

DE BELEIDSPARADOX: HOE REGELS HUN EIGEN NALEVING VERHINDEREN.

MAX VISSER



Elke burger wordt geacht de wet te kennen en na te leven, zo luidt een welbekend adagium. Maar wat indien er zoveel wetten en regels zijn dat deze menselijkerwijs nauwelijks meer alle kenbaar zijn? Wat als de wetten verschillende en zelfs tegengestelde eisen aan het gedrag van burgers stellen? Dit artikel bevat een korte beschouwing over de veelheid van regels, de daaruit voortvloeiende beleidsparadox en de uitdaging, welke er voor liberalen ligt.

REGELS, REGELS

Behalve één van de dichtstbevolkte is Nederland waarschijnlijk ook één van de 'dichtstberegelde' landen van de wereld. Niet alleen is de hoeveelheid regels immens, ook de reikwijdte daarvan lijkt bijna oneindig. Weinig gebieden van het dagelijks leven ontsnappen aan de aandacht van de wet- en regelgevers. Op het eerste gezicht lijken deze regels van Nederland een geordend en georganiseerd geheel te maken. Bij nadere beschouwing kleven er belangrijke nadelen aan de regeldichtheid in dit land. Ter illustratie enkele voorbeelden uit de recente dagbladders.

Het eerste en meest tragische voorbeeld wordt gevormd door de discotheekbrand in Volendam. Hoewel in deze zaak een forse eigen verantwoordelijkheid van de betrokken horecaondernemer kan worden vastgesteld, blijkt er meer aan de hand te zijn. Naar voren is gekomen dat horecaondernemers in de praktijk met meer dan 130 wetten en regels rekening dienen te houden. Het toezicht op de correcte naleving daarvan ligt in handen van verschillende instanties die echter allesbehalve eenduidige eisen stellen. Zoals één ondernemer het uitdrukt: 'De wirwar aan regelgeving is te groot. Iedere wet heeft zijn eigen inspectie, eigen controleurs en handhavers. En alle-

maal komen ze met andere instructies. Wet A zegt dat ik linksom moet en wet B rechtsom.'¹

Op beleidsterreinen die zich in een nog grotere overheidsaandacht dan de horeca mogen verheugen, is de regeldichtheid zo mogelijk nog groter. Zorg en onderwijs zijn twee kenmerkende gebieden. Zo schrijven Groot en Maassen van den Brink over het zorgbeleid: 'Een belangrijke reden, waarom de gezondheidszorg in Nederland niet oplevert wat de betrokken partijen er van verwachten, is de financieringsstructuur. De financiering van de gezondheidszorg heeft geleid tot veel wet- en regelgeving. Die belemmert dat de zorg doelmatig en klantvriendelijk functioneert.'²

Het onderwijs in Nederland is een derde voorbeeld van dichte beregeling. In een afscheidsinterview zegt de scheidende inspecteur-generaal Onderwijs, Mertens, over zijn eigen departement: 'In de praktijk sturen we scholen nog altijd van achteren, van voren, van onderen en van boven... De overdaad aan regels heeft het personeel apathisch gemaakt... Wij hebben mensen in het onderwijs systematisch hun verantwoordelijkheid ontnomen. Wij zeiden eigenlijk: het zit wel goed, wij hebben voor u gedacht. Dat is fataal.'³

Een laatste voorbeeld komt uit het grote stedenbeleid. In een voormalige crisiswijk in Zwolle worden de problemen succesvol aangepakt door middel van een 'onorthodoxe aanpak'. Het blijkt dat de leefbaarheid van de wijk wordt vergroot door allerlei regels met betrekking tot woningtoewijzing, schoolhuisvesting en winkelvestiging buiten werking te stellen. Volgens de toenmalige burgemeester Franssen 'is het soms beter de regels opzij te zetten, mits je een helder concept hebt en het beleid is geaccordeerd door de gemeenteraad.'⁴

Mensen die rechtstreeks (als werknemer, onderne-

mer of cliënt) te maken hebben met de uitvoering van beleid op terreinen als justitie, sociale zaken en ruimtelijke ordening laten zich in de media veelvuldig in soortgelijke termen uit.

DE BELEIDSPARADOX

Deze min of meer anekdotische voorbeelden kunnen in een meer bestuurswetenschappelijk kader worden geplaatst en aldus beter worden begrepen.

Vanuit de bestuurskunde is de 'wet van afnemende beleidseffectiviteit' afkomstig, welke nader inzicht biedt in bovenstaande materie. Door middel van wetten en beleidsregels tracht de (nationale en lokale) overheid het gedrag van burgers te sturen en te beïnvloeden. Sommige regels sluiten beter aan op de leefwereld van de burgers dan andere. Geleidelijk leren burgers zich te onttrekken aan die overheidssturing, welke door hen als ongewenst wordt beschouwd. De overheid leert echter ook en reageert hierop met een intensivering van het bestaande beleid. Dit ontlokt op haar beurt nieuwe leerprocessen bij de burgers, waarop de overheid wederom nieuwe maatregelen aan bestaande toevoegt (beleidsaccumulatie). Ook hieraan leren burgers zich weer te onttrekken, totdat aan het eind van dit cyclische proces het gehele beleidsgebouw onder zijn eigen gewicht instort (beleids crisis).⁵

De kern van de wet van afnemende effectiviteit wordt gevormd door de destructieve invloed, welke uit kan gaan van elkaar tegenstrevende regels, vooral wanneer deze door negatieve sancties worden gehandhaafd. Vanuit de klinische en experimentele psychologie is bekend dat personen die gedurende langere tijd aan tegengestelde eisen aan hun gedrag worden blootgesteld, waarbij die eisen door middel van (dreiging met) straffen worden gehandhaafd en waarbij die personen zich niet of nauwelijks aan de situatie kunnen of willen onttrekken, allerlei symptomen van stoornis kunnen gaan vertonen, zoals vermijdingsdrang, angst, agressie, stress en andere reflexmatige 'vecht of vlucht'-reacties.⁶ Vooral sectoren, waarin mensen vanuit een zeker idealisme werken (zoals zorg en onderwijs), lijken kwetsbaar in dit opzicht. Men ziet hier relatief veel ziekte, uitval en demotivatie onder zittend en potentieel nieuw personeel.

Bovengenoemde processen verschaffen nader inzicht in wat 'de beleidsparadox' kan worden genoemd. Hoe

meer regels er worden uitgevaardigd, hoe groter de kans dat deze met elkaar conflicteren, hoe groter de kans dat deze regels niet kunnen (en dus niet zullen) worden nageleefd. Burgers die verstrikt raken in een web van elkaar tegensprekende, door sancties ondersteunde gedragsvoorschriften zullen in toenemende mate 'vecht of vlucht'-reacties gaan vertonen, teneinde zich aan de regels te onttrekken.

EEN LIBERALE UITDAGING

In het voorkomen van de beleidsparadox ligt een belangrijke politiek-bestuurlijke uitdaging. Tot nu toe is de primaire politieke aandrift: indien de overheid iets wil regelen in de samenleving, dan maakt zij een nieuwe wet. Waar het aan naleving schort, daar dient de overheid de regels krachtig te gaan handhaven.⁷ De beleidsparadox vereist dat precies in omgekeerde richting wordt gedacht: wie iets wil regelen in de samenleving schaft wetten en regels af. De verkokerde werkwijze van controlerende inspecties en diensten blijkt evenzeer een desastreuze invloed te hebben. Hoe meer en ongecoördineerd er wordt gecontroleerd, hoe minder beleid *de facto* wordt uitgevoerd.

Voor liberalen ligt hier een bijzondere uitdaging. Als enige politieke stroming heeft het liberalisme immers de vrijheid en zelfbeschikking van het individu hoog in het vaandel staan. Burgers dienen, zo weinig mogelijke gehinderd door regels, hun persoonlijke levenspad uit te kunnen stippelen. Uiteraard ontkennen liberalen niet dat bepaalde regels nodig zijn ter elementaire regulering van maatschappelijke processen. De huidige regeldrift brengt echter in toenemende mate het tegendeel totstand: hoe meer regels, hoe groter de kans op regelloosheid. Aan liberalen de taak de beleidsparadox op te lossen!⁸

NOTEN

1. Aangehaald in E. de Visser, 'Voor elke wet een inspectie', in: *De Volkskrant*, 10 januari 2001.
2. W. Groot en H. Maassen van den Brink, 'Gezondheidszorg is bodemloze put', in: *De Volkskrant*, 11 januari 2001.
3. Geciteerd in: X. van Gelder en M. Vermeulen, 'Verstarring op school', in: *De Volkskrant*, 13 januari 2001.
4. J. Groen, 'Zet soms regels opzij in achterstandswijk',

- in: *De Volkskrant*, 26 januari 2001.
5. Zie: R.J. in 't Veld, 'Het leervermogen van de overheid', in: M.A.P. Bovens, W. Derksen en W.J. Witteveen (red.), *Sturing van de samenleving. Conferentie over 'Het schip van staat'*, Zwolle 1986 en R.J. in 't Veld en P. van der Knaap, *Dynamische bestuurskunde*, Den Haag 1994, pp.62 e.v.
 6. Deze constellatie van factoren wordt in de psychologie aangeduid als 'dubbele binding'. Zie daarover verder M. Visser, 'Communicatieprocessen op de werkvloer', *M&O, Tijdschrift voor Management & Organisatie*, jrg.53, nr.5, 1999, pp.30-42.
 7. Deze aandrift is treffend verwoord door minister De Vries van Binnenlandse Zaken: 'De overheid moet

streng zijn en burgers moeten daarop kunnen vertrouwen... Te veel regels? Dat probleem wordt naar mijn smaak grenzeloos overdreven... Al die regels en wetten moeten er natuurlijk zijn.' Aangehaald in F. Poorthuis en F. van Veen, 'De Vries: stop gedoogbeleid onveilige cafés', in: *De Volkskrant*, 25 januari 2001.

8. Zie in deze zin ook H.F. Dijkstal, 'Democratie kan geen jukebox zijn met ieders favoriete liedje', in: *De Volkskrant*, 23 januari 2001.

Dr. M. Visser is als docent verbonden aan Nijmegen Business School en tevens lid van de algemene redactie van Liberaal Reveil.