



In regels gevangen?

Een verkenning van mogelijke

oorzaken van **regeldruk**

In regels gevangen?

Een verkenning van mogelijke oorzaken van regeldruk

Waarom dit essay?

Dit essay is geschreven vanuit de gedachte dat veel mensen regeldruk als politiek en maatschappelijk probleem ervaren. Uit het motto van het kabinet Balkenende 'Meedoen, meer werk, minder regels' blijkt ook de hoge prioriteit die het kabinet toekent aan het aanpakken van de regeldruk. Het kabinet is aan de slag gegaan met het verminderen van de administratieve lasten met 25 procent, het ontwikkelen van alternatieve wetgevingsconcepten en het toegankelijker maken van de overheid voor burgers. Hoewel deze inspanningen nu hun vruchten beginnen af te werpen, is het kabinet ook tot de conclusie gekomen dat structurele vermindering van de regeldruk alleen mogelijk is als er naar de achterliggende oorzaken gekeken wordt.

Het uitgangspunt van het essay is dat de vraag om regels uit de hele samenleving komt. Het essay heeft tot doel het inzicht te vergroten in het proces tussen bedrijfsleven, media, maatschappelijke organisaties, burgers, kabinet, politiek, ambtenarij dat tot regeldruk leidt.

Een werkgroep van de ministeries van Justitie, Financiën, Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft uit een groot aantal factoren zes mogelijke oorzaken van regeldruk geselecteerd en die in dit essay uitgewerkt: de vraag om controle, bureaucratisering, behoefte aan regels en gelijkheid in regels, omgang met incidenten, het zoeken naar draagvlak, internationalisering. De selectie en beschrijving van mogelijke oorzaken van regeldruk in dit essay zijn tijdens rondetafelbijeenkomsten voorgelegd aan ambtenaren, wetenschappers, maatschappelijke organisaties en ondernemers.

Inleiding

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. 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.

We klagen over teveel regels en tegelijkertijd vragen we om meer. Die regelgevingsparadox 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 regels blijkbaar af. In deze paradox zitten niet alleen het kabinet en overheidsorganisaties gevangen, maar ook andere betrokkenen zoals politici, journalisten, burgers, ondernemers, uitvoeringsinstellingen en maatschappelijke organisaties.

De maatschappelijke behoefte aan regels is groot. Mensen hebben regels nodig om het samenleven te ordenen, om onrechtvaardigheid, onwenselijke ongelijkheid of valse concurrentie tegen te gaan en freerider-gedrag te ontmoedigen. De behoefte aan rechtsbescherming en rechtsgelijkheid is afgelopen decennia eerder toe- dan afgenomen. Maar de belangrijkste vraag is wie die regels moet maken. De samenleving legt die verantwoordelijkheid vaak bij de overheid neer, maar de keerzijde van overheidsregels is dat het als regeldruk wordt ervaren.

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. Hoe dichter de regelgever zit bij de mensen voor wie de regel bedoeld is, hoe meer invloed mensen er over het algemeen op kunnen uitoefenen en hoe groter de acceptatie van regels is. Bij het verschuiven van verantwoordelijkheden van de overheid naar particuliere en maatschappelijke organisaties is het van belang erop te letten dat de regeldruk daadwerkelijk vermindert en zich niet alleen verplaatst.

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. Het gaat daarbij zowel om de ruimte die regels laten voor gedragsalternatieven (keuzevrijheid), de kenbaarheid en doorzichtigheid van de regels, de consistentie met de andere regels, de wijze waarop regels worden uitgevoerd en naleving wordt verzekerd, de wijze waarop de regels worden gehandhaafd en overtredingen worden bestraft en de administratieve lasten (de informatieverplichtingen die worden opgelegd om onder meer de naleving van de regels te controleren).

Regeldruk beïnvloedt de kwaliteit van het dagelijks leven en de maatschappelijke en economische ontwikkeling. Die subjectieve belevingskant maakt regeldruk het tot een complex begrip. Regeldruk verschilt per deel terrein en per groep burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Daarnaast is er nog de regeldruk die overheden elkaar en zichzelf aandoen. Het subjectieve element zit ook in het feit dat de ene (doel)groep meer regeldruk aan kan dan de andere en dat in de ene sector regeldruk meer maatschappelijk geaccepteerd is dan in de andere. Veel regeldruk ontstaat dat de rationaliteit van de regelgever niet aansluit op de realiteit van degene voor wie de regel bedoeld is. Van elke regel afzonderlijk is vaak het nut wel aan te tonen, maar het totale bestand van wet- en regelgeving kan vanuit het object (bijvoorbeeld een café) of vanuit de uitvoerder geredeneerd als strijdig, inefficiënt, onnodig vrijheidsbeperkend, hinderlijk of concurrentieverstorend worden ervaren.

Om een structurele oplossing voor het probleem van toenemende regeldruk te vinden, dient de aandacht te worden verplaatst van het bestrijden van (de gevolgen van) regeldruk naar het voorkomen dat regeldruk ontstaat. Daarvoor is meer inzicht nodig in de oorzaken van regeldruk. Daarbij zijn zes hoofdoorzaken te onderscheiden: de vraag om controle, bureaucratisering, de behoefte aan regels en gelijkheid in regels, zoeken naar draagvlak, omgang met incidenten en internationalisering. De thema's 'vraag om controle' en 'bureaucratisering' gaan over de vraag wat de overheid moet regelen en hoe de overheid moet regelen. De behoefte aan regels en gelijkheid in regels en zoeken naar draagvlak zijn twee cultureel-historisch gegroeide oorzaken, die de Nederlandse samenleving kenmerken. Omgang met incidenten en internationalisering zijn twee meer actuele trends die de aard van het bestuur ingrijpend beïnvloeden.

1. De vraag om controle

In een steeds complexer wordende samenleving is de vraag om afstemming, harmonisatie en regulering groot. 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.

Vertrouwensbreuk tussen overheid en burger

De controlezucht in collectieve sectoren is voor een belangrijk deel het gevolg van het gebrek aan vertrouwen tussen overheid en burgers en bedrijven. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) lijdt de kwaliteit van maatschappelijke dienstverlening onder controlezucht van de overheid. De overheid zou volgens de WRR meer vertrouwen moeten hebben in de initiatieven van professionals en bestuurders van de instellingen in de gezondheidszorg, het onderwijs, de volkshuisvesting en de welzijnssector. Bedrijven en burgers blijken op vele terreinen ook hetzelfde belang te hebben als de overheid. Zo is het bedrijfsleven en de burger er in veel situaties net zoveel aan gelegen om energie te besparen. Al was het maar omdat een hoog verbruik geld kost.

In Amsterdam krijgen gehandicapten die een beroep doen op gehandicaptenvervoer na hun aanvraag automatisch aangepast vervoer. Controle vindt achteraf in plaats van vooraf plaats. De gemeente neemt daardoor het risico dat mogelijk onrechtmatig van deze regeling gebruik wordt gemaakt. Dat is echter verdedigbaar omdat de kans klein is dat gehandicapten onrechtmatig van dergelijk vervoer gebruik maken.

¹⁾ WRR, 'Bewijzen van goede dienstverlening', 2004

Juridisering van de samenleving

Afspraken maken is van alle tijden en culturen, maar allerlei omgangsvormen formaliseren in juridische processen is dat niet. Zo genieten burgers aanzienlijk meer rechtsbescherming tegenover de overheid dan enkele decennia geleden, toen het bestuursrecht en de bijbehorende beginselen van behoorlijk bestuur nog relatief onontwikkeld waren. Niet alleen het aantal rechtsregels is gegroeid, ook de invloed van rechterlijke instanties op het openbaar bestuur is toegenomen. De rechter is niet langer terughoudend als het gaat om het ter verantwoording roepen van de overheid. Ook bovenationale rechters, zoals die van het Europees Hof, zijn actief in het uitoefenen van invloed op het bestuurlijk handelen van de overheid.

Risicomijding

De juridisering van de samenleving en de activistische rol van de (bestuurs)rechter hebben bij ambtenaren en bestuurders de angst vergroot om (persoonlijk) verantwoordelijk en zelfs strafrechtelijk aansprakelijk gesteld te worden voor negatieve gevolgen van hun handelen en besluitvorming. Die angst leidt soms tot een bestuurlijke kramp waarbij al het denken en handelen gericht is op het minimaliseren van risico's en het indekken tegen toekomstige verwijten van onbehoorlijk bestuur. Waar het mijden van risico's een centraal bestuurlijk uitgangspunt wordt, kunnen allerlei initiatiefbelemmerende regels groeien die de status quo handhaven. Ook hier geldt dat overheden niet de enigen zijn die lijden aan risicomijdend gedrag. De samenleving accepteert minder risico's en in een mediademocratie is de aandacht voor fouten, ongelukken en dreigingen groot.

Mogelijke oplossingen

De kunst van loslaten en vertrouwen geven

Niet alles is te regelen of moet door de overheid geregeld worden. De overheid zou duidelijk moeten zijn over welke toegedichte en toegeëigende verantwoordelijkheden zij wel en niet waar kan maken. Sommige zaken zou de overheid helemaal niet moeten willen regelen, andere taken kunnen beter

overgelaten worden aan marktpartijen, maatschappelijke organisaties of decentrale overheden. Wanneer instellingen en professionals meer ruimte krijgen voor eigen initiatief, kan dat ten goede komen aan de kwaliteit van de publieke dienstverlening en de ontwikkeling van de economie. Niet alles hoeft voorgeschreven te worden. Verpleegkundigen en onderwijzers weten vaak het beste wat goed is voor patiënten en leerlingen.

Ruimte scheppen voor maatwerk en diversiteit

Om wetgeving minder gedetailleerd en meer bestendig te maken, kan vaker gewerkt worden met alternatieven voor en in wetgeving, zoals (volledige) zelfregulering, doelvoorschriften, marktwerking, convenanten, zorgplichten, certificering en open normen. Deze alternatieven zijn al langer beschikbaar, maar worden vaak naast bestaande regelgeving gezet in plaats van dat ze bestaande regelgeving vervangen. Doelvoorschriften kunnen rigide en belemmerende middelvoorschriften voor ondernemers en professionals vervangen. Bij open normen legt de overheid burgers, bedrijven en instellingen doelen op en laat de invulling van die doelen aan de uitvoerders zelf over. Open normen passen bij een samenleving van hoog opgeleide burgers die verantwoordelijkheid kunnen dragen. Burgers en bedrijven moeten deze verantwoordelijkheid wel oppakken.

Inzicht vergroten in de kosten van regelgeving

Waar controlezucht optreedt, lijkt vaak de verhouding tussen de lasten en de baten van regelgeving zoek te zijn geraakt. Wetgevingsprocessen uitdrukken in termen van beheeraspecten als 'kosten' en 'tijd' kan het inzicht vergroten in de nadelige gevolgen van allerlei extra, gedetailleerde regels voor specifieke gevallen. Het doet de wetgever nu geen pijn om regels te maken.

Wetgeving evalueren

Om inzicht te krijgen in de gevolgen, de werking en de verstrekkendheid van de doorgevoerde wet- en regelgeving moet wetgeving systematisch geëvalueerd worden. De zogeheten Bedrijfseffecten, Milieueffecten- en Uitvoerbaarheids- en Handhavingstoets van de ministeries van VROM, Justitie en Economische Zaken helpt sinds enkele jaren om alle effecten van nieuwe wet- en regelgeving goed in kaart te brengen, zodat ambtenaren

weten op welke branches en op hoeveel bedrijven de regelgeving betrekking heeft. Een uitbreiding of versterking van deze toets kan de wetgever helpen zich meer bewust te maken van de indirecte gevolgen die nieuwe regelingen hebben.

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.

Bestuurlijke drukte

Een groot deel van de toenemende regeldruk heeft rechtstreeks te maken met de manier waarop de overheid is ingericht. De overheid is geen eenheid, maar bestaat uit een veelheid aan vertegenwoordigers, overlegorganen, vergadercircuits, belangenorganisaties, etcetera. Door de toenemende complexiteit van overheidsorganisaties zijn veel organisaties tegelijk verantwoordelijk voor hetzelfde maatschappelijk probleem. Door de vele actoren op verschillende niveaus (Europa, rijksoverheid, provincies, gemeenten, zelfstandige bestuursorganen) vertraagt het besluitvormingsproces. Elk departement of overheidsorganisatie voelt zich verantwoordelijk voor een deelgebied en probeert risico's op het deelgebied af te dekken, soms zonder goede afstemming met de andere verantwoordelijken. Dit leidt tot veel gedetailleerde regelgeving.

Velen binnen en buiten de overheid klagen over de 'bestuurlijke spaghetti' die in de loop der tijd is ontstaan. Volgens de Amsterdamse VVD-wethouder Mark van der Horst zijn we ooit begonnen met drie bestuurslagen, maar hebben we nu zoveel bypasses en dwarsverbanden gecreëerd dat niemand meer weet wie wat doet: "Nederland heeft een ongelooflijk inefficiënt, onderuitgezakt, vervet openbaar bestuur. Het is bestuurlijke spaghetti geworden. Tijdens verschillende vergaderingen zit ik stevast met een deel van dezelfde mensen aan tafel, omdat iedereen overal in vertegenwoordigd

is en over alles mag meepraten. Te veel bestuurders is nog gevaarlijker dan te veel ambtenaren, omdat nieuwe maatregelen beginnen bij bestuurders.”²

Ook de vice-president van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, meent dat de alsmaar uitdijende tussenlaag tussen politiek en uitvoering het grootste probleem is geworden voor het goed functioneren van taken waarvoor de staat uiteindelijk verantwoordelijkheid draagt: “Haast ongemerkt is in de afgelopen twintig jaar een steeds grotere tussenlaag ontstaan tussen een minister die voor het beleid verantwoordelijk is en de professionele uitvoerders van dat beleid, de dokter, de leraar, de politieagent. Een tussenlaag van vaak goedbetaalde functionarissen, niet alleen op de ministeries, maar ook in zelfstandige bestuursorganen, bij andere overheden, in private instellingen, in de professionele uitvoeringsorganisaties zelf en in de samenwerkingsverbanden tussen al deze instanties.”³

Specialisatie en verkokering

De toename van het aantal overheidstaken is gepaard gegaan met verregaande specialisering van functies en organisaties. Dat heeft geleid tot verkokering en langs elkaar heen werken van mensen en instanties. Voor burgers en bedrijven lijkt het soms of het ene deel van de overheid niet weet waar het andere deel mee bezig is. Wat van de ene inspectie mag, wordt soms door de andere inspectie afgekeurd. Wanneer verschillende instellingen, organen en afdelingen aan burgers en bedrijven meerdere keren dezelfde gegevens vragen, tegengestelde eisen stellen of wetgeving verschillend interpreteren, leidt dit niet alleen tot frustratie, verwarring en onbegrip over het specifieke geval, maar ook tot een algemeen gevoel dat de regeldruk de pan uit rijst. Verkokering bestaat niet alleen binnen de overheid, maar ook bij andere organisaties. Sommige probleemgezinnen zijn omringd door wel vijftien verschillende soorten welzijnswerkers en toch kunnen problemen escaleren. Wanneer verantwoordelijkheden onduidelijk zijn gedefinieerd, is het mogelijk dat organisaties problemen vergroten in plaats van oplossen.

²) HP-De Tijd, 16 september 2005, p.27-28

³) idem

Bureaucratisme

Bureaucratisme is een houding waarbij enkel nog gekeken wordt naar de letter van de wet en niet meer naar de geest. De bureaucratie als professionele organisatiestructuur kenmerkt zich door een duidelijke hiërarchische opbouw en specialisatie van taken, waarin werknemers zich sterk laten leiden door regels en procedures, waarbij de nadruk ligt op zorgvuldigheid, consistentie, voorspelbaarheid en persoonlijke neutraliteit. Wanneer de bureaucratisering tot in het extreme wordt doorgevoerd, ontardt een bureaucratie tot bureaucratisme: de scherp doorgevoerde taakverdeling, strakke hiërarchische lijnen en sterk geobjectiveerde competentiecriteria verworden dan al te snel tot formalisme, paperasserie en een bijna dwangmatige gelijke behandeling van ongelijke gevallen.⁴

Een snackbarhouder op de zwarte markt in Beverwijk heeft tegenover zijn snackbar een terras waar zijn klanten de bij hem gekochte consumpties kunnen verbruiken. De twee meter tussen de snackkraam en het terras vallen echter onder de openbare weg. De gemeente deelde boetes uit aan klanten die met een bakje friet en een blikje bier naar het terras liepen. De reden: alcohol is op de openbare weg niet toegestaan.

Mogelijke oplossingen

Perspectief van de burger

Om bureaucratisering tegen te gaan zou de overheid vaker van buiten naar binnen moeten opereren. Dat betekent dat niet de regels of de betrokken overheidsorganisaties centraal staan, maar het op te lossen probleem en de eventuele doelgroep. Zeker op gemeentelijk niveau zijn er tal van goede voorbeelden. Ook eenmalige gegevensverstrekking of hergebruik van gegevens van burgers en bedrijven door overheden vermindert de regeldruk.

⁴) Rosenthal e.a., Openbaar Bestuur, 1996.

Duidelijk aanwijzen wie verantwoordelijk is

Om processen van bestuurlijke drukte te doorbreken, is regie en duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden nodig. Departementen, inspecties en overheidsorganisatie kunnen ontkokeren door betere gezamenlijke afspraken te maken over taakverdeling en samenwerking tussen instanties. Het ontkokeren en samenvoegen van organisaties, zoals inspecties, heeft als bijkomend voordeel een meer eenduidige interpretatie van wet- en regelgeving. Minder gestandaardiseerde besluitvormingsprocessen waar die standaarden niet noodzakelijk zijn, kan processen flexibeler en minder log maken.

Instellen van één normerend document

De overheid zou gebruik moeten maken van de in het bedrijfsleven gebruikte KWAM-norm (Kwaliteit, Arbo en Milieu), die voor ondernemers in één oogopslag duidelijk maakt aan welke kwaliteits-, Arbo- en milieueisen een product of dienst moet voldoen. De overheid kan dergelijke documenten ook opstellen voor departementsoverstijgende regelingen. Zo hebben mensen in de installatiebranche bij het inbouwen van een cv-ketel te maken met een scala van normstellende documenten uit achtereenvolgens het bouwbesluit, de CFK-regeling, het asbestbesluit en allerlei Arbo-normen.

Ruimte voor de toezichthouder

Waar regels of wetten ruimte laten voor interpretatie heeft een inspecteur de bevoegdheid om na te gaan of in de geest van de regel gehandeld is en kan hij of zij zelf de finale beslissing nemen. Zijn professionaliteit moet hem de mogelijkheid geven rekening te houden met verschillen in omstandigheden. De regelgeving moet hem daarvoor de ruimte bieden.

3. De behoefte 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.

Het vatten van het gelijkheidsdenken in regels

Artikel 1 van de grondwet zegt: "Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan." Te pas, maar ook te onpas wordt dit eerste grondwetsartikel aangegrepen voor de productie van regels die tot doel hebben om gelijkheid in allerlei praktijksituaties tot stand te brengen. In wetten wordt zó nauwkeurig en gedetailleerd mogelijk vastgesteld hoe in alle denkbare situaties gehandeld moet worden, dat het ten koste gaat van vrijheidsrechten en de bestendigheid van regels.⁵ Het probleem van deze nauwkeurige regels is dat ze constant om aanpassing vragen. In een kennismaatschappij waarin nieuwe ontwikkelingen elkaar snel opvolgen, raken gedetailleerde regels snel achterhaald.

⁵) Zie ook prof. Scheltema tekstenbundel 'Het starre gelijkheidsbeginsel'. Scheltema: "Het gaat dus niet om het afstand nemen van dat beginsel zelf. Maar het gaat wel om de vaststelling dat het verwezenlijken van het gelijkheidsbeginsel via het ideaal van strakke algemene (wettelijke) regels in tal van gevallen niet meer voldoet."

Angst voor discriminatie

Bij de interpretatie van het gelijkheidsbeginsel worden gelijke kansen nogal eens verward met gelijke uitkomsten en wordt gelijke behandeling verward met uniforme behandeling. De drang van de wetgever om aan het gelijkheidsbeginsel te voldoen leidt er soms eerder toe dat ongelijke gevallen gelijk behandeld worden. Ook bij degene die de wet handhaaft, kan de angst om te discrimineren groter zijn dan de wens ruimte te bieden voor diversiteit. Toch kan in veel situaties het maken van verschil rechtvaardiger zijn. Als een inspecteur de ene ondernemer strenger controleert op veiligheidseisen dan de andere, omdat in het verleden gebleken is dat die ondernemer niet aan de eisen voldeed, dan is dat geen schending van het gelijkheidsbeginsel, zolang de criteria voor belonen en straffen maar op iedereen van toepassing zijn.

Culturele en politieke keuze

De manier waarop het gelijkheidsstreven wordt geïnterpreteerd en toegepast, blijkt sterk context en cultureel afhankelijk te zijn. In Nederland betekent gelijkheid van onderwijs dat er geen onderscheid gemaakt wordt tussen levensbeschouwelijke grondslagen. In Frankrijk betekent het gelijke toegang tot openbaar onderwijs. Het soort gelijkheid dat we nastreven is vooral ook een politieke keuze. Het gaat dus niet alleen om de vraag wat gelijk is, maar vooral ook om de vraag wie dat mag bepalen.

Spanning tussen centralisatie en decentralisatie

Wie ruimte wil laten voor diversiteit moet toestaan dat niet alles op dezelfde manier geregeld wordt. Verschillen tussen gemeenten kunnen echter leiden tot regeldruk voor organisaties en bedrijven die op meerdere plekken gevestigd zijn.

Complexe stelsels

Veel regels ontstaan door specifieke eigenschappen van stelsels in de collectieve sector en door een aantal uitgangspunten waaraan regeringsmaat-

regelen in het politieke debat worden getoetst. Zo streven we in ons onderwijsstelsel aan de ene kant naar een gelijk voorzieningen- en kwaliteitsniveau van alle scholen en aan de andere kant willen we recht doen aan de verschillen in levensbeschouwelijke identiteit. In het gezondheidszorgstelsel combineren we de wens tot gelijkheid in voorzieningenniveau met een systeem van particuliere en collectieve verzekeraars en zorgaanbieders. In de sociale zekerheid ontstaat regeldruk doordat we zowel onderscheid willen maken in doelgroepen (arbeidsongeschikten, gehandicapten, etc.) als de uitkering willen koppelen aan een voor iedereen geldend sociaal minimum. Om al die soms tegengestelde wensen te realiseren, worden steeds maar nieuwe, ingewikkelde regels bedacht.

In de Nederlandse politiek wordt veel waarde aan inkomensnivellering gehecht. Bij iedere nieuwe maatregel – of het nu gaat om het toekennen van een grijs kenteken, of het afsluiten van een aanvullende verzekering – wordt voor iedere mogelijke groep vòdraf de inkomenspolitieke gevolgen door-gerekend en vastgelegd in regelgeving. Voorbeelden zijn de huursubsidie, heffingskorting, bijdrage voor kinderopvang, zorgtoeslag, bijzondere bijstand, tegemoetkoming schoolkosten, aanvullende beurs, taxivergoeding, kwijtschelding OZB en tientallen tegemoetkomingsregelingen waar (ouders van) zieken en gehandicapten recht op hebben.

Het gaat er hier niet om de juistheid van de uitgangspunten onder de stelsels ter discussie te stellen. Wel kan geconstateerd worden dat de opeenstapeling van soms tegengestelde doelen en het combineren van belangen die van verschillende kanten worden ingebracht, leidt tot regeldichtheid. Politici zijn inmiddels ook bereid te erkennen dat die complexe stelsels bijdragen aan regeldruk. Zo zei Femke Halsema in een interview met Trouw dat haar partij “in het verleden te veel betuttelende staatsregels heeft verdedigd om inkomensongelijkheden op te heffen.”⁶ Problematisch zijn ook de instrumenten waarmee de verschillende doelstellingen van de stelsels worden uitgevoerd en gecontroleerd. Keuringen, indicatiestellingen, beoordelingen, beslissingen, registraties en doorverwijzingen leiden vaak tot hoge administratieve lasten.

⁶) Trouw, donderdag 13 oktober 2005

Mogelijke oplossingen

Minder rigide interpretatie

De Universele verklaring van de Rechten van de Mens (VN, 1948, “Alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren.”) toont volgens prof. Hirsch Ballin beter aan dat het gelijkheidsbeginsel niet als een verbod uitgelegd moet worden, maar als een opdracht om de rechtsontwikkeling te richten op wederzijds respect voor ieders persoonlijke waardigheid. Gelijke gevallen gelijk behandelen, zou dan ook volgens Hirsch Ballin samen moeten gaan met respect voor verscheidenheid.

Open normen

Naarmate de regels opener zijn is het moeilijker om te controleren of er aan het gelijkheidsbeginsel is voldaan. Het werken met open normen is alleen mogelijk als de politiek en het bestuur vertrouwen hebben in de professionaliteit van de uitvoerders en het verantwoordelijkheidsgevoel van burgers.

⁷⁾ Prof. Dr. E.M.H. Hirsch Ballin, (2003) ‘Gelijk in waardigheid’, RM Themis, nummer 4. Voor andere standpunten over dit thema zie het verslag van het symposium *Andere overheid en het gelijkheidsdenken*. Met teksten van Minister Thom de Graaf, Prof. Mr. M. Scheltema, Prof. Dr. A. Hoogerwerf, Drs. J.M.M. Polman, Mw mr.dr. J. Hes.

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.⁸

Consensusdemocratie

Nederland staat bekend om zijn poldermodel en consensusdemocratie, waarbij partijen elkaar tevreden houden door belangen tegen elkaar uit te ruilen. In een land met een traditie van culturele en religieuze minderheden, waarin geen van de politieke partijen een meerderheid heeft, is het zoeken naar draagvlak aan de orde van de dag. Veel belangenorganisaties, zoals werkgevers en werknemers, hebben een vaste plek aan de vergadertafel van overheidsorganisaties. De Sociaal-Economische Raad (SER) geeft gevraagd en ongevraagd advies over allerlei sociaal-economische vraagstukken.

Ook de Europese Unie met zijn vijftientig lidstaten draait op compromissen gesloten in allerlei overlegorganen. Eurocommissarissen consulteren het veld om te weten hoe voorgenomen regelgeving valt en waar de hete hangijzers zitten. Ook bij het vaststellen van wetten in het parlement zijn er allerlei mogelijkheden voor bedrijven, particuliere en maatschappelijke organisaties om invloed uit te oefenen op de besluitvorming.

⁸⁾ ‘Wie draagvlak zoekt, regeldruk ontmoet!’ Een onderzoek naar de wijze waarop participatie van belanghebbenden in het wetgevingsproces leidt tot regeldruk. Mr. dr. W.S.R. Stoter en prof. mr. N.J.H. Huls. Erasmus Universiteit Rotterdam, in opdracht van het ministerie van Justitie, januari 2006.

Een relatief eenvoudig wetsvoorstel of beleidsvoornemen komt vaak heel anders uit het proces van consultatie, afstemming en consensusvorming dan het er is ingegaan. Naarmate er met meer personen, situaties en factoren rekening gehouden wordt, wordt de wet complexer, gedetailleerder en minder transparant. Bij ingewikkelde compromissen is niet altijd voor alle uitvoerders duidelijk welke keuze er in de wet precies gemaakt wordt. Uitvoerders kunnen daardoor hoge regeldruk ervaren.

Weblog van CNV-voorzitter en oud-wethouder René Paas (26 januari 2006) naar aanleiding van een debat over regeldruk:

“In april 2004 hield de Eerste Kamer een hoorzitting over de kloof tussen regels en uitvoering. Ik mocht - toen nog als wethouder in Groningen - daar ook iets over zeggen. Ik las mijn aantekeningen nog eens terug. Ik noemde toen veel rijksregels ‘pretentius, detaillistisch en onbetrouwbaar’. Mijn verhaal barstte van de voorbeelden van wetgeving met de beste bedoelingen, maar met een fataal en verstikkend resultaat. Mijn hoofdboodschap was toen: durf los te laten. Vertrouw eens een beetje meer. Vooral gemeenten! Ik merk dat mijn nieuwe rol mijn blik op wetten en regels heeft veranderd. Veel aanwezigen zijn het roerend eens dat er minder regels moeten komen. Veel mensen komen met voorbeelden van regels die niemand meer kan uitleggen. Voorbeelden van mensen die gek worden van de foute targets en verantwoordingsverplichtingen. Ondertussen merk ik dat ik bezorgd ben wat er gebeurt als je teveel over de schutting kiepert, in het vertrouwen dat het goed komt. Wat in de wet staat, hoeft geen vakbond meer te bevechten. En in een tijd waarin de meeste veranderingen de sociale zekerheid en de werkzekerheid niet vergroten, heeft de bestaande wetgeving voor mij het voordeel van de twijfel.”

Lobbyvorming

Particuliere en maatschappelijke organisaties zijn vaak zo deskundig, goed georganiseerd en op de hoogte van ontwikkelingen dat zij nog voordat een wet is opgesteld invloed proberen uit te oefenen op de inhoud daarvan. Bedrijven schakelen volop lobbyisten in om te pleiten voor gezamenlijke

regels op terreinen als het milieu, de veiligheid en het arbeidsrecht om te voorkomen dat ‘free riders’ op een oneigenlijke manier concurrentievoordeel krijgen. Gedetailleerde regels bieden bovendien zekerheid en duidelijkheid voor bedrijven die te weinig kennis en mankracht hebben voor het organiseren van zelfregulering.

Hoewel in Brussel meer lobbyisten rondlopen dan ambtenaren van de Europese Commissie, zijn er nog altijd veel kleine bedrijven of eenmanszaken die zich geen lobbyist kunnen veroorloven en zich ook niet op andere wijze vertegenwoordigd weten. De mate waarin betrokkenen invloed hebben gehad op de regelgeving is mede bepalend voor de mate waarin zij regeldruk als problematisch ervaren.

Mogelijke oplossingen

Belangenbehartigers confronteren met gevolgen voor de regeldruk

Tijdens de gesprekken die ambtenaren voeren met vertegenwoordigers van bedrijven en instellingen zou vaker gesproken kunnen worden over de gevolgen die de ingebrachte voorstellen hebben voor de regeldruk. Vaak zijn er al allerlei onomkeerbare toezeggingen gedaan aan belangenbehartigers voordat duidelijk is gemaakt wat de gevolgen van die toezeggingen zijn voor de regeldruk.

Brede consultatie

Regels ontstaan in wisselwerking tussen overheid en lobbyisten. Dit leidt vaak tot ongewenste detaillering, terwijl niet vaststaat dat met alle belangen is rekening gehouden. Overheid en maatschappelijke organisaties moeten in partnerschap beleid ontwikkelen en daarbij naar de grootst mogelijke openbaarheid streven. Consultatie van vaste belangenbehartigers dient plaats te maken voor open consultatie, onder meer via internet, waarbij de inbreng van alle betrokkenen in principe openbaar is. Een voorbeeld is de openbare internetconsultatie bij nieuwe richtlijnen van de Europese Commissie.

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.

Incidentenpolitiek

Kamerleden en ministers willen laten zien dat het lot van diegenen die zij vertegenwoordigen hen aangaat. De voortdurende mantra over de kloof tussen kiezers en gekozen en het verwijt dat de politiek niet naar de burgers luistert heeft de neiging direct te willen optreden alleen nog maar versterkt. Zo sprak Hans Dijkstal in 2001 over de jukebox-democratie en Jacques Wallage in 2002 over de 'bedieningsdemocratie': u vraagt, wij draaien. Deze houding van politieke vertegenwoordigers kan op de langere termijn alleen tot teleurstellingen leiden.

Voormalig minister Deetman omschreef dit verschijnsel in 1996 al als volgt: "In Den Haag is de waan van de dag aan de orde en niet de visie en de samenhang die zo noodzakelijk is om de politiek over het voetlicht te brengen. Het is echt een probleem dat de politiek in beslag wordt genomen door dagelijkse problemen. De lange termijn visie komt in de pers ook niet voor het voetlicht, dat heeft geen nieuwswaarde. Er is geen forum voor die visie. De aandacht is sterk gericht op de incidenten en het spectaculaire. De politici spelen daarop in, doen daaraan mee."⁹

⁹) Drs. W.J. Deetman tijdens een debat in De Balie op 9 september 1996 onder voorzitterschap van Jan Tromp

Legionellapreventie

Nadat in 1999 een aantal mensen was overleden als gevolg van een legionellabacterie, die zij hadden opgelopen tijdens de Floriade in Bovenkarspel, is de regelgeving inzake legionella aangescherpt. Dit gebeurde mede onder druk van de Tweede Kamer, omdat de politiek wilde laten zien dat er maatregelen genomen werden. Deze aangescherpte maatregelen veroorzaakten veel kosten. Inmiddels is de regelgeving geëvalueerd en is de overheid tot de conclusie gekomen dat de regelgeving op sommige punten was doorgeschoten. Op basis van een risicoanalyse is de regelgeving beperkt.

Mediademocratie

Een belangrijke oorzaak van incidentenpolitiek is de rol die media tussen burger en politiek vervullen. Burgers die niet krijgen wat ze willen, ongelijk behandeld worden, of last hebben van een overheid, slagen er vaak in aandacht van de media te krijgen. Was vroeger een programma als 'Ook dat nog' een wekelijks vermaak over doorgeslagen bureaucratie, tegenwoordig hebben tien Nederlandse zenders iedere avond 'nieuws dat de mensen raakt'. Zeker wanneer er camera's draaien, zijn sommige politici er snel bij om te melden dat zij aan de schrijnende toestanden onmiddellijk een einde willen maken en dat zij direct maatregelen verlangen van de betrokken bestuurders.

Risicominimalisatie

In de risicosamenleving willen mensen dat de overheid er alles aan doet om incidenten te voorkomen. Vaak vult de overheid die verantwoordelijkheid in met gedetailleerde normen waaraan bedrijven en instellingen moeten voldoen, zoals het vuurwerkbesluit na de ontploffing van de vuurwerkfabriek in Enschede. Ook de Tweede Kamer roept na incidenten vaak om extra regels. In de nadagen van de vuurwerkkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam kregen bedrijven allerlei inspecties op bezoek, die zenuwachtig geworden waren van de roep om schadeclaims tegen de nalatige overheid. Ook de beleidsmakers van de rijksoverheid zaten niet stil en produceerden na de rampen in Enschede en Volendam een lijst met 151 actiepunten.

Men houdt er onvoldoende rekening mee dat deze aanvullende regels ook gelden voor alle betrokkenen en sectoren die gebruik makend van diezelfde regels géén incidenten hebben veroorzaakt, geen fouten hebben gemaakt, en die de bestaande regels wél hebben nageleefd zonder incident te hebben veroorzaakt. Er wordt dus te weinig bekeken of het incident ontstaan is door onvolledige regelgeving, gebrekkige naleving, onvoldoende controle, of simpelweg door onachtzaamheid.

De gasontploffing in augustus 2003 op het Hobbemaplein in Den Haag leidde tot grootscheepse controle – in opdracht van het Ministerie van VROM – van gasinstallaties in Nederlands huishoudens. De ontploffing op het Hobbemaplein bleek bij nader onderzoek veroorzaakt door het feit dat iemand in een kelder met gasflessen had zitten rommelen. Er had dus al een verstrekende politieke reactie plaatsgevonden voordat de daadwerkelijke oorzaak was vastgesteld.

Lobbyen door belangenorganisaties

Hoewel ondernemers en burgers klagen over de overdaad aan regeldruk is een veelgehoorde reactie na een breed uitgemeten incident: "Dat de overheid dáár nou niet eens iets aan doet." Belangenorganisaties – en zelfs brancheverenigingen – maken graag gebruik van deze roep om extra regels. Maar het komt niet zelden voor dat bedrijven en brancheorganisaties vragen om aanvullende 'kwaliteitseisen' om zo nieuwe toetreders tot de markt te kunnen weren. "Natuurlijk moeten overbodige regels geschrapt worden, maar in déze branche zijn extra regels toch echt nodig."

Mogelijke oplossingen

Acceptatie van risico's

Meer dan ooit wordt de overheid verantwoordelijk gehouden voor dingen die mis gaan in de maatschappij. Tegelijkertijd wordt het steeds duidelijker dat er grenzen en beperkingen zijn aan overheidsinterventie. Burgers zouden daarom beter moeten worden voorgelicht over wat ze wel en niet van de overheid kunnen verwachten. Elke tijd heeft zijn eigen rampen en risi-

co's, maar rampen en risico's zelf zijn van alle tijden. Het beeld van een risicoloze, volledige veilige samenleving is een utopie. Overheid, politici en opinieleiders zouden vaker de publieke roep om overheidsregulering moeten beantwoorden met een eerlijk verhaal over de grenzen en beperkingen van overheidsinterventie en risicoreductie.

Handhaving

Gebrek aan handhaving moet niet worden gemaskeerd door het instellen van nieuwe wet- en regelgeving. Ongewenst gedrag kan ook worden bestreden door de branche uit te dagen zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het handhaven van normen. Zo probeerde de overheid wanpraktijken van illegale uitzendbureaus tegen te gaan door een nieuwe regeling in het leven te roepen waarbij alle uitzendbureaus een borgstelling van 75.000 euro moesten hebben. Dat zou een extra last voor goede uitzendbureaus betekenen zonder dat malafide uitzendbureaus hierdoor hun activiteiten zouden opschorten. De Kamer heeft zich uiteindelijk tegen dit voorstel uitgesproken en de uitzendbranche nu de mogelijkheid gegeven om tot zelfregulering te komen.

Stapelen van wetgeving voorkomen

Wanneer zich incidenten of vernieuwde omstandigheden voordoen, zou beter gekeken moeten worden naar wat er al aan wetgeving is in plaats van meteen een nieuwe regel te bedenken. Het stapelen leidt op termijn tot een kluwen van aanvullende wetten en regels, die professionals door de enorme complexiteit eenvoudigweg niet meer kunnen uitvoeren en handhaven. Bovendien is het passend om, als er een probleem ontstaat in de uitvoering van een regel, eerst te bezien hoe de uitvoering kan worden verbeterd, alvorens een nieuwe regel te bedenken. Wanneer er toch gekozen wordt voor nieuwe regelgeving, kan die verbonden worden aan een evaluatiemoment waarbij uitdrukkelijk de wenselijkheid van voortzetting van de regeling aan de orde is, zodat de geldigheid als het ware van een horizon wordt voorzien. Dit dwingt de wetgever om regelmatig na te gaan of de staande regelgeving nog steeds het doel dient waarvoor ze destijds is ingesteld en om actief te beslissen of men de regeling wil handhaven.

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.

Negatieve beeldvorming

Een Europese richtlijn die bepaalt dat bananen een bepaald krommingspercentage moeten hebben om toegelaten te worden tot de Europese markt, een verbod voor glazenwassers om nog langer ladders te gebruiken, een amendement van het Europees Parlement over het gebruik van zonnecrème ter aanvulling op een richtlijn om werknemers te beschermen tegen optische straling: dat is het beeld dat burgers en ondernemers hebben van regeldruk en overbodige bemoeienis van Europese en andere internationale organen. Ook al zijn deze verhalen in de ogen van de insiders te beschouwen als mythes die geen recht doen aan de werkelijkheid.

Negatieve beeldvorming leidt tot verminderde acceptatie van bovennationale regels. Niet altijd is bekend dat toename van Europese en internationale regelgeving niet automatisch leidt tot meer regeldruk. Europese regelgeving vervangt vaak nationale of lokale regels. En geharmoniseerde regels kunnen de regeldruk voor bijvoorbeeld het internationale bedrijfsleven

aanzienlijk verminderen. Datzelfde bedrijfsleven heeft vaak belang bij internationale regels, omdat ze oneerlijke concurrentie verminderen of grensoverschrijdende problemen oplossen.

Afstand tussen regelgever en regelontvanger

Internationale regelgeving heeft vaker dan nationale regelgeving een legitimiteitsprobleem. De afstand tussen de regelgever en degene op wie de regel van toepassing is, is groot, waardoor regels minder makkelijk worden begrepen of eigen gemaakt. Wanneer de besluitvorming ook nog eens weinig transparant is en niet of nauwelijks van democratische controle is voorzien, dan is er sprake van een democratisch tekort.

Matige Europese en internationale gerichtheid

De effectiviteit en de legitimiteit van Europese en internationale regelgeving is voor het overgrote deel afhankelijk van de inspanningen en naleving van nationale overheden en politici zelf. Maar de Nederlandse overheid, volksvertegenwoordiging en media zijn nog steeds overwegend gericht op de politieke actualiteit van Den Haag. Het gevolg is dat er vaak relatief laat gereageerd wordt op nieuwe regelgeving uit Brussel en andere internationale centra. Bovennationale regelgeving wordt vaak gepresenteerd als iets dat van buiten komt, als iets waar we geen invloed op hebben. Volgens minister Brinkhorst heerst in Nederland een politieke cultuur van "Dat moet van Europa": "Ik heb in mijn ministerie verboden om dat te zeggen. Brussel zijn we zelf, er worden daar geen beslissing genomen waar we niet bij zijn geweest."¹⁰

Compromisbesluitvorming

Veel internationale regelgeving is het resultaat van afgezwakte compromissen, die daardoor niet altijd effectief zijn en die ook niet altijd goed gehandhaafd kunnen worden. Ook de Europese besluitvorming kenmerkt zich door een opeenstapeling van wensen van lobbyisten en lidstaten. Het resultaat is

¹⁰) NRC Handelsblad van zaterdag 22 oktober 2005

regelgeving waar een ieder zich in kan vinden, maar waarin geen duidelijke politieke keuzes zijn gemaakt.

Waar politieke tegenstellingen vermeden moeten worden, neemt ambtelijke voorbereiding een centrale plaats in. In allerlei comités zoeken ambtelijke vertegenwoordigers van de lidstaten en de Europese Commissie naar compromissen, waarbij de inbreng van de verschillende partijen recht gedaan moet worden. Tijdens dat onderhandelingsproces worden regels nader ingevuld met bijvoorbeeld milieueisen en rapportageverplichtingen waaraan bedrijven en instellingen moeten voldoen. Nationale ambtenaren en politici komen er bij de implementatie van richtlijnen vaak te laat achter dat de opstellers te weinig rekening hebben gehouden met de uitvoering. Dat kan weer leiden tot aanvullende nationale regels.

Aansluiting bij nationale rechts- en cultuurtradities

Problematische regeldruk ontstaat ook wanneer de bovennationale regelgeving niet aansluit bij nationale rechtstradities. Lang niet alle lidstaten kunnen het tempo aan waarmee bovennationale regelgeving wordt uitgevaardigd. Het gevolg is dat de bovennationale regelgeving niet goed landt of nationale systemen doorkruist. In Nederland ontstaat soms verzet tegen Europese vrije markt regelgeving, wanneer die ongewenst ingrijpt op de typisch Nederlandse publiek-private organisaties, zoals de woningbouwcorporaties.

Mogelijke oplossingen

Europa zijn we zelf

Europese en internationale regelgeving zou in het parlement en in de media gepresenteerd moeten worden als onderdeel van het nationale beleid. De voorbereiding van beleid en wetgeving zou veel meer in het teken moeten staan van de Europese besluitvorming. Beleidsvorming zou op terreinen waar dit in het bijzonder relevant is (en dat zijn er steeds meer) in de eerste plaats gericht moeten zijn op de inbreng die in de onderhandelingen in

Brussel wordt geleverd. Het consultatieproces zou daarop aan moeten sluiten.

Regulatory Impact Assessment (RIA)

Een mooi resultaat van Nederlandse inbreng in de Europese Unie is de afspraak dat wetgeving die 'in de maak is' (in voorbereiding is) altijd getoetst moet worden op het schadelijke neveneffect 'administratieve lasten'.

Daardoor krijgen Europese regelgevers meer inzicht in welke administratieve lasten uit voorgenomen wet- of regelgeving voortvloeien.

Colofon

Dit essay is geschreven door een werkgroep van de

ministeries van Justitie, Financiën, Economische Zaken en Binnenlandse

Zaken en Koninkrijksrelaties.

Februari 2006

Wilt u reageren op dit essay

of een exemplaar toegestuurd krijgen,

dan kunt u mailen naar

bruikbaarrechtsorde@minjus.nl