

Omgaan met gedogen

Philip Wallage



Het afgelopen jaar werd Nederland opgeschrikt door twee grote calamiteiten: de vuurwerkramp in Enschede en de brand in het Volendamse café Het Hemeltje. Bij beide rampen vielen er vele slachtoffers. De afschuwelijke gebeurtenissen hebben – natuurlijk –

geleid tot vragen naar de oorzaken, en tot vragen naar maatregelen ter voorkoming.

Als oorzaken worden genoemd: de voortgaande deregulering en privatisering van overheids-taken alsmede het grote aantal complexe en onduidelijke regels, die daardoor niet goed te handhaven zijn. Een eerste analyse van de rampen leert dat onduidelijke regels en een gebrek aan controle het gevolg zijn van slordig en onbeheerst bestuurlijk optreden. Tekenend voor de situatie is wellicht de opmerking van een betrokkene bij de Herculesramp van enige jaren geleden: ‘Alle ingrediënten voor een ramp waren in de vorm van chaos op de grond voorhanden. Er was alleen nog een Hercules voor nodig.’

Het onbeheerste bestuurlijke optreden lijkt een erfenis van het antiautoritaire gedoogbeleid van de jaren zestig. Dit vrijere beleid van destijds is in de daaropvolgende decennia door de toegenomen welvaart en toenemende zelfgenoegzaamheid verder uitgedijd. Het gedoogbeleid openbaart zich in oogluikend toelaten van overtreding van wetten en regels. Een alledaags voorbeeld is het niet optreden tegen rood licht negerende verkeersdeelnemers. In de discussie die na Enschede en Volendam losbarstte, worden vele maatregelen genoemd om rampen te voorkomen. Ze liggen vooral op het vlak

van ‘de bevoegdheden’: de gezagshandhavers en controleurs – massaal in de beklagdenbank – zullen van meer bevoegdheden worden voorzien.

Maar of het toekennen van meer bevoegdheden rampen inderdaad helpt voorkomen, valt te betwijfelen. Het gedoogkarakter van de Nederlandse samenleving zou wel eens een ernstige belemmering kunnen vormen. Pieter Winsemius verwoordde het in Het Financieele Dagblad als volgt: ‘Ons geweten voelt dan beter: we hebben het maximale eraan gedaan.’

De Nederlandse poldercultuur wordt regelmatig geroemd als flexibel en tolerant. Inderdaad is er ruimte voor individuele vrijheid, waardoor nieuwe inzichten en ontwikkelingen een kans krijgen. Kijk naar het Nederlandse drugsbeleid.

Maar onbeheerst gedogen brengt negatieve bijwerkingen met zich mee. In de eerste plaats worden normen en regels, die op democratische wijze tot stand gekomen zijn, aan de laars gelapt. Hiervan gaat een slechte voorbeeldwerking uit, die gezagsondermijnend werkt. Niet voor niets lijdt de Nederlandse politie aan een slecht imago. Het valt voor deze gezagshandhavers niet mee prioriteiten te stellen als maatschappelijk onduidelijk is wat nu wel en wat niet moet worden gehandhaafd. Oogluikend toestaan van het overtreden van regels begint als een incident waarvoor de schouders worden opgehaald. Maar slecht voorbeeld doet volgen en kan zo sluipend een grote omvang aannemen. Eenmaal iets oogluikend toestaan valt moeilijk weer om te buigen. Vaak kan dit pas nadat zich een calamiteit heeft voorgedaan.

Hoe hoog het risico op calamiteiten is, valt niet in algemene termen uit te drukken. Wel kan per geval het mogelijke gevolg worden ingeschat in termen van kans van optreden en impact. Wat zijn bijvoorbeeld de mogelijke gevolgen van het gedogen van het ontbreken van een nooduitgang? De negatieve kans is het uitbreken van brand. Met als impact het vallen van slachtoffers. De kans op een brand is waarschijnlijk vrij klein, doch de

Philip Wallage is partner bij KPMG en hoogleraar Accountantscontrole aan de UvA

impact is zeer groot. Gegeven het product van kans en impact zou een dergelijke situatie dus niet mogen worden gedoogd.

Hoe goed om te gaan met gedogen van het niet naleven van regels? Hierna komen drie invalshoeken en daarmee samenhangende control-systemen aan bod, die bij gecombineerd gebruik een goed resultaat kunnen geven. Het ideeëngoed is ontleend aan Robert Simons.¹

1. Regels aanpassen

Een mogelijkheid om gedogen te voorkomen is aanpassing van de regels die niet meer worden nageleefd. Bijvoorbeeld omdat de regels verouderd zijn en daardoor niet meer aanvaard of omdat de regels onduidelijk zijn. Voor de beoordeling en besluitvorming hieromtrent is informatie nodig in hoeverre de onderliggende waarden en normen veranderd zijn. In termen van beheersing is hier een 'interactive control'-systeem nodig om te bewaken of de koers (doelstellingen, strategie) moet worden verlegd. Belangrijke sleutel voor succes is onder andere het voeren van een maatschappelijke dialoog zoals een referendum.

2. Uitdragen van het belang van waarden en normen

Een andere systematiek richt zich op het communiceren en stimuleren van de waarden en normen waar de maatschappij voor staat en die zich in gedrag manifesteren. Daartoe worden gedragscodes en regels vastgelegd. Een voorbeeld is de gedragscode 'respect hebben voor het individu.' Maar alleen het vastleggen van codes en regels is onvoldoende. Om de naleving ervan te stimuleren is communicatie over het belang ervan onmisbaar. Een kenmerk van een goed 'belief'-systeem is daarom het bondige, normerende en liefst inspirerende karakter van codes en regels. Om herkenbaar te zijn voor diverse groeperingen, moeten de formuleringen redelijk algemeen zijn, zonder weer zo breed te worden dat niemand zich erdoor aangesproken voelt. De kracht van een dergelijk 'belief'-systeem is sterk afhankelijk van de mate waarin politieke bestuurders deze waarden en normen in hun eigen gedrag tot uitdrukking brengen. Een duidelijke formulering en communicatie van waarden en regels, gecombineerd met een strikte naleving door de politiek en het openbaar bestuur, vormt een krachtig instrument om de naleving van regels te stimuleren.

3. Duidelijke grenzen en corrigerend optreden

Naast de eerder genoemde stimulerende systemen dient er ook een begrenzend systeem te zijn. Hierin wordt duidelijk aangegeven wat wel en niet is toegestaan. Duidelijkheid is nodig om zowel

misverstanden als het ontlopen van verantwoordelijkheden te voorkomen. De grenzen zijn vastgelegd in de vorm van verbodsbepalingen.

Corrigerend optreden in het geval van overtreding van deze regels is nodig om gedogen hiervan te voorkomen. Dit houdt simpelweg in het straffen van (het gedogen van) het overschrijden van de grenzen aan het individuele handelen.

Desondanks biedt een dergelijk 'boundary'-systeem wel degelijk de nodige individuele vrijheid. Ze zeggen namelijk wat niet mag, en laten het individu impliciet zelf bepalen wat wél mag. Er bestaat dus ruimte voor innovatie, maar binnen helder gestelde grenzen en limieten. Controle en inspectie op de naleving zijn vanzelfsprekend nodig om waar nodig corrigerend op te kunnen treden.

Hoe de verschillende control-systemen in evenwicht te houden? Naar de mening van de auteur door – net als bij het beheersen van een onderneming – er een goed geïntegreerd, 'diagnostic' systeem van te maken. Dit systeem meet of de waarden en normen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving, worden nageleefd. Het maakt zo nodig aanpassingen en treedt corrigerend op. Samengevat bestaat een dergelijk beheersingssysteem uit de volgende componenten:

- 1 een gezonde beheersingscultuur, waarin het belang van procesbeheersing wordt onderkend;
- 2 risicobewustzijn, waarbij risico's – gegeven de mogelijke impact – al dan niet worden aanvaard, verminderd of verzekerd;
- 3 goede informatievoorziening en heldere communicatie;
- 4 duidelijke regels en toezicht op de naleving ervan;
- 5 continue beoordeling van bovenstaande vier componenten.

Wat leert deze analyse? In de eerste plaats moet zowel op politiek als op bestuurlijk niveau het belang van algemeen aanvaarde waarden en normen worden gepropageerd en gestimuleerd. Vervolgens moeten grenzen worden gesteld in de vorm van duidelijke en toetsbare regels. Gedogen van overtreding van deze regels vindt in principe niet plaats. Ten slotte moet dit geheel van processen goed worden beheerst. Op deze wijze wordt gewerkt aan een verhoging van het besef van normen en waarden en de noodzaak regels na te leven tot boven het huidige normaal geachte peil en wordt het risico op calamiteiten verminderd.

NOTEN

1 Robert Simons, *Levers of Control*, Harvard Business School Press, 1995.