

Radboud Universiteit



Een sociologisch perspectief op gedragsregels en calculerend burgerschap

# Vrijwilligerswerk in de knel van regelzucht.

April 2022, Dr. Joost Beuving



## Inhoudsopgave

Inleiding .....	1
Een sociaalwetenschappelijk perspectief op bureaucratie, overheid en sociale regels.....	2
Het neoliberalisme in openbaar bestuur: <i>new public management</i> .....	5
Het neoliberale mensbeeld: calculerende burger .....	7
Discussie: regels en de vrijwilligerspraktijk .....	9
Tot besluit .....	11

Dit essay is geschreven op uitnodiging van de Nederlandse Organisatie voor Vrijwilligerswerk, NOV (Utrecht), waar ik in het najaar 2021 een tijdelijke werkplek had. Ik dank Mark Molenaar (NOV), Dr. Tessel Jonquière en Dr. Geert de Vries voor hun waardevolle commentaar en meedenken. De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor dit essay berust uiteraard bij mij. Ik ben per email bereikbaar op [joost.beuving@ru.nl](mailto:joost.beuving@ru.nl).

## Inleiding

Vrijwilligerswerk in Nederland kampt met een tsunami aan formele regels vanuit de nationale overheid. Denk bijvoorbeeld aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), de Arbeidsomstandighedenwet (ARBO), de Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (WBTR) en, meest recent, de eis tot registratie in het *Ultimate Beneficiary Owner* (UBO) register. De omgang met, en afhandeling van, die regels slokt een aanzienlijk en groeiend deel van de vrijwillige bestuurskracht in Nederland op. Allerlei waardevol vrijwillig initiatief dreigt hierdoor gesmoord te worden. De laatste maanden hebben we in de media diverse rapportages gezien van lokale bridge-, sport- en carnavalsverenigingen die in de knel raken met de verwerking van de regels en zichzelf van de weeromstuit dan maar ontbinden. Regelzucht van de overheid vormt op die manier een levensgrote bedreiging voor het levendige maatschappelijk midden dat de Nederlandse samenleving van oudsher sterk en veerkrachtig maakt. Overheidsregels zijn weliswaar een beproefde manier om de samenleving te organiseren, maar ze dienen dan wel doelmatig te zijn, oftewel: een probleem op te lossen. Het lijkt erop dat de afgelopen jaren de regels die op de vrijwilligersorganisaties afkomen, hun doel voorbijschieten, en juist voor nieuwe problemen zorgen.

Laat ik dit toelichten aan de hand van het voorbeeld van het UBO-register. Een leidraad hierin is: voorkomen dat vrijwilligersorganisaties ingezet of misbruikt worden voor de financiering van terrorisme. De handel en wandel van de in het UBO-register ingeschreven vrijwillige bestuurders kunnen zo beter in de gaten gehouden worden, wat een afschrikwekkend effect zou moeten hebben. Weinigen zullen bezwaar hebben tegen het aan banden leggen van terroristische activiteiten, en het afsnijden van financiële stromen zou op zichzelf best een manier kunnen zijn om dat voor elkaar te krijgen. Intussen zijn maar een handjevol vrijwilligersorganisaties wettig en overtuigend in verband gebracht met het doorsluizen van geld naar (meest Salafistische) terroristen. Die organisaties waren al in beeld bij justitie die hun activiteiten op de voet volgde. Het is bovendien de vraag of de landelijke verplichting om alle vrijwillige bestuurders in het UBO-register op te nemen wel het probleem van de financiering van terrorisme oplost. Er bestaan daarvoor immers allerlei informele kanalen en netwerken die zich buiten formele organisaties afspelen. Daarbij speelt dat terrorisme een internationaal verschijnsel is en dat financiering ervan zich gemakkelijk kan verplaatsen naar buiten Nederland. Dit wordt nog eens bevorderd door Bitcoin en ander moeilijk traceerbaar cryptogeld. Het UBO-register is zo een schoolvoorbeeld van een maatregel die zijn eigenlijke doel voorbijschiet

Van een afstandje bekeken, gaat deze problematiek eigenlijk over de relatie tussen regels en gedrag, en dan met name over de optimistische idee dat gedrag gestuurd kan worden via regels. In dit essay poog ik op die relatie een sociaalwetenschappelijk licht te werpen. Ik hoop te laten zien dat de regelzucht waarmee vrijwillig Nederland te kampen heeft, een aanzienlijke maatschappelijke geschiedenis heeft. Die geschiedenis gaat meer dan een eeuw terug, naar een tijd waarin onze moderne samenleving zijn beslag kreeg. Dit brengt me naar

het eerste doel van dit essay: pogen te laten zien dat ‘modern’ in gedragsmatige zin betekent dat wat we doen, maar ook hoe we onszelf zien, voor een deel terug te voeren is op hoe we in het alledaagse leven met regels omgaan. Speciaal belangrijk daarin is het ontstaan van een geloof in de maakbaarheid van gedrag via *formele* regels. Dit wordt ook wel de verzakelijking van het maatschappelijk verkeer genoemd. Recenter in de geschiedenis, circa veertig jaar geleden, ontstond een nieuwe manier van openbaar bestuur die we *new public management* noemen. *New public management* (NPM) stoelt op een neoliberal mensbeeld, te weten dat van de calculerende burger. Dit brengt me op het tweede doel van dit essay: laten zien dat de problematiek van de knellende regelzucht te maken heeft met die situaties waarin *new public management* en moderne opvattingen over de maakbaarheid van gedrag via regels op elkaar ingrijpen.

Als sociaal wetenschapper kan ik proberen om een breder kader van maatschappelijke ontwikkeling te schetsen wat vrijwilligersorganisaties (en hun vertegenwoordigende koepels) hopelijk in staat stelt om de relatie met de overheid slagvaardiger tegemoet te treden. Dat doe ik door eerst een sociologisch perspectief op regels in relatie tot de maakbaarheidsgedachte te bespreken. Daarbij ga ik eerst terug naar de oorsprong van de vraag: wat is ook alweer de functie van regels in het maatschappelijke verkeer? Vervolgens ga ik iets zeggen over modernisering en de relatie met regel gestuurd gedrag en de maakbaarheidsgedachte daarin. Dan bespreek ik kort de oorsprong van het neoliberalisme, en de consequenties ervan voor overheidsbeleid in de zin van *new public management*. Belangrijk daarin is het geloof in de zogenaamde calculerende burger: het opportunistische individu die het onderste uit de kan probeert te halen voor zichzelf, in plaats van bij te dragen tot het algemeen nut. In het slot van dit essay probeer ik dan een relatie tussen beiden te leggen, wat ik uitwerk in suggesties voor, hopelijk positieve, verandering.

## Een sociaalwetenschappelijk perspectief op bureaucratie, overheid en sociale regels

Het gedrag van mensen volgt regels. De term ‘regels’ roept wellicht al gauw een juridisch beeld op, als in ‘wetten of regels’, maar sociologisch gesproken is dat een verbijzondering van een algemener principe. Voor de sociale wetenschapper zijn gedragsregels allereerst sociaal van karakter. Regels hebben te maken met het functioneren van het maatschappelijke verkeer van en tussen sociale groepen en instituties. Sociale regels geven richting aan dat verkeer. Ze zorgen er bijvoorbeeld voor dat we weten wat er in een bepaalde situatie van ons verwacht wordt. Zo wordt het als niet beleefd gezien om door iemand heen te praten, en bedekken we ’s ochtends onze naaktheid met kleding, zelfs als het heel warm is buiten. En in datzelfde maatschappelijke verkeer ontstaan ook sociale gedragsregels. Dat begint al met de opvoeding van onze kinderen: die bestaat voor een belangrijk deel uit het vertrouwd maken van de jongste leden van de samenleving met wat wel en niet kan; niet met open volle mond praten, speelgoed delen, en dergelijke. Soms ontstaan er nieuwe regels, zoals bijvoorbeeld de

anderhalve meter afstand tijdens de Covid-pandemie. Uit het geheel van sociale regels ontstaat een geordend maatschappelijk verkeer waarmee de meesten van ons als in een routine omgaan: we staan er meestal maar nauwelijks bij stil waardoor we ons met andere zaken kunnen bezighouden.

Het maatschappelijk verkeer mag dan een stelsel van sociale gedragsregels zijn, maar dat betekent natuurlijk niet dat iedereen zich altijd aan die regels houdt. We kennen allemaal de voorbeelden. Een fietser die irritant voordringt bij het stoplicht. De collega die niet ophoudt met over zichzelf te praten. Regelmatig gaan onze alledaagse gesprekken over het beschrijven van die situaties waarin anderen zich niet aan gedragsregels houden - uiteraard in de hoop en verwachting dat onze gesprekspartner in de verontwaardiging erover meegaat. Zo worden de sociale gedragsregels opnieuw bevestigd. Voor sociaal wetenschappers is het erg interessant om naar gedragsoverschrijdingen te kijken: ze maken inzichtelijk dat er niet altijd overeenstemming over gedragsregels is. Sommigen ervan worden gedeeld door velen - zo zal je in Nederland bijvoorbeeld niet snel zien dat een ouder een kind buiten op straat een tik geeft, iets wat in andere landen wel voorkomt. Maar andere regels hebben betrekking op speciale groepen. Denk bijvoorbeeld aan de regel op studentenverenigingen die verbiedt om met de rug naar de bar te staan. Buiten leden van een studentenvereniging zullen er zich weinig Nederlanders daarover druk maken. Met andere woorden: door naar afwijkingen of overschrijdingen van gedragsregels te kijken, kan je meer over het maatschappelijk verkeer te weten komen, speciaal gelet op de groepen en instituties die daarin een rol spelen.

Sociale gedragsregels was ook een onderwerp dat de Duitse socioloog Max Weber (1864-1920) aan het hart lag. Maar hij ging verder dan nadenken over de regels van het maatschappelijk verkeer. Weber leefde in een sleutelperiode van de Europese geschiedenis: de overgang van de negentiende naar de twintigste eeuw. Duitsland ontwikkelde zich tot een zelfstandige eenheidsstaat met een moderne overheid. De relatie tussen de nieuwe, Duitse burgers en hun nieuwe overheid werd onderhouden door een evenzeer nieuw verschijnsel: dat van de staatsbureaucratie. Weber raakte gefascineerd door dit verschijnsel. Voor velen van ons heeft de term 'bureaucratie' waarschijnlijk een negatieve bijklank. Bureaucratie betekent immers vaak: omslachtig werken, ondoorzichtig jargon, lang moeten wachten. Maar Weber was er veel positiever over. Hij vergeleek de moderne overheidsbureaucratie graag met de administratie van het openbare bestuur in vroegere tijden waarin vaak de willekeur regeerde, nepotisme ('vriendjespolitiek') aan de orde van de dag was, en daarmee maar een klein deel van de bevolking van de publieke welvaart kon genieten ten koste van een grote meerderheid. Weber benadrukte in zijn werk dat de moderne bureaucratie zich juist onderscheidt door onpartijdigheid, met gelijke overheidsregels voor iedereen. Bureaucratie aldus beschouwd is dus eigenlijk een grote verworvenheid van de Westerse beschaving.

Maar Weber ging nog een stap verder. Hij bedacht dat, typerend voor een moderne samenleving, ons gedrag steeds meer gestuurd wordt door formele regels. Dit principe wordt ook wel de verzakelijking van het maatschappelijk verkeer genoemd. De

overheidsbureaucratie is al genoemd, maar denk ook eens aan het economische verkeer waarin contracten een belangrijke rol spelen. Contracten kan je beschouwen als het opschrijven van wederzijdse beloften met als speciaal kenmerk dat die een dwingend karakter hebben. Op niet nakomen staat een sanctie en die wordt gegarandeerd door juridische instellingen, dat wil zeggen: uiteindelijk door de staat. Dat is revolutionair wanneer je dit vergelijkt met maatschappijvormen van vóór de moderne tijd waarin omgang gebaseerd was op onderling vertrouwen dat afspraken worden nagekomen. En mocht dat alsnog niet gebeuren, bijvoorbeeld als er een conflict is, dan greep een gezagsdrager uit eigen kring hard in; denk aan de maffia in onze tijd. Ons juridische stelsel zelf is net zo revolutionair: een abstract en onpersoonlijk systeem van afspraken in wetten vastgelegd die bepalen wat goed en slecht gedrag is. Bij het niet nakomen ervan zijn er gespecialiseerde instanties zoals de politie en de rechtbank die overtreders van wetten kunnen straffen met een geldboete of, in extreme gevallen, vrijheidsberoving in de zin van gevangenisstraf.

Aan de verzakelijking van het maatschappelijk verkeer ligt een sterke maakbaarheidsgedachte ten grondslag. Het maakbaarheidsideaal gaat ervan uit dat, door het formuleren van de juiste gedragsregels, het juiste gedrag bevorderd wordt, en daarmee onwenselijk gedrag afgeremd of ontmoedigd. En dat is nodig om de grootschalige maatschappelijke verbanden die de moderne samenleving kenmerken in goede banen te leiden. Immers, in de moderne samenleving bestaat een groot en groeiend deel van het maatschappelijke verkeer uit de omgang tussen relatieve vreemden. Weber bezag dat in tegenstelling tot de traditionele dorpssamenleving in Europa van de eeuwen ervoor. Deze werd bijeengehouden door netwerken van persoonlijke contacten, vaak gebaseerd op familie verbanden, waarin individuen lief en leed delen en elkaar in een diversiteit aan contexten meemaken. Daarmee was het gedrag van anderen enigszins voorspelbaar, en was duidelijk wat er van eenieder verwacht wordt, betoogde Weber.

In de omgang met vreemden, daarentegen, kunnen we niet teruggrijpen op een eerder, voorliggend contact waarin we elkaars gedrag hebben kunnen leren kennen en er (hopelijk) vertrouwen tussen mensen ontstaat. Vreemden die elkaar tegenkomen moeten zich dus op abstracte gedragsregels verlaten. Weber liet zien dat het ontstaan van de moderne massasamenleving samenviel met een groeiend geloof in regels als de basis voor maatschappelijk verkeer. Dit geloof heeft een collectief karakter: het is iets van ons samen, en we onderschrijven het dikwijls gedachteloos. Weber zag overigens zelf wel een donkere keerzijde aan deze ontwikkeling die hij benoemde met de veelzeggende term 'ijzeren kooi'. In het kielzog van modernisering, verliezen we allerlei vrijheden aangezien ons gedrag alsmear meer gereguleerd wordt door formele regels – óók door regels waaraan de zin allang weer is ontvallen. Dit is een waarneming die erg rijmt met de tegenwoordige tijd: velen voelen zich onvrij, terwijl dat paradoxaal genoeg de logische consequentie is van een moderne samenleving. Het genie van Weber blijkt eruit dat hij dit ruim honderd jaar geleden al zo waarnam en er helder over schreef.

Voor de Nederlandse situatie speelt het verschijnsel zuilen nog een speciale rol. Begonnen in de 19<sup>e</sup> eeuw, maar het sterkst in de periode 1920-1970, was de Nederlandse samenleving opgedeeld in groepen op levensbeschouwelijke grondslag – protestanten, katholieken, socialisten en liberalen. Die groepen functioneerden min of meer afgescheiden van elkaar (vandaar de beeldspraak “zuilen”), wat zich vertaalde in op levensbeschouwelijke grondslag gebaseerde instituties zoals scholen, ziekenhuizen, politieke partijen en, uiteraard, vrijwilligersorganisaties. Gedragsregels werden in de eigen zuil opgesteld, dikwijls met directe verwijzing naar het levensbeschouwelijke karakter van de zuil. Problemen ten aanzien van de regels die in de zuil ontstonden, werden zoveel mogelijk in eigen kring opgelost. Oftewel: de nationale overheid stuurde op hoofdlijnen maar bemoeide zich relatief weinig in directe zin met wat er in de zuilen zelf gebeurde. Het was een overheid op afstand, zogezegd. De ontzuiling die zich gaandeweg de zestiger jaren voltrok maakte daar radicaal een einde aan. Het maatschappelijk landschap in Nederland veranderde definitief, en daarmee kwam de verantwoordelijkheid voor de naleving op regels definitief te liggen op het hoogste niveau, dat van de overheid.

### Het neoliberalisme in openbaar bestuur: *new public management*

In de maatschappelijk onstuimige tijd van de zestiger jaren die in Nederland voor ontzuiling zorgde, voltrok zich tevens een revolutie in het denken over het openbaar bestuur. De aftrap daarvan waren twee belangrijke boeken: *The road to serfdom* van de Oostenrijkse econoom Friedrich Hayek, gepubliceerd in de tweede wereldoorlog, en *Capitalism and freedom* van de Amerikaanse econoom Milton Friedman, gepubliceerd bijna twintig jaar later. Deze boeken tezamen worden wel gezien als het intellectuele fundament van het zogenaamde neoliberalisme. Het neoliberalisme, kort samengevat, is een economische doctrine die ervan uitgaat dat markten het best functioneren als consumenten en bedrijven zo vrij mogelijk hun keuzes kunnen maken, en de overheid zich daarbij op grote afstand van het economische verkeer houdt. Het neoliberalisme (de term is overigens voor het eerst al gemunt op een wetenschappelijk congres in de jaren dertiger) was lange tijd maar een marginale term, iets waarmee vooral professionele economen zich bezighielden. Eigenlijk niet iets om je als weldenkend mens erg druk over te maken.

Dat veranderde in de zeventiger jaren. Vanaf de tweede wereldoorlog hadden de meeste Westerse overheden een stevige vinger in de pap bij de inrichting van hun wederopbouw economieën. Dit werd gevoed door het werk van de Britse econoom Maynard Keynes wiens invloedrijke economische inzichten over de inrichting van economie en samenleving stoelden op een geloof in centrale overheidssturing. Dit waren de hoogtijdagen van de zogenaamde “staatsbedrijven”, denk bijvoorbeeld aan de NS, maar ook de mijnen in Zuid-Limburg, de PTT et cetera: grote, publieke bedrijven bestuurd door ambtenaren. En het waren jaren van hoogconjunctuur: bijna iedereen had in die tijd een betaalde baan, de lonen stegen van jaar op jaar, en er ontstond vrije tijd waarin dat extra loon kon worden uitgegeven. Dit veranderde tamelijk abrupt vanaf de eerste oliecrisis in 1973. De Westerse economieën raakten daardoor



in een diepe recessie en de overheden hadden daarop geen goed antwoord in de zin van effectief economisch beleid. Wat ze ook probeerden, beproefde economische recepten werkten niet meer. In dat politieke vacuüm klonk een roep om nieuw politiek leiderschap en dat kwam er in de vorm van twee nieuwe leiders: Margaret Thatcher in het Verenigd Koninkrijk en Ronald Reagan in de Verenigde Staten. Beiden waren sterk beïnvloed door het werk van Hayek en Friedman, en ze omringden zich al gauw met allerlei economische adviseurs die doorkneed waren in het neoliberale gedachtengoed.

In dat gedachtengoed werd de overheid als onderdeel van het economische probleem gezien. De recessie was het gevolg niet van te weinig (zoals in het Keynesianisme) maar van te veel overheid, zo werd de heersende gedachte. Overheden waren sinds de oorlog zo omvangrijk geworden dat ze zichzelf in de weg gingen lopen; het beeld van de reus op lemen voeten dringt zich op. In deze neoliberale interpretatie was de weg vooruit die van een afgeslankte overheid. Via de verkiezingsoverwinningen van de Thatcher en Reagan vond deze interpretatie al gauw zijn weg naar het openbare bestuur in het VK en de VS. Daar kreeg het de label *new public management* mee. Zoals de invloedrijke denker Christopher Hood in diens veel geciteerde artikel *A public management for all seasons?* laat zien, bestond het 'nieuwe' eruit dat publieke instellingen voortaan gemanaged zouden worden als ware het bedrijven. Het is een verleidelijke gedachte. Immers, de openbare instellingen waarin beleid tot stand komt – denk aan ministeries in grote gebouwen, gevuld met een leger aan ambtenaren – kost vanaf een afstandje beschouwd vooral geld. En wat levert overheidsbeleid nou helemaal direct op? Als je de openbare instellingen nu maar zoveel mogelijk als een bedrijf organiseert, zo werd de gedachte, dan kan de tucht van de markt zijn werk doen. Hayek en Friedman hadden in hun wetenschappelijk werk naar grote bedrijven wereldwijd al laten zien dat dit dwingt tot grotere efficiëntie: meer concurrentie leidt tot nieuwe, creatieve, arbeids- en geld besparende oplossingen. Waarom dat niet toegepast op de overheid zelf?

In Nederland was er aanvankelijk weinig aandacht voor de politieke omwenteling aan de andere kant van de Noordzee en Atlantische oceaan. Maar dat veranderde in 1982 met de verkiezingsoverwinning van CDA-er Ruud Lubbers. Hij bleef meer dan een decennium de premier, en zijn beleid kenmerkte zich door straffe bezuinigingen op de overheidsuitgaven, wat zich uitte in loonsverlagingen in de openbare instellingen en het afstoten van staatsbedrijven. Dit liberaal beleid is sindsdien eigenlijk voortdurend het *Leitmotiv* geweest van opeenvolgende kabinetten van diverse politieke pluimage: Kok (PvdA), Balkenende (CDA) en natuurlijk Rutte (VVD) hebben allemaal consequent een bezuinigingsagenda doorgevoerd waarbij ze zich spiegelde aan de neoliberale wind die er wereldwijd is gaan waaien sinds de tachtiger jaren. Typerend daarvoor is dat de overheid en de openbare instellingen stevast worden beschouwd als kostenpost waarop zoveel mogelijk bezuinigd moet worden. Eigenlijk is de bestrijding van de Covid-pandemie voor het eerst sinds lange tijd dat overheidsuitgaven ineens in een ander licht worden gezien: nodig om het land niet tot stilstand te brengen. Maar een kritische blik laat zien dat dit toch vooral het resultaat was van een lage rentestand, en veel minder van een ideologische omwenteling.



Publiek geld wordt massaal uitgegeven omdat het goedkoop geleend kan worden. De rekening van de extra uitgaven in de publieke sector zal straks toch echt betaald gaan worden in de vorm van bezuinigingen, zo vrezen velen.

## Het neoliberale mensbeeld: calculerende burger

Het neoliberale mensbeeld dat in *new public management* besloten ligt, is dat van de calculerende burger. Laten we hier kort bij stilstaan. De calculerende burger is eigenlijk een ondernemer op de markt, maar dan eentje die zich beweegt in publieke instellingen. Gelijk een echte ondernemer, zo is de gedachte, wordt de calculerende burger gedreven door eigenbelang. Het gaat hem of haar uiteindelijk om het vergroten van het eigen, particuliere gewin – zoveel mogelijk geld verdienen of zo weinig mogelijk kosten maken – , en veel minder om het versterken van de publieke instellingen. Goed doen wordt in deze bestuurlijke ideologie eigenlijk vooral gedefinieerd in termen van winst en winstgevendheid, waarmee “goed” de betekenis krijgt van kostenefficiëntie. Van een afstandje beschouwd lijkt dat best een aardige gedachte. Denk bijvoorbeeld aan het creëren van een markt voor ziektekostenverzekeraars waardoor consumenten een keuze kunnen maken waarmee ze zoveel mogelijk zorg terugkrijgen voor hun betaalde premie. Of denk aan de keuze voor middelbare scholen: via een onafhankelijk score systeem kunnen ouders zo kiezen voor de beste school voor hun kind, en krijgen zo het hoogste rendement op de investering die ze via de inkomstenbelastingen doen. De idee is natuurlijk verder dat ziektekostenverzekeraars en scholen zo geprikkeld worden om de beste dienst te leveren – om zo de meeste klanten te trekken: verzekerden en schoolgaande kinderen.

Dit model van vrije keuze voor calculerende burgers is sociaalwetenschappelijk gesproken betwist. Zo wijzen critici bijvoorbeeld stevast op het dalen van de kwaliteit van geleverde zorg en onderwijs sinds de invoering van *new public management*, in Nederland maar ook daarbuiten. En er is nog een schaduwzijde. Als je calculerende burgers aanmoedigt om het onderste uit de kan te halen in relatie tot allerlei publieke voorzieningen, moet je niet verrast zijn dat ze af en toe over de schreef gaan. Althans, zo is de heersende gedachte in *new public management* kringen. Zo moet je in dat geval als overheid stevig rekening houden met de mogelijkheid dat calculerende burgers creatief gaan boekhouden, bijvoorbeeld om zo een deel van de inkomstenbelasting niet te hoeven betalen. Of dat burgers gaan sjoemelen met inkomensgegevens zodat je net onder de inkomensgrens valt om zo een huursubsidie op te kunnen strijken. En zo zijn er talrijke andere voorbeelden te geven. Vanuit het neoliberale mensbeeld is de boodschap die de overheid zichzelf is gaan vertellen daarom een logische: voor calculerende burgers moet je oppassen, het is een geduchte ‘tegenpartij’. De calculerende burger wordt dus niet zozeer gezien als een waardevolle maatschappelijke partner in het realiseren van positieve verandering die bijdragen aan het verstevigen van publieke instellingen, maar als een potentiële profiteur wiens ongebreidelde hebzucht aan banden gelegd moet worden. En omdat burgers op die manier door de overheid tegemoet

worden getreden, gaan ze zich naar dit model gedragen. Oftewel: de calculerende burger is geen vanzelfsprekend verschijnsel, maar, in de woorden van de Amerikaanse socioloog Robert Merton, het effect van een zichzelf-waarmakende voorspelling.

De neoliberale overheid wapent zich tegen de calculerende burger door controle op regels. In *new public management* zie je dus dat de logica van het zorgen voor een hoge kwaliteit in de dienstverlening alsmar meer ingeruild wordt voor een logica van controle van regels. Het in toom houden van de calculerende burger verwordt zo tot een belangrijke grondslag van overheidsbeleid, wat een belangrijke verschuiving is van de rol die de overheid zichzelf toedichtte tot aan de crises van de zeventiger jaren: het Keynesiaanse ideaal van economische wederopstanding gefacilieerd door overheidsbeleid. En met deze opmerking komt het eerste deel van mijn betoog weer in beeld. De moderne overheid brengt, sociaalwetenschappelijk gezien, een groot geloof in het regelen van gedrag via regels met zich mee. De instellingen van de moderne overheid, die van de bureaucratie in het bijzonder, zijn ingericht als een systeem van regels voor gedrag. De moderne overheid stuurt middels formele regels, en het niet nakomen ervan wordt gecorrigeerd via de sanctie van straf; meestal heeft dit een financieel karakter in de vorm van een boete of een beslag. De overheid als een strenge bewaker van regels: het is een populair beeld in met name conservatief-liberale kringen die de afgelopen decennia een prominente rol hebben opgeëist in het publieke debat. Het is een beeld waarvan het toeslagenschandaal die zoveel Nederlanders - met name zij met een kleine beurs en migratieachtergrond - hard getroffen heeft, een pijnlijk maar helaas ook logisch uitvloeisel is.

Er zijn twee belangrijke fundamentele problemen in het *new public management* denken die verder grote gevolgen hebben voor de regelgestuurde aanpak. Allereerst is het perspectief op de samenleving er één van het individu die diens welbegrepen eigenbelang volgt. Margaret Thatcher, icoon van het politieke neoliberalisme, verwoordde het aldus in een interview in 1987 (in mijn vertaling): “Er bestaat niet zoiets als de samenleving. Er zijn slechts individuele mannen en vrouwen, en hun gezinnen. De overheid kan niets voor ze doen, behalve dan mensen aansporen om voor zichzelf te zorgen”. In deze maatschappij-ontkennende visie bestaan er dus geen organisaties; er is geen maatschappelijk middenveld, en er zijn geen vrijwilligersorganisaties. Kortom, er is niets dat het individuele overstijgt dat relevant is voor ons alledaagse gedrag. Het is een beeld van de samenleving als een verzameling losse atomen waarin geen structuur of orde te ontdekken valt.

Daarmee komt ik gelijk op het tweede punt: dat individu, de calculerende burger waarover de profeten van het *new public management* zo hoog opgeven, is ten diepste een amoreel wezen. Het betreft iemand die geen ander doel kent dan het verwerven of vergroten van eigen gewin. Denk aan de buurman die bij het simpelste verzoek zoals het lenen van een stuk gereedschap dat gelijk in een notitieboekje opschrijft, om zo later de rekening te vereffenen. Of de ouder die als een kind 18 jaar wordt de rekening van voor de opvoeding van het kind gemaakte kosten graag in cash terugbetaald wil zien. Of de geliefde die na de liefdesdaad een rekening

schrijft voor gemaakte kosten; er is per slot van rekening een markt voor seks. Samenleven aldus beschouwd is een enorm en alsmaar uitdijend netwerk van ‘voor wat hoort wat’, of *quid pro quo* interacties tussen individuen waarin er geen morele verplichtingen en verwachtingen bestaan buiten die van het eigen gewin, nu of in de nabije toekomst.

Tezamen genomen gaat *new public management* uit van een berekenende samenleving, en ik denk dat maar weinigen zich senang voelen bij dit cynische beeld. Dit gevoel van ongemak rijmt met sociaalwetenschappelijke inzichten die erop wijzen dat dit beeld ook niet echt goed verdedigbaar is. Het is wat we een mystificatie noemen, een verhaal dat we onszelf misschien graag vertellen, maar bedoeld is om iets te verhullen. Uiteraard is de samenleving geen verzameling individuen, hoe graag in sommige kringen het zogenaamde ‘individualisme’ ook ideologisch beleden wordt. We doen voortdurend een beroep op elkaar: als vrienden, collega’s, partners, et cetera. Uiteraard is dat zo in de intieme kring van het gezin, maar ook ver daarbuiten; denk maar eens aan een collega die je advies over een ingewikkelde kwestie vraagt, of een goede vriend die krap zit en een bedrag van je wil lenen. De samenleving is, sociaalwetenschappelijk beschouwd, juist een groot en alsmaar uitdijend netwerk van wederzijdse verwachtingen en verplichtingen, van elkaar helpen en steunen – ook als niet gelijk duidelijk is wat je daarvoor terugkrijgt. Sommigen aspecten ervan ervaren we misschien soms als beknellend en zien we liever vandaag dan morgen gaan, en van anderen profiteren we juist. Samenleven is dus een kwestie van geven en nemen, ook als je daar niet zoveel zin in hebt; maar ja, het hoort er nu eenmaal bij om deel te nemen aan de samenleving. Met een beroep op individualisme kom je in de praktijk niet erg ver: het plaatst je buiten de sociale orde.

### Discussie: regels en de vrijwilligerspraktijk

Hoe moet in het licht van de voorgaande paragraaf de problematiek van de tsunami aan regelgeving in vrijwilligend Nederland begrepen worden? Kort samengevat, volgt dit uit het geloof in de maakbaarheidsgedachte van gedrag via regels die te maken hebben met het modernisatieproces van de samenleving, gekoppeld aan de wantrouwende overheid die is ontstaan in het kielzog van *new public management*. En je kan verder zeggen dat dit begrippenkoppel een echt winnaarsduo is: het heeft andere, meer realistische overwegingen die ten grondslag aan het maatschappelijk verkeer liggen alsmaar meer uit de maatschappelijke discussie geduwd. De gedachte dat gedrag gestuurd kan worden door formele regels is zo diep verankerd in onze moderne samenleving dat we voor het alternatieve scenario zelfs een apart woord hebben bedacht: informeel contact. Door een speciale term te maken lijkt het net alsof hier iets apart aan de hand is, maar we bedoelen eigenlijk dat wat we in de praktijk allemaal kennen: je bouwt een relatie op met mensen met die je samenwerkt of samenleeft. De verzakelijking van het maatschappelijk verkeer stoelt dan vooral ook op een *geloof* in maakbaarheid; het betekent niet dat gedrag ook daadwerkelijk maakbaar is, oftewel volledig gedicteerd wordt door formele regels. In de

praktijk verwijzen we vaak naar regels als er iets gebeurt dat niet naar onze zin is, als we onze gram willen halen, of als we ons in onze belangen geschaad voelen. In de praktijk van alledag vindt er wat sociaalwetenschappers ook wel een strategische mobilisatie van regels noemen plaats: als er sociaal gesproken niets aan de hand is, verdwijnen de regels buiten het zicht; ze worden pas van stal gehaald als er heisa is.

Je kan zeggen dat de neoliberale overheid met haar regelgeving poogt voor te sorteren op de heisa. De gedachte lijkt te zijn: laten we de heisa voor zijn door de formele regels alvast van stal te halen. Zo'n preventieve reactie is bijvoorbeeld wat er met de UBO gebeurt. De bestuursleden van alle vrijwilligersorganisaties in een register opnemen, zo is de gedachte, zal een werend effect hebben op diegenen die onfrisse overwegingen hebben. En op die manier zijn vrijwilligersorganisaties niet langer het vehikel voor terrorismefinanciering. Een ander voorbeeld: in de ARBO is een arbeidstijdenbepaling opgenomen om te voorkomen dat werknemers te veel uren achter elkaar werken en zo ziek door werk worden. Deze bepaling geldt ook voor vrijwilligersorganisaties die daarom in principe een registratie moeten bijhouden van gewerkte uren. Echter, in vrijwilligersorganisatie is overwerk onder dwang van een baas geen prangende zaak. Het zal best wel eens voorkomen dat een vrijwilliger bij bijvoorbeeld een sportclub geen zin heeft om een bardienst te draaien, maar het moge duidelijker zijn dat de sociale dwang die hierbij mogelijk een rol speelt van een andere orde is dan de formele machtspositie van een baas over een werknemer. Ook hier geldt: het voor zijn van het ontstaan van een eventueel probleem draagt zo bij aan het scheppen van een nieuw, en veel groter probleem.

Meer fundamenteel nog, in het van tevoren van stal halen van regels en het bij voorbaat toepassen van het sanctiemiddel weerklinkt ten diepste de ideologie van het *new public management*. De burger – zij, wij, iedereen - is uiteindelijk niet te vertrouwen, want uit op eigen gewin en gerief. En wat is er beter dan de mogelijkheid op vergrijp alvast vóór zijn door toegang tot een organisatie te regelen via het al dan niet geregistreerd zijn in de administratie van justitiële instellingen. Nog even los van de administratieve rompslomp voor de vrijwilligersorganisaties, is het beeld dat stevast opdoemt dat van het doden van een mug met een schot hagel. Best kans dat je per ongeluk raak schiet, maar de kans is veel groter dat dit niet gebeurt. Sterker nog, iedereen die wel eens met een buks heeft geschoten weet dat er een aanzienlijke kans is dat je per ongeluk iets of iemand anders dan de bedoelde mug raakt. De excessen van het toeslagenschandaal zijn hiervan een wrang uitvloeisel. Zoals hierboven al gesteld, het valt nog maar te bezien of geregistreerd staan in een register er echt toe bijdraagt dat terrorisme niet langer gefinancierd kan worden. Er bestaat bij mijn weten geen overtuigend onderzoek op dit punt, onder andere omdat het niet eenvoudig te bewijzen is. Sterker nog, er kan betoogd worden dat het effect van UBO wel eens zou kunnen zijn dat terrorismefinanciering ondergronds gewoon verder gaat, en daarmee dus nog minder zichtbaar wordt. Precies tegenovergesteld dus aan wat de UBO-registratie eigenlijk probeert te realiseren!

Het is daarom de moeite om die andere overwegingen, die door de *new public management* doctrine uit de discussie wordt geduwd, nogmaals onder de loep te nemen. Immers, dat het sturen van gedrag via formele regels vooral een geloof is, laat ook ruimte voor een belangrijk alternatief, namelijk de mogelijkheid om gedrag in goede banen te leiden buiten het kader van formele regels. Het informele maatschappelijk verkeer is daarvoor het vertrekpunt. In dit informele verkeer wordt namelijk van alles en nog wat geregeld. We maken afspraken met elkaar, spreken elkaar aan wanneer nodig, en lossen conflicten op in een sfeer van onderlinge samenwerking. Dat gaat niet altijd goed, uiteraard niet, maar in de praktijk toch heel vaak wel. Zeker in kringen van vrijwilligersorganisaties die dikwijls gaan over relatief kleinschalige verbanden waarin mensen elkaar prima weten te vinden, is het vermogen om zelf problemen op te kunnen lossen, en daarbij voorbij te gaan aan het individuele eigenbelang, vaak verrassend groot. Dat gaat soms, misschien vaker dan we graag willen, gepaard met gemopper en gedoe, maar het vitale karakter van het maatschappelijke midden in Nederland wijst erop dat dit in de regel een tamelijk succesvolle strategie is. Het is natuurlijk goed dat op de achtergrond daarvan een kader van formele regels bestaat, als een soort van back-up plan wanneer het echt mis gaat, maar het valt moeilijk vol te houden dat wat niet formeel geregeld is, tot een ontregeld maatschappelijk verkeer leidt. Het tegendeel blijkt meestal het geval.

Vertrekken vanuit het informele maatschappelijke verkeer is natuurlijk gemakkelijker gezegd dan gedaan. Naarmate een vrijwilligersorganisatie groter wordt, en sociale omgang een zakelijker karakter krijgt, valt er mogelijk een lans te breken voor een meer prominente rol van formele regels. Misschien is het daarom zinvol om voortaan een onderscheid tussen kleinschalige en grootschalige vrijwilligersorganisaties te maken. Toch is het ook in dat laatste geval zaak om het gezonde verstand een prominente rol te geven. Immers, zoals dit essay betoogt, is het naïef te denken dat in alle mogelijke toekomstige gedragsproblemen van tevoren met het maken van nieuwe regels kan worden voorzien. Het is dan net alsof we de toekomst kennen, wat natuurlijk niet zo is. Meer fundamenteel nog, wijst dit essay ook in richting van de relatie met de staat. We moeten hardop de vraag durven stellen of de verantwoordelijkheid voor de naleving op gedragsregels wel altijd moet liggen bij de nationale overheid. Dat is misschien zo in de tijd gegroeid, maar het is geen wet van Meden en Perzen. Het heeft vooral te maken met hoe we onszelf zijn gaan zien in het proces van de modernisatie. Het consequent en kritisch bevragen van het geloof in de maakbaarheid van gedrag middels regels is daarom misschien wel de grootste uitdaging waarvoor vrijwilligersorganisaties en hun vertegenwoordigende koepels voor staan.

## Tot besluit

Hiermee kom ik aan het eind van dit essay. Ik heb gepoogd te laten zien dat de problematiek rondom de regelzucht ten aanzien van vrijwilligersorganisaties niet los gezien kan worden van een modern geloof in de maakbaarheid van gedrag via formele regels, gekoppeld aan de

mythe van de calculerende burger die met wantrouwen tegemoet getreden dient te worden. Uit mijn analyse volgt dat er geen *quick fix* uit deze situatie is: het geloof en de mythe zijn diep in de haarvaten van onze samenleving doordrongen. Overheid en samenleving moeten er voortdurend van doordrongen worden dat samenleven in de praktijk geen zaak van individuen is die elkaar tegemoet treden uitsluitend vanuit welbegrepenw eigenbelang. In het alledaagse leven zijn we juist dikwijls bereid om daarover heen te stappen; het is nu eenmaal wat samenleven vergt. Het lijkt me verder van belang om niet te snel met sancties te gaan zwaaien, wat nu een belangrijke aanleiding is voor veel vrijwilligersorganisaties om het bijltje erbij neer te gooien. Eerder gaat het om het cultiveren van vertrouwen in elkaar, het zich medeverantwoordelijk voelen voor de minisamenleving van de vrijwilligersorganisatie, waarin informele relaties en netwerken een belangrijke rol spelen. Zulke relaties en netwerken zijn, anders dan uit het formaliteitsverhaal volgt, juist onlosmakelijk verbonden met samenleven; ze dragen uiteindelijk bij aan de vitaliteit van vrijwilligersorganisaties. Dat moeten we koesteren, het is ons kostbaarste kapitaal.

\*