

Artikel regeldruk

In regels gevangen?

Al sinds het begin van de jaren tachtig werken overheden op alle niveaus aan de vermindering van de regeldruk, maar toch is het aantal regels en de mate van gedetailleerdheid toegenomen. De geschiedenis van 25 jaar deregulering leert dat de overheid niet de enige speler is bij het veroorzaken van regeldruk. Ook andere betrokkenen zoals politici, journalisten, burgers, ondernemers, uitvoeringsinstellingen en maatschappelijke organisaties vragen steeds om nieuwe regels. We klagen over teveel regels en tegelijkertijd vragen we om meer. Die tegenstrijdigheid leidt ertoe dat van echte vermindering van de regeldruk in de praktijk weinig terecht komt. Zodra het om concrete dossiers en gevestigde belangen gaat, neemt de bereidheid tot het verminderen van regeldruk blijkbaar af.

Om dit tegenstrijdig gedrag te doorbreken, organiseert het kabinet op 15 maart een brede maatschappelijke conferentie met vertegenwoordigers uit de Tweede Kamer, het bedrijfsleven, de werkgevers- en werknemersorganisaties, burgerorganisaties, de wetenschap, het onderwijswereld, gezondheidssector, etc., om te praten over de achterliggende oorzaken en mogelijke oplossingen van regeldruk. De opdracht waarvoor we staan, is het bedenken van alternatieven voor gedetailleerde overheidswetgeving, die voldoen aan de maatschappelijke behoefte aan regels, maar die niet de nadelige gevolgen van regeldruk hebben.

Regeldruk is te definiëren als de investering en inspanning die burgers, bedrijven en instellingen moeten verrichten en de vrijheidsbeperking die ze ondergaan om zich aan regels te houden. Regeldruk beïnvloedt de kwaliteit van het dagelijks leven en de maatschappelijke en economische ontwikkeling. De wens tot regulering, controle en risicominimalisatie lijkt in onze samenleving te zijn ingebakken. Hoewel het inzicht groeit dat de samenleving niet maakbaar is en dat moderne burgers steeds mondiger en zelfredzamer worden, houdt de overheid een sterke drang tot controle en hebben burgers onverminderd hoge verwachtingen van de overheid bij het oplossen van maatschappelijke problemen en het voorkomen van risico's.

De opdracht waarvoor we staan, is het bedenken van alternatieven voor gedetailleerde overheidswetgeving, die voldoen aan de maatschappelijke behoefte aan regels, maar die niet de nadelige gevolgen van regeldruk hebben. Om te voorkomen dat regeldruk ontstaat is het van belang te kijken naar de oorzaken van regeldruk. Er zijn zes mogelijke oorzaken te onderscheiden:

- 1) Drang tot controle en beheersing. De toename van het aantal regels komt zowel voort uit de neiging van overheden om het maatschappelijk leven tot in detail te willen vatten in regels, als uit de maatschappelijke druk op de overheid om allerlei problemen op te lossen en risico's in te perken. Een gebrek aan vertrouwen in de zelfredzaamheid en het zelfregulerend vermogen van burgers en bedrijven leidt uiteindelijk tot een niet meer te hanteren hoeveelheid gedetailleerdere regelgeving. Het toeschuiven van

verantwoordelijkheden door burgers op de overheid leidt tot te hoge verwachtingen van wat de overheid vermag, met ontevredenheid als gevolg.

2) Bureaucratisering. Als eenmaal duidelijk is bepaald wat de overheid moet regelen, zijn er nog allerlei keuzemogelijkheden voor de wijze waarop de overheid een bepaalde taak kan uitvoeren. In bureaucratieën ontstaan echter al snel bepaalde routines, culturen, belangen en omgangsvormen, die nadien lastig te veranderen zijn. Verregaande specialisatie van taken kan ertoe leiden dat organisaties versnipperen, verkokeren en langs elkaar heen werken. Voor burgers, instellingen en bedrijven leiden complexe processen vaak tot een toename van administratieve lasten en regeldruk.

3) Behoeft aan regels en gelijkheid in regels. Mensen hebben behoefte aan regels om het samenleven te kunnen ordenen. Als de overheid het niet doet, doet men het zelf. Wanneer we als uitgangspunt nemen dat mensen heel goed in staat zijn zelf hun zaken te regelen, betekent dat dat de overheid niet zozeer de regels moet voorschrijven, maar de mensen vooral in de gelegenheid moet stellen zelf hun zaken te regelen. Dat vergt ook een andere visie op de gelijke behandeling. Het in onze samenleving gewortelde gelijkheidsstreven leidt ertoe dat we in wetgeving met veel verschillende situaties rekening houden en zoveel mogelijk gevallen zo gelijk mogelijk willen behandelen. De gelijkheid en zekerheid die door regels wordt geschapen, is echter ten dele schijn. Gelijkheid bestaat tot het moment dat er uitzonderingen blijken te zijn of de situatie verandert en de regelgeving moet worden aangepast.

4) Zoeken naar draagvlak. Regels ontstaan niet in een maatschappelijk vacuüm, maar zijn het resultaat van een belangenstrijd tussen lobbyisten en overheidsorganisaties. De overheid zoekt naar draagvlak voor beleid, bedrijven en instellingen proberen hun belangen te behartigen door invloed uit te oefenen. Ook individuele burgers zijn mondiger geworden en willen meer dan vroeger betrokken worden bij beslissingen die hen raken. Consultatie, inspraak en medezeggenschap leiden vaak tot tragere besluitvorming en tot meer en gedetailleerdere overheidsregels. De acceptatie van de regels stijgt over het algemeen bij de betrokkenen na consultatie, maar de regeldruk en administratieve lasten nemen toe.

5) Omgang met incidenten. Bij een (ernstig) incident of ongeval schieten bestuurders nog al eens in de reflex om met aanvullende, nieuwe, of meer gedetailleerde regelgeving te komen, die tot doel moet hebben om deze incidenten onder alle omstandigheden in de toekomst te voorkomen. Deze reactie komt voort uit de roep om actie van politici, andere vertegenwoordigers uit het openbaar bestuur, de media, burgers, maatschappelijke belangenorganisaties of bedrijven. Extra regels uitvaardigen is voor bestuurders een manier om daadkracht te tonen en komt soms voort uit de angst persoonlijk verantwoordelijk gesteld te worden voor rampen en incidenten.

6) Internationalisering. Door de toename van grensoverschijdende problemen, bijvoorbeeld op het gebied van milieu en terrorisme, komen er steeds meer internationale afspraken en regels tussen landen en vanuit internationale organisaties zoals de VN, de WTO en de ILO. Ook het proces van Europese integratie heeft een extra stroom van

richtlijnen, verordeningen en beschikkingen opgeleverd. Niet zozeer het aantal nieuwe bovennationale regels is problematisch, maar de wijze waarop die regels tot stand komen. Het proces lijkt zich ergens ver weg af te spelen, zonder dat burgers het kunnen beïnvloeden op de wijze die zij op nationaal niveau gewend zijn. Door de compromisbesluitvorming bevatten regels niet altijd duidelijke politieke keuzes en zijn ze soms niet goed uitvoerbaar. Ook sluiten bovennationale regels soms niet goed aan bij nationale rechts- en cultuurtradities.