

Weg met de regeldruk op zoek naar regelgeluk!

Rob van Gestel

Hoogleraar theorie en methode van
wetgeving UvT

r.a.j.vanGestel@uvt.nl

Entführung aus dem Serail

- Emperor:

‘Well, my dear fellow, there are, in fact, only so many notes the ear can hear in the course of an evening. Your work is ingenious. It’s quality work, but there are simply too many notes. That’s all. Just cut a few and it will be perfect.’

- Mozart:

- *Which few did you have in mind, Majesty?’*

World bank review 2007

- The Dutch regulatory reform programme is a world leader. It is set to eliminate €4 billion of administrative burdens on business by 2007
- 1) The programme's innovative design—a 25% target reduction in regulatory costs;
- 2) a link between regulatory reforms and the budget cycle, and;
- 3) the establishment of ACTAL (the Dutch Advisory Board on Administrative Burden) as an independent watchdog of the reforms—lies behind the success.
- These features are now being adopted by other countries around the world

Vragen

- Als vermindering van regeldruk zo'n succes is in NL, waarom klagen bedrijven en burgers dan nog steeds?
- Wij hebben in NL 30 jaar dereguleringsbeleid achter de rug, maar er zijn niet minder regels. Hoe kan dat?
- Als ACTAL zo'n succes is hoe komt het dan dat er tijdens de voorbereiding van wetgeving niet of nauwelijks wordt gekozen voor non-regulering of zelfregulering?

- Regeldruk is een containerbegrip, waarachter verschillende problemen en beelden over wetgeving schuilen
- (<http://www.administrative-burdens.com>)

Beelden over wetgeving

- *‘Alles wordt vooraf met regels dichtgespijkerd, terwijl wij allemaal volwassen mensen zijn die heel goed een eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen. Daar mag je ons op afrekenen, maar veel regelgeving behandelt ons als kleine kinderen: pas op, kijk uit.’ (Ondernemer)*
- *‘Rule-makers breed rules. De toeneming van de regeldruk zal stijgen met het aantal regelmakende en –controlerende ambtenaren. Het aantal nieuwe regels stijgt met het aantal regelmakers.’ (REA)*

Beelden of werkelijkheid?

- *‘Het “haantje-de-voorste” willen zijn door Europese regels alvast te vertalen naar de Nederlandse situatie, is niet nodig en ongewenst. Het zorgt voor veel extra regeldruk, die achteraf veelal overbodig blijkt.’ (VNO-NCW)*
- *‘Waar we vroeger een vergunning op hoofdlijnen hadden, hebben we nu steeds vaker te maken met toezichthouders die weinig begrijpen van wat ze controleren.’ Als er op hun papier staat dat het rood moet zijn en het is roze, dan noteren ze een overtreding. De interpretatieruimte is verdwenen.’ (Gemeente-ambtenaar)*

Regeldrukproblemen

- a) Regeldruk: overheidsinmenging
- b) Regeldruk en bureaucratie
- c) Regeldruk en de nationale wetgever
- d) Regeldruk en lagere overheid
- e) Regeldruk en Europa
- f) Regeldruk en handhavingsinstanties
- g) Regeldruk en informatiekosten
- h) Regeldruk en nalevingskosten

Regeldruk: veel begripsverwarring

- Regeldruk: pejoratieve klank
- Politieke aantrekkingskracht: ieder kan er zijn probleem onder kwijt
- Waarom hoor je niemand over regelgeluk of regelbaten?
- Heeft te maken met veranderde aard van wetgeving (van codificatie naar modificatie)

Verschillende dimensies

- Potentiële regeldruk: totaal aantal regels waarmee burgers/bedrijven te maken kunnen krijgen
- Feitelijke regeldruk: kosten die iemand moet maken om te kunnen naleven (zowel inhoudelijk als informatieplichten)
- Gepercipieerde regeldruk: subjectieve hinderbeleving

Regeldruk voor wie?

- Wat is het perspectief bij regeldruk?
- Voorbeeld: oratie Michiels, Houdbaar handhavingsrecht, Den Haag 2006:
- ‘Ik zou overheden echter willen adviseren op zoveel mogelijk beleidsterreinen toezichtsbeleidsregels vast te stellen, zo mogelijk samen met andere overheden. Ja, dames en heren, meer regels dus, om ellende te voorkomen en professioneler te werken! En er moet uiteraard elk jaar een handhavingsprogramma zijn.’
- Hier gaat het om bevoegdheidsregels niet om gedragsregels

Regeldruk door wie?

- NL gemeenten zijn koploper in de wereld op het gebied van toename van lokale lasten. Tussen 1995-2001 stegen lokale belastingen met meer dan 10% p/jr. In vergelijking met de VS geldt dat daar de lasten met 6% stegen p/jr en in Duitsland met nog geen 2 %
- Wie draagvlak zoekt, zal regeldruk vinden! Articulatie van sectorbelangen in wetgeving voor bedrijven
- Sterke band tussen waargenomen bruikbaarheid (nut) en kennis van regels en regeldrukperceptie en zwakke relatie t.o.v aantal gereguleerde aspecten

- Rekenkamer 550 rijksvergunningen, Cie Kraaijeveld 791 en EZ 1181 (wat is er nu geteld)?
- Grote tevredenheid over daling aantal vergunningen, maar meer dan de helft van deze daling heeft betrekking op afschaffing van “sportvisakte”
- Verder zijn er zo’n 360.000 milieuvergunningen omgezet in vergunningvervangende algemene regels (effect op toezicht en naleving?)

Verschillende lagen

- Gesetzgebungsfehler
- Implementationsdefizite
- Adressatenresistenz

Wetgevingsfalen

- Wettelijke regels moeten probleemgericht zijn en aansluiten bij kenmerken van de sector
- Vb: doelvoorschriften zijn niet altijd aantrekkelijker voor bedrijven dan middelvoorschriften
- Kennis en kunde bij het invullen van open normen lang niet altijd aanwezig bij MKB
- Is duidelijk wat er van de normadressaat wordt verwacht (wat is “verantwoorde zorg”)?

Regeldruk: probleem van wetgeving of uitvoering?

- Meldpunt strijdige regels >800 klachten
- 1% werkelijk tegenstrijdige regels!
- Rest vooral gebrekkige samenwerking uitvoerders/toezichthouders e.d.
- Onderzoek ECORYS-NEI: 90% burgers geen/weinig hinder van regelgeving
- 80% regelhinder: door zo'n 25 wetten (woningwet, bijstand, huursubsidie, studiefinanciering e.d.)
- Gemeenschappelijke noemer: veel contactmomenten met de overheid!

Adressatenresistentz

- Kenbaarheidsparadox: veel nadruk in wetgevingsbeleid op duidelijkheid en kenbaarheid van regels voor burger
- Omgekeerd: wat weet de regelgever eigenlijk van de burger?
- Rechtssocioloog Hertogh:
 - Before the law
 - With the law
 - Against the law

Oorzaken?

- Dominantie van politieke rationaliteit: responsiviteit slaat om in “gelegenheidswetgeving”
- Stijl van regulering sluit niet aan op kenmerken doelgroep (doel/middelvoorschriften, zorgplichten etc.)
- Zelfregulering wordt teveel gezien als het afschuiven van verantwoordelijkheden (verplaatsing regeldruk)
- Sturingsambities: beleidsneutraal dereguleren is snoeien van braamstruiken met een nagelschaar (Geelhoed)

Vorbereiding van regels

- Meer evidence-based: wat is het probleem, welke kennis bestaat erover en hoe realistisch zijn onze verwachtingen
- Voorbeeld integrale omgevingsvergunning: voor welke groep van bedrijven is dat een oplossing?
- Organiseer je eigen kritiek: niet uitsluitend zoeken naar draagvlak en bevestiging
- Aandacht voor alternatieven is prima, maar pas op voor verplaatsing van regeldruk
- Schrappen van regels waar niemand last van heeft zet weinig zoden aan de dijk

Dereguleringsmotieven

- Begin met:
- Keuzes maken
- Wat wil ik bereiken?
- Minder administratieve lasten bedrijven
- Perceptie burgers beïnvloeden
- Meer markt, minder overheid
- Kosten van de uitvoering terugdringen
- Kenbaarheid regels vergroten
- Betere naleving of....

Remedies?

- Bespreek bij het begin van de beleidsketen over noodzaak van regels en alternatieven (fuikwerking)
- Er is niets tegen stofkammen, maar verwacht er niet teveel van
- ‘Keep it simple’: accepteer dat je niet iedere uitzondering kunt regelen
- Bestendigheid van regels snijdt aan twee kanten: kenbaarheid en regeldruk
- Ben zuinig op regelgeving als ‘beleidsinstrument’: normvervaging op een terrein slaat gemakkelijk over naar andere gebieden

Lessen?

- A. Einstein: If you give what you got, you get what you want
- Mentaliteit is belangrijk voor leveren van topprestaties
- Daadwerkelijke vermindering van regeldruk vergt topprestatie
- Topprestaties verlangen innovatie
- Variant op Einstein: If you do what you did, you get what you got

Stellingen

1. Deregulering begint bij minder ambities van politici en beleidsmakers.
2. Dereguleringskansen liggen niet bij de regels, maar bij hun (klantvriendelijke) toepassing.
3. Regeldruk is soms het gevolg van onbekendheid van burgers met de regels, maar veel vaker het gevolg van het feit dat regelgevers de burger niet kennen.
4. Dereguleringskansen liggen niet zozeer bij het kappen van dor hout uit het verleden als wel bij het voorkomen van nieuwe regelgeving voor de toekomst.
5. Een regelgever die draagvlak zoekt zal regeldruk vinden.

Alternatieven vóór wetgeving

- Zelfregulering: ‘Niet-statelijke regels vastgesteld door degenen voor wie de regels bestemd zijn, respectievelijk hun vertegenwoordigers, waarbij vaak het toezicht op de naleving mede door deze groepen wordt uitgeoefend’
- Oud fenomeen: vgl. gildekeuren in Middeleeuwen-particularisme
- Vb: reclamecode: regels over misleiding en fatsoensnormen, handhaving door reclamecodecommissie. STER zendt reclame bij herhaalde klachten niet uit

Modaliteiten

- *Zuivere*: private regels, gedragscodes geschillenregelingen/keurmerk, normalisatienormen (standaardisatie van productnormen door NEN)
- *Vervangende*: wetgever dreigt met regels indien sector niets onderneemt (persafspraken ivm tabaksreclame)
- *Geconditioneerde*: wetgever stelt procedurele of materiële randvoorwaarden aan private regels of afspraken (vb code tabakblat)

Alternatieven in wetgeving

- Alternatieven in: zorgplichten en doelvoorschriften
- Zorgplichten: algemene, tot de burger gerichte (zorg)verplichtingen die een bepaalde verantwoordelijkheid van de burger markeren en waarvan het de bedoeling is deze juridisch te handhaven. (1.1a Wm, 5 WvW)
- Voordeel: vangnetfunctie; preventieve werking; normatief gehalte; onafhankelijkheid van technische ontwikkelingen
- Beperking: bewijsbaarheid en rechtszekerheid (wat is de norm?;

Vervolg

- Doelvoorschrift: resultaatverplichting met vrijheid om middelen te kiezen
- Vb. doelvoorschrift geen vakbekwaamheideisen aan zeevarend personeel, maar bemanningsplan
- Voordelen: keuzevrijheid normadressaat; aansluiting bij belevingswereld van betrokkenen
- Beperkingen: soms handhaafbaarheid en impliceert duidelijkheid over ambitieniveau; en deskundigheid bij geadresseerden