



France-05/2006 [Cle., MW (b.1949) / LK (b.1989)]

Het bureau van Maurice Winterstein (1949), medewerker van de Commissie ter Bevordering van de Gelijkheid van Kansen en Burgerschap in Clermont-Ferrand, Frankrijk. Hij verdient 1550 euro per maand. Naast hem zit zijn stagiaire Linda Khettabi (1989).

Leve de bureaucratie!

Het is makkelijk schelden op de ambtenaren met hun regeltjes. Maar als ze de regels opzijschuiven, is de ramp niet te overzien.

TEKST RALPH BOLLMANN FOTO'S JAN BANNING

Spotten met bureaucratie: gemakkelijker kun je niet scoren. In de Duitse versie van Wikipedia staat als eerste definitie die uit Meyers 'Konversationslexikon' van 1894: "Omschrijving van een kortzichtige en bekrompen ambtenarenklik, bij wie het ontbreekt aan begrip voor de praktische behoeften van het volk."

In het Engels geldt *red tape* zo ongeveer als het Kwaad zelve. Toch was het rode lint waarmee de Spaanse bezetter onder keizer Karel V belangrijke van onbelangrijke akten uit de Nederlandse 'koloniën' scheidde exact het tegendeel: het was een instrument om het bestuur van het Habsburgse reuzenrijk efficiënter te maken en niet te doen verzuipen in futiliteiten.

Het loont de moeite om de Duitse socioloog Max Weber (1864-1920) erop na te slaan. Wie in zijn monumentale werk 'Gezag en bureaucratie' (Wirtschaft und Gesellschaft) het beroemde hoofdstuk over bureaucratie leest, verbaast zich over het pathos waarmee de auteur het 'raderwerk van de technocratische rede' verdedigt. Weber ziet het bureaucratische principe als de rationeelste vorm van machtsuitoefening, gewoonweg onmisbaar voor grootschalig bestuur. Hij stelt dat 'men slechts de keus [heeft] tussen bureaucratie en diletantisme'.

Voor Weber betekent bureaucratie dat beleid

volgens algemeen geldende principes wordt uitgevoerd, waarbij de bevoegdheden duidelijk zijn afgebakend, en de burger bezwaar kan maken of in beroep kan gaan bij hogere instanties. De onvrijheid die het individu ervaart in de traditionele machtssystemen van de feodale tijd bestaat hier niet. Ook de willekeur van de dictatuur blijft ons dankzij de bureaucratie bespaard.

Lang leken de ideeën van Max Weber uit de tijd. Grootschalige bestuursstructuren waren iets uit het verleden. Klein en beweeglijk moesten organisaties nu zijn, losgeweekt van starre hiërarchieën en uniforme richtlijnen. De dienaar van de staat, om nog even in het publieke domein te blijven, moest dienaar van de burger worden.

Dat daarin twee elementaire denkfouten zitten, leek niemand op te vallen.

Ten eerste handelt de staat, al zijn de omgangsvormen nog zo vriendelijk, als heerser. Ook als de staat van een paspoort een 'product' maakt dat te koop is bij de afdeling 'burgerzaken', dan nog kan de consument niet naar een concurrent aan de overkant lopen.

Verder geldt dat als de overheid iemand een gunst gaat verlenen, vaak iemand anders wordt benadeeld. Krijgt een huiseigenaar zijn bouwvergunning voor een nieuwe garage langs 'onbureaucratische' weg, dan moet de buurman die

zijn uitzicht ziet aangetast dat ongevraagd dulden. Als alle burgers eisen dat de staat zo flexibel omgaat met hun verzoeken en niet moeilijk doet over regeltjes, dan leidt dat tot veel conflicten. Nu al roept elk groter bouwproject woeden- de protesten op.

Bureaucratie wordt graag tegenover democratie geplaatst. En de ambtenaar is dan de tegenstrever van wat het volk wil. Volgens die opvatting zou het ons allemaal veel beter gaan als flexibel handelende ondernemers aan de behoeften van de individuele burger tegemoetkamen.

Het tegendeel is waar: de democratie en de rechtsstaat hebben een apparaat nodig dat de tot wet verheven meerderheidsbesluiten doorvoert en dat daarbij vooral niet creatief te werk gaat. De rechtsstaat maakt de macht van de meerderheid mogelijk en stelt er tegelijkertijd grenzen aan. Daarvoor is een geformaliseerde bureaucratie nodig, die zorgt dat de door de soevereine macht aangenomen wetten strikt worden nageleefd, en zich verzet tegen een regime van willekeur dat allerlei 'maatregelen' doorvoert, zelfs als wordt beweerd dat die de echte of vermeende wil van het volk weerspiegelen. Bureaucratie is geen voldoende, maar wel een noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van de democratie. ▶



Bolivia -13/2005 [Bet.,REV (b.1958)]

Rodolfo Villca Flores (1958) is hoofdopzichter van de markt- en reinigingsdienst in de gemeente Betanzos, Bolivia. Flores werkte hiervoor als metselaar, loodgieter, elektricien en klusjesman. Hij verdient 128 euro per maand.

Wankelt Griekenland door een te groot ambtenarenapparaat? Nee, de Grieken lijden juist onder een tekort aan goede bureaucratie

Een professioneel bestuur is een fundament onder de rechtsstaat. Het behoedt ons voor gevaren en voor willekeur. Het bepaalt wie welke rechten heeft. Generaliserende kritiek op de bureaucratie is daarom nogal kortzichtig.

Wie zich beklagt over al die paperassen die hij bij het loket moet laten zien, vergeet dat deze documenten wel de weg effenen naar de gewenste dienst. En zo niet, dan kan de burger met behulp van die documenten bij de bestuursrechter verhaal halen.

De ironie wil dat het angstvallig volgen van bureaucratische procedures de macht van bureaucraten niet uitbreidt, maar juist inperkt. Als ambtenaren hun werk goed doen, worden ze als individuen onzichtbaar. Bestuurders kunnen alleen dan hun macht botvieren op de burger als ze buiten de exact gedefinieerde speelruimte van de rechtsstaat treden, om vanuit hun eigen machtspositie op 'behoeften' in te gaan. Dan krijg je Siciliaanse toestanden.

In de 'mislukte staten' van de Europese Unie is het juist een gebrek aan bureaucratie dat ertoe geleid heeft dat democratie en rechtsstaat onderontwikkeld zijn gebleven. Als het parlement in Athene een belastingwet aanneemt, geldt die in Griekenland net zomin als dat je in een Siciliaans dorp iets hebt aan de burgerrechten die de Italiaanse grondwet je op papier geeft.

Anno 2012 wekt niet alleen Webers loflied op de bureaucratie verbazing. Hij stelt ook dat de betekenis van bureaucratie ver buiten de invloedssfeer van de staat gaat. Volgens Weber heeft vooral het kapitalisme de behoefte geschapen aan een continu, strak georganiseerd, intensief en betrouwbaar bestuur: het een kan niet bestaan zonder het ander. Alleen kleine bedrijven zouden grotendeels zonder bureaucratie kunnen.

Sterker nog, historisch gezien werd het kapitalisme pas mogelijk dankzij de moderne bestuursstaat met zijn instituties. Voor die tijd heersten traditionele machtssystemen, waarin volgens Weber niet alleen de politieke macht, maar ook de toegang tot economische hulpbronnen verdeeld werd door de heerser. Mensen waren afhankelijk van wie boven hen gesteld was. Wie heerser werd, wie boer en wie ambachtsman, werd bepaald door de plaats waar je geboren werd. Ruilhandel en een bescheiden geldcirculatie verliepen via de gebaande paden van wie elkaar kende en wie van een ander afhankelijk was. Die relaties zorgden ervoor dat mensen elkaar voldoende vertrouwden om te kunnen handelen, daarvoor hadden zij de staat en zijn bestuur niet nodig.

Pas toen de politieke en economische verhoudingen dynamischer werden, ontstond de bureaucratie. Het begon heel geïsoleerd in enkele

Noord-Italiaanse stadsrepublieken, waar vroege vormen van kapitalisme ontstonden. Het feodalisme maakte daar plaats voor geformaliseerd bestuur, zij het aanvankelijk nog onder toezicht van plaatselijke regenten. Dit formele bestuur breidde zich in de achttiende eeuw uit toen ook grotere staten onder het verlicht absolutisme voorspelbare administratieve procedures invoerden. Ze wilden zo de economische ontwikkeling stimuleren. Het kapitalisme raakte dus niet vanzelf in zwang; er is eerder sprake van invoering door overheden, in een taai gevecht van decennia. Het verzet daartegen begon met de boeren. Zij wilden zich niet zonder slag of stoot blootstellen aan concurrentie. Maar ook ambachtslieden in de steden waren niet van zins om hun protectionistische gilden op te geven. Allemaal verzetten ze zich tegen de hervormingen die de bureaucratie doorvoerde.

Ondanks alles blijft de werking van de bureaucratie een succesverhaal. Het is het snorren en gonzen van een perfect geoliede bestuursmachine dat Max Weber in de oren klonk toen hij zijn lofzang op de superioriteit van de bureaucratische heerschappij schreef.

De enorme inhaalslag die het industriële nakomertje Duitsland maakte tijdens de lange negentiende eeuw was voor een groot deel aan de bureaucratie te danken. ►



India-17/2003 [Pat.,SP (b.1962)]

Sushma Prasad (1962) is assistent kantoorbediende in het secretariaat van de staat Bihar, India. Haar man werkte daar, tot zijn dood in 1997; toen kreeg zij 'uit compassie' diens baan. Ze verdient maandelijks 110 euro.

In Zuid-Italië voerden de heersers helaas geen bureaucratie in, dus zitten ze daar nu opgescheept met de maffia. Die handhaaft de orde op haar eigen manier

Bijna op het hele vasteland van Europa schiepen ambtenaren een uniforme markt, met een door de staat flink bevorderde infrastructuur. De speelruimte voor het economisch handelen wordt, en dat geldt nu even goed als toen, bepaald door de politiek en het openbaar bestuur. In de negentiende eeuw schiepen zij de nationale staten waarbinnen bedrijven konden gedijen. Die natiestaten waren zeker niet 'natuurlijker' dan het zich verenigende Europa waartegen ze nu soms worden afgezet.

Griekenland laat duidelijk zien wat een gebrek aan bureaucratie betekent. In de eerste helft van de negentiende eeuw verliet het land het uit vele volken bestaande Ottomaanse rijk en werd het onafhankelijk. Griekenland maakte daardoor niet mee hoe het overgebleven deel van Turkije zich honderd jaar later ontwikkelde tot een moderne staat.

Terwijl onze politieke elites opgewonden debatteerden over de vraag of de Turkse staat wel rijp was voor toetreding tot de Europese Unie, zagen ze de gebreken van Griekenland volledig over het hoofd toen dat land lid werd van de muntunie – een land dat voor een deel nog niet eens als staat is georganiseerd. Intussen dweepten onze elites met de ruïnes van de Griekse beschaving die duizenden jaren geleden ten onder was gegaan. Pas later kregen ze oog voor de

cliëntelistische structuur van het huidige Griekenland, een land dat is opgedeeld door clans en hun vrienden. Alleen aan de oppervlakte leken die clans op partijen naar westers voorbeeld.

De wijdverbreide diagnose dat Griekenland te veel bureaucratie heeft, is daarom misleidend. Over de omvang van dat ambtenarenapparaat zijn geen betrouwbare uitspraken te doen, de getallen variëren afhankelijk van wat je onder overheidssector verstaat. Volgens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de International Labour Organization (ILO) lijkt niet de omvang van het ambtenarenapparaat het probleem, maar de scheve verdeling van middelen, de miserabele scholing van veel ambtenaren en vooral het gebrekkig naleven van bureaucratistische principes. Ambtenarenbanen worden gegund aan wie loyaal is aan een politicus, niet aan wie het meest gekwalificeerd is. Er bestaat geen begrip voor de noodzaak om de overheid te laten werken volgens vaste procedures, hoewel dat een voorwaarde is voor een succesvolle economie en een functionerende democratie.

Sommige Grieken jammeren nu dat ze hun politieke zelfbeschikking verliezen – maar die hadden ze toch al niet. Want zelfs als het parlement in Athene besluiten neemt buiten het *old boys'*-netwerk om, dan zou er nog niemand zijn om die ook uit te voeren.

Anders is de situatie in de Romaanse landen met hun sterke bureaucratistische traditie. Juist het voorbeeld van Italië laat zien hoe belangrijk het voor het functioneren van het openbaar bestuur is om over een langere periode de juiste mentaliteit te kweken. Waar al in de achttiende eeuw het verlichte bestuur van de Habsburgers heerste – in Toscane en Lombardije, later ook in Venetië – functioneert de staat tot op heden redelijk. Dat geldt ook voor het vroegere koninkrijk Piemonte-Sardinië, dat zich al vroeg richtte op bestuurlijke principes uit Frankrijk.

Maar in het zuiden van Italië konden of wilden de Habsburgers en Bourbons de bureaucratisering niet doorvoeren. Daar bleef het bij feodale vormen van zelforganisatie die vloeiend overgaan in maffia-achtige structuren, waarvoor de term 'georganiseerde misdaad' nog te vriendelijk is. Men opereert graag langs de overheid heen om de orde te handhaven met niet-bureaucratistische middelen – bij voorkeur door te dreigen met geweld. Die dreiging moet dan natuurlijk af en toe ook worden waargemaakt. Overbodig om te zeggen dat zo'n onbureaucratistische cultuur geen investeerders aantrekt.

Met deze kleine mentaliteitsgeschiedenis in het achterhoofd wekt het verbazing hoe ver de EU-bureaucratie in Brussel is gekomen in haar inspanningen om normen vast te stellen. ►

Voor de Europese Unie werken 32.000 mensen. Dat is weinig. De Romeinen bestierden het hele Middellandse Zeegebied met evenveel mensen

Voorals je bedenkt dat een bijzonder slank Brussels apparaat deze procedures coördineert. Voor de Europese Commissie werken maar 32.000 mensen, minder ambtenaren dan de gemeente München heeft.

Ook eerdere succesvolle imperia slaagden met zo weinig ambtenaren: volgens moderne schattingen redde het Romeinse Rijk het ook met dertigduizend ambtenaren voor het hele Middellandse Zeegebied. Het Britse Rijk regeerde met duizend ambtenaren het hele gebied van het huidige India, Pakistan en Bangladesh. Hun vermogen om de vrede te bewaren dankten deze wereldrijken aan hun levensbeschouwelijke neutraliteit; ze waren bereid verschillende culturen op te nemen. Maar het is bovenal de anonieme, bureaucratische machinerie die deze imperia deed werken. Zo'n bestuurlijk apparaat is, meer dan welke andere instelling ook, in staat om de problemen van een complexe maatschappij te managen. Weliswaar hebben deze technocratische mechanismen van crisisbeheersing een erg slechte reputatie bij het publiek, en weet iedere politicus die roept om minder bureaucratie zich verzekerd van applaus – technocraten gaan door voor koud en harteloos. Maar het is juist de ongevoeligheid van het staatsapparaat die het uiteindelijk menslievend maakt.

Alleen doordat de Romeinse ambtenaren zich

bij de bouw van wegen en waterleidingen niets aantrokken van plaatselijke gevoeligheden, kon de bevolking van het Romeinse Rijk overal van een goede infrastructuur profiteren. Omdat het Romeinse muntsysteem niet of slechts gedeeltelijk rekening hield met regionale omstandigheden, kon een grote economische eenheid ontstaan die bijna alle betrokkenen voordeel opleverde.

De voorbeelden laten zien dat de bureaucratische cultuur van een land iets is van lange duur. Waarom functioneert het bestuur in Nederland beter dan dat in Griekenland? Waarom is Milaan succesvoller dan Palermo? Of Stuttgart slagvaardiger dan Berlijn? Met statistieken alleen is dat net zo min te verklaren als met een blik in de wetboeken. Dat maakt verandering ook zo moeilijk.

De grootste kans op verandering is er in crisissituaties, als politieke of economische ineensstorting de noodzaak van hervorming opeens blootlegt. Zo ontstond Pruisen opnieuw na de ineensstorting in 1806 (toen Napoleon de Pruisische legers versloeg, red.) en het moderne Turkije na de val van het Ottomaanse Rijk.

Een *benevolent Empire* (goedertieren rijk) naar voorbeeld van Rome, Engeland of de Europese Unie kan zo'n transformatie bevorderen. Voorwaarde is dat lokale tradities er al enigszins bij aansluiten. Zo was een bureaucratie naar wes-

ters model in het Duitsland van 1945 gemakkelijker te installeren dan in het Irak van 2003.

Een stabiele democratie en een goed functionerende markteconomie kunnen niet zonder bureaucratie. Misschien begrijpen de demonstranten van de Occupy-beweging dit verband instinctief beter dan anderen, wanneer ze min of meer willekeurig protesteren tegen particuliere financiële concerns én staatsinstellingen. Met hun anarchistische neus herkennen ze feilloos het verband dat Weber legt tussen kapitalisme en bureaucratie. Het zijn broer en zus. Niet omdat de staat zich heeft uitgeleverd aan het financiële systeem, maar omdat hij het zelf heeft geschapen.

Protest tegen het grote bureaucratische bouwwerk komt voort uit een menselijke behoefte die sinds het begin van de bureaucratisering steeds weer uitbarst. Kortzichtig blijft het. Zonder bureaucratie is noch politieke, noch economische vrijheid mogelijk. ■

Ralph Bollmann is correspondent economie in Berlijn voor de *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, www.ralph-bollmann.de. Dit is een ingekorte versie uit *Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken*, uitgave 755, april 2012, www.online-merkur.de

Vertaling: Dimphy Smeets, Gerbert van Loenen