

Verslag van de maatschappelijke regeldrukconferentie 15 maart 2006

Oude Vergaderzaal van de Tweede Kamer, Den Haag

Colofon

Dit verslag is geschreven door een werkgroep van de ministeries van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Financiën en Justitie.

Wilt u reageren op dit verslag of een exemplaar toegestuurd krijgen, dan kunt u mailen naar bruikbarerechtsorde@minjus.nl

Den Haag, April 2006

Voorwoord

Sinds deregulering begin jaren tachtig op de politieke agenda is gezet, is vrijwel uitsluitend naar de overheid gekeken als veroorzaker en dus probleemeigenaar van de regeldruk. Iedereen is voor vermindering van regeldruk, maar zodra het om concrete dossiers en gevestigde belangen gaat, neemt de bereidheid tot het verminderen van regeldruk blijkbaar af. In deze paradox zit niet alleen de overheid gevangen, maar ook andere betrokkenen zoals politici, media, burgers, bedrijven, uitvoeringsinstellingen en maatschappelijke organisaties.

Om deze regelgevingsparadox aan de orde te stellen, organiseerden de ministeries van Justitie, Financiën, Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 15 maart 2006 een maatschappelijke conferentie over de achterliggende oorzaken en mogelijke oplossingen van regeldruk. Tijdens deze conferentie werd die regelgevingsparadox door de deelnemers herkend en werd een aantal oplossingsrichtingen breed gedeeld. Zo moet de overheid vertrouwen geven in plaats van wantrouwen organiseren, moeten de samenleving, de media en de politiek weer risico's durven te accepteren en moeten de ambtenaren beter leren denken vanuit degenen op wie de regels van toepassing zijn.

Ter voorbereiding op de conferentie verscheen het essay 'In regels gevangen?', waarin zes mogelijke oorzaken van regeldruk zijn beschreven. In dit verslag leest u het resultaat van de bespreking van deze zes oorzaken tijdens de conferentie.

Van het plenaire slotgedeelte van de conferentie is een video gemaakt. Dit schriftelijk verslag en de DVD zijn bedoeld om het debat over regeldruk met elkaar voort te zetten.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,

mr. dr. J.P. Balkenende

Inleiding

Dit verslag biedt een weergave van de openhartige gesprekken die een delegatie van het kabinet, bestaande uit de Minister-President, de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de minister van Economische Zaken, de minister van Justitie en de minister van Financiën, heeft gevoerd met de honderd vertegenwoordigers van politieke, bestuurlijke, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Eerst worden de conclusies van de conferentie genoemd, zoals die door de zes tafelvoorzitters zijn gepresenteerd en waarover per tafel consensus is bereikt. Daarna volgt per tafel het uitgebreide verslag van de inbreng en discussie ingedeeld naar achterliggende oorzaken en mogelijke oplossingen van regeldruk.

Tijdens de conferentie is aan zes tafels door gemiddeld vijftien deelnemers in aanwezigheid van een van de bewindspersonen gesproken over zes mogelijke oorzaken van regeldruk. Over de drang tot controle is gesproken met vertegenwoordigers uit onder meer de landbouw en natuurbescherming, over bureaucratisering is gesproken met vertegenwoordigers uit de zorg en de lokale overheden, over de behoefte aan regels en gelijkheid met vertegenwoordigers uit het onderwijs, over het zoeken naar draagvlak met werkgevers- en werknemersorganisaties, over de omgang met incidenten met vertegenwoordigers van veiligheids-, consumenten- en uitvoeringsorganisaties en over internationalisering is gesproken met bedrijven en vertegenwoordigers uit de verkeer- en vervoerssector.

Deelnemende organisaties:

Tweede Kamerfractie PvdA
Tweede Kamerfractie VVD
Tweede Kamerfractie D66
Tweede Kamerfractie CDA
Eerste Kamerfractie CDA
Eerste Kamerfractie VVD
Europese Commissie
FNV Vakcentrale
CNV
ABVAKABO FNV
Schiphol Group
Koninklijke Philips Nederland
Vereniging FME-CWM
AKZO Nobel N.V.
MKB Nederland
Unilever Nederlands Holdings B.V.
Vereniging VNO-NCW
Royal Dutch Shell
Kamer van Koophandel Nederland
LEI Den Haag
LTO Nederland
Nederlandse Vereniging van Diervoederindustrie
Milieudefensie
Dierenbescherming
GGZ Nederland
Humanitas
Gezondheidsraad

Taskforce Handicap en Samenleving
Chronisch Zieken en Gehandicapten Raad
Per Saldo
Besturenraad Protestants Christelijk Onderwijs
Erasmus Universiteit
Hogeschool Utrecht
Universiteit Leiden
Universiteit Utrecht
Vereniging van Universiteiten
Algemene Onderwijsbond
Campus Den Haag Universiteit Leiden
Onderwijsraad
De Nationale Ombudsman
Consumentenbond
Vereniging Reiziger Openbaar Vervoer
ANWB
Voedsel en Waren Autoriteit
Inspectie Verkeer en Waterstaat
Raad van Bestuur UWV
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Gemeente Amsterdam
Gemeente Almere
Gemeente Dordrecht
Vereniging Nederlandse Gemeenten
Sociaal Cultureel Planbureau
Raad voor Maatschappelijke Ontwikeling
Verweij-Jonker Instituut
Raad van Economisch Adviseurs
Adviescollege toetsing administratieve lasten
Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid
Sociaal-Economische Raad
De Onderzoeksraad voor Veiligheid
Algemene Rekenkamer
Centrum voor Wiskunde en Informatica
Stichting Economisch Onderzoek
Regeringscommissaris
Ministerie van Algemene Zaken
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Minister van Economische Zaken
Ministerie van Financiën
Ministerie van Justitie
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Conclusies per tafel zoals gepresenteerd door de tafelvoorzitters

1) Drang tot controle en beheersing en van de hele conferentie (dagvoorzitter P. Schnabel)

- Uitgangspunt van regelgeving moet zijn: vertrouwen geven, niet het wantrouwen organiseren. Laat zoveel mogelijk aan partijen zelf over (zelfregulering). Probeer hierbij 'free-riders' wel aan te pakken.
- We moeten risico's durven accepteren, zowel in de samenleving, als in de politiek.
- Er moet een ketenomkering plaats vinden. Bij regelgeving moeten we denken vanuit degene die het betreft, niet in de eerste plaats vanuit de overheid.

2) Bureaucratisering (tafelvoorzitter R. Pans)

- Minder angst en meer vertrouwen is nodig; minder bemoeizucht maar ook een hardere aanpak als het fout gaat.
- Pijnlijke afschaffing van regels is niet direct nodig. Het beperken van administratieve lasten levert al veel rust op. Met ICT en compliance is al een heleboel te reduceren.
- Verantwoordelijkheden moeten niet worden gestapeld, maar helder toegedeeld.
- Het gevoel heerst dat er te veel inspecties zijn. Minder en eenvoudiger toezicht is wenselijk.
- Er moet in het wetgevingsproces meer inzicht worden geboden in de effecten van voorgenomen maatregelen.
- Maak meer gebruik van pilots en experimenten.
- Bouw een pauze in het wetgevingsproces in ten behoeve van de uitvoering.
- Meer open normen in de wetgeving.
- Oplossingen moeten niet alleen uit het Catshuis komen; we zullen het samen moeten doen. Het veranderproces dient goed gemanaged te worden.
- Stop met de 1%-norm bij de rechtmatigheidscontrole. Dit leidt tot onnodige romplomp.
- Toezicht: eenduidiger en eenvoudiger verantwoording is nodig.
- Meer vraaggericht werken, ontkokering en één loket.

3) Behoefte aan regels en gelijkheid (tafelvoorzitter H. Wijffels)

- Het streven naar gelijkheid wordt door de gespreksdeelnemers niet als het basisprobleem gezien.
- Het huidige stelsel van controle vormt een piramide van gestapeld wantrouwen.
- Er wordt teveel afgewikkeld via de politieke democratie; er zou meer moeten worden gedaan met de maatschappelijke democratie.
- We moeten van optiek wisselen: het regelproces moet meer bottom up, in plaats van top down worden georganiseerd.
- Benader gelijkheid vanuit de vrager en komt zo tot specificiteit in het aanbod.
- Bekijk vanuit de instelling wat je zelf kunt doen en laat overheidsregels daarbij aansluiten.

4) Zoeken naar draagvlak (tafelvoorzitter L. Stevens)

- De regelgevingsparadox wordt herkend: er wordt veel geklaagd over regels, terwijl er tegelijkertijd wordt gevraagd om regels.
- Kennelijk durven we niet vertrouwen als basis voor regelgeving te nemen; uiteindelijk is er toch altijd de parlementaire verantwoordingsplicht.
- We moeten rotondewetgeving hebben i.p.v. stoplichtwetgeving.
- Het organiseren van tegendruk in het regelproces is nodig; institutioneel apart.
- Regels zouden op een vast moment moeten worden uitgevaardigd ('Common Commencement Date'); dat zou voor de bedrijfsadministratie veel handiger zijn en daarmee wordt bedrijven tijd gegund om nieuwe regelgeving te implementeren.
- Versterk de kwaliteit van de toezichthouders.

5) Incidentenpolitiek (tafelvoorzitter A. Jorritsma-Lebbink)

- Incidenten zijn in zekere zin onmisbaar, ze leiden tot herbezinning.
- Na een incident zou er niet direct tot regelgeving moeten worden overgegaan, maar zou er een bezinningsperiode van een half of een heel jaar in acht moeten worden genomen.
- Meer horizonwetgeving is nodig; men zou moeten aantonen dat het voortbestaan van de desbetreffende regeling nodig is. Evalueren leidt in de regel in Nederland tot voortzetting.
- Deel verantwoordelijkheden beter toe en vertrouw daarop.
- Communiceer sneller en eerlijk over de risico's en depolitiseer risico's.
- Hanteer een irritatiemeter, om vast te stellen welke regelingen het eerst moeten worden aangepakt.

6) Internationalisering (tafelvoorzitter J. Demmink)

- Problemen met de internationale regelgeving worden herkend en gedeeld: vanuit het bedrijfsleven veel klachten over regelgevende betutteling, niet alleen Europees, maar ook nationaal. Vooral zou ook moeten worden gelet op stapeling van regels vanuit verschillende bestuurslagen en grote irritatie over de uitgebreide verantwoordingsplicht die samenhangt met Europese subsidies.
- Harmonisatie is in het algemeen gewenst.
- Oplossingen voor belastende regelgeving zijn bekend: governance, kwaliteitsborging, systeemtoezicht, zelfregulering en ketenomkering, kortom meer verantwoordelijkheid leggen bij de ondernemer. Nederlandse initiatieven zouden ook ten aanzien van de Europese regelgeving moeten worden toegepast.
- Niet zozeer de regels zelf, als de toepassing ervan vormt vaak het probleem. Ondernemers hebben hulp nodig bij toepassing, uitleg en goede aanspreekpunten.
- Er zijn goed intenties op Europees niveau; men doet aan strategische zelfbeperking, consultatie is open en er vindt impact assessment plaats, gekoppeld aan een uitgebreide, brede en openbare consultatieronde.
- Aanbeveling: veel vroeger in het Europese besluitvormingsproces interveniëren en daar ook de nationale consultatieprocessen op afstemmen. Ook moet Nederland in een vroeger stadium met een eensluidend standpunt naar buiten komen; de nationale afstemming duurt nu te lang.
- Verblijfsvergunningen voor internationale wetenschappers zouden soepeler en sneller moeten worden verleend.

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.

Deelnemende organisaties:

LTO Nederland, Nederlandse Vereniging van Diervoederindustrie, Dierenbescherming, LEI Den Haag, Voedsel en Waren Autoriteit, Unilever, Vereniging FME-CWM, Algemene Rekenkamer, Universiteit Utrecht, Stichting Economisch Onderzoek, ministerie van LNV.

Achterliggende oorzaken

Gebrek aan vertrouwen

Regeldruk ontstaat door een gebrek aan vertrouwen tussen overheid en burgers. Een overmaat aan regulering en verantwoording is een teken van wantrouwen. Minder toezicht op meer regelgeving is mogelijk als vertrouwen tussen de overheid enerzijds en de bedrijven en burgers anderzijds beter wordt geborgd. Vertrouwen moet je verdienen door je aan regels te houden. De politiek heeft echter vaak de neiging om in te grijpen en dat leidt vaak tot meer wet- en regelgeving. Wanneer de overheid zaken in wet- en regelgeving vastlegt die eigenlijk niet te regelen zijn, toont zij zich onmachtig. Dit leidt vervolgens tot wantrouwen van burgers en bedrijven in de overheid. We moeten accepteren dat bepaalde zaken niet te regelen zijn. Onze manier van wetgeving mag niet de ruimte wegnemen voor zelf nadenken en verstandig handelen.

Geringe acceptatie van risico's

Regeldruk ontstaat ook omdat mensen risico's willen beperken of vermijden. Hier is sprake van een maatschappelijke spagaat: enerzijds voelen burgers de behoefte zich te oververzekeren, anderzijds willen ze niet worden lastig gevallen. Een ramp of gebeurtenis leidt vaak tot controle van en aanvullende wetgeving voor alle relevante sectoren, omdat het moeilijk te accepteren is dat dingen mis kunnen gaan. Ook incidenten in het buitenland, zoals de vogelgriep of het boekhoudschandaal bij een bedrijf als Enron, kunnen leiden tot aanpassing van wet- en regelgeving in Nederland.

Roep om bescherming van kwetsbare belangen

Sommige sectoren of belanghebbenden, zoals de Dierenbescherming, vragen juist om extra regelgeving om kwetsbare belangen veilig te stellen.

Terugdraaien van zelfregulering

Het blijkt in de praktijk moeilijk om de oorzaken die leiden tot regeldruk aan te pakken. Wanneer zelfregulering binnen een sector niet leidt tot het gewenste resultaat of juist nieuwe problemen genereert, dan komt er vaak nieuwe of aanvullende wetgeving voor de betreffende sector al dan niet op verzoek van de Tweede Kamer. De overheid zou verantwoordelijkheden

zoveel mogelijk bij de sectoren zelf moeten neerleggen. Doet een sector het niet goed, dan zou de rijksinspectie of toezichthouder extra of vaker mogen controleren.

Mogelijke oplossingen

Organiseer vertrouwen

Het geven van vertrouwen is een kwestie van doen, maar ook van organisatie. De Rijksoverheid zou meer vertrouwen moeten hebben in en dus meer over moeten laten aan andere organisaties in het openbaar bestuur. Het WRR-rapport “Vertrouwen in de buurt” laat zien dat de samenleving veel vaker zelf zaken kan oplossen. Het organiseren van sociale controle kan regelgeving voorkomen. Ook kan de communicatie worden verbeterd om begrip tussen overheid en bedrijven of burgers te vergroten. Vertrouwen als organisatieprincipe kan bijvoorbeeld er toe leiden dat verzekeraars eerst schade vergoeden en pas daarna controleren of de schadevergoeding rechtmatig was. Hetzelfde geldt voor het verlenen van vergunningen door de overheid; verleen eerst de vergunning en check daarna of de vergunningverlening terecht was. Dit kan schelen in kosten en administratieve lasten.

Zelfregulering

De sectoren zouden zoveel mogelijk dingen zelf moeten regelen en de overheid zou zich meer moeten richten op het scheppen van de voorwaarden voor zelfregulering. De overheid kan de bevestiging van een maatschappelijke afspraak vastleggen in een regeling. Bedrijven, uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden willen meer mogelijkheden hebben om zaken te regelen. Zelfregulering door sectoren kan wet- en regelgeving en toezicht door de overheid vervangen.

Zorgplichten en open normen

De overheid zou er naar moeten streven om zoveel mogelijk generieke wet- en regelgeving te voorkomen bij het oplossen van incidentele gevallen. In wetgeving zou zoveel mogelijk met open normen moeten gewerkt vergelijkbaar met het civiele recht, waar uitgegaan wordt van basisregelgeving of kaderwetgeving. Hetzelfde geldt voor het openbaar bestuur in brede zin, dat het meer zou moeten zoeken in de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur dan in regelgeving. Ook kan er meer gebruik gemaakt worden van andere instrumenten dan wetgeving zoals certificering en convenanten. De toepassing van zorgplichten zou verbreed moeten worden naar meer bedrijven, organisaties en sectoren.

Meer controle door openbaarheid

Wanneer er meer transparantie komt tussen maatschappelijke organisaties, brancheorganisaties, bedrijven en overheden kan dat leiden tot minder regelgeving. Bedrijven, burgers en instellingen kunnen zo onderling meer zaken oplossen en invulling geven aan hun eigen verantwoordelijkheid.

Selectieve controle

Bij toezicht en controle zou uitgegaan moeten worden van een risicogeorieënteerd en klachtgeorieënteerd systeem. Zo kan iets gedaan worden aan het probleem van de zogenaamde ‘free-riders’. Regels en handhaving zijn over het algemeen generiek, overtredingen zijn echter specifiek. De neiging bestaat om iedereen te controleren, hoewel slechts een beperkte groep het probleem veroorzaakt. Daarom heeft de Belastingdienst de afgelopen jaren bijvoorbeeld de werkwijze veranderd. Eerst was er volledige controle, vervolgens was er risicogeorieënteerde controle en nu worden convenanten gesloten met bedrijven met daarin

opgenomen normen waaraan deze bedrijven moeten voldoen. De Belastingdienst hoeft op die manier veel minder te controleren. Blijkt bij een steekproef dat de bedrijven niet te goeder trouw zijn geweest, dan gaat de Belastingdienst in het vervolg bij deze bedrijven extra controleren.

Eerlijke voorlichting over risico's

De samenleving moet risico's accepteren en zichzelf beschermen tegen de mentaliteit "pech moet weg". Vaak wordt veel geld uitgegeven om de consument gerust te stellen dat iets gevaarlijk lijkt, maar niet gevaarlijk is. Een duidelijk voorbeeld is de BSE-dreiging die Europa in totaal €95 miljard heeft gekost. In de voorlichting zou meer onderscheid gemaakt kunnen worden tussen de burger enerzijds en de consument anderzijds. Om incidentalisme en de daaruit voortvloeiende regeldruk te voorkomen moeten kabinetsleden en Kamerleden vaker hun rug recht houden voor opmerkingen en druk vanuit de media.

Toetsen op uitvoerbaarheid

Wetgevingsjuristen, beleidsmakers en beslissers zouden vaker in de praktijk moeten toetsen of hun beleid en wetgeving uitvoerbaar is. Dat kan door consultatie bij de betreffende sector gedurende het wetgevingsproces of door een screenings- of toetsingscommissie in te stellen voor de beoordeling van de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving. Bij wetgeving voor financiële markten wordt vooraf al geconsulteerd bij de financiële markten of deze wetgeving uitvoerbaar is.

Prikkels tot verbetering inbouwen

Bouw meer prikkels in om goed gedrag te stimuleren in plaats van door wetgeving slecht gedrag te corrigeren. Prikkels inbouwen kan ook helpen om organisaties te dwingen zaken anders dan door middel van regelgeving te organiseren. De verandering in de financiële verantwoording door gemeenten voor de uitvoering van de bijstandswet heeft bijvoorbeeld geleid tot een reductie van regelgeving.

Merkbare vermindering administratieve lasten

De administratieve lastenreductie van 25% is op macroniveau goed, maar op microniveau merken de bedrijven er weinig van. De bedrijven verwachten dat de volgende 25% lastenreductie pas echt merkbaar zal zijn. Ook op Europees niveau kunnen de administratieve lasten omlaag, bijvoorbeeld door de aanbestedingsregels te vereenvoudigen.

Definiëren van kerntaken overheid

De oorzaken van regeldruk kunnen pas worden aangepakt als eerst de kerntaken van overheid en de lagere overheden worden geformuleerd. Vervolgens moet de overheid vasthouden aan deze kerntaken en van daaruit kijken naar de aanpak van de regeldruk. Dit is mogelijk op het terrein van het openbaar bestuur (bestuurlijke drukte) omdat de bevoegdheden op dat terrein niet altijd helder zijn. Van belang is dat de overheid kiest wat ze wel of niet regelt. Wanneer een verzekeringsmaatschappij wil weten of voldoende is gedaan om schade te voorkomen, klopt die nu aan bij de overheid. Maar preventie zou even goed de verantwoordelijkheid van de sector zelf kunnen zijn in plaats van die van de overheid.

Ketonomkering en gemengde commissies

De overheid moet marktgericht gaan kijken om te zien waar het bedrijfsleven mee bezig is en omgekeerd zouden bedrijven moeten weten wat er op de departementen gebeurt. Dit om de merkbaarheid van de administratieve lastenreductie te vergroten (ketonomkering). Deze

informatie over en uit het bedrijfsleven kan worden gebruikt in regelgeving. Ook zou een omkering gemaakt kunnen worden van politieke sturing naar maatschappelijke sturing. Samenwerking in gemengde commissies kan helpen om administratieve lastenreductie en regeldrukvermindering te bewerkstelligen. Dit leidt tot herkenning en erkenning van elkaars problematiek en draagt dus ook bij aan ketenomkering.

ICT-gebruik

ICT-middelen kunnen gebruikt worden om de efficiëntie bij toezicht en controle verder te vergroten. Rijksinspecties zouden bijvoorbeeld online gegevensinformatie van bedrijven moeten kunnen inzien om zo hun werk beter in te richten (risico- en klachtgeoriënteerd).

Kosten-batenanalyse

De overheid zou bij het maken van wetgeving moeten nagaan of de kosten die wetgeving met zich meebrengt, opwegen tegen de schade die wetgeving tracht te voorkomen.

Meer deregulering bij lagere overheden

Indien de rijksoverheid in staat is de mechanismen van regeldruk aan te pakken, moet dit ook worden doorvertaald naar de decentrale overheden

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.

Deelnemende organisaties: PvdA Tweede Kamerfractie, GGZ Nederland, Per Saldo, Erasmus Universiteit Rotterdam, Gezondheidsraad, Taskforce handicap en samenleving, Gemeente Amsterdam, Gemeente Dordrecht, CDA Eerste Kamerfractie, SER, ministerie VWS, ministerie BZK.

Achterliggende oorzaken

Verkokering

Er zijn onnodig veel regels omdat vanuit allerlei sectoren wordt gewerkt aan dezelfde problematiek. Er zijn teveel organen met teveel overlap, waardoor niet altijd is helder wie wat doet. Dit leidt tot een opeenstapeling van regels en zorgt ook voor teveel overhead. De afstemming tussen de Rijksoverheid en de gemeenten is niet altijd optimaal. Gemeenten staan onder grote druk om betere dienstverlening aan te bieden. Het denken vanuit de kokers van de bureaucratie moet vervangen worden door het denken vanuit de dienstverlening.

Scheiding tussen beleid en uitvoering

Sturing in Nederland gaat uit van de gedachte dat er een scheiding is tussen beleid en uitvoering. Dit zorgt voor perverse effecten, omdat beleidsmakers en uitvoerders vaak niet goed weten wat er in elkaars wereld afspeelt. Ook leidt dit tot overmatige verantwoordingsplicht. Ambtenaren en politici weten niet altijd hoe het beleid wordt uitgevoerd.

Veel verantwoording en toezicht

Toezicht is nu te vaak ingericht om de markt in de gaten te houden en minder om te kijken hoe de regels uitwerken. Rechtmatigheidsnormen (zoals de 1% foutmarge) leiden tot grote regelgevingscomplexen voor controle. Ook voor de verantwoording wordt alles gedetailleerd geregeld, terwijl dat vaak overbodig is. Er zijn veel inspecties en de informatie tussen de verschillende inspecties wordt te weinig gedeeld.

Borgen van belangen

Door het goed en precies willen borgen van de verschillende belangen ontstaat onnodig gedetailleerde regelgeving.

Mogelijke oplossingen

Geef vertrouwen

De overheid moet meer vertrouwen geven. Angst leidt immers tot bemoeizucht op allerlei terreinen. Mensen met een persoonsgebonden budget ervaren nu te vaak dat er door ambtenaren voor hen wordt gedacht (“Kunnen ze dat wel? Besteden ze het geld wel goed?”). In Amsterdam proberen bestuurders vertrouwen weer tot uitgangspunt te nemen en worden rolstoelen gewoon verstrekt, omdat er weinig misbruik van gemaakt wordt. De Rijksoverheid zou niet alleen burgers meer vertrouwen moeten geven, maar ook de decentrale overheden in een aantal gevallen zelf veel meer moeten laten regelen.

Intelligente controle

Toezicht kan vereenvoudigd worden, maar ook intelligenter en preciezer worden toegepast. Wanneer er gecontroleerd moet worden, kan dat ook steekproefsgewijs. Op veel terreinen zijn goede professionele standaarden en indicatoren voor slimme controle. Een soortgelijke redenering geldt voor het afleggen van verantwoording. Verantwoording is nodig, maar de overheid moet niet vooraf gedetailleerd vastleggen hoe die verantwoording eruit moet zien.

Maatschappelijke controle

Voor sommige instellingen in bijvoorbeeld de gezondheidszorg zijn er wel twaalf controlemomenten in het jaar. Controledruk kan verminderd worden door overheidscontrole te vervangen door maatschappelijke controle. Consumenten zouden veel vaker zelf de kwaliteit van dienstverlening kunnen controleren. Reizigersorganisatie ROVER inspecteert bijvoorbeeld de NS. Als klanten tevreden zijn, is dat het belangrijkste signaal dat het met de kwaliteit goed zit.

Meer tijd voor uitvoerbaarheidstoets

De effecten van wetgeving moeten beter in kaart worden gebracht. Neveneffecten worden op papier niet altijd duidelijk. Bij wetgeving zou eerst een pauze ingelast moeten worden tijdens het wetgevingsproces, om te kijken naar de uitwerking en te inventariseren welke effecten (kunnen) optreden, voordat de wet verder wordt uitgewerkt. Zeker bij ingrijpende wetten zoals de Wet Maatschappelijke Ondersteuning zou dat nuttig kunnen zijn. Veel wetgeving krijgt in de loop van het proces een eigen dynamiek, die niet altijd overeenkomt met de oorspronkelijke bedoeling. Tijdens deze pauze zou ook een derde (onafhankelijke) partij mee kunnen kijken in het wetgevingsproces, om het proces te borgen en de oorspronkelijke uitgangspunten te bewaken. Deze onafhankelijke club zou bij elke wet vooral de uitvoerbaarheid moeten toetsen.

Beleidsneutrale regeldrukvermindering

Een pijnlijke afschaffing van regels is niet per se nodig om tot vermindering van regeldruk te komen. Veel kan beleidsneutraal worden opgelost. Bijvoorbeeld door meer ICT in te zetten en vaker te werken met pilots. Wanneer voorstellen eerst op kleine schaal worden ingevoerd, kunnen veel uitvoeringsproblemen al worden weggenomen. Ook zou de Regulatory Impact Assessment, een toets op administratieve lasten, al toegepast kunnen worden op wetgeving die nog niet langs de Ministerraad is gegaan.

Bestrijd bestuurlijke drukte

Bestuurlijke drukte is te verminderen door te zorgen voor een heldere verdeling van bevoegdheden, taken en middelen. Minder overlap in organisaties betekent minder overhead, zodat meer geld overblijft voor belangrijker zaken. Bij geplande uitbreiding moet eerst nagegaan worden of bestaande bevoegdheden niet al voldoende zijn. Voorkomen moet worden dat regels zich opstapelen. Daar waar meerdere organisaties elkaar raken moet gestreefd worden naar eenmalige gegevensverstrekking.

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 de overheid niet zo zeer 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 delen schijn. Gelijkheid bestaat tot het moment dat er uitzonderingen blijken te zijn of de situatie verandert en de regelgeving moet worden aangepast.

Deelnemende organisaties: VVD Tweede Kamerfractie, AOB, Vereniging voor Protestants-Christelijk Basisonderwijs, College van Bestuur Hogeschool Utrecht, VSNU, College van Bestuur Universiteit Utrecht, Onderwijsraad, Regeringscommissaris, Avakabo FNV, WRR, ministerie van OCW.

Achterliggende oorzaken

Permanente beleidsverschuiving

Regeldruk ontstaat mede door het gemak waarmee invalshoeken van het overheidsbeleid verschuiven. Zo kwam er in de jaren '80 outputfinanciering voor de instellingen in het Hoger Onderwijs en werd concurrentie bevorderd, terwijl nu de nadruk weer ligt op vraagsturing en het perspectief van de student. In zeven jaar tijd zijn drie bekostigingsmodellen geïntroduceerd, terwijl er geen klachten waren over de vorige. Met de mond belijdt men dat meer risico zou moeten worden genomen, terwijl men in de praktijk juist de controle opvoert. Van achter de regeringstafel zou eens wat vaker "nee" moeten worden verkocht, als het gaat om allerlei wensen die men in de vorm van eisen aan de instellingen wil opleggen. Een vertegenwoordiger van Hogeschool Utrecht heeft niets gemerkt van de 25% minder regeldruk, omdat alles alleen maar ingewikkelder is geworden. Er is sprake van voortdurende paradigmawisseling in de overheidsbesturing. Er is weliswaar lumpsumbekostiging, maar daar wordt regelmatig wat afgehaald om op speciale doelen te kunnen sturen.

Te weinig vertrouwen

Er drukt een piramide van gestapeld wantrouwen op de leraren. In het algemeen geeft de overheid de sector te weinig vertrouwen. Er is een overdaad aan protectionisme. Instellingen zouden zelf meer verantwoordelijkheid moeten dragen en daarop afgerekend moeten worden. De wijze waarop controles werken levert een bijna autoritair regime op. We zijn geneigd voor elk democratisch gebrek een toezichthouder in te stellen. Er zou meer vertrouwen moeten worden gegeven en in elk geval zou wetgeving beter moeten aansluiten bij wat een sector zelf wil.

Niet consequent genoeg doorvoeren van zorgplichten

Met de invoering van het concept van zorgplichten lijkt een open normering in het Hoger Onderwijs te zijn ingevoerd, maar de minister ontnemt de werking daaraan doordat de minister een interventiemogelijkheid introduceert. Zorgplichten worden aangevuld en eigenlijk ongedaan gemaakt door ouderwetse regulering; op die manier hoeft het voor veel onderwijsinstellingen niet.

Door geschoten verantwoording

Regels over verantwoording en transparantie zijn veel te ver doorgevoerd. Er zou meer verantwoording moeten worden afgelegd over kwaliteit en minder over geld. Het toetsingskader van de inspectie drukt zwaar op de scholen en er heerst vaak verwarring over welke regels gelden. Er zou meer moet worden afgerekend op het primaire proces.

Mogelijke oplossingen

Meer alternatieve wetgevingsconcepten

Er wordt nog te weinig nagedacht over de toepassing van alternatieve concepten, zoals zorgplichten. Zorgplichten zouden goed kunnen werken, mits ze niet in onderhandelingen worden dichtgeregeld. Ons regelsysteem laat te weinig ruimte. Men zou van regels moeten kunnen afwijken als dat beter zou werken en ook experimenten zouden mogelijk moeten zijn. Zeker bedrijven die kunnen aantonen dat ze het beter doen dan de norm, zouden mogen afwijken van de regels.

Geef vertrouwen

Vertrouwen is cruciaal en impliceert ook de vrijheid om het verkeerd te doen. Daarbij gaat het niet alleen om autonomie van de scholen, maar ook om vertrouwen in de professionals. We moeten ons in het kader van deregulering afvragen wat het aanspreekpunt van de regels is; zij moeten aansluiten bij de zorg die de professionals betrachten, niet in de eerste plaats bij de instellingen.

Iedereen medeverantwoordelijk maken voor deregulering

Dereguleren blijkt in de praktijk altijd moeilijk te zijn. De buurman moet altijd dereguleren, maar bij ons kan het nu even niet, is meestal de reactie. We zouden meer los moeten durven laten. Er zou een ketenpartnerberaad in het onderwijs moeten plaats vinden over de vraag hoe de sector zou willen dereguleren. Hoewel het de vraag is of deregulering wel het doel moet zijn. Het moet vooral om kwaliteit gaan. Bij deregulering in de publieke sector moet de stem van het publiek ook kunnen doorklinken en zijn checks and balances nodig.

Andere vormen van gelijkheid

Gelijkheid is belangrijk, maar er zijn ook andere vormen van gelijkheid nodig. Een voorbeeld is de medische sector waar niet iedereen met dezelfde kwaal dezelfde behandeling krijgt. Verschillende benaderingen blijken vaak mogelijk te zijn. Na enige tijd kristalliseert zich uit wat meestal de beste behandeling is. Gelijkheid wordt niet alleen bewerkstelligd door regels, maar ook of vooral door wat nationaal of internationaal als norm wordt gezien.

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.

Deelnemende organisaties: CNV, UWV, FNV, VNO-NCW, Humanitas, Campus Den Haag Universiteit Leiden, Raad van Economische Adviseurs, RMO, Actal, MKB Nederland, Economische Zaken, ministerie van SZW.

Achterliggende oorzaken

Regelgevingsparadox

Werkgevers en werknemers herkennen de regelgevingsparadox: we klagen over regels en tegelijkertijd vragen we om meer.

Sturing te eenzijdig bij overheid belegd

De basisvraag voor sturingsvraagstukken is wie waarvoor verantwoordelijk is. Wat moet de markt doen, wat de overheid of de civil society? De overheid wordt vaak verantwoordelijk gehouden terwijl 'beslissen, betalen en genieten' samen zouden moeten vallen. Kennelijk durft de overheid niet vertrouwen als basis voor regelgeving te nemen, omdat er uiteindelijk toch altijd de parlementaire verantwoordingsplicht is. De Tweede Kamer vraagt vaak om extra regelgeving.

Stapeling van belangen

Regeldruk heeft de neiging om toe te nemen bij het werken aan draagvlak. Belangen worden vaak gestapeld in plaats van tegen elkaar afgewogen. Ook interne regelgeving van organisaties draagt bij aan beleefde regeldruk en geeft professionals het idee dat ze hun vak niet kunnen uitoefenen. Het poldermodel kan soms een verstikkende werking hebben. De WIA (Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen) is volgens werkgevers een mooi voorbeeld van polderen, maar een slecht voorbeeld van mooie regelgeving.

Hoge toezicht- en vergunningenlast

Vergunningen leveren volgens werkgevers meer irritatie op bij ondernemers dan regels. Werkgevers hebben behoefte aan simpele regelgeving, gecombineerd met een hard repressiebeleid waarbij overtreders streng worden gestraft. Regelgeving, toezicht- en vergunningsstelsels staat volgens hen nu nog te vaak ondernemerschap in de weg. Ondernemers zonder personeel moeten nu bijvoorbeeld nog voortdurend verantwoorden dat ze ondernemer zijn. De overheid heeft de regels gemaakt en is volgens de werkgever ook de enige actor die de regels kan veranderen. De overheid zou moeten zorgen voor meer evenwicht in de opbrengst van verantwoording en de kosten voor verantwoording.

Teveel middelregulering

Volgens werknemers ontstaat regeldruk mede doordat verantwoording onvoldoende gericht is op het doel en te veel op het middel.

Mogelijke oplossingen

Betrek belanghebbenden bij maken en evalueren van regels

Organisaties als het MKB en VNO-NCW zouden graag meer betrokken worden bij de totstandkoming en de evaluatie van regelgeving. Dat kan door de mogelijkheden van open consultatie onder meer via internet beter te benutten. De transparantie van het wetgevingsproces is te vergroten door belanghebbenden en geïnteresseerden in een vroegtijdig stadium via internet te informeren over en te betrekken bij het tot stand komen van nieuwe wetsvoorstellen. Meer transparantie van processen binnen de overheid is een eis van deze tijd, die het draagvlak voor nieuwe wetten kan doen toenemen.

Burgers en ondernemers als uitgangspunt

Burgers en ondernemers zouden het uitgangspunt moeten zijn bij het verminderen van regeldruk. Nu staat te zeer het ad hoc aanpakken van regel na regel centraal. ICT-toepassingen zouden meer benut kunnen worden om de beleving van administratieve lasten te verminderen. Het inbouwen van een rustmoment nadat zich een incident heeft voorgedaan, kan weerwerk bieden tegen de politieke logica van het steeds maar uitvaardigen van nieuwe regels.

Alternatieve voor regelgeving

Het zoeken naar alternatieven voor regelgeving, zoals convenanten op het gebied van de Arbo-normen, zou de regeldruk kunnen verminderen. Convenanten houden ook regels in maar worden kennelijk niet als zodanig beleefd. Het voordeel van convenanten is dat de verkregen overeenstemming bijdraagt aan het draagvlak van de maatregelen. Ook zouden middelvoorschriften vaker door doelvoorschriften kunnen worden vervangen. De overheid zou niet alleen de macro-economische effecten van nieuwe voorstellen moeten aangeven, maar ook duidelijk de doelstellingen die worden beoogd. Met uitvoerders, maatschappelijke middenveld, sociale partners zou afgesproken kunnen worden dat die doelen vaststaan zijn, maar dat de overheid anderen wel de ruimte geeft om middelen toe te passen.

Alternatieven voor toezicht

Ter vervanging van toezicht zou volgens werknemersorganisaties vaker gewerkt kunnen worden met het publiceren van benchmarks en slimme indicatoren. Werkgevers zouden graag de kwaliteit en dienstverlening van de toezichthouders versterkt willen zien en ook zou er een einde moeten komen aan de 1%-norm bij de rechtmatigheidscontrole, omdat dit tot onnodige romplomp leidt.

Zoek naar nieuwe sturingsfilosofieën

Er zijn nieuwe sturingsfilosofieën nodig met een andere verhouding tussen overheid en markt, waarbij wordt geaccepteerd dat er risico's zijn. Er zou bijvoorbeeld vaker gekozen kunnen worden voor meerderheidsbesluitvorming in plaats van het streven naar consensus. Dan moet eerst wel het principe losgelaten worden dat niemand ergens op achteruit mag gaan. Ook zou volgens werknemers gekeken moeten worden naar de sturing van overheidsfinanciering in de collectieve sector ten aanzien van de verantwoordingsplichten. Als alternatief voor verantwoordingsplichten kan in sommige situaties meer vertrouwd worden op marktmechanismen of op eigen kwaliteitscontroles bijvoorbeeld van of tussen universiteiten.

Duidelijker verantwoordelijkheidsverdeling

De overheid moet bereid zijn te zeggen waarvoor ze verantwoordelijk is en waarvoor niet. Organisaties of ondernemers moeten meer uitgedaagd worden om maatschappelijke verantwoordelijkheid te dragen.

Vaste invoeringsdata

Regels zouden op een vast moment moeten worden uitgevaardigd ('Common Commencement Date'). Voor de bedrijfsadministratie zou dat veel handiger zijn. Bedrijven wordt op die manier de tijd gegund om nieuwe regelgeving te implementeren.

'Sunset'-clausule

Een 'sunset'-clausule op alle nieuwe wet- en regelgeving zou de geldigheidsduur van wetten en regels kunnen beperkt. Er moet dan een expliciet besluit tot voortduring van de regel worden genomen.

Organiseer tegendruk

Het organiseren van (externe) tegendruk in het regelproces is volgens werknemersorganisaties nodig.

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.

Deelnemende organisaties: CDA Tweede Kamerfractie, Consumentenbond, Milieudefensie, IND, Nationale Ombudsman, Universiteit Leiden, Verwey Jonker Instituut, Shell Nederland, De Onderzoeksraad voor Veiligheid, Chronisch Zieken en Gehandicapten Raad, ministerie van VROM, ministerie van Justitie.

Achterliggende oorzaken

Vraag om regels uit de samenleving

De aanwezige vertegenwoordigers van het maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven erkennen medeverantwoordelijkheid voor de vraag om regels. De vraag om regels zit zo in ieders systeem dat bedrijven bij bijvoorbeeld de bouw van nieuwe terminals eerst gaan vragen wat de regels zijn in plaats van dat ze er vanuit gaan dat ze onder de bestaande regels gewoon hun gang kunnen gaan. Bij plaatsing van gsm-masten zijn er geen regels ingesteld en zegt de overheid dat de samenleving dat zelf moet regelen. Toch vraagt het bedrijfsleven om regels.

Beschermingsperspectief van maatschappelijke belangenorganisaties

Maatschappelijke belangenorganisaties zoals de Consumentenbond, Milieudefensie en de Chronisch Zieken en Gehandicapten Raad redeneren vaak vanuit het beschermingsperspectief. Ze zijn niet voor of tegen regels, maar vinden het wel belangrijk dat de bepaalde kwetsbare belangen worden beschermd. Regeldruk is vanuit bijvoorbeeld het milieubelang geredeneerd ook helemaal geen probleem. Milieuorganisaties waarschuwen juist voor regels die gaan beschrijven hoe het nu al is in plaats van dat ze normstellend zijn. Maatschappelijke organisatie zijn zelf vaak geneigd dingen centraal te willen regelen, omdat ze zelf centraal georganiseerd zijn. Maatschappelijke organisatie erkennen dat ze voor een deel bijdragen aan de vraag om regels en zien incidenten soms als katalysator om te komen tot regels die men voordien niet had kunnen bedenken. Incidenten zijn meer dan technisch gedreven ongelukken. Onder incidentenpolitiek vallen ook de heftige reacties op het nieuws over de pyamadagen in verpleeghuizen.

Risicosamenleving

Regels zijn meestal doordacht en met bepaalde redenen ingesteld. Regeldruk ontstaat door de complexiteit van de samenloop van trends als individualisering, internationalisering, informatisering, etc. We leven in een risicosamenleving met een enorme regelgevingsreflex. Bij incidenten kijkt men meteen naar het instrumentarium en naar de regelgeving in plaats van dat men zich richt op de uitvoering en de kwaliteit van de implementatie van regels.

Toegeven aan maatschappelijke druk

Regeldruk ontstaat ook doordat er te weinig politiek maatschappelijke zelfbeheersing wordt opgebracht. De opvattingen van de bestuurder bepalen of hij toegeeft aan de politiek-maatschappelijke druk. Zeker als het om thema's als terrorisme gaat is dat heel moeilijk. Ervaring leert dat alle incidenten en rampen tot meer regels en een centralisatiereflex hebben geleid. Men regelt graag boven over. De aandacht voor thema's als terrorisme verloopt hier met pieken en dalen, zeker als je het vergelijkt met het buitenland. We zouden moeten kijken hoe we de gelijkmatigheid terugbrengen in het debat. Reële communicatie over risico's helpt daarbij. De overheid moet tegenwicht kunnen bieden tegen hypes.

Gepolitiseerde uitvoering

Vraagstukken als het tbs-systeem en het asielvraagstuk staan sterk onder druk van de publieke reactie op incidenten. Zo is de nieuwe Vreemdelingenwet geïnspireerd op een incident: de plotselinge hoge instroom van asielzoekers in de jaren negentig. Niet alleen het beleid, maar ook de beleidsuitvoering is sterk gepolitiseerd. Individuele zaken halen het politieke debat. Om de schade te beperken is er bij een organisatie als de IND veel interne controle. De IND wordt verweten een bureaucratisch bedrijf te zijn, maar dat wordt tegelijk ook van de IND verlangd. Regeldruk komt bij de IND onder meer voort uit de omvangrijke jurisprudentie en de beschikkingen van soms wel 17 pagina's. Daardoor gaan de kosten omhoog en krijgt de organisatie kritiek dat ze te duur is. Regeldruk ontstaat ook doordat regelcomplexen interveniëren. Die complexen zijn verticaal ingegeven, terwijl de oplossing horizontaal gevonden moet worden. Een organisatie als de IND streeft er naar om de verschillende klanten maatwerk te leveren. Zodra er echter een immigrant door dat verfijnde beleid heenloopt en profiteert van iets waar hij geen recht op heeft, sneuvelt het draagvlak voor dat op maat gesneden beleid.

Mogelijke oplossingen

Rol van de Kamer

De suggestie dat incidentenpolitiek het best te bestrijden is door het aantal Tweede Kamerleden te reduceren tot 75 leden krijgt weinig bijval. De Kamer is volgens een aanwezig Kamerlid een mediagestuurde incidentenmachine met twee keer meer journalisten dan Kamerleden. Wanneer je het aantal Kamerleden halveert, wordt de verhouding ten opzichte van journalisten alleen maar nog schever en zijn er nog meer camera's per Kamerlid.

Bedenktijd na incident

Na een incident zou een half jaar of een jaar bedenktijd kunnen worden ingeruimd voordat nieuwe regels worden gemaakt. Hoewel wetgeving normaliter niet binnen het jaar tot stand komt, werd het vuurwerkbesluit vrijwel meteen na de ramp in Enschede ingevoerd.

Horizonbepaling

De werking van nieuwe wetgeving zou vaker begrensd kunnen worden met een vervaldatum. Horizonwetgeving kan werken als prikkel tot bezinning en sluit aan bij de realiteit van een samenleving die elke paar jaar sterk verandert. Horizonbepalingen blijken nu vaak niet meer dan evaluatiebepalingen.

Leren van incidenten

Incidenten hoeven op zichzelf niet slecht te zijn, mits je er iets van leert. Na de legionella-crisis zijn er meteen nieuwe regels gekomen. Bij het vuurwerkbesluit is er wel degelijk een bezinningsperiode geweest door de instelling van de commissie Oosting. Incidenten zetten

aan tot denken en bezinning. Het werk van de Ombudsman is bijvoorbeeld voor 80-90 procent incident gestuurd. We moeten dus scherp kijken naar wat een incident is. Vaak biedt een incident een prikkel om iets te ondernemen in de politiek. De taak van de ombudsman bestaat uit zorgvuldig analyse van achterliggende oorzaken en het doen van feitenonderzoek. De ombudsman achterhaalt hoe het systeem heeft gefunctioneerd en vaak blijkt dat de fouten niet zitten in het systeem, maar in de uitvoering. Vaak zijn de problemen complex en is er te weinig afstemming. Ook de Onderzoeksraad voor de Veiligheid wordt gedreven door incidenten. Wat opvalt is dat bij elk ongeval de conclusies richting het ministerie van Verkeer en Waterstaat gaan, terwijl ook veel particulieren en bedrijven falen. Bij stroomuitval moet ook een bedrijf als Essent of een andere ondernemer een signaal krijgen. We moeten bereid zijn om naar de maatschappelijke actoren te kijken.

Verantwoordelijkheden duidelijk toedelen

We moeten ons afvragen welk soort regelgeving we nodig hebben. Verantwoordelijkheden moeten veel duidelijker in de wet worden toebedeeld. Wetgeving moeten we veel meer adresseren door verantwoordelijkheden beter te beleggen. Vervolgens moet voorkomen worden dat je bij de afschaffing van een regel via de achterdeur twee fte's aan toezicht terug krijgt.

Depolitiseren van risicoanalyse

Percepties en emoties van risico's wijken enorm af van de zakelijke risicoanalyse. De beoordeling van risico's zou gedepoliteerd kunnen worden door het bij een onafhankelijke instelling onder te brengen. Bij de Voedsel en Warenautoriteit en de legionellabacterie is dat ook gelukt. Organisaties als de consumentenbond en milieudefensie willen juist wel risicoanalyses politiseren. De aanwezige Eerste en Tweede Kamerleden begrijpen de wens om risicoanalyses te depolitiseren, maar vinden dat toch riskant. We moeten oppassen dat we risico's niet wegtechnocratiseren. Nederland loopt achter in de reële communicatie over risico's en zou minder paternalistisch en meer open over risico's moeten communiceren.

Maatschappelijke controle

Consumenten en patiënten willen regels waar ze wat aan hebben. De overheid zou bijvoorbeeld meer kunnen werken met persoonsgebondenbudgetten. Vanuit het consumenten- en patiëntenperspectief zou het aantal regels verminderd kunnen worden door bedrijven meer openbaarheid van informatie voor te schrijven. Maatschappelijke controle kan dan de plaats van overheidstoezicht innemen.

6. Internationalisering

Door de toename van grensoverschrijdende 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.

Deelnemende organisaties: D66 Tweede Kamerfractie, Europese Commissie, Akzo Nobel, Europees Parlement GroenLinks, Schiphol Group, ANWB, Rover, Inspectie Verkeer en Waterstaat, Vereniging van Kamers van Koophandel, Philips Nederland, NWO-instituut Centrum voor Wiskunde en Informatica, ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Achterliggende oorzaken

Invloed Europese lobbyisten en politici

Europese regeldruk ontstaat door het intensieve lobbyen van belangengroepen, het zich herkenbaar willen manifesteren van individuele ministers en de groeiende invloed van het Europees Parlement.

Gedetailleerde Europese regelingen

Voor de mate van gedetailleerdheid van Europese regels wordt als oorzaak van regeldruk ervaren. Een grote bron van ergernis vormen de Europese subsidieregelingen die ondoorgrondelijk worden gevonden en zeer grote administratieve lasten met zich meebrengen.

Boekhoudersmentaliteit

Voor de wetenschap vormen werkvergunningen voor kenniswerkers en de overkill van controle op de naleving van besteding van subsidiegelden de grootste problemen. Door een gebrek aan inhoudelijke kennis op onder meer de departementen is de verantwoordingsplicht doorgeschooten en geven sommige ambtenaren blijk van een boekhoudersmentaliteit.

Mogelijke oplossingen

Attitudeverandering Brussel

Volgens een ambtenaar van de Europese Commissie heeft de Commissie als politieke inzet minder en betere regels en een grotere maatschappelijke aanvaardbaarheid van nieuwe initiatieven. Er voltrekt zich een duidelijke attitudeverandering binnen de Europese Commissie, omdat veel meer dan in het verleden aandacht geschonken wordt aan een zorgvuldige voorbereiding van eventuele wetgevende initiatieven. Door het gebruik van impact assessments (effectbeoordelingen) en consultatie op brede schaal wordt het voortraject van regelgeving langer en meer openbaar. Ook wordt naar mogelijkheden tot vereenvoudiging van bestaande regelgeving gekeken, bijvoorbeeld bij de productwetgeving uit de jaren '70 die veel te specifiek was en daarom opnieuw moest worden bezien. De nieuwe lidstaten steunen

de procesveranderingen van de Europese Commissie op het vlak van kwaliteit van regelgeving nadrukkelijk.

Zelfregulering

Het bedrijfsleven wil graag meer dialoog met en meer vertrouwen van de overheid bij het nakomen van verplichtingen via eigen procedures en beheerssystemen. Die eigen procedures vormen een alternatief voor de steeds weer nieuwe regels, controles en vergunningen die de overheid oplegt.

Betere afstelling tussen de verschillende overheidslagen

Er moeten duidelijker keuzes worden gemaakt welke bestuurslaag zich met een probleem zou moeten bezighouden. Als een probleem eenmaal bij de EU is neergelegd, zouden de andere bestuurslagen terughoudendheid moeten betrachten.

Harmonisatie van wetgeving

Harmonisatie van wetgeving biedt volgens reizigersorganisaties een groot voordeel voor de (reizende) consument. Europese ontwikkelingen, zoals de introductie van de Euro en de opening van de grenzen door het Verdrag van Schengen, maken het reizen ook een stuk gemakkelijker.

Meer maatschappelijk debat

Nieuwe voorstellen uit Brussel vormen nauwelijks of niet het onderwerp van maatschappelijke discussie. Als er dan een besluit op Europees niveau is genomen, wordt Brussel vaak als schuldige aangewezen.

Duidelijke communicatie vanuit één loket

Het is een illusie te denken dat je regels kan verminderen. De overheid zou zich wel veel meer moeten inspannen om regels beter uit te leggen via heldere aanspreekpunten. Bij de vermindering van toezichtslasten wordt al meer gewerkt met de één loket gedachte.