

Regels moeten dienstbaar zijn

De overheid moet zich kritischer en terughoudender opstellen in wat zij regelt en hoe zij dat regelt, stelt **Leo Stevens**.

Terugdringen van de regeldruk. Dat is één van de paradepaardjes van de kabinetten-Balkenende. Het kabinet liet de Majesteit in haar laatste troonrede triomfantelijk zeggen dat in de loop van 2007 de 25%-verminderingdoelstelling (een besparing van ruim € 4 miljard) zal worden gehaald. Ondernemers en burgers hebben dat proces met de nodige argwaan gevolgd. Boekhoudkundige calculaties die aangeven hoe ver het kabinet al gevorderd is met zijn 25%-doelstelling, worden voor kennisgeving aangenomen. Intussen is en blijft de klacht, dat men er op de werkvloer zo weinig van merkt. Integendeel; iedereen zucht onder de steeds verderstreckende voorschriften die bovendien steeds hoger scoren op de rigiditeitschaal. Of het nu gaat om de identificatieplicht bij de bank, waar jarenlange klantbetrekkingen moeten worden bewezen met het persoonlijk tonen van een identiteitsbewijs, de veiligheidsvoorschriften voor de luchtvaart, dan wel de fotovereisten van het nieuwe digitale paspoort. Strikte regels beheersen in toenemende mate ons leven.

Maar het zou niet eerlijk zijn dit allemaal het kabinet in de schoenen te schuiven. Vele regels hebben een externe oorzaak. Het is juist de verdienste van het kabinet dat het de ambitie om de regeldruk terug te dringen hoog op de politieke agenda heeft geplaatst. Daarmee heeft het ook de rol van de overheid binnen de samenleving ter discussie gesteld. Bovendien wordt het besef aangescherpt dat de samenleving slechts in beperkte mate maakbaar is. Dat blijkt elke dag opnieuw.

Kernprobleem is dat de overheid zich in het verleden te gemakkelijk de rol van de probleemoplosser heeft laten aanleunen. Voor alle grote en kleine problemen van de steeds complexere samenleving werd van haar verwacht dat zij wel een oplossing zou kunnen aanleveren. Voorts moest zij door de individualisering en pluriformiteit van de samenleving steeds meer maatwerk leveren. Geflexibiliseerde regelgeving met keuzearrangements die alle maatschappelijke groepen moest bedienen, leidde tot een toenemende regeldichtheid. Deze



Een van de nieuwbouwappartementen in Maastricht waar in 2003 een balkon afbrak. Volgens Leo Stevens zijn we gewend geraakt zodra iets misgaat, de overheid daarop aan te spreken. Hierdoor verstijft het beleid. Foto: HH/Chris Keulen

ontwikkeling werkte daardoor in vele gevallen contraproductief. Het overzicht ging verloren. Daarnaast werd de overheid opgeschrikt door een aantal stevige en betreurenswaardige inci-

woordelijkheid draagt om onze maatschappelijke belangen, zoals veiligheid, rechtshandhaving, sociale zorg en volksgezondheid, te behartigen. Maar het springende punt is de maatvoe-

zijn regels nuttig. Het is efficiënt dat deelnemers in het economische verkeer niet telkens opnieuw de spelregels moeten vaststellen. Regels creëren voorspelbaarheid en vertrouwenwekkend gedrag. Gebrek aan vertrouwen leidt tot economisch suboptimale verhoudingen. Daarom moeten regels duidelijk zijn, niet onderling tegenstrijdig of onnodig frustrerend. Ze moeten mee ademen met de dynamiek van de samenleving. De overtuigingskracht en de vitaliteit van open normen mogen niet het slachtoffer worden van de regelparadox, waarin geklaagd wordt over de toenemende regeldruk, maar tegelijkertijd de gewenste rechtszekerheid en fijnmazige rechtsgelijkheid principes tot een steeds verder uitgesponnen netwerk van regels leiden. Uitvoerders en toezichthouders mogen niet vervallen tot het simplisme van 'regel is regel'. Dergelijke oneliners overheersen thans te gemakkelijk de politieke vocabulaire. Het is de toon van de nieuwe politiek.

Ook in Nederland zijn we inmiddels, zodra iets misgaat, gewend geraakt meteen de overheid daarop aan te spreken. Al gauw vallen grote woorden over politieke en juridische aansprakelijkheid en worden claims uitge-

wisseld. Maar claimvrees doet beleid verstijven. Als er ergens een balkon instort, een belegger te speculatief heeft belegd of concernmanagers onder de ogen van hun aandeelhouders te gretig hun eigen zakken hebben gevuld, roepen we meteen dat het toezicht scherper moet, wettelijke maatregelen moeten worden getroffen of een striktere naleving moet worden afgedwongen. De uitvoerder die dat daadwerkelijk doet, wordt vervolgens uitgescholden als bureaucratische hinderpaal voor creatieve en flexibele oplossingen.

Regels moeten dienstbaar zijn. Zero-tolerance klinkt wel manhaftig, maar is een ongewenste voedingsbodem voor handhavingsonverschilligheid. Letterknechten zijn slechte dienaren van het recht. Regelgeving en regelhandhaving is een kunst waarin de beperking de signatuur van de ware meester verraadt. De regel moet de werkvloer voor de makers van het recht blijven; hij mag niet de werkruimte van het recht inkapselen.

Leo Stevens

De auteur is hoogleraar Fiscale economie aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam

JAARCONGRES STAATSCOURANT

denten waarbij toezicht ernstig gefaald leek te hebben en de bestaande wetgeving niet effectief bleek te zijn geweest. Oplossingen werden – als gebruikelijke bestuurlijke reflex – gevonden in nieuwe en aanvullende regelgeving. Daardoor zijn de burgers en ondernemers, maar ook de overheidsorganen zelf, steeds meer in dit regelnet verstrikt geraakt. Per saldo is hun bewegingsruimte daardoor steeds verder ingeperkt. Een andere oorzaak van regelproductie is de maakbaarheidfilosofie van de overheid. Deze heeft het ondernemers- en burgerinitiatief structureel beknot. De maatschappij werd via sturende, flankerende, conditionerende, of faciliterende regels ingepast in het masterplan van de technocratische beleidsmakers. Het is onomstreden dat de overheid de primaire verant-

ring. Meer regels en toezichthouders maken de samenleving immers niet per definitie risicoloos. Een samenleving zonder risico is een utopie.

De overheid moet zich daarom kritischer en terughoudender opstellen in wat zij regelt en hoe zij dat regelt. Het is niet mogelijk – en zelfs naar alle waarschijnlijkheid niet wenselijk – om altijd alle verantwoordelijkheden over te nemen. De neiging dat te doen, is momenteel op veel fronten aanwezig. Maar het is simpelweg onmogelijk dit waar te maken. Het creëert slechts de illusie van veiligheid en zekerheid. Soms is dat nog riskanter dan de bewuste aanvaarding van een verantwoorde risicomarge. Maar hoe dan ook: regels zijn nodig. Zij regelen het rechtsverkeer. Ook economisch gezien

Wie de schoen past...

In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, komen regels vaak op verzoek van het bedrijfsleven tot stand, schrijft **Suzan Stoter**. 'Overheid en bedrijfsleven zijn samen verantwoordelijk voor de regeldruk en dus ook voor de vermindering ervan.'

Regeldruk is een probleem, een probleem van en veroorzaakt door de overheid. Deze stelling gaat erin als zoete koek bij het grote publiek, maar insiders weten beter. Regels komen juist vaak op verzoek van het (georganiseerde) bedrijfsleven tot stand, dat het bovendien vaak voor elkaar krijgt dat daarin ingewikkelde arrangementen voor allerlei deelbelangen worden opgenomen. Hoe gaat dit mechanisme in zijn werk en hoe komt het dat de klachten over regeldruk toch uitsluitend tot de overheid zijn gericht?

Samen met Nick Huls doe ik onderzoek naar de praktijk van het wetgevingsproces. Waarom komen regels tot stand en hoe komen ze tot stand? Onlangs bekeken we in opdracht van het ministerie van Justitie in het bijzonder de inbreng van belangenorganisaties in het wetgevingsproces en de relatie met regeldruk.¹ Belangenorganisaties hebben een duidelijke opdracht: hun doel is de eigen deelbelangen te behartigen. Volgens hun vertegenwoordigers kan dat het beste door de Haagse beleidsvorming zodanig te beïnvloeden dat de continuïteit van de betreffende sector wordt veilig gesteld. De aandacht is daarbij automatisch gericht op de grote ondernemers, kleinere aangesloten vallen wel eens buiten de boot. De geïnterviewde sectorvertegenwoordigers geven collectief aan dat het juridische arrange-

ment van een regeling de beste bescherming biedt voor de door hen behartigde belangen. Een regel is immers voor iedereen algemeen verbindend en werkt ook in de toekomst. De ingewikkelde belangencomplexen die aan interactief voorbereide wetgeving ten grondslag liggen en het algemene karakter maakt dat er niet snel meer aan de uitgangspunten wordt getornd. De sector kan er op bouwen dat een vergunning of een opleiding is vereist en/of dat met het oog op de veiligheid hoogstaande (dure) veiligheidseisen worden gesteld. Dergelijke ze-

begrip regeldruk speelt in deze discussies. Bekommerd men zich daar dan helemaal niet om? Nee, of althans niet in het heet van de strijd. Uit ons onderzoek blijkt dat het vooral de beleidsmedewerkers (en niet de wetgevingsjuristen) zijn die de onderhandelingen voeren met de branche. De regeldruk die eventueel voortvloeit uit een tot stand te brengen onderhandelingsresultaat, is tussen hen nauwelijks onderwerp van gesprek. Het betreft op dat moment nog een relatief leeg begrip, iets van de toekomst, moeilijk te overzien en al helemaal niet

vooral in dat de onderhandelingspartners geen moeite en tijd nemen om de regeldruk die een te sluiten deal oplevert goed te doordenken. Het is zaak dat in de onderhandelingen go/no-go-elementen worden ingebracht om de juridische professionals gelegenheid te geven tussentijds advies uit te brengen. Verder heeft niet alleen de overheid een motiveringsplicht als het gaat om het stellen van nieuwe regels, ook de betrokken belangengroeperingen moeten verantwoording afleggen over de inbreng die ze hebben gehad en de afwegingen die zij hebben gemaakt. Daarmee wordt duidelijk dat overheid en bedrijfsleven samen verantwoordelijk zijn voor de regeldruk en dus ook voor de vermindering ervan.

Suzan Stoter

De auteur is universitair hoofddocent Staats- en bestuursrecht en Rechtssociologie aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam.

1. Stoter W.S.R. en N.J.H. Huls, *Regeldruk, een blinde vlek van onderhandelend wetgeven*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2006, ISBN 978 90 5454 724 2, nog te verschijnen.

Ook belangengroeperingen moeten verantwoording afleggen over de inbreng die ze hebben gehad

kerheden zijn van belang voor de vraag wie toegang heeft tot de markt en voor investeringsbeslissingen en zijn dus van invloed op de continuïteit van (de economische ontwikkeling van) de sector.

Hierin is ook de sleutel gelegen van de argumentatie die belangenorganisaties hanteren als ze stellen dat het in 'het algemeen belang' is dat bepaalde (sectorale) belangen rechtsbescherming moeten krijgen in een op te stellen regeling. Welke ambtenaar kan er tegen een beleid zijn waarin bijvoorbeeld een opleidingseis verplicht wordt gesteld met het oog op de kwaliteit en veiligheid van het personen- of goederenvervoer? Welke inhoudelijke bezwaren kunnen van de kant van de regering worden opgeworpen tegen de invoering van een nieuwe verplichting die de economische belangen van het (gevestigde) bedrijfsleven bevordert en daarmee de Nederlandse concurrentiepositie op de internationale markt? De vraag is echter welke rol het

sexy. Pas als het onderhandelingsresultaat in regelgeving moet worden uitgewerkt, krijgt het begrip 'body'. Echter dan is het leed doorgaans al geleden. De eerste fasen van de onderhandelingen zijn afgerond en men kan daarop zonder reputatieschade niet of nauwelijks nog terugkomen. Het gevolg is dat creatieve wetgevingsjuristen de eer moeten redden en genooddacht zijn alles uit de kast te halen om ingewikkelde constructies te verzinnen voor de onderdelen van de beleidsdeal die 'juridisch moeilijk liggen' of 'eigenlijk niet kunnen'. De complexe regelgeving die dat oplevert is voor een gemiddeld eenmansbedrijf nauwelijks meer te volgen en al snel aanleiding voor een klacht over regeldruk. Maar wie was ook alweer de veroorzaker van die regeldruk? Wie had erom gevraagd?

Regeldruk is niet alleen een probleem van en wordt zeker niet alleen veroorzaakt door de overheid. Veel (sectorale) belangen zijn juist gediend met regels. Het probleem zit hem er

Perspectief

Onder redactie van Barbara Nieuwenhuijsen. Artikelen op deze pagina geven alleen de mening van de auteur weer. De redactie behoudt zich het recht voor artikelen te weigeren, te redigeren of in te korten. U kunt uw bijdrage (maximaal 800 woorden) sturen naar Staatscourant, Postbus 20020, 2500 EA DEN HAAG of b.nieuwenhuijsen@sdu.nl onder vermelding van Perspectief.