

Inhoud

Proloog 9

1 WAT DOEN WE ZE AAN, ONZE KINDEREN? 19

- De Inholland-affaire. Reuzensprong in het regelcircuit 22
- Gedonder aan de HU. De ongecontroleerde controleur 26
- Gedoe rond een dochter. Tussen regelgeving en willekeur 29
- Overall hetzelfde gedonder. Kleuters kleuteren niet (meer) 34
- Dédain voor de veldwerker. Verbureaucratisering alom 38
- Onze kinderen van de rekening. Malaise in de jeugdzorg 43
- Boekhouders, regels en rapporten. Paperassenratie 48

2 BUREAUCRATIE ZIT DIEP IN ONZE HAARVATEN 54

- Ademen doet stikken. Over de ambivalentie van regels 57
- Uit eigen ervaring. Hink-stap-val in het gezondheidscircuit 61
- Ziek en niet-ziek. Hoe dan ook product op een vragenlijst 64
- De vaderlandse Republiek. Een aangeharkt bloemperk 69
- Ieder voordeel heb z'n nadeel. De consensussamenleving 71
- Protocolitis. Ik heb het ook niet bedacht, zo zijn de regels 76
- Internationale vergelijking. Kort postscript vanuit Spanje 77
- Het roer moet om. Blijvend gedoe in de gezondheidszorg 80
- 'Ik word hier gek'. Meer regels leiden tot personeelstekort 82
- Vaderlands regelcircuit. Verpleegtaresse of secretapleeg? 84

3 ONZE VOORTVARENDE REGULERING VAN REGELS 89

- 1 km A4 en andere verontrustende cijfers. Mesjokke zorg 93
- Perpetuum mobile idioticum*. Een paar mogelijke oorzaken 97
- De eerste koe bij de horens. Lubbers laat het er niet bij zitten 100
- Dan heel de kudde bij de horens. Veertig jaar deregulering 105
- Hoe kan dat nou: dat deregulering tot meer regels leidt? 111
- Almaar groter. Syndroom van een achterhaalde moderniteit 113
- Contradictio in terminis. De neoliberale verzorgingsstaat 118
- Demodictatuur. Een vergelijking met de Verenigde Staten 123
- Mild despotisme. Procrustes als zachte heelmeeester 128

4 DE BETREKKELIJKE VOORDELEN VAN DIGITALISERING 131

- Van de regen in de drup. Streng formalisme bij het UWV 134
- Digitale transformatie. Heel veel nut, maar hoeveel nadeel? 138
- Macht van het systeem. Met de mens tussen wal en schip 144
- Digitale formulieren. Het geheel is meer dan de som der delen 147
- Systemen zijn dom. En andere nadelen van automatisering 152
- Algoritmen. Leven als uitkomst van een onverbiddelijke logica 155

5 ONSZELF AAN DE EIGEN HAREN UIT HET MOERAS TREKKEN 161

- Waaier aan initiatieven. Organisaties tegen overorganisatie 163
- Kantelt Nederland? Of blijft het vooral bij goede initiatieven? 168
- Als Wikipedia. Eigen macht als vertrekpunt van organisatie 171
- Zelfsturing. Kleuren buiten de lijnen, roeien tegen de stroom 174
- Drie bezwaren tegen grootschaligheid. En platforms als haven 178
- Glocaliseren. Op zoek naar verkleining in een groeiende wereld 181
- Wantrouwen troef. Gevolg van een afnemende menselijke maat 184

Wat we allemaal uit ervaring wel weten: dat vertrouwen werkt 187
We zijn sociale wezens. Onze behoefte aan een persoonlijke band 189
Vertrouwen kent risico. Maar optimisme is een morele noodzaak 193

Epiloog 195

Verantwoording 203

Proloog

Je kan het niet beter zeggen dan Charles Dickens meer dan honderdvijftig jaar geleden deed in de duizendmaal geciteerde beginregels van *A Tale of Two Cities*. ‘Het was de beste der tijden, het was de slechtste der tijden, het was de eeuw van wijsheid, het was de eeuw van dwaasheid, het was het tijdvak van het geloof, het was het tijdvak van ongeloof, het was het jaargetijde van het licht, het was het jaargetijde van duisternis, het was de lente van de hoop, het was de winter van de wanhoop.’

Kortom, het gaat goed én het gaat slecht met Nederland – heel goed, maar misschien ook wel heel slecht.

Het gaat goed met Nederland omdat we een van de rijkste en, zoals wij zelf ook aangeven, een van de gelukkigste landen ter wereld zijn. Zie ter illustratie het rapport *De staat van Nederland* van het SCP uit december 2017, de *Monitor Brede Welvaart* van het CBS uit mei 2018 en de *World Happiness Reports* van de afgelopen jaren. In de laatste versie hiervan, uit maart 2019, staat Nederland op de vijfde plaats, na vier Scandinavische landen. Hoger dan ooit!

We hebben ook geluk (afkloppen!): geen grote na-

tuurrampen, nauwelijks of geen terroristische aanslagen en geen ‘overstroming’ met vluchtelingen zoals in Griekenland, Italië, Turkije en Spanje. Natuurlijk, er zijn 1001 problemen, maar onoverkomelijk zijn die niet. Wandel een dag door een stad als New Delhi, kijk een paar documentaires over zo uiteenlopende zaken als het boerenleven in Latijns-Amerika, de voedselsituatie in Afrika of de religieuze spanningen in Pakistan en je kan niet anders dan erkennen dat het goed gaat met Nederland, ontzettend goed. En dat niet alleen: het gaat – in ieder geval gíng het – ook steeds beter. Op alle gebieden, van gezondheidszorg tot onderwijs en van jeugdzorg tot bestuur, zijn we er in de afgelopen eeuw en in versnelde mate in de afgelopen decennia op vooruitgegaan. Wat onheilsprofeten van links en rechts ook mogen beweren, er is niets wat erop wijst dat in deze ontwikkeling verandering komt, en zelfs al gebeurt dat wel, dan nog hebben we zoveel vet op de botten dat we tegen een stootje kunnen. Volgens mij is dit meer dan een overtuiging; het is een feit.

Met andere woorden: als het mogelijk is te spreken van zoiets als ‘moderniteit’ – een geavanceerde positie in de geschiedenis, tegelijkertijd de verwezenlijking van het ideaal van een open, vrije, keuzerijke samenleving van gelijkwaardige mensen, een samenleving ook waarin op het gebied van woning, voedsel en veiligheid een minimale bestaansgrond gegarandeerd is –, dan is die in weinig landen ter wereld zo onmiskenbaar aanwezig als in Nederland.

Tegelijkertijd gaat het slecht, structureel en fundamenteel slecht met Nederland – en dus met diezelfde moderniteit. In het hart van onze samenleving zit minstens één cruciale zwakte, en die krijgen we er, ondanks aanhoudende en ondertussen ook al tientallen jaren durende pogingen, niet uit. Erger nog: ze woekert, die zwakte. Ze groeit en vermenigvuldigt zich en wordt, alle inspanningen ten spijt, complexer en complexer, groter en groter, pijnlijker en pijnlijker. Over deze zwakte, voorlopig en in z'n algemeenheid het best te omschrijven als 'overorganisatie', gaat dit boek.*

De kerngedachte achter elke organisatie, een kerngedachte ook van de moderniteit, is dat het leven, niet noodzakelijk in deze volgorde, beheersbaar, maakbaar en verbeterbaar is. Tot op grote hoogte klopt dat. Goede organisatie ligt inderdaad ten grondslag aan de

* Alles wat in dit boek gezegd wordt, geldt in meer maar vaak in mindere mate ook voor andere westerse landen. Een van de talloze illustraties hiervan is een onderzoek van de Engelse lerarenvakbond (National Education Union) uit april 2019. Daarin geeft 40% van de huidige leraren aan binnen een jaar of vier, vijf met werken te willen stoppen. En dat betreft beslist niet alleen oudere leraren. 26% van hen met slechts enkele jaren ervaring wil er eveneens de brui aangeven. Reden: werkdruk, regeltjes (*accountability*), controle en *performance tables* (de noodzaak te 'excelleren'). In de Spaanse gezondheidszorg, om een voorbeeld uit een ander land te geven, speelt iets vergelijkbaars. Mijn vrouw keerde na vijfentwintig jaar in de Nederlandse gezondheidszorg gewerkt te hebben vanwege onze regelcultuur terug naar haar oude baan, in Spanje, om te ontdekken dat het daar dezelfde kant op gaat. In dit boek wordt dit niet verder uitgewerkt, maar toch: wat hier beschreven wordt, geldt heel de moderniteit, niet alleen Nederland. Zoals de meeste ongelukken in de huiselijke sfeer plaatsvinden, bij het beklimmen van het keukentrapje bijvoorbeeld, zo komt de belangrijkste bedreiging van onze vrijheid uit eigen, kleine en op het eerste gezicht ongevaarlijke hoek.

voortgang van de afgelopen tijden. Sinds enige tijd blijkt echter steeds vaker dat zo'n organisatie doorslaat en zijn keerzijden kent. Steeds vaker blijkt dat organisatie en overorganisatie onvoldoende ruimte laten aan de enorme variëteit die kenmerkend is voor de moderne samenleving en aan de welhaast oneindige inventiviteit van de soort waartoe wij behoren. Hierdoor worden talloze mogelijkheden en enorme potenties geblokkeerd. Vandaar dat ik voor dergelijke vormen van (over)organisatie in dit boek regelmatig begrippen gebruik die aan ziekte en waanzin doen denken, twee met name: protocolitis en regulatureluur.

In haar onvermogen tot vertrouwen, loslaten en improviseren staat protocolitis c.q. regulatureluur haaks op de principes van de samenleving zoals wij die met vallen en opstaan in de loop van honderden jaren in de westerse wereld opgebouwd hebben, een samenleving waarin eenieder zich kan ontplooiën, waarin keuzes mogelijk zijn, vrijheid tot op grote hoogte gegarandeerd is, tegenstellingen aanvaard worden, tegenspraak gewenst is en permanente veranderingen mogelijk zijn, zeg: een open, vloeibare samenleving. Maar een dergelijke samenleving wordt niet alleen door tegenstanders ontkend, zij wordt ook van binnenuit ondergraven. Dit laatste is het resultaat van een overdosis aan regels, protocollen en andere zogenoemde 'dwingende voorschriften' en verklaart dan ook de aanhoudende spanning die protocolitis

veroorzaakt, alle stress, ruzie, conflicten, ellende, verspilde moeite, hoge kosten en slechte resultaten die zij met zich meebrengt. En dat terwijl het ook zoveel plezieriger, goedkoper, beter en eenvoudiger kan. Vreemd maar waar: juist door minder bemoeienis.

Het is waar: zonder organisatie functioneert het (samenleven) niet. Dat is een uitgangspunt van dit boek. Maar een refrein is dat organisatie al gauw een doel op zich wordt en daarmee in overorganisatie ontaardt. Daarmee functioneert de samenleving evenmin. Een van de grote opdrachten van dit moment is daarom hoe we tussen een en ander een balans kunnen vinden. Eenvoudiger gezegd: waar ligt het evenwicht tussen een samenleving die almaar heterogener wordt en een organisatie die, misschien wel juist daarom, steeds sterker naar eenvormigheid neigt? Ik kan me eerlijk gezegd niet voorstellen dat we, op deze wijze voor de keuze gesteld, verkiezen om de pluriformiteit op te geven. En dus is er maar één andere mogelijkheid: iets doen aan de organisatorische eenvormigheid.

Dit boek is een vervolg op een eerder boek, eigenlijk boekje, over hetzelfde onderwerp. Dat eerdere boek is getiteld *Het zand in de machine. Managerscultuur in Nederland* en verscheen eind 2007, meer dan tien jaar geleden dus. Stelling ervan is dat we gek worden van het managersgedoe. Dat boek was gedeeltelijk een zelfkritiek. Het was mijn afscheid als 'hoofd' ('manager') van een vakgroep aan de School voor Journalis-

tiek in Utrecht, een baan waarin je je, zo beweer ik in dat boekje, eerst en vooral met onzin bezighoudt.

Vanzelfsprekend hoopte ik dat mijn kritiek zou bijdragen aan verbetering. Dat is niet gebeurd; integendeel. Voor zover ik kan zien is de hoeveelheid zand in de organisatorische machine van Nederland, in het bijzonder bij publieke of semipublieke sectoren als onderwijs, gezondheidszorg, uitkeringsinstanties, belastingen, woningbouwcorporaties en jeugdzorg, in de afgelopen jaren zo toegenomen dat de in dat eerdere boekje beschreven managerscultuur tegenwoordig welhaast lieflijk aandoet. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat zich in het afgelopen decennium in onze wereld een verandering voltrokken heeft waarvan we de consequenties nog lang niet overzien, laat staan dat we de betekenis ervan begrijpen. Deze verandering is te vergelijken met die van de industriële revolutie van het eind van de achttiende en de technologische revolutie van het eind van de negentiende eeuw, maar gaat sneller, veel sneller en raakt dieper, veel dieper – dit laatste temeer omdat zij zich overal en op elk tijdstip voltrekt. Bedoeld is vanzelfsprekend de digitale ‘revolutie’ – veelal spreekt men liever van transitie, vermoedelijk omdat dat minder radicaal klinkt. Ten onrechte, want de verandering is radicaal. Volgens mij beseffen de meesten van ons bij lange na nog niet hoe groot en ingrijpend de impact van de digitalisering is, ook op het gebied waar het hier om gaat: maatschappelijke organisatie.

Een van de vele en voor de strekking van dit boek cruciale gevolgen van de digitale revolutie is dat managers tegenwoordig steeds minder te zeggen hebben, zeker in de dagelijkse praktijk. Nee, tegenwoordig wordt de dienst uitgemaakt door systemen en degenen die deze draaiende houden.* Veelal staan die personen laag in de hiërarchie, hebben geen overzicht, laat staan inzicht of visie, begrijpen het systeem ook niet, de thematiek nog minder maar houden juist daarom des te strakker vast aan ‘de regeltjes’. Eigenlijk zijn deze mensen een zoveelste stap in de richting van de automatisering van het maatschappelijk verkeer. Een volgende stap in de ontwikkeling is dat dit verkeer geheel vanzelf gaat en dat er bij het innen van belastingen, het aanvragen van vergunningen, het ophalen van vuilnis, het bepalen van studiecijfers, het zoeken van woonruimte en 1001 andere dingen die voor de ordening van het sociaal leven noodzakelijk zijn, geen mens meer betrokken is – in veel gevallen is het al zover.

Op het eerste gezicht ben je geneigd te denken dat een dergelijke ontwikkeling alleen maar voordelen met zich meebrengt. Waarom moeilijk doen als het ook makkelijk kan? Maar als je hoort en leest waartoe digitalisering en in dit geval automatisering kan lei-

* Een amusante illustratie van deze tendens is te vinden in de sketches van de Engelse comedy-serie *Little Britain*, in het bijzonder in de standaardzin waarmee bureaauklerk Carol Beer vragen van het publiek beantwoordt. Hij tikt de vraag in de computer, kijkt even op het scherm en zegt vervolgens steevast: ‘Computer says no.’