit laatste project won in 2009 en 2011 een tweede prijs van respectievelijk de Europese Commissie en de Verenigde Naties als meest excellente innovatie in de publieke dienstverlening.

De vier instrumenten bleken vooral nuttig om overbodige bureaucratie op te sporen en te analyseren. We kwamen veel meer te weten over *de aard* van het probleem: waar doet het zich voor en hoe? Daarom worden de instrumenten in *Een Aardig Begin* gekwalificeerd als ‘probleemgericht’ – versus de oude benaderingen die ‘oplossingsgericht’ waren. ‘Probleemgericht’ wil zeggen dat de instrumenten niet ‘de’ oplossing voor ‘het’ probleem paraat hebben, bijvoorbeeld door acuut regels te schrappen, formulieren te digitaliseren of ambtenaren te trainen. Het zijn vooral instrumenten om diagnoses te kunnen stellen van problemen:

- Met het standaardkostenmodel kon cijfermatig berekend worden wat de gemiddelde kosten van het naleven van bepaalde regels zijn;
- Via het meldpunt werden problemen opgespoord die niet via een andere weg opgepakt werden;
- Door de inzet van mediationvaardigheden, ook wel ‘de informele aanpak’ genoemd<sup>13</sup>, werd beter doorgevraagd naar de problemen waar burgers werkelijk mee zitten en werden zij meer betrokken bij het zoeken naar een oplossing;
- De Kafkabrigade maakte, samen met burgers, professionals in de frontlijn en beleidsambtenaren, diagnoses van grens- en domeinoverschrijdende problemen.

## Soorten problemen

De oplossingsgerichte instrumenten leerden ons nauwelijks iets over de aard van overbodige bureaucratie (wat voor soort probleem het is). De probleemgerichte instrumenten

daarentegen leidden juist tot nieuwe inzichten. Overbodige bureaucratie, zo leerden ze, kan zich in vier verschillende vormen voordoen: een simpel, technisch, politiek of complex probleem.

In een *simpel geval* van overbodige bureaucratie is het voor alle betrokken partijen duidelijk wat het probleem is. Ze zijn het misschien niet eens over de oplossing, maar er is in ieder geval consensus over de probleemdefinitie en er is voldoende kennis over het probleem. Als een gemeente bijvoorbeeld te veel informatie vraagt van burgers om een bouwvergunning af te geven, en iedereen vindt ook dat dit zo is, dan kan de gemeente eenvoudigweg het aanvraagformulier vereenvoudigen. Probleem opgelost.

Als de betrokken partijen, om wat voor reden dan ook, die informatie niet hebben, wordt het probleem *technisch*. Dit gebeurt bijvoorbeeld als er meerdere organisaties betrokken zijn bij een procedure. De vereisten voor het aanleveren van documentatie voor een aanvraagprocedure verschillen soms per organisatie en kunnen zelfs tegenstrijdig zijn. Noch de burger, noch de verschillende organisaties hebben dan voldoende informatie over het probleem. De burger begrijpt niet waarom er verschillende vereisten worden gesteld aan dezelfde documentatie en de organisaties weten niet van elkaar dat ze verschillende vereisten stellen aan dezelfde documentatie. Als bijvoorbeeld een vrouw zonder benen bij allerlei overheidsinstanties steeds weer een recente medische verklaring moet overleggen om te bewijzen dat ze gehandicapt is, zit zij met overlast. Zij moet dan immers steeds weer naar de dokter toe. Dit valt echter best technologisch op te lossen als instanties informatie met elkaar zouden delen via ICT.

Als de informatie wel beschikbaar is, maar de burger en overheidsorganisatie het oneens zijn over de aard of hevigheid van het issue, wordt het een *politiek* probleem. Een voorbeeld hiervan is een procedure die is ontworpen om maximale verantwoording te kunnen afleggen over besteding van bepaalde gelden, zoals een subsidieaanvraag. De burger vindt de uitvoerigheid van de procedure zonde van tijd en geld, maar de overheidsorganisatie moet kunnen uitleggen waarom de burger de subsidie wel of niet krijgt toegekend.

Ten slotte kan de situatie voorkomen dat er geen consensus over het probleem is en onvoldoende kennis over de aard en de omvang van het probleem. Dan is er sprake van een *complex* probleem. Het probleem van de PGB-houders is zo’n complex probleem. Enerzijds is er onvoldoende kennis over het precieze aantal PGB-houders dat niet kan voldoen aan de vereisten van het werkgeverschap. Ze vormen een blinde vlek voor de overheid. Anderzijds bestaat er ook geen overeenstemming op een hoger niveau dan de individuele organisatie zelf over hoe om te gaan met dergelijke

zorgbehoevende burgers. Om op een zinnige manier over deze zaak te discussiëren, zou er overeenstemming moeten zijn over het precieze probleem en de omvang ervan – maar die is er dus vaak niet.

Deze indeling in soorten problemen betekent niet dat er vier soorten bureaucratie zijn. Het gaat erom dat er twee belangrijke dimensies zijn van een probleem die het eenvoudiger of moeilijker maken om het probleem op te lossen: de mate van beschikbare kennis en de mate van consensus.

Met deze inzichten in de aard van het probleem van overbodige bureaucratie kunnen we de tekortkomingen van de oude, ‘oplossingsgerichte’ instrumenten uit de jaren tachtig en negentig beter verklaren. In de termen van dit analytische raamwerk gingen mensen die deze instrumenten hanteerden er (onbewust) vanuit dat bureaucratie altijd een simpel probleem was. Simpele problemen zijn de meest zichtbare soort problemen: ze liggen aan de oppervlakte en zijn het makkelijkste op te lossen. Complexe problemen zijn echter veel moeilijker te zien, te analyseren en op te lossen. De oude, ‘oplossingsgerichte’ instrumenten hielden geen rekening met de mogelijkheid dat het probleem van overbodige bureaucratie ook wel eens technisch, politiek of complex kon zijn. Ze benaderden alle overbodige bureaucratie als een simpel probleem en hadden de (tevens simpele) oplossing al paraat zonder dat ze de aard van het probleem kenden. Die oplossing werkte uiteraard soms best aardig, maar vaak ook niet. Daarom kwamen bijvoorbeeld geschrapte regels na een tijd gewoon weer terug. Ook werd de negatieve perceptie van burgers van bureaucratie er niet beter op, ondanks vereenvoudigde procedures. Complexe problemen bleven (vaak ongezien) bestaan totdat ze door de inzet van een van de vier ‘probleemgerichte’ instrumenten werden opgemerkt en geanalyseerd. Sterker nog, door de inzet van deze instrumenten nam de overbodige bureaucratie zelfs ogenschijnlijk toe: ze legden immers het probleem van overbodige bureaucratie in zijn veelsoortigheid bloot.

## Tijd voor een doorstart

De nieuwe instrumenten worden momenteel, in 2011, in een nieuwe mix ingezet door de rijksoverheid. Er wordt nog steeds kwantitatief gemeten met het standaardkostenmodel, mede in het kader van de kabinetsdoelstelling om 5 procent minder administratieve lasten per jaar te realiseren. Maar de Kafkabrigade wordt nog maar sporadisch ingezet door de rijksoverheid en het meldpunt [lastvandeoverheid.nl](http://lastvandeoverheid.nl) is opgeheven. De reden van dit laatste was onder andere dat bij het meldpunt geen meldingen binnenkwamen die nieuwe problemen blootlegden. Wel wordt doorgegaan met signalen die nog niet tot een oplossing hebben geleid. De Kafkabrigade wordt steeds meer door uitvoeringsorganisaties en gemeenten zelf ingezet en richt zich bovendien op de overdracht van de methode door training en strategische coaching. Ten slotte oriënteert het programma zich veel meer op sociale media, in plaats van het doen van oproepen aan burgers om zich te melden met problemen. De overheid is dus zelf actief op zoek naar signalen op plekken waar burgers zich bevinden. De informele aanpak (o.a. inzet van mediationvaardigheden) is ondergebracht in het project ‘Prettig contact met de overheid’, dat inmiddels ruim 220 pilotprojecten in 16 overheidsdomeinen omvat. Er zijn ook enkele nieuwe instrumenten aan de aanpak toegevoegd: het programma ‘Regeldruk’ van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijft echter experimenteren en onderzoeken, onder andere met de ‘keten- en domeinen-aanpak’. Hierbij wordt naar domeinen met veel regeldruk en de ‘right to challenge’ (een instrument waarbij instellingen, professionals, ondernemers en medeoverheden minder regels opgelegd krijgen in ruil voor betere prestaties) gekeken. Ook wordt de toetsing bij nieuwe wet- en regelgeving versterkt. Kortom: het beleid om te zoeken en te leren wordt voortgezet, waarbij de overheid maximaal profiteert van de lessen die de inzet van de instrumenten hebben opgeleverd. Het programma ‘Regeldruk’ merkt dat veel organisaties die met één instrument werken ook sneller vragen naar andere

**Figuur 1: Verschillende dimensies van problemen met overbodige bureaucratie**

	<b>Voldoende kennis</b> <i>Men weet wat er aan de hand is en waar het aan schort</i>	<b>Onvoldoende kennis</b> <i>De informatie is ontoereikend of versnipperd</i>
<b>Consensus</b> Betrokkenen delen de opvatting dat er iets niet functioneert	<b>Simpel probleem</b> Een kwestie van zelf uitzoeken en aanpakken	<b>Technisch probleem</b> Nader onderzoek of speciale deskundigheid vereist
<b>Geen consensus</b> Betrokkenen verschillen van mening over aard en omvang van probleem	<b>Politiek probleem</b> Waardenafweging en besluit nodig op politiek niveau	<b>Complex probleem</b> Zoekende, integrale benadering; geen kant-en-klare oplossingen



instrumenten. Tegelijkertijd vormen de bezuinigingen weer een bedreiging voor de zorgvuldige begeleiding van implementatie en inbedding van de instrumenten.

Er gebeurt dus van alles op verschillende plaatsen en op verschillende manieren. Dat past bij een periode van ontwikkelen en experimenteren met nieuwe instrumenten. Veel eenvoudige, of technisch iets complexere problemen, worden ermee opgelost. Ook worden veel organisaties door het experimenteren responsiever. Kijken we echter naar de kloof tussen wat gebeurt en wat mogelijk is, dan kunnen de instrumenten nog veel breder en dieper worden benut. Gegeven het feit dat in veel domeinen (zorg, sociale zekerheid, politie) nog veel onbehagen zit bij zowel burgers als professionals over overbodige bureaucratie, is het zonde om niet méér uit de opgedane kennis en vaardigheden te halen. Veel meldpunten bij andere departementen en medeoverheden werken (nog) niet op de manier die lastvandeoverheid.nl heeft ontwikkeld. De inzet van de informele aanpak is op vele plekken geïnitieerd, maar de uitdagingen, zowel in termen van het aantal klachten en bezwaren als de cultuuromslag, in organisaties zijn groot. En de routinematige toepassing van bijvoorbeeld het standaardkostenmodel leidt soms tot het uit de weg gaan van fundamentele discussies over nut en noodzaak van regelgeving.<sup>14</sup>

Juist daar waar de overbodige bureaucratie onduidelijk van aard en omvang is, en waar de problemen zowel technisch en politiek complex lijken, is het van groot belang dat de instrumenten integraal, dus in onderlinge samenhang, worden ingezet. Op hun 'eigen terrein' zijn het wellicht prima probleemgerichte benaderingen, maar het eigen terrein is (logischerwijs) beperkt. De instrumenten worden dus nog nauwelijks op grote schaal, systematisch en *in combinatie* toegepast. Ten slotte worden de instrumenten nog niet (voldoende) 'politiek' gemaakt: hoewel ze regelmatig laten zien dat het verminderen van overbodige bureaucratie politieke besluitvorming behoeft (omdat zonder politieke keuzes het probleem niet grondig wordt aangepakt), wordt de politiek nog te veel uit de weg gegaan. Om deze redenen heet de publicatie *Een Aardig Begin*, omdat het pas het begin was van een doelgerichte poging tot verbetering en omdat dat begin ook 'aardig' was – in de zin dat er nog geen harde politieke noten werden gekraakt. Het laaghangende fruit werd geplukt door met name de simpele en technische problemen aan te pakken. Op het moment dat het ging om problemen waarbij geen consensus bestond over het probleem, laat staan over de oplossing, werd het een stuk moeilijker om daadwerkelijk doorbraken te forceren. De inspanningen van betrokken ambtenaren werkten aanzienlijk beter als politici zich gingen bezighouden met een specifiek probleem dan wanneer een probleem werd behandeld in interbestuurlijke of interdepartementale ambtelijke gremia.

*De burger begrijpt niet waarom er verschillende vereisten worden gesteld aan dezelfde documentatie en de organisaties weten niet van elkaar dat ze verschillende vereisten stellen aan dezelfde documentatie.*

De grootste uitdaging, zo betoogde *Een Aardig Begin* in de slotparagraaf, is om de instrumenten strategischer, dwingender en minder ‘aardig’ in te zetten. Daarin is de Nederlandse overheid tot dusver nog niet bijzonder succesvol geweest. Het organiseren van de politieke deliberatie en besluitvorming over overbodige bureaucratie vraagt een scherpere inzet van de instrumenten. De kracht ervan zit hem in de mate waarin ze inzichtelijk kunnen maken wat er aan de hand is, wie er problemen hebben en waardoor die veroorzaakt worden. Op het moment dat die diagnostische kwaliteiten ook ingezet kunnen worden in en voor het politieke proces, breekt een nieuwe fase in de aanpak van overbodige bureaucratie aan. Sinds 2003 is er een aardig begin gemaakt – het is nu tijd voor een stevige doorstart.

## Verwijzingen

- <sup>5</sup> *Een Aardig Begin*, De Jong en Zuurmond, 2010: 6.
- <sup>6</sup> Het citaat vervolgt: “Met andere woorden: de term verwijst naar alles wat én niet noodzakelijk of behulpzaam is voor een efficiënte en verantwoorde uitvoering van wettelijke taken, én negatieve gevolgen heeft voor burgers, bedrijven, professionals of ambtenaren zelf.”
- <sup>7</sup> De organisatievorm werd door Max Weber in 1922 voor het eerst systematisch beschreven en heeft sindsdien een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Er zijn anno 2010 nog maar weinig organisaties te vinden die niet geheel of gedeeltelijk voldoen aan de profielschets van Weber van bureaucratie: a) Continuïteit: de voortgang van het werk mag niet van individuele personen afhankelijk zijn. b) Specialisatie: er is een functionele taakverdeling, gebaseerd op rationele analyse van het werkproces. c) Hiërarchie: iedereen met een bepaalde taak legt daarover verantwoording af aan een hoger geplaatste. d) Deskundigheid: bij de werving, selectie en promotie van medewerkers wordt primair gekeken naar competentie voor de specifieke taak. e) Neutraliteit: privé belangen en persoonlijke opvattingen worden gescheiden gehouden van de uitvoering van de taak. f) Formalisatie: alle informatie en communicatie moet officieel worden vastgelegd.
- <sup>8</sup> In het Engels is voor die negatieve praktijkervaring het begrip ‘red tape’ ontstaan. “Red tape is commonly understood as excessive regulation, unreasonable application of rules, cumbersome procedures, burdensome administrative requirements, unintelligible bureaucratic behavior or any combination of these elements” (Merton 1952, Crozier 1964, Albrow 1970, Kaufman 1977, Lipsky 1984, Howard 1994, Barzelay 1992, Bardach and Kagan 1982, Mashaw 1985, Bozeman 2000).
- <sup>9</sup> OECD, 1999; OECD, 2003; De Jong en Zuurmond, 2010
- <sup>10</sup> Het beleid van de kabinetten-Balkenende om overbodige bureaucratie te verminderen kenmerkte zich door een combinatie van oplossingsgerichte en probleemgerichte instrumenten. Hierbij kregen de probleemgerichte instrumenten een groeiend aandeel in de totale aanpak.
- <sup>11</sup> Veel instrumenten worden nog steeds ingezet, maar omdat *Een Aardig Begin* in 2010 werd gepubliceerd, wordt gesproken over de periode 2003-2010.
- <sup>12</sup> Zie *Een Aardig Begin* hoofdstuk 3 tot en met 6 voor een uitgebreide beschrijving van de instrumenten. De vermogens waarnaar ze worden beoordeeld zijn als volgt gedefinieerd:
  - Opsporen van overbodige bureaucratie: waar doet het probleem zich voor en bij wie?
  - Analyseren van overbodige bureaucratie: hoe doet het probleem zich voor? Wat zijn de oorzaken?
  - Oplossen van overbodige bureaucratie: hoe kan het instrument de situatie verbeteren?”
- <sup>13</sup> Bij een conventionele, ‘formele’ aanpak van bezwaren vindt een rechtmatigheidstoets van het besluit plaats. Bij de ‘informele’ aanpak staat niet het besluit, maar de vraag of het probleem van de burger centraal. Er is namelijk niet altijd sprake van een daadwerkelijk conflict, maar ook van informatieachterstand of behoefte om meegenomen te worden in de besluitvorming waarmee ook de aanvaardbaarheid van (negatieve) besluiten wordt vergroot.
- <sup>14</sup> Dit is opgemerkt door de geestelijk vader van dit model, André Nijssen.

FAXBERICHT  
Kantoor: ...  
Afdeling: ...  
Telefoon: ...  
Fax: ...  
E-mail: ...  
Adres: ...

...  
...  
...





# 3. Wat is eigenlijk precies het probleem?

## De waarden van bureaucratie

Bureaucratie is een organisatievorm die de overheid gebruikt om bepaalde waarden, die voortvloeien uit de principes van de democratische rechtstaat, te behartigen. Max Weber onderscheidde een aantal kenmerken van de bureaucratistische vorm van organisatie, die stuk voor stuk te koppelen zijn aan deze waarden<sup>15</sup>: formalisatie, standaardisatie, specialisatie, hiërarchie en deskundigheid.

Formalisatie komt bijvoorbeeld tot uiting in het feit dat alle correspondentie, aanvragen, beslissingen, enz. officieel moeten zijn, dus vastgelegd op een manier die door anderen navolgbaar en controleerbaar is. De waarde die daarachter schuilgaat, is dat het handelen van bureaucraten transparant en verantwoord moet zijn. Standaardisatie zien we terug in vaste, algemene procedures die voor iedereen gelden, zowel voor ambtenaren als burgers. Dat voorkomt ongelijk handelen in gelijke gevallen. De waarde van gelijkheid onder de wet wordt daarmee in principe gediend. Specialisatie is een kenmerk dat naar voren komt in de opdeling van allerlei taken in functionele eenheden. De overheid heeft haar totale takenpakket op een dusdanige manier opgedeeld dat elke deeltaak zo effectief en efficiënt mogelijk kan worden gedaan. Dat dient de waarde van rationele en competente bedrijfsvoering, en spaarzaamheid met publieke middelen.

Door alle negatieve aandacht voor bureaucratie vergeten we wel eens dat de waarden die erachter schuilgaan nog steeds van groot belang zijn voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. We moeten dus niet het kind met het badwater weggooien. Het gaat er immers niet om de bureaucratie af te schaffen, maar te zorgen dat deze functioneert in overeenstemming met de waarden die zij dient te ondersteunen. Wanneer zij dat niet meer adequaat doet, is er sprake van een verlies van waarde. Dit geldt niet alleen voor het individu dat er last van heeft in het contact met de overheid, maar voor de hele samenleving. Om goed zicht te krijgen op welk waardeverlies er precies optreedt bij een disfunctionele bureaucratie, moeten we dus verder kijken dan alleen de relatie tussen de individuele burger en de overheid. Ook moeten we verder onderzoeken wat precies de aard van het waardeverlies is. Pas als we meer zicht hebben op de aard en de gevolgen van het probleem, kunnen we gericht op zoek gaan naar oorzaken en remedies.

## Overbodige bureaucratie als waardeverlies

Overbodige bureaucratie is een 'teveel' aan bureaucratie. Het teveel bestaat er feitelijk uit dat de formalisatie, standaardisatie, specialisatie et cetera hun doel voorbij schieten. Formalisatie wordt dan inflexibiliteit, standaardisatie wordt gebrek aan maatwerk en specialisatie wordt verkokering. Als bureaucratieën hun doel voorbij schieten, treedt waardeverlies op. Maar omdat het verlies van waarde een kwestie van normatieve beoordeling is, maakt dat de analyse en aanpak niet eenvoudiger. Met andere woorden: overbodige bureaucratie is geen *objectieve realiteit*, maar een probleem dat sociaal geconstrueerd is en subjectief beoordeeld wordt.

Klachten over overbodige bureaucratie worden meestal geuit vanuit het individuele perspectief van mensen die er in contact met een overheidsorganisatie op een concreet moment last van hebben. bijvoorbeeld wanneer ze bij het aanvragen van een vergunning hetzelfde formulier meerdere keren moeten invullen. Dat geldt voor burgers en ondernemers, maar ook voor politici en ambtenaren die zelf soms (onbewust) bureaucratie veroorzaken. Allemaal vormen ze meningen over bureaucratie (in de betekenis van formele regels, procedures etc.) en hebben ze er bepaalde gevoelens bij wanneer ze er direct mee in aanraking komen en ze het 'aan den lijve' ondervinden. Op dat moment redeneren ze vanuit hun individuele perspectief en vinden ze het invullen van de formulieren bijvoorbeeld zonde van hun tijd. Ze verliezen daarbij soms uit het oog dat het invullen van de formulieren wel degelijk een doel dient. Een doel dat ze op dat moment misschien niet kennen, begrijpen of accepteren, maar dat niettemin een legitiem doel kan zijn. De ingevulde formulieren kunnen later bijvoorbeeld worden gebruikt ter verantwoording van het toekennen van de aangevraagde vergunning. Op die manier is het mogelijk om te controleren of vergunningen niet willekeurig of op basis van valse informatie zijn toegekend.

*Klachten over overbodige bureaucratie worden meestal geuit vanuit het individuele perspectief van mensen die er in contact met een overheidsorganisatie op een concreet moment last van hebben.*

Bureaucratie is dus niet per definitie ‘overbodig’.<sup>16</sup> En het omgekeerde geldt ook: de afwezigheid van bureaucratie is niet per definitie een groot goed. Als vergunningen willekeurig en zonder informatie aan te leveren worden verstrekt, is het achteraf nooit mogelijk om na te gaan wie er verantwoordelijk is, als er iets misgaat.<sup>17</sup>

Elke overheidsorganisatie maakt afwegingen rondom bureaucratie. Zoals: hoe kunnen we het mensen (bijvoorbeeld een vergunningaanvrager) makkelijker maken, terwijl de bureaucratistische waarden (bijvoorbeeld verantwoording) maximaal gegarandeerd blijven? Vanuit het perspectief van een vergunningaanvrager is de waarde van het verminderen van bureaucratie wellicht groter dan de waarde om de verantwoording te maximaliseren. Als ‘betrokken burger’ vindt hij of zij het wellicht belangrijk om verantwoording te maximaliseren (zodat er bijvoorbeeld niet willekeurig vergunningen worden verstrekt), maar als aanvrager van de vergunning wil hij of zij wellicht vooral de transactiekosten (tijd en geld) minimaliseren.

## Gemeenschappelijk perspectief

Naast het individuele perspectief kunnen we bureaucratie ook bekijken vanuit een gemeenschappelijk – of maatschappelijk – perspectief. Dat perspectief is wat genuanceerder, deels omdat er meerdere definities zijn van ‘gemeenschappelijk’ en ‘het algemene belang’. Eén manier om na te denken over een gemeenschappelijk perspectief op bureaucratie is om de overheid te zien als een mechanisme voor het produceren van publieke diensten en goederen waarvan de maatschappij collectief heeft besloten dat ze de moeite waard zijn om in te investeren. Dit zijn bijvoorbeeld zorg, onderwijs en sociale zekerheid. Het verzorgen van deze publieke diensten en goederen behelst bijna altijd contact tussen overheidsorganisaties en burgers die er gebruik van maken. Hierboven werd al besproken dat deze burgers dit contact meestal beoordelen vanuit hun individuele perspectief. In die hoedanigheid ondervinden ze de meest directe impact van bureaucratie. Maar als hulpmiddelen voor publieke dienstverlening dienen overheidsorganisaties ook de gemeenschap. Juist *in het contact met burgers* produceren ze publieke diensten en goederen, in naam van de gehele gemeenschap. Als een kind bijvoorbeeld naar school gaat, maakt het in directe zin gebruik van publieke diensten, maar de gemeenschap als geheel heeft daar, weliswaar indirect, óók baat bij. De samenleving is bereid te investeren om o.a. de scholing van beroepsbevolking op peil te houden. Om dat doel te bereiken heeft de overheid een onderwijsstelsel opgezet. Als het onderwijsstelsel vanwege bureaucratie faalt,

doet het de individuele burger tekort, maar ook de gemeenschap die de investering heeft gedaan.

## Beoordelingskader

Het idee van een gemeenschappelijk, maatschappelijk perspectief op (overbodige) bureaucratie is een belangrijke aanvulling op het denken erover, maar het is geen eenduidig perspectief. De samenleving investeert in publieke diensten, zoals werkloosheidsuitkeringen, omdat ze gelooft dat daar publieke doelen mee gepaard gaan, zoals het voorkomen van armoede en waarborgen van de onderlinge solidariteit. Als de contacten tussen de uitkeringsgerechtigden en overheidsorganisaties gekenmerkt worden door veel bureaucratie, heeft dat een direct effect op de uitkeringsgerechtigden, die er waarschijnlijk negatief over oordelen. Maar hoe moet de samenleving deze bureaucratie voor individuen beoordelen vanuit een gemeenschappelijk perspectief? Moeten mensen zich bedenken dat zij op een dag ook uitkeringsgerechtigde kunnen worden en daarom sympathiseren met uitkeringsgerechtigden? Of moeten ze blij zijn dat het systeem het moeilijk maakt voor uitkeringsgerechtigden om toegang te krijgen tot publieke diensten en zo eventuele fraudeurs afschrikken? Het lijkt erop dat mensen individueel meningen en voorkeuren hebben, maar dat de gemeenschap als geheel niet in staat is een mening te articuleren over bureaucratie. Ze heeft niet de capaciteit om alle argumenten te (over)wegen en in balans te brengen. Een alomvattend, goed uitgebalanceerd en gearticuleerd gemeenschappelijk perspectief op bureaucratie lijkt in de praktijk zeer moeilijk te ontwikkelen. We kunnen enerzijds bijvoorbeeld klanttevredenheid (van uitkeringsgerechtigden in dit geval) meten en anderzijds publieke opinie peilen over onderwerpen als fraudebestrijding door de overheid. Maar deze perspectieven samenbrengen?

Neem bijvoorbeeld de overheidstaak om aan restaurants vergunningen te verstrekken. Vanuit het perspectief van

een individuele restauranteigenaar moet dit proces zo eenvoudig en goedkoop mogelijk zijn. Als de samenleving maximale tevredenheid van de individuele restauranteigenaar nastreeft, zou er weinig bureaucratie zijn in de vergunningaanvraag. De samenleving is echter ook beducht voor ondernemers die geen belastingen betalen of die regelgeving op het gebied van volksgezondheid en veiligheid negeren en wil het ondernemers dus niet te makkelijk maken om vergunningen te verkrijgen. Ten slotte heeft de samenleving ook belang bij economische groei, stedelijke ontwikkeling, werkgelegenheid en andere effecten van ondernemerschap. Het systeem van vergunningen heeft in die zin niet alleen een poortwachtersfunctie voor ondernemers die niet aan de vergunningsvereisten kunnen voldoen, maar moet ook de ontwikkeling van nieuwe bedrijven stimuleren. Vanuit deze combinatie van belangen wil de samenleving dus precies de goede hoeveelheid bureaucratie: niet zo veel dat het stimulerende effect van het systeem teloor gaat, maar genoeg voor het in stand houden van het remmende effect ('ongeschikte' ondernemers tegenhouden).

Deze veelheid aan belangen maakt het maatschappelijk perspectief op bureaucratie fundamenteel ambivalent en ambigu. Maar er is toch een manier nodig om het verlies van waarde door overbodige bureaucratie voor het gemeenschappelijke perspectief in te schatten. Daarbij kan een analytisch kader helpen. Naast het individuele en het maatschappelijke perspectief bestaan er twee perspectieven op waarde(verlies): een welvaartsperspectief (materiële waarde) en een rechtvaardigheidsperspectief (immateriële waarde). Materieel verlies omvat verlies van geld door ineffectief en inefficiënt functioneren van de overheid en door gemiste kansen om publieke doelen te bereiken of economische groei te genereren. Immateriële verliezen, of rechtvaardigheidsverliezen, omvatten bijvoorbeeld uitsluiting van bepaalde bevolkingsgroepen van publieke diensten en systematische corruptie vanwege bureaucratie. Voor elk perspectief geldt dat het bepalen van waardeverlies niet eenvoudig is, maar het hier beschreven analytisch kader geeft wel houvast. Schematisch ziet het er als volgt uit:

**Figuur 2: De negatieve gevolgen van overbodige bureaucratie vanuit meerdere perspectieven**

	<b>Welvaartsperspectief</b> <i>Verlies van materiële waarde</i>	<b>Rechtvaardigheidsperspectief</b> <i>Verlies van immateriële waarde</i>
<b>Individueel perspectief</b> Mensen als 'klanten' van de overheid	Verspilling van tijd en geld, mislopen van voorzieningen, belemmering van het handelen	Onbehoorlijke of ongelijke behandeling, inbreuk op (formele) rechten of menselijke waardigheid
<b>Maatschappelijk perspectief</b> Mensen als burgers in de samenleving	Ineffectief en inefficiënt gebruik van publieke middelen en overheidsbevoegdheid	Sociale ongelijkheid, structurele uitsluiting, ondermijning van vertrouwen in de overheid

Samenvattend beschouwen we overbodige bureaucratie dus als fenomeen dat in bepaalde situaties kan leiden tot een bepaald verlies van waarde voor bepaalde mensen. Dat verlies van waarde wordt door verschillende partijen anders beleefd en vanuit verschillende perspectieven bekeken. Regels die de een als onzinnig ervaart, bieden voor de ander de bescherming van een publiek goed. Voor de aanpak van overbodige bureaucratie, met name waar die hardnekkig is, is het van essentieel belang om eerst te kijken welk waardeverlies er voor wie optreedt. Vervolgens kan worden nagegaan in welke mate er een onbalans of conflict is tussen het waardeverlies vanuit het ene perspectief en het waardebehoud vanuit het andere. Door deze normatieve dimensie te betrekken in de analyse is de kans kleiner dat goedbedoelde ‘technische oplossingen’ stuklopen op de actieve of passieve weerstand van belangen die samenhangen met waardeverlies of waardebehoud. Een gedifferentieerde analyse van waardeverlies door overbodige bureaucratie kan ook inzicht bieden in de hardnekkigheid van het probleem en helpen om de politieke dimensies te ontrafelen. (Dat laat onverlet dat er, behalve politieke, nog meer dimensies zijn van het probleem.)

## Oorzaken van overbodige bureaucratie

We hebben hierboven vooral gesproken over de *gevolgen*. Nu concentreren we ons op de *oorzaken* van het fenomeen overbodige bureaucratie. Met andere woorden: waar komen excessieve regelgeving, onredelijke toepassing van de regels, lange en trage procedures en al die andere verschijningsvormen vandaan?

Sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw zijn er tal van publicaties verschenen over het thema overbodige bureaucratie. Die zijn globaal te ordenen naar het analyse-niveau waarop ze zich richten. Dat analyse-niveau hangt namelijk samen met hoe het probleem als object van studie wordt benaderd, maar ook met de opvattingen over de oorzaken ervan. We maken een onderscheid tussen de volgende analyse-niveaus:

### Het contact met de overheid

Dit is de wijze waarop het handelen van overheden of ambtenaren overkomt op burgers (te formeel, te langzaam, onbegrijpelijk of gewoon onhandig). Waarom vraagt de ene instelling precies dezelfde gegevens als de andere? Waarom laat een gemeente niet veel eerder weten dat een bouwaanvraag geen enkele kans maakt? Waarom ontvangt een burger geen bericht in begrijpelijk Nederlands? Uit onderzoek van Motivaction in 2011 blijkt dat wanneer het

op dit niveau niet goed loopt, burgers snel regeldruk ervaren. Dit geldt met name op die terreinen waar sprake is van omvangrijke wetgeving en hoge uitvoeringskosten en waarbij vaak meerdere overheidsinstellingen betrokken zijn. Dit zijn ook vaak de terreinen waarop mensen die door hun persoonlijke situatie veel contact hebben met de overheid, bijvoorbeeld omdat ze zorgbehoevend of uitkeringsgerechtigd zijn, aangeven ontevreden te zijn. De beleefde regeldruk van burgers wordt bepaald door het aantal contacten dat zij hebben met de overheid, door de omvang van de ketens waarmee zij te maken hebben én door de perceptie die zij hebben op de overheid als geheel. Men ervaart regeldruk vooral wanneer er sprake is van een gebrek aan overzicht en inzicht. Een gebrek aan overzicht wordt ervaren wanneer: 1) onduidelijk is wat er allemaal onder de overheid valt en bij wie de burger moet aankloppen met een vraag; 2) er te veel regels zijn die elkaar in de ogen van de burger tegenspreken en te ver worden doorgevoerd; 3) burgers het idee hebben dingen dubbel te moeten doen (het kost tijd en ze zien het nut er niet van in); 4) er sprake is van veel veranderingen in wet- en regelgeving en in procedures.<sup>18</sup>

Burgers ervaren problemen in het contact met de overheid als zij het idee hebben dat de regelgeving van de overheid niet transparant is. De burger wil meer inzicht in, en informatie over, de reden van het bestaan van bepaalde regels, voor wie de regels gelden en voor wie niet. Maar de problemen komen niet alleen voort uit de regels zelf, maar ook uit de manier waarop die uitgevoerd worden en hoe de burger daarbij benaderd wordt. Een groot deel van de literatuur over overbodige bureaucratie richt zich met name op het onbehagen dat ontstaat in contacten die burgers hebben met de overheid. De oorzaken worden vaak gezocht in de manier waarop die contacten vorm en inhoud krijgen.

### De (organisatie)structuur van de overheid

Regels, bedrijfsprocessen en verantwoordingsstructuren kunnen onvoldoende op elkaar en/of de praktijk zijn afgestemd. Een voorbeeld hiervan zijn de lange ketens waarin verschillende overheidsinstanties een rol spelen: elk onderdeel functioneert naar behoren, maar de actoren zijn niet op elkaar afgestemd. Veel professionals voelen zich bijvoorbeeld gevangen in de structuren: ze willen wel maatwerk leveren aan de burger, of net iets meer werk verzetten, maar ze worden afgerekend op productiequota en beleidsregels die daarvoor geen ruimte bieden. Ze vinden het vaak moeilijk om dergelijke situaties op een constructieve manier aan de orde te stellen en hun klachten vinden vaak geen gehoor bij het management. De structurele elementen van overheidsorganisaties hebben zodoende een grote invloed op hoe professionals hun contacten met burgers vorm en inhoud geven. Dit type oorzaken ligt dus op een dieper niveau dan hierboven beschreven.



### **De cultuur binnen overheidsorganisaties**

De waarden, de houding van een organisatie en de mensen daarin bepalen het gedrag binnen een instelling. Dat kan bureaucratisch overkomen op mensen en nadelen opleveren – niet altijd zijn het de regels, de verantwoordingsstructuren of de procedures die de ruimte beperken. Uit een onderzoek naar de aanpak van multi-probleemgezinnen in 13 gemeenten bleek dat landelijke regels het leveren van maatwerk niet in de weg stonden. Het waren vooral de gewoontes van professionals die op den duur beleefd werden als regels. Men belemmerde zichzelf dus in de uitvoering van het werk en had niet meer door wat men zichzelf aandeed.<sup>19</sup> Soms is dat het gevolg van een gevoel van onveiligheid in het werk: professionals klampen zich dan uit angst om 'nat te gaan' vast aan zelfgemaakte regels. Maar ook zijn professionals zich soms eenvoudig niet bewust van de discretionaire ruimte die er bestaat of worden ze ontmoedigd deze te gebruiken. In ieder geval is er in deze gevallen geen sprake van structurele belemmeringen die leiden tot overbodige bureaucratie. Het zijn de culturele elementen in een organisatie die leiden tot waardeverlies.

### **Beleidsinstrumentenkeuze door de overheid**

Soms liggen de oorzaken nog veel dieper dan de structuur en cultuur van de organisatie zelf. De overheid kiest soms beleidsinstrumenten die niet noodzakelijk passen bij het op te lossen probleem of leiden tot het gewenste resultaat. Regulering van ongewenst gedrag leidt bijvoorbeeld soms tot extra lasten voor mensen die zich goed gedragen, terwijl zij die dat niet doen er niet door veranderen. Vaak leidt het niet bereiken van het te reguleren doel tot nog meer regulering met nog meer regels en minder effect. Een bekend fenomeen is de 'risico-regelreflex' waarbij de overheid en politiek reageren op incidenten met nieuwe of aangescherpte regels, puur om daadkrachtig over te komen. Op een fundamenteel niveau gaat het om de vraag of het ingezette beleidsinstrument (een regel, een subsidie, een voorlichtingscampagne, een belastingprikkel, een handhavingstrategie, enz.) bijdraagt aan datgene wat de overheid probeert te bereiken. Er zijn sterke indicaties dat bij een mismatch tussen de beleidsambitie en het beleidsinstrument de regeldruk sterk toeneemt. De oorzaken zijn niet de manier waarop het contact met de burger wordt vormgegeven of hoe de structuur of cultuur van de uitvoerende organisatie is. Het is niet de vraag of men de dingen goed doet, maar of men de goede dingen aan het doen is.

Overbodige bureaucratie manifesteert zich op veel verschillende manieren. Dat blijkt enerzijds uit de diverse perspectieven uit de wetenschappelijke literatuur die hierboven zijn geclassificeerd. Anderzijds zien we ook in de praktijk sterke aanwijzingen dat hardnekkige overbodige bureaucratie haar oorsprong zelden in één type oorzaak vindt. Zo heeft de Kafkabrigade veertien eerder onderzochte

*Burgers ervaren problemen in het contact met de overheid als zij het idee hebben dat de regelgeving van de overheid niet transparant is.*

cases onderworpen aan een analyse van de gevonden oorzaken. In alle veertien cases was er sprake van oorzaken op twee of meer analyseniveaus. Ook viel op dat in vergelijkbare cases (bijvoorbeeld de problemen met het opstarten van een horecagelegenheid in een grote stad) vaak zeer verschillende oorzaken waren: in het ene geval was er vooral sprake van structurele belemmeringen, in het andere geval was met name de houding van de ambtenaren het probleem. Dat duidt erop dat niet direct aan de symptomen af te lezen valt wat de oorzaken van de problemen zijn en welke interventies een oplossing kunnen bieden.

Ook het voorbeeld van de PGB-houders aan het begin van dit essay is door de Kafkabrigade onderzocht. De PGB-houders werden in de praktijk geconfronteerd met allerlei onduidelijkheden en papierwerk: duidelijk elementen in het contact met de overheid. Maar ook in de structuur zat een groot aantal problemen, zoals stroperige processen tussen organisaties en een gebrek aan coördinatie tussen Belastingdienst, UWV, SVB en zorgkantoor. Cultureel gezien was het probleem dat deze instanties zich vooral op hun eigen taak richtten, terwijl sommige kritische ambtenaren zeiden: “Wij kunnen de mensen wel als werkgever beschouwen, maar uiteindelijk zijn het gewoon mensen die veel zorg nodig hebben”. Uiteindelijk kwam de overbodige bureaucratie rondom het PGB voort uit ideologisch ingegeven politieke wil om ‘customer choice’ in te voeren: de burger moet zelf kunnen kiezen welke zorg hij inkoop. Dat verbetert de kwaliteit van de zorg, bevordert ‘eigen verantwoordelijkheid’ en scheelt bovendien twintig procent in de uitvoeringskosten<sup>20</sup>.

## De aard van overbodige bureaucratie: meervoudig gecompliceerd

In *Een Aardig Begin* merkten we al op dat hét probleem van overbodige bureaucratie niet bestaat, maar dat overbodige bureaucratie zich als een verscheidenheid aan soorten problemen voordoet: simpele, technische, politieke en complexe problemen. Zojuist zijn daar nog twee dimensies aan toegevoegd. Als eerste: de complicatie dat er verschillende perspectieven zijn op het waardeverlies dat overbodige bureaucratie in zich draagt. Met andere woorden: de waarde die verloren gaat is afhankelijk van het ingenomen perspectief. Als tweede: de complicatie dat de achterliggende oorzaken op verschillende analyseniveaus kunnen liggen. Elk analyseniveau vraagt om een bepaalde opmerksaamheid, een bepaalde theoretische lens om goed te kunnen zien wat de overbodige bureaucratie veroorzaakt.

Deze drievoudige complexiteit maakt duidelijk dat voor een grondige aanpak van overbodige bureaucratie een adequate diagnostiek nodig is. Er is lang met hagel op het probleem geschoten en af en toe was het raak. Maar juist daar waar de bureaucratie het meest hardnekkig en onwenselijk is, is het van belang beter te kijken wat het probleem precies is, wat de gevolgen ervan zijn en waar de oorzaken precies liggen. Alleen dan is het mogelijk te zoeken naar oplossingen die echt werken.

**Figuur 3: Vier analytische perspectieven op de aard en oorsprong van overbodige bureaucratie**

Analseniveau	Onderzoeksobject	Vooronderstelling	Bijdrage aan kennis
<b>Contact met de overheid</b>	Regels, verplichtingen, administratieve lasten, procedures, bejegening, discretionaire ruimte	Overbodige bureaucratie is het falen van de overheid om een goede klantervaring voor de burger tot stand te brengen.	Inzicht in en aandacht voor symptomen van de kwaal. Suggesties voor simpele verbeteringen van de klantervaring.
<b>Organisatiestructuur</b>	Organisaties, ketenprocessen, verantwoordingsmechanismen, institutionele arrangementen	Overbodige bureaucratie is het falen van de overheid om rationele instituties te ontwerpen en te managen.	Alternatieve organisatievormen, betere bedrijfsprocessen, institutionele hervorming.
<b>Organisatiecultuur</b>	Waarden, persoonlijkheden, houdingen en gedrag van individuen en groepen	Overbodige bureaucratie is het onvermogen van (groepen) mensen bij de overheid om te leren en te veranderen	Visies op menselijk potentieel, leren van fouten, veranderkunde en leiderschap.
<b>Beleidsinstrumenten-keuze</b>	Overheidsinterventie, beleidsdynamiek en (onverwachte) effecten in de samenleving.	Overbodige bureaucratie is het gevolg van onsuccesvolle pogingen van de overheid om de samenleving te controleren of te veranderen	Visies op governance, bestuursfilosofieën en sturingsparadigma's, nieuwe beleidsinstrumenten.

## Verwijzingen

- <sup>15</sup> Max Weber richtte zich overigens op bureaucratieën in zowel de publieke als private sector en niet puur op de overheid.
- <sup>16</sup> Tenzij je meent dat bureaucratie überhaupt een verkeerde organisatievorm is en er bijvoorbeeld geen georganiseerde overheid zou moeten zijn, maar dat standpunt laten we hier buiten beschouwing.
- <sup>17</sup> Het gaat mis als de bureaucratie niet meer de waarden hooghoudt of belichaamt die zij zegt te ondersteunen, zoals rationaliteit, rechtszekerheid en efficiency, maar deze waarden kapot maakt.
- <sup>18</sup> Ontleend aan onderzoek Motivaction in opdracht van ministerie van BZK en eigen voortgangsrapportages ministerie van BZK, Programma Regeldruk.
- <sup>19</sup> Kruijer, A.J., De Jong, J., e.a., De Rotonde van Hamed. Maatwerk voor mensen met meerdere problemen, Den Haag, Nicis Institute, 2008.
- <sup>20</sup> De ironie is dat in 2011 nu juist het PGB enorm beperkt wordt, omdat de regeling zo populair is dat de programma- en uitvoeringskosten nu juist veel te veel zijn toegenomen.



## 4. Naar een klinische benadering

*'What we need is a detached clinical approach rather than heated attacks, the delicate wielding of the scalpel, rather than furious flailing about with a meat ax'<sup>21</sup>*

Bijna 35 jaar geleden pleitte Herbert Kaufman, een gerenommeerd Amerikaans bestuurskundige, voor een meer klinische benadering van 'red tape'. Tot dan toe waren er vooral uitgebreide klaagzangen of oppervlakkige analyses gepubliceerd en het probleem werd er niet minder om. Ondanks ferme politieke beloftes en ambtelijke pogingen bleef de bureaucratie maar groeien. En daarmee de publieke verontwaardiging over het fenomeen. Met 'klinisch' bedoelde Kaufman een benadering die ontdaan was van te veel ideologische kleur en emotie. Een benadering die bovendien grondiger was in de diagnose en preciezer in de behandeling. En een benadering die respect had voor het feit dat de kwaal altijd complexer kan zijn dan de oplossingen die je voorhanden hebt.

Sinds Kaufman's publicatie zijn er nog veel klaagzangen en oppervlakkige analyses gepubliceerd. Er is veel met de vleesbijl geslingerd en weinig met het chirurgische mes gesneden. Dat heeft vooral te maken met het feit dat overbodige bureaucratie nog steeds wordt onderschat. Het probleem wordt te veel vanuit de symptomen benaderd (regeldruk, administratieve lasten, papierwerk) en te weinig vanuit de gevolgen (welvaarts- en rechtvaardigheidsverlies). Het wordt nog te veel gezien vanuit het perspectief van de individuele klant (of het totaal aan klanten) en te weinig vanuit het perspectief van de samenleving met daarin burgers met belangen. En de oorzaken worden nog te veel gezocht in de onvolmaakte vormgeving van contacten tussen burger en overheid en te weinig in de structurele en culturele oorzaken of de verkeerde keuze van beleidsinstrumenten. Kortom: het is hoog tijd dat we Kaufman's advies ter harte nemen en daadwerkelijk tot een klinische benadering van overbodige bureaucratie komen.

Generieke 'oplossingen' hebben weinig kans van slagen als een probleem te gevarieerd is in zijn oorzaken, gevolgen en verschijningsvormen. In een dergelijke situatie is het eerder van belang om een goed mechanisme te hebben dat hoofd- en bijzaken, oorzaken en gevolgen en beïnvloedbare en onbeïnvloedbare elementen van elkaar scheidt. Om in termen van de medische wetenschap te spreken: in plaats van massaal een 'medicijn' te verstrekken voor kwalen die in de verte op elkaar lijken is het beter om een standaard 'intake-gesprek' te ontwikkelen om per individu de juiste diagnose te stellen en maatwerk te leveren. Om een goede behandeling van een ziekte te kunnen vinden, worden in ziekenhuizen patiënten onderzocht, medicijnen uitgetest en diagnoseprotocollen aangepast. Daarbij wordt nooit vergeten dat het allereerste doel is om een individuele patiënt te genezen, maar dat om verder te komen het ook

nodig is om scherp en systematisch te leren van ontdekkingen in de populatie van patiënten. Een dergelijke benadering hebben we nodig bij de aanpak van overbodige bureaucratie in Nederland: leren op schaal van maatwerk in individuele gevallen. Dus niet over de gehele breedte generieke instrumenten inzetten die bijvoorbeeld regels schrappen, professionals meer ruimte geven, of administratieve lasten verminderen, maar op bepaalde gebieden, waar de overbodige bureaucratie het meest schadelijk en hardnekkig is, tot de bodem uitzoeken waar het vandaan komt en hoe het opgelost kan worden.

Dit essay heeft een aantal dimensies van het probleem besproken die behulpzaam kunnen zijn bij het ontwikkelen van zo'n klinische benadering, bijvoorbeeld als je onvoldoende weet van een probleem, als het probleem verschillende oorzaken lijkt te hebben en als je steeds weer wat anders ziet als je een andere invalshoek kiest. Dan is het nodig om een benadering te hanteren die met verschillende factoren rekening houdt. Bijvoorbeeld wanneer er onvoldoende bekend is over een probleem, wanneer het probleem verschillende oorzaken lijkt te hebben of wanneer bij verschillende invalshoeken de uitkomst steeds anders is. Als een arts een patiënt met klachten voor het eerst ziet, weet hij ook vaak nog niets over de kwaal of behandeling. Aan de symptomen kunnen verschillende kwalen ten grondslag liggen en artsen met verschillende specialismen interpreteren hetzelfde symptoom wellicht heel verschillend. Ze weten dat ze het beste procesmatig (stapsgewijs) te werk kunnen gaan, willen ze erachter komen wat de kwaal en een effectieve behandeling is. Artsen stellen daarom procesmatig een diagnose en zoeken vervolgens naar de meest effectieve behandelingsmethode(s). Immers, voor het behandelen van dezelfde kwaal zijn tal van methodes beschikbaar, die ingezet worden naar hun

vermogen de kwaal te verhelpen – liefst met zo min mogelijk bijwerkingen. Artsen gebruiken stappenplannen, checklisten en protocollen vanaf het eerste moment dat ze een patiënt zien tot het moment dat een patiënt – als dat mogelijk is - genezen wordt verklaard.

## Kenmerken van de klinische benadering

Het verminderen van overbodige bureaucratie draait om het procesmatig uitzoeken van wat precies het probleem is, om het vervolgens zo gericht mogelijk te kunnen behandelen. Bureaucratie ‘diagnosticeren’ en ‘behandelen’ is de terminologie die hierbij past. De ‘klinische benadering’ heeft twee voornaamste kenmerken:

- Het behelst een proces met verschillende stappen: identificeren, definiëren, diagnosticeren en behandelen;
- Het is probleemgericht in de zin dat het mensen, instrumenten (middelen) en politieke autoriteit etc. organiseert rondom specifieke problemen.

Bij een klinische benadering gaat het overigens niet om een protocol of handleiding. Het proces is ook geen lineair proces, waarbij stappen netjes worden afgesloten alvorens naar de volgende te gaan. In de praktijk lopen stappen door elkaar en verschillende stappen parallel. Zo kan iemand tijdens het behandelen bijvoorbeeld nieuwe overbodige bureaucratie ontdekken. Of er treden complicaties op, net als bij medische ingrepen. In de praktijk gebeuren soms dingen waar geen controle over mogelijk is. Deze procesmatige aanpak garandeert dan ook geen positief resultaat, maar het vergroot de kans erop. Het is een manier van *omgaan* met overbodige bureaucratie, niet noodzakelijk een wijze om die compleet op te lossen. Het is een hulpmiddel om grip te krijgen op een werkelijkheid van overbodige bureaucratie, die veel van de conventionele benaderingen ontgaan is.

### Identificeren en definiëren

Het proces begint met het identificeren en definiëren van overbodige bureaucratie. Het gaat hier om het herkennen van overbodige bureaucratie en om het beschrijven van de aard, het bereik en de betekenis ervan. Net zoals een ziekte wordt ontdekt nadat een patiënt zich met (soms vage) klachten meldt bij een arts, begint een onderzoek naar overbodige bureaucratie ook vaak met één of meer mensen die zich over iets beklagen. Zulke klachten worden meestal meteen opgemerkt, want er zijn steeds meer professionals en organisaties alert op.<sup>22</sup> Soms is een individuele klacht uniek, maar in ieder geval moet worden onderzocht of de klacht representatief is voor andere gevallen. Elke klacht moet serieus worden genomen, want je weet nooit wat

onder de oppervlakte ligt. Net zoals een onschuldig ogende moedervlek een symptoom kan zijn van levensbedreigende huidkanker, kan een simpele klacht over een onbegrijpelijk formulier bij nader onderzoek het gevolg blijken van een moeizaam politiek conflict waarvan de uitwerking ten onrechte naar de uitvoering is verschoven.

Overbodige bureaucratie kan overal voorkomen en zich op verschillende manieren manifesteren. Daarom vraagt de klinische benadering enerzijds een open blik en constante alertheid. Anderzijds zijn er bepaalde beleidsterreinen, bepaalde groepen burgers en bepaalde gebeurtenissen waar de kans op overbodige bureaucratie disproportioneel groot is. Net zoals hart- en vaatziekten zich vaker voordoen bij mensen met een hoog cholesterolgehalte en/of bloeddruk, krijgen burgers eerder te maken met overbodige bureaucratie naarmate ze meer contact hebben met de overheid.<sup>23</sup> Gerichter zoeken is noodzakelijk om problemen te identificeren.

Wanneer een geval van overbodige bureaucratie is geïdentificeerd, is de volgende uitdaging om te definiëren *wat* precies het probleem is. Is er sprake van een materieel of immaterieel waardeverlies? Een verlies voor het individu of voor de gemeenschap? Mensen, zoals gezegd, definiëren problemen op verschillende manieren en vanuit verschillende perspectieven. Wat voor de één een probleem is, is het voor de ander niet, of zelfs een groot goed. Om overbodige bureaucratie te diagnosticeren en behandelen, moet er met de betrokkenen een soort van consensus over het probleem worden bereikt.<sup>24</sup> Wie is betrokken bij het probleem? Wie hebben er last van de overbodige bureaucratie? Op welke manieren manifesteert het probleem zich?

### Diagnosticeren

Wanneer er een bepaalde mate van overeenstemming is, kan de zoektocht naar oorzaken beginnen. Het is belangrijk om niet vanuit enkelvoudige instrumenten naar problemen te kijken, maar vanuit meerdere diagnosekaders. Wanneer één instrument wordt gebruikt, is (impliciet) al een perspectief gekozen. Iemand die het standaardkostenmodel hanteert, zoekt naar administratieve lasten, terwijl de Kafkabrigade bijvoorbeeld zoekt naar complexe bureaucratie waar meerdere organisaties bij betrokken zijn. Wordt echter gekeken vanuit het probleem zoals het zich voordoet, dan begint iemand in beginsel neutraal, om vervolgens met alle beschikbare instrumenten een integraal beeld te krijgen. Op die manier zie je meer en kom je uiteindelijk tot een scherpere diagnose.<sup>25</sup> Daarvoor kunnen de vier dimensies van overbodige bureaucratie uit hoofdstuk 2 behulpzaam zijn. Doel van deze stap is uiteindelijk om het probleem volledig te ontrafelen, om uit te komen bij diagnoses van oorzaken van specifieke problemen, die behandelbaar zijn.

Bij het ontrafelen moeten symptomen en oorzaken goed worden onderscheiden, evenals directe oorzaken en dieperliggende mechanismen. Stel bijvoorbeeld dat een horecaondernemer ondervindt dat zijn keukenvloer glad moet zijn volgens regels van de Voedsel en Waren Autoriteit die op hygiëne controleert, maar ruw moet zijn volgens de regels van de Arbeidsinspectie, die op een veilige werkomgeving voor werknemers controleert. Een symptoom van dat probleem is dat de ondernemer zich in een bureaucratische Catch-22 situatie bevindt: hij kan onmogelijk tegelijk aan de tegenstrijdige regels voldoen. Een directe oorzaak kan zijn dat organisaties de regels voor vloeroppervlakte niet op elkaar hebben afgestemd. Maar een dieperliggende oorzaak kan het uitblijven van een duidelijk politiek besluit zijn over de vraag wat belangrijker is: de volksgezondheid of bescherming van werknemers? Het symptoom bestrijden door bijvoorbeeld één van de regels te schrappen, of controlerende ambtenaren bevoegdheid te geven om ruimhartig met de regels om te gaan, raakt niet altijd aan de dieperliggende oorzaken.<sup>28</sup>

### Behandelen

De cruciale laatste stap van het proces is uiteraard de overbodige bureaucratie te behandelen. Dat is niet eenvoudig, want net zoals hetzelfde symptoom verschillende oorzaken kan hebben, zijn er voor ogenschijnlijk hetzelfde probleem soms verschillende oplossingen mogelijk of nodig. Soms is de oplossing het aanpassen of schrappen van een regel en soms volstaan betere werksafspraken op de werkvloer. Soms kan een formulier simpeler of de informatie op een website duidelijker. In andere gevallen schuilt de oplossing in het herontwerpen van bedrijfsprocessen door een hele keten of in de ontwikkeling van een beter ICT-systeem. En soms zit de oplossing in een fundamentele heroverweging van wat de overheid probeert te bereiken. Het succes van oplossingen hangt af van veel factoren, die kunnen spelen op diverse niveaus (wij onderscheiden in ieder geval contact met de overheid, structuur, cultuur en keuze van beleidsinstrumenten). Soms is een oplossing voor een lokaal probleem, in een bepaalde gemeente of uitvoeringsorganisatie, een veelbelovende verbetering voor vergelijkbare gevallen op andere plekken. In die gevallen is het zinvol om de oplossing op te schalen. Dat werkt echter alleen als de verbetering een oplossing is voor problemen die *overal* spelen. Uit analyse van cases van de Kafkabrigade bleek dat de oplossing van een vergelijkbare case niet altijd overdraagbaar is op een andere case. Overbodige bureaucratie die aan de oppervlakte identiek lijkt, kan heel verschillende oorzaken hebben en is dus ook niet op dezelfde manier te behandelen.

En er zijn nog meer complicerende factoren. Stel dat tegenstrijdige regelgeving het resultaat is van jarenlange strijd tussen politieke partijen en belangengroepen. In dat geval zal het lastig zijn de oorzaak van de overbodige

Het gaat hier om het herkennen van overbodige bureaucratie en om het beschrijven van de aard, het bereik en de betekenis ervan

bureaucratie te verhelpen, want daarvoor moet lang bevochten en geïnstitutionaliseerd beleid gewijzigd worden. Ook moeten politieke keuzes worden gemaakt. De oplossing zou dan kunnen bestaan uit het beter omgaan met tegenstrijdige regelgeving door bijvoorbeeld de discretionaire ruimte van ambtenaren te vergroten. En als laatste spelen uiteraard de beschikbaarheid, betaalbaarheid, praktische mogelijkheden en politieke haalbaarheid van oplossingen een rol. En dan is het nog maar afwachten of er geen onverwachte of ongewenste neveneffecten zijn. Het is daarom ook maar de vraag of overbodige bureaucratie echt 'opgelost' kan worden. In sommige gevallen zullen we moeten proberen er zo goed en zo kwaad als het gaat mee te leven.

## De klinische benadering in de praktijk

Nederland is in meerdere opzichten een voorloper op het gebied van de bestrijding van overbodige bureaucratie: in de rankings van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Wereldbank staan we al jaren hoog en is een stijgende trend waar te nemen. Ook wordt Nederland geroemd om zijn innovatieve aanpak: het standaardkostenmodel voor het meten van administratieve lasten werd door de OESO omarmd en door vele landen overgenomen. De informele aanpak met de inzet van mediationvaardigheden won meerdere prijzen. Op de internationale conferentie Trends in Troubleshooting, in november 2010 in Utrecht, prezen internationale deskundigen de variëteit aan instrumenten die zijn ontwikkeld en worden ingezet.

Het zou evenwel onverantwoordelijk zijn om tevreden achterover te leunen. Er is weliswaar al veel overbodige bureaucratie opgeruimd, maar het werk is verre van klaar. Enerzijds komt er vaak nieuwe bureaucratie bij en anderzijds zijn er nog steeds domeinen waar burgers en professionals erg ongelukkig worden van het papierwerk, de regeldruk, de administratieve lasten, de wachttijden etc. We moeten daar, zoals eerder betoogd in dit essay, niet alleen naar kijken vanuit de ontevredenheid van de burger als klant of rechthebbende, maar ook vanuit maatschappelijk perspectief. Beleid wordt effectiever, uitvoering wordt goedkoper en het vertrouwen in de overheid neemt toe als we structureel afrekenen met overbodige bureaucratie. Door de goede instrumenten voor diagnose en behandeling zijn we in principe in staat om ook de meer hardnekkige vormen daarvan aan te pakken. Maar daarvoor is wel meer nodig dan een voorzichtige, vriendelijke inzet van instrumenten. Een klinische benadering door ambtenaren werkt alleen als die vergezeld gaat van meer politieke

sturing. Politici moeten zich meer bewust worden van het politieke karakter: het aanpakken van het probleem heeft te maken met het articuleren en afwegen van waarden. Ambtenaren kunnen politici in staat stellen steviger te sturen door hen te voorzien van voorbeelden, metingen, analyses en suggesties. De beschreven klinische benadering in dit essay benadrukt vanuit welke perspectieven en dimensies ambtenaren politici kunnen voorzien van voorstellen voor verbetering en handvatten voor sturing.

Wanneer bijvoorbeeld niet alleen het welvaartsverlies, maar ook het rechtvaardigheidsverlies wordt meegenomen in de overweging, krijgt de aanpak van overbodige bureaucratie niet alleen een materiële connotatie (tevredenheid van de burger als klant), maar ook een immateriële dimensie (de burger als rechthebbende). En wanneer naast het individuele perspectief ook het maatschappelijk perspectief wordt meegenomen, wordt niet alleen zichtbaar wat er verloren gaat door overbodige bureaucratie, maar ook wat er te winnen valt bij een structurele aanpak. Een klinische benadering van het probleem, waarbij vanuit deze perspectieven heel precies gekeken wordt naar de oorzaken en gevolgen, helpt daarmee gericht en dwingender te sturen op oplossingen.

### De capaciteitsvraag: wie kunnen hiermee aan de slag?

Het verminderen van overbodige bureaucratie gaat niet vanachter een bureau. Ook zijn daar allerlei verschillende mensen voor nodig: (mede-)ambtenaren, burgers en professionals. Je kunt overbodige bureaucratie niet vóór mensen verminderen, je moet het mét ze verminderen. Al deze mensen hebben namelijk unieke kennis, ervaring en perspectieven die nodig zijn om een probleem in zijn alomvattendheid te leren kennen. Soms wisten burgers bijvoorbeeld in de Kafkabrigade-cases ironisch genoeg beter hoe organisaties wel of juist niet samenwerkten, dan de organisaties zelf. Kennis en ervaring zit overal; je kunt er pas gebruik van maken als je de mensen die die kennis en ervaring bezitten er ook echt bij betreft. Oplossingen voor de veelzijdige en gelaagde problemen van overbodige bureaucratie vergen idealiter teams van mensen met gemengde achtergrond. Het gaat daarbij om mensen met verschillende expertise en achtergronden (burgers, uitvoerders en beleidsmakers), maar ook om mensen die op verschillende afstanden van het probleem staan (lokaal, provinciaal, rijksoverheid). Overbodige bureaucratie is een maatschappelijk probleem dat de rijksoverheid niet alleen kan oplossen. Wel kan zij investeren in de capaciteit om de klinische benadering zo succesvol mogelijk te maken door gemengde teams van ambtenaren (rijk, gemeentes, uitvoering, toezicht) verantwoordelijk te maken voor het stellen van diagnoses samen met burgers en professionals en het strategisch adviseren van bewindspersonen voor interventie op het juiste niveau.



### **De instrumentenvraag: waar kunnen we mee aan de slag?**

De klinische benadering vereist niet alleen de inzet van verschillende mensen met verschillende achtergronden, maar ook een integrale inzet van verschillende instrumenten. Integraal wil zeggen dat instrumenten voor de diagnose en behandeling in onderlinge samenhang worden ingezet. Het kunnen de vier instrumenten zijn uit *Een Aardig Begin*, maar het kunnen ook andere, geïmproviseerde, instrumenten zijn. Het identificeren en definiëren van overbodige bureaucratie is gebaat bij een combinatie van kwantitatieve instrumenten (zoals het standaardkostenmodel) en kwalitatieve instrumenten (zoals lessen die getrokken kunnen worden uit de informele aanpak). Het stellen van diagnoses is gebaat bij instrumenten die de ervaringen van burgers maximaal gebruiken (zoals analyses van sociale media, burgerpanels en meldpunten) en instrumenten die de analyse en oplossingscapaciteit van professionals stimuleren (zoals de Kafkabrigade). Belangrijker nog dan de vraag welke instrumenten worden ingezet, is dat er steeds kritisch wordt gekeken of een probleem écht is opgelost. Is de oorzaak van de overbodige bureaucratie aangepakt of is er slechts aan symptoombestrijding gedaan? Net als een arts die verschillende methodes hanteert om te kijken welke bij een patiënt aanslaat, veranderen we de aanpak als hij niet werkt.

### **De impactvraag: hoe kunnen we hier iets mee bereiken?**

Ten slotte belanden we aan bij een belangrijk punt waar *Een Aardig Begin* mee eindigde, en waarmee dit essay begon: het gebrek aan aansluiting van pogingen om overbodige bureaucratie te verminderen op daadwerkelijke politieke besluitvorming. Zoals in dit essay meermaals is beargumentteerd en geïllustreerd stuit je bij de aanpak van overbodige bureaucratie vroeger of later op afwegingen tussen waarden, het beslechten van belangenconflicten en het uitoefenen van macht – kort gezegd, op politiek. Daar moet daarom focus, toewijding en échte wil zijn om overbodige bureaucratie aan te pakken (waar dat in het verleden alleen met de mond werd beleden). Daarbij geldt: wie zich overal op richt, richt zich nergens op.

Nieuwe politieke keuzes zijn nodig voor een beperkt aantal bureaucratistische problemen die door specifieke groepen mensen in specifieke gebieden worden ervaren. Dat betekent dat de politiek selecteert en zich blijvend verbindt aan de aanpak. Pas als de politiek thuisgeeft wanneer ambtenaren bij de aanpak van bureaucratie op waardeconflicten en weerstand stuiten, treedt een mechanisme in werking om de bureaucratie weer te laten functioneren in overeenstemming met de waarden waarvoor ze bedoeld is.

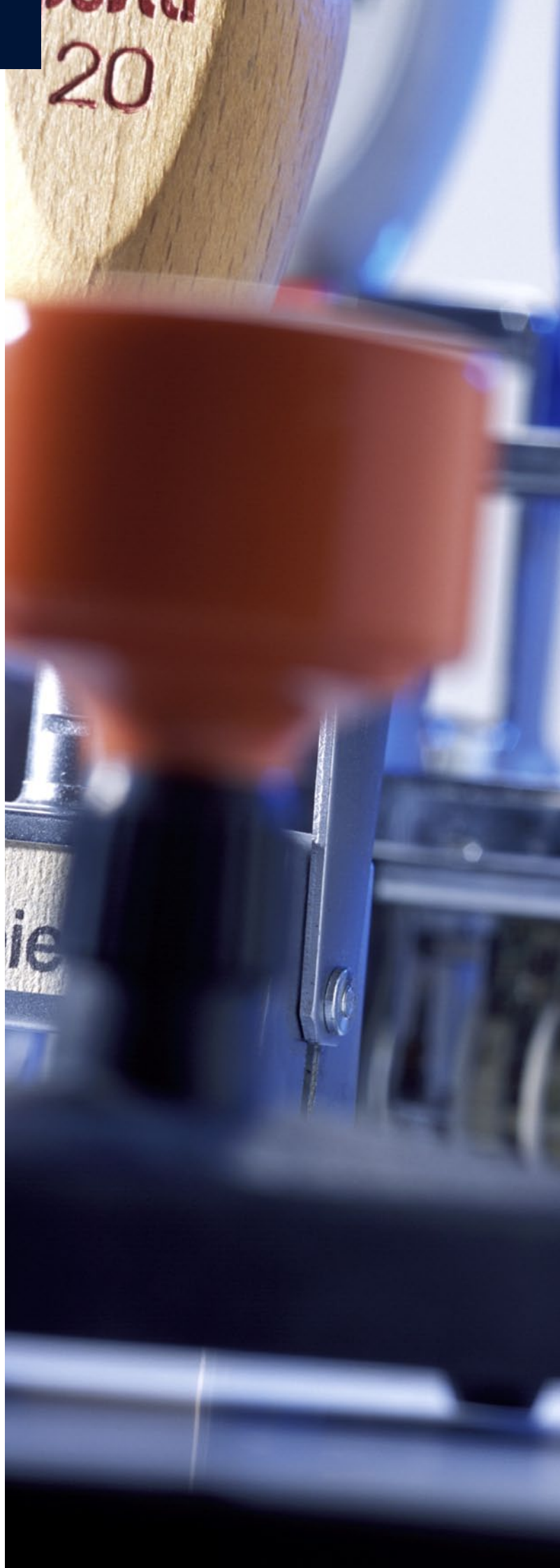
## Verwijzingen

- <sup>21</sup> Herbert Kaufman, *Red Tape: Its Origins, Uses and Abuses*, 1977, p. 98
- <sup>22</sup> Denk aan het meldpunt lastvandeoverheid.nl, de Kafkabrigade, de ombudsman, enzovoort. De inzet van mediationvaardigheden is bijzonder omdat het zelfs een preventieve werking heeft: het voorkomt overbodige bureaucratie voordat het ontstaat. Overbodige bureaucratie is, zoals betoogd, deels perceptie. Het is daarom belangrijk om klachten serieus te nemen, al is het maar omdat mensen bureaucratie als minder belastend ervaren wanneer ze er hun beklag over kunnen doen.
- <sup>23</sup> Ter aanvulling op dit punt: TNS Nipo deed het 'Onderzoek naar de kwaliteit van de Overheidsdienstverlening' (augustus 2010) en constateerde dat de feitelijke administratieve last van burgers het hoogst is op die terreinen waar sprake is van omvangrijke wetgeving, hoge uitvoeringskosten en waarbij vaak meerdere overheidsinstellingen betrokken zijn. Dit zijn ook vaak de punten waar mensen met veel contact met de overheid, vanwege hun persoonlijke situatie bijvoorbeeld omdat ze zorg nodig hebben of een uitkering, van aangeven dat ze ontevreden zijn. Daarnaast veroorzaakt wetgeving omtrent reisdocumenten, wegverkeer (APK en rijbewijs) en verbouwen en verkopen van woningen nog veel (kwantitatieve) regeldruk. In termen van domeinen zit de meeste regeldruk in burgerzaken, sociale zekerheid, belastingen en overdracht van huizen. De beleefde regeldruk van burgers wordt bepaald door het aantal contacten met de overheid, door de omvang van de ketens waarmee zij te maken hebben en door de perceptie die zij hebben op de overheid als geheel (Motivation, Beleving regeldruk en overheid, juli 2011).
- <sup>24</sup> Om de analogie met de geneeskunde terug te halen: ook artsen verschillen regelmatig van inzicht over welke kwaal een patiënt nu precies heeft, en of er überhaupt wel sprake is van een kwaal. Depressie of ADHD zijn bijvoorbeeld 'moderne' kwalen, die artsen op zeer verschillende manieren beschouwen en behandelen.
- <sup>25</sup> Dat betekent niet dat het verboden is om bijvoorbeeld Kafkabrigadier te zijn en als zodanig een bepaald perspectief te hebben. Ter vergelijking: artsen hebben ook hun specialisme. Het is alleen belangrijk reflectief te zijn, te beseffen dat je kijkt vanuit dat perspectief en ook andere perspectieven in ogenschouw te nemen. Goede artsen verwijzen immers ook door naar andere specialisten.
- <sup>26</sup> Zie ook: Steen, M. van der, Twist, M. van (2008). *Repertoires voor regelreductie: De goede bedoelingen voorbij. Een essay in opdracht van de Commissie Lemstra (Commissie Innovatie Openbaar Bestuur)*.

# Literatuur

- Albrow, P** (1970) *Bureaucracy*, MacMillan, London
- Bardach and Kagan** (1982) *Going by the Book. The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Transaction publishers, New Jersey.
- Barzelay, M.** (1992) *Breaking through Bureaucracy. A New Vision for Management in Government*, University of California Press, Berkeley
- Bozeman, B.** (2000), *Bureaucracy and Red Tape*, Prentice Hall, New York
- Crozier, M.** (1964) *The Bureaucratic Phenomenon*, University of Chicago Press, Chicago
- De Jong, J., A. Zuurmond, J. van den Steenhoven en L. van der Meulen** (2009) *Kafka in de polder: handboek voor het opsporen en oplossen van overbodige bureaucratie*, SDU, Den Haag
- De Jong, J., A. Zuurmond** (2010), *Een Aardig Begin, De aanpak van overbodige bureaucratie van 2003-2010*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag
- De Jong, J. en G. Rizvi** (2008), *The State of Access, Success and Failure of Democracies to Create Equal Opportunities*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- De Jong, S.** (2009) *De lastige burger. Dienstverlening in een tijd van ontbrekend burgerschap*, Uitgeverij Van Duuren, Den Haag
- Hoogwout** (2010) *De rationaliteit van de klantgerichte overheid*, Reunion, Nieuwegein
- Howard, P.** (1994) *The Death of Common Sense*, Random House, New York
- Kaufman** (1977) *Red Tape. Its Origins, Uses and Abuses*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- Kruiter, A.J., J. De Jong** (2008), *et.al De Rotonde van Hamed. Maatwerk voor mensen met meerdere problemen*, Nicis, Den Haag
- Kruiter, A.J.** (2011) *Mild despotisme. De hedendaagse democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*, Van Gorcum, Assen
- Lipsky, M.** (1984) *Street Level Bureaucracy*, Russell Sage, New York
- Mashaw, J** (1985) *Bureaucratic Justice. Managing Social Security Disability Claims*, Yale University Press, New Haven
- Merton, R.** (1952), *Bureaucracy. A reader*, Free Press, New York
- Motivaction** (2011), *Regeldruk - Een kwalitatief onderzoek naar de perceptie van overheid en regeldruk vanuit de overheid*, Ministerie BZK, Den Haag
- OECD** (1999) *Regulatory reform in the Netherlands: government capacity to assure high quality regulation*, OECD, Paris
- OECD** (2003) *From red tape to smart tape*, OECD, Paris
- OECD** (2007) *Administrative simplification in the Netherlands*, OECD, Paris
- Steen, M. van der, Twist. M. van** (2008). *Repertoires voor regelreductie: De goede bedoelingen voorbij. Een essay in opdracht van de Commissie Lemstra (Commissie Innovatie Openbaar Bestuur)*.
- TNS/NIPO** (2010), *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening*, Amsterdam
- Wilson, J.Q.**, *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*, Basic Books
- Zuurmond, A. en J. De Jong** (2010) *De professionele professional. De andere kant van het debat over ruimte voor de professional*, ministerie BZK, Den Haag





*Dit is een uitgave van:*  
Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Programmadirectie Dienstverlening, Regeldruk en  
Informatiebeleid

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
E-mail: [Real@minbzk.nl](mailto:Real@minbzk.nl)  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)  
[www.e-overheid.nl](http://www.e-overheid.nl)

© September 2011 | ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties