

Regelzucht en regeldruk

door Roel in 't Veld, gepubliceerd in de Staatscourant oktober 2006.

De politieke overeenstemming over enorme reducties van het aantal ambtenaren is verdacht. De onderliggende analyse deugt niet en de genoemde bedragen getuigen van een gebrek aan kwantitatieve intelligentie.

De regeldruk in ons land verstikt. Politiek bestaat overeenstemming over de dringende noodzaak om de regelzucht in te dammen en de bureaucratie te bestrijden. Politici zeggen dat te zullen bereiken door het aantal ambtenaren te reduceren. De onderliggende veronderstelling is kennelijk dat ambtenaren zelfstandig bijdragen aan regeldruk en niet zijn te sturen door politici die wel aan ontregeling zouden willen bijdragen.

Buraucratbashing is een populair tijdverdrijf.

Bureaucratie in de neutrale betekenis heeft vooral van doen met standaardisatie, van procedures en van werkwijzen. Het moge duidelijk zijn dat hieraan grote voordelen zijn verbonden.¹ Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid vereisen gelijke behandeling van gelijke gevallen, zodat de standaardisatie ook normatief is gefundeerd.

Maar de term bureaucratie is nu vooral pejoratief geraakt, en duidt op nadelen van de geformaliseerde standaard zoals veel red tape, overdreven ingewikkelde procedures - de paarse krokodil heeft vermaardheid verworven - en veel te gedetailleerde regels.

In dit artikel onderzoek ik de bewijsvoering en formuleer op grond daarvan enige conclusies.

Achtereenvolgens zal ik nagaan door welke ontwikkelingen onaangename aspecten van regeling en bureaucratie op de voorgrond treden, de veroorzakers of daders identificeren en hun werkwijze beschrijven.

Beleidsaccumulatie

Ieder beleidssysteem ontwikkelt zich in de richting van toenemende detaillering. De oorzaak is gelegen in een tweetal wetmatigheden, die elkaar versterken. De eerste noem ik de wet van de afnemende effectiviteit van beleid: indien de bestuurden, burgers en ondernemers, het ingezette beleid ervaren als een interventie die hun eerder verkozen positie aantast, zullen zij hun reflexief vermogen gebruiken om te ontkomen aan de voor hen onaangename effecten van het beleid. Deze gedragsreacties, bijvoorbeeld belastingontwijking of oneigenlijk gebruik van voorzieningen, leiden tot onbedoelde onvoorziene effecten. De effectiviteit van het beleid daalt. De beleidsreactie is even begrijpelijk als stereotiep: het momentum ontbreekt immers om bij het eerste beste malheur meteen weer fundamenteel te sleutelen aan het recent ingevoerde beleid. Vaak kiezen zij een reactiepatroon met twee kenmerken: het controle-instrumentarium wordt geïntensiveerd, en de normen worden verscherpt en gedetailleerd. Na deze tweede wetmatigheid, die van de beleidsaccumulatie, volgen nieuwe gedragsreacties van de bestuurden, zodat een spiraal ontstaat die tenslotte leidt tot een effectiviteitscrisis. Pas die crisis maakt het mogelijk om zo veel politieke mobilisatie teweeg te brengen dat voldoende draagvlak voor een andere aanpak ontstaat.

De waarneming aan de zijde van de voornaamste betrokkenen is dat er steeds meer regels komen en dat de bureaucratie toeneemt. De beleidsvoerders zullen argumenteren

¹ . Recent verzuchtte een Afrikaanse expert op een door klagende Europeanen gedomineerde conferentie: "ik wou graag wat lenen van jullie bureaucratie; dan zou de waterleiding het wellicht doen en de belastingen zouden worden geïnd".

dat zij wel zo moeten handelen omdat het systeem gierend uit de klauwen dreigt te lopen.

De metafoor van de tragedie is hier van toepassing in die zin, dat er geen schurken en helden bestaan, maar wel ontwikkelingen plaats vinden die niemand wil.

Pseudo-regelgeving

De aanpak van veel dereguleringsoperaties in het verleden beruiste op een groot misverstand dat al is opgeborgen in de naam van een van die operaties: Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Men veronderstelde kennelijk dat de introductie van marktwerking in plaats van overheidsregulering tot deregulering zou leiden. Bijna niets is minder waar: de overheid koos een andere positie dan die van producent, en wel die van marktmeester, maar verdween geenszins van het toneel. Het marktmeesterschap ging in veel gevallen gepaard met grote hoeveelheden nieuwe regels. Bovendien betraden ook Europese marktmeesters het toneel. Naast Nederlandse jurisprudentie ging ook Europese een rol spelen. Gespecialiseerde advocaten zijn de adviseur van ondernemers en van overheden die niet zelf de meest recente kennis in huis hebben. Dat is een voorbeeld van de wijze waarop professionals invloed uitoefenen. Een ander voorbeeld betreft de invloed van controllers en accountants. Deze onderling verwante groepen zijn in sterke mate gericht op standaardisatie, waarbij de eigen immunisering niet zelden een van de voornaamste doelen is. Nieuwe voorschriften worden gepresenteerd aan de cliëntèle als professionele norm, ook als daartoe geen enkele formele noodzaak aanwezig is. Zo heeft de Nederlandse publieke sector regels voor financiële verantwoording overgenomen die voor het internationale bedrijfsleven waren ontworpen. De invloed van controllers en accountants is niet alleen technisch van aard. De aanbeveling aan klanten om het risicomanagement uitdrukkelijk tot speerpunt te maken verandert het karakter van de agenda van het management. Ook de talloze codes die over uiteenlopende aspecten van governance het licht hebben gezien – vaak op basis van het principe explain or comply- doen dienst als quasi-regulering. Kortom, de regeldruk die wordt ervaren heeft zelfs niet overwegend afkomstig te zijn van regelgevende actoren maar kan evenzeer afkomstig zijn van professionals die gezaghebbend optreden. En dat zijn dan niet de beleidsambtenaren maar veelal extern opererende figuren. Dat laatste optreden is uiteraard noch democratisch gelegitimeerd noch publiekelijk verantwoord. Veel beleidsvoerders zullen het niet tot hun taak rekenen om de totale regeldruk in de richting van bij hen ressorterende organisaties te bewaken, maar hoogstens om de van hen uitgaande regeldruk te beheersen.

Toeziethouders zijn regelneven.

Toeziethouders zijn eveneens grootmeesters in de productie van quasi-regels en van aansporingen tot regulering door anderen. De Algemene Rekenkamer bijvoorbeeld constateert in bijna ieder rapport dat er onvoldoende toezicht is en dat het ook nog onvoldoende is geregeld. In een rapport over publiek ondernemerschap bestond de ARK het zelfs om aan te bevelen dat hybride organisaties zich jaarlijks zouden moeten verantwoorden omtrent de meerwaarde van publiek-private arrangementen. Wie de vaagheid kent waarmee de ARK het begrip meerwaarde benadert, zal zijn afgrijzen over deze aanbeveling niet kunnen verbergen.

Ook het toezicht zelf vormt een belasting voor de onder toezicht gestelde. Met name Europese regulators zijn scheutig met de productie van eigen regelgeving. Bovendien is slechts zelden aan de zijde van de toezichthouder het uitdrukkelijke voornemen te

registreren dat de intensiteit van het toezicht zal dalen naarmate de onder toezicht gestelde beter functioneert. Wie heeft echter ooit een minister-president streng horen optreden tegen de Algemene Rekenkamer of de Nederlandse Bank? Wie overziet de ontwikkeling van de Europese regelgevende toezichthouders?

In het bijzonder onder veiligheidsdeskundigen leeft daarnaast de opvatting dat deregulering bijdraagt aan onveiligheid. Wie de politieke reacties op ongelukken waarneemt, ziet die opvatting ook daar domineren. Juist op politiek niveau bestaan grote aarzelingen om dingen over te laten aan de samenleving. De suggesties om meer aandacht aan zelfregulering en ontwikkeling van veerkracht te besteden zijn vooral afkomstig van wetenschappers en ambtenaren.

Belangen

Men zou verwachten dat het bedrijfsleven is te rekenen tot de overtuigde voorstanders van deregulering, maar ook dat is niet steeds waar. Een aantal jaren geleden verrichtte ik onderzoek naar de mogelijkheden tot deregulering in de regelgeving in de bouw. De felste tegenstanders van deregulering waren de ondernemers die baat vonden bij de standaardisatie van maten, materialen en technologie die in de regels was vervat. Zij wezen er op, dat het daarvan afscheid nemen weliswaar tegemoet zou komen aan de drang tot creatieve variëteit bij architecten en sommige opdrachtgevers, maar sterk kostenverhogend zou uitwerken.

Conclusie

De oorzaken van regeldruk zijn niet overwegend gelegen in het aantal ambtenaren. Politieke actoren detailleren beleidssystemen in reactie op afnemende effectiviteit. Marktwerking op nieuwe markten vereist veelal regelgeving. Externe professionals zoals accountants en codes ontwerpende commissies produceren veel quasi-regulering. Toezichthouders doen hetzelfde en dringen bovendien overwegend steeds weer aan op nieuwe regelgeving en strikte handhaving, en brengen quasi - regels voort via hun aanbevelingen.

Natuurlijk is verhoging van de doelmatigheid van ambtelijke organisaties mogelijk en wenselijk. Maar de samenleving wordt voor het lapje gehouden als politici aankondigen dat een draconische vermindering van het aantal ambtenaren de verstikking van regeldruk uit de weg zal ruimen. Bovendien is de orde van grootte onrealistisch. Om een jaarsalaris te sparen moet je drie mensen ontslaan. De ontslagenen krijgen immers een uitkering. Als je speelt op natuurlijk verloop, zul je ontdekken dat de verkeerden, de onmisbaren de organisatie verlaten. Als je geen jonge mensen meer aanneemt, maak je de organisatie tot een grijze verdrietfabriek. Er bevinden zich in Den Haag minder dan 15000 beleidsambtenaren. De orde van grootte van de daar gezochte bezuiniging is 1 miljard euro. Bij gemiddelde loonlasten van 50.000 euro wil je dus een besparing van 20.000 ambtenaren realiseren. Daarvoor moet je er echter 60.000 ontslaan. Terwijl er maar 15.000 zijn.