

En alle schuren raakten vol ...

Over het eerste advies van de Raad van Economisch Adviseurs

Hoeveel wettelijke bepalingen zou mr. H. Bierman in zijn lange loopbaan als wetgevingsjurist eigenlijk gemaakt hebben? Ik denk veel. Moet hij zich hiervoor schamen? Is Nederland beter af nu deze serieregelaar eindelijk op non-actief wordt gesteld? Er zijn kennelijk mensen die dat vinden. Ik hoop in deze bijdrage aan te tonen dat zij dat niet op goede gronden doen.

Op 19 mei 2005 brachten vijf economische hoogleraren, verenigd in de “Raad van economisch adviseurs (REA)” een advies uit aan de Tweede Kamer met als titel “De wetten en regels die droom en daad verstoren; Bureaucratisering en overregulering”¹. In de Volkskrant werd hun tweeledige boodschap beknopt maar adequaat samengevat als “Twee ministeries kunnen afgeschaft. Adviserende economen willen aanval op regelfabrieken”². Enige tijd later werden de vijf op dat laatste punt bijgevallen door weer een andere hoogleraar-econoom, tevens adviseur van de regering, in een interview met NRC-Handelsblad³.

In het advies stelt de REA zichzelf drie vragen: (1) Bestaat bewijs voor toenemende regeldruk? (2) Welke drijvende krachten liggen hieraan ten grondslag? En (3) Waarom is het zo moeilijk om processen van ontbureaucratisering en deregulering op gang te brengen? Voordat ik op de door de raad gegeven antwoorden inga, eerst iets over de reden waarom deze economische adviseurs dit onderwerp zo dringend vinden, dat zij er hun eerste ongevraagde advies aan wijden. Die reden ligt – uiteraard - in de economie.

Arm Nederland

Vertrekpunt van het REA-verhaal is de stelling dat de productiviteit in Nederland al jaren trager groeit dan in de ons omringende landen en dat één van de mogelijke oorzaken daarvan bureaucraties en overregulering is, die dynamiek, innovatiekracht en ondernemerschap verstoren. Deze bondige stelling dient als opstapje voor het verhaal. Ze wordt in het advies verder niet gestaafd, behalve met een korte verwijzing naar een artikel van Mancur Olson uit 1996⁴ waarin de auteur volgens de REA heeft laten zien dat lage economische groei in veel gevallen wordt veroorzaakt door “verkeerd (dat wil zeggen: bureaucratisch) overheidsbeleid”.

¹ Kamerstukken II, 2004-2005, 30 123, nrs.1-2. De REA is in maart 2005 voor de duur van één jaar door de Tweede Kamer ingesteld en bestaat uit “vijf economen met een universitaire achtergrond, wetenschappelijk gerespecteerd, toonaangevend en spraakmakend maar niet omstreden op hun vakgebied” (Kamerstukken II 2004-2005, 29 654, nr. 2). Van de leden van de raad wordt verwacht dat zij “vanuit hun deskundigheid” aan de Tweede Kamer “een onafhankelijk oordeel geven over voorspellingen, analyses en cijfers met betrekking tot het macro-economisch beleid”, wat ze zowel gevraagd als ongevraagd mogen doen. Als leden zijn benoemd prof.dr. W. H. Buiters (voorzitter), prof.dr. S. C. W. Eijffinger, prof.dr. C. G. Koedijk, prof.dr. C. N. Teulings en prof.dr. A. van Witteloostuijn. Dit was het eerste advies van de raad. Sindsdien zijn nog twee adviezen uitgebracht: een advies over de Voorjaarsnota 2005 op 31 mei 2005 (Kamerstukken II 2004-2005, 30 105, nr. 2) en een advies over de Miljoenennota 2006 op 28 september 2005 (nog niet genummerd).

² Volkskrant 24 mei 2005, p.9.

³ Prof. Leo Stevens, voorzitter van een commissie die het kabinet over regeldruk adviseert, in: NRC-Handelsblad 8 september 2005, pagina 15: *Regels moeten dienend zijn*” Fiscalist Stevens over overdaad aan wetgeving.

⁴ Mancur Olson, Jr., *Big bills left on the sidewalk: why some nations are rich and others are poor*, Journal of Economic Perspectives 10 (1996): 3–24.

Hier had de REA wel wat meer bronnen mogen noemen naar mijn smaak, temeer daar het genoemde artikel van Olson iets heel anders blijkt te beweren, zoals ook Barendrecht en Van Damme terloops signaleren in hun kritische reactie op het advies in het economenblad ESB⁵.

Olson stelt zich in het aangehaalde artikel de vraag hoe het komt dat sommige landen rijk zijn en andere arm. Dan heeft hij het uiteraard niet over het arme Nederland in vergelijking met de ons omringende landen, maar over ‘poverty stricken’ landen in vergelijking met de rest. Door de economische gevolgen van massale migraties te bestuderen, komt hij tot de conclusie dat verschillen in rijkdom niet komen door verschillen in de beschikbaarheid van productieve hulpbronnen (geld, natuurlijke hulpbronnen, menselijk kapitaal, materieel naar de laatste stand van de technologie), maar door verschillen in de kwaliteit van instituties en van economisch beleid. Het ontbreekt in de armste landen aan elementaire zaken als eigendomszekerheid, onpartijdige rechtspraak, integer bestuur. Een dergelijk tekort aan kwaliteit van instituties en beleid kan je natuurlijk niet maar zomaar gelijk stellen met “bureaucratisch beleid”, zoals de REA doet. Het lijkt mij zelfs dat tekortschietende instituties in de door Olson behandelde situaties eerder gepaard gaan met een tekort aan (gehandhaafde) regels en een tekort aan een (functionerende) bureaucratie, dan met een teveel daarvan. Dat kan voor Nederland en vergelijkbare landen natuurlijk heel anders liggen, maar Olson geeft in zijn artikel geen enkel houvast voor die conclusie.

Het verderop in het advies, in een heel ander verband, vermelde stuk van Nicoletti en Scarpetta⁶ gaat wel over de relatie tussen ‘regulation’, productiviteit en groei, maar het daarin gebruikte begrip ‘regulation’ is iets anders dan ons begrip regelgeving⁷. Het is het type ‘regulation’ waarop gedoeld wordt in de programma’s voor ‘regulatory reform’ waar alle ontwikkelde landen op hun manier mee bezig zijn en die stevig gestimuleerd worden door internationale organisaties als de OECD en de Wereldbank. Die hervormingen zien primair op het liberaliseren en ontmonopoliseren van markten, het privatiseren van staatsbedrijven, het afschaffen van handelsbelemmeringen, en dergelijke. Voor zover dat de regelgeving raakt, gaat het heel specifiek over regels die bedoeld of onbedoeld drempels voor toetreding opwerpen, dus over administratieve lasten en andere regels die voor bedrijven kosten meebrengen, en dus niet over regelgeving- of bureaucratie-überhaupt. Privatisering en adequaat markttoezicht hebben bijvoorbeeld in veel landen – en ook in Nederland – juist (veel) nieuwe regels en nieuwe ambtelijke organisaties met nieuwe taken nodig gemaakt maar uit een oogpunt van ‘regulatory reform’ is daar niets mee mis⁸. Overigens valt uit het stuk van Nicoletti en Scarpetta niet af te leiden dat nu juist Nederland het op deze punten zo slecht zou doen in vergelijking met de ons omringende landen. Wat zij verrassend vinden, is de toegenomen variatie binnen de EU-landen, maar het zijn enkele mediterrane landen die daarbij als achterblijvers worden aangemerkt. In het meest recente landenonderzoek naar

⁵ J.M. Barendrecht en E.E.C. van Damme, *Wees wijs met regels*, in ESB 29-07-2005, p. 332-334.

⁶ G. Nicoletti, en S. Scarpetta, *Regulation, productivity and growth: OECD evidence*, Economic Policy, April 2003: 9–72.

⁷ Hetzelfde lijkt – afgaande op de titel – te gelden voor het daar eveneens vermelde artikel van Koedijk en Kremers: K.G. Koedijk en J. M. Kremers, *Market opening, regulation and growth in Europe*, Economic Policy, October 1996: 445–467.

⁸ Dit wordt ook door de OECD onderkend, bijvoorbeeld in de toelichting bij de recente ontwerp-aanbevelingen voor ‘Regulatory Quality and Performance’ (1 maart 2005; SG/SGR (2005)3), waar de Special Group on Regulatory Policy opmerkt: “The concept of regulatory reform has changed over the last decade. (...) Removing unneeded regulation, notably in sectors that meet public needs, is still important, but does not tell the whole story. When governments turn elsewhere for provision of services, regulation is necessary to shape market conditions and meet the public interest.”

Nederland dat ik op de OECD-site kon vinden⁹, wordt wel bezorgd geconstateerd dat de productiviteitsgroei in de Nederlandse dienstensector zwakker is dan in andere sectoren en ook in vergelijking met andere landen. In dat verband worden als boosdoeners vermeld: het Nederlandse locatiebeleid voor de vestiging van grote winkelcomplexen, de competitie-belemmerende regels die binnen professionele beroepsgroepen (advocaten, accountants, notarissen, architecten e.d.) worden gehanteerd, en de nog niet voltooide of nog onvoldoende geïmplementeerde liberalisering van de netwerksectoren telecom, gas en elektriciteit. De vraag dient zich aan over welke regels we ons nu wel en over welke we ons (juist) niet zorgen moeten maken uit het oogpunt van een florerende economie, maar die vraag wordt door de REA in dit advies nergens gesteld, laat staan beantwoord.

Is er bewijs voor toenemende regeldruk?

Dat bewijs is er volgens de REA. “Regeldruk neemt voortdurend toe” staat er dan ook boven dit onderdeel van hun advies. De auteurs verwijzen daarvoor om te beginnen naar twee studies die enkele jaren geleden zijn gedaan naar de productie van regels binnen de Stanford Universiteit van de hand van respectievelijk Schulz¹⁰ en March, Schulz en Zhou¹¹. Een centrale bevinding in deze studies is volgens de REA dat de omvang van de Stanford-regelvoorraad is gestegen van 58 regels in 1961 tot 127 in 1987. Nieuwe regels worden met grote regelmaat geïntroduceerd, terwijl oude regels zelden of nooit worden geschrapt. De “meest schrikbarende conclusie” is volgens de REA dat nieuwe regels steeds sneller ontstaan, naarmate meer regels bestaan: “De groei van het aantal regels is derhalve een explosief proces”. Deze constatering brengt de adviseurs tot de aansprekende oneliner “Rules breed rules”. Maar zeggen Schulz en March c.s. dat eigenlijk wel?

March, Schulz en Zhou (en ook Schulz alleen in zijn eerdere artikel) deden onderzoek naar de dynamiek van ontstaan en wijziging van formele interne regels binnen de universiteit en gingen daarbij onder andere na welke invloed het aantal al bestaande regels had op de verdere groei van het aantal regels. Dat deden zij omdat daarover twee opvattingen mogelijk zijn. In de eerste opvatting (die van de ‘lerende organisatie’) zijn regelstelsels het gecumuleerde residu van een geschiedenis van het omgaan met technische en politieke vragen en problemen binnen de organisatie. Er zijn oplossingen voor oude problemen in opgeslagen en ze zijn zo de basis voor handelen bij nieuwe problemen en vragen. In deze opvatting vlakt het groeitempo van regels na enige tijd af, omdat alles wel zo’n beetje gedekt raakt en er alleen nog verfijningen mogelijk zijn. In de tweede opvatting (veel ‘social philosophers of modern bureaucratic institutions’) zijn regels vooral het resultaat van een interne dynamiek binnen een verzameling regels. Verandering in een bepaalde regel leidt tot daaropvolgende veranderingen in dezelfde of in andere regels. In deze opvatting kan het allemaal danig uit de hand lopen: regels groeien exponentieel. Het telwerk van March c.s., leverde inderdaad een absolute toename op zoals door de REA vermeld¹², maar het was bepaald geen exponentieel groei-proces. De piek lag gelijk aan het begin van de jaren zestig en viel samen met de introductie van een administratiehandboek. Daarna nam het groeitempo zeer snel en blijvend af. In hun

⁹ Maria Maher and Michael Wise, *Product Market Competition and Economic Performance in the Netherlands*, Economic department working paper no. 422; ECO/WKP(2005)9.

¹⁰ M. Schulz, *Limits to bureaucratic growth: the density dependence of organizational rule births*. In: *Administrative Science Quarterly* 43 (1998): 845–876.

¹¹ J.G. March, M. Schultz en X. Zhou, *The dynamics of rules: Change in written organizational rules*. Stanford: Stanford University Press, 2000.

¹² De door de REA genoemde cijfers betreffen de groei van administratieve regels in de genoemde periode. Het onderzoek van March c.s. betrof ook wat zij academische regels noemen en daarvoor is de ontwikkeling vanaf 1871 bestudeerd. In die periode groeide het aantal studenten van nog geen 500 naar 12.524 en het aantal personeelsleden van 37 naar 1.335 met uiteindelijk meer dan negentig onderwijsprogramma’s.

slothoofdstuk concluderen de onderzoekers op basis van veel rekenwerk: “The growth of rules is not, however, exponential. *Rules do not produce rules.*”¹³ (cursivering toegevoegd)

March c.s. zijn ook niet per se somber over de groei van regels. Hun onderzoek ondersteunt de theorie die zegt dat een ‘lerende organisatie’ zonder regels niet kan bestaan. In regels is technische kennis opgeslagen die daardoor binnen de organisatie eenvoudig gedeeld kan worden en ook voor nieuwkomers gelijk beschikbaar is. Dat is vooral van belang bij het omgaan met relatief complexe analyseerbare situaties onder enige tijdsdruk. Het verzekert technische efficiëntie in een systeem. Problematisch puzzelwerk wordt vervangen door routine-operaties met betrouwbare en consistente effecten. Regels kunnen ook de uitkomst zijn van onderhandelingen tussen uiteenlopende belangen binnen de organisatie. Ze helpen dan te voorkomen dat onderhandelingen alsmat worden voortgezet. De relatieve dichtheid van dit soort ‘politieke’ regels is groter naarmate organisaties groter en heterogener zijn. Regels bieden verder procedurele afweer op terreinen waar inhoudelijke afweer moeilijk te realiseren is en vertrouwen problematisch. Formele regels leggen kennis preciezer en uitgebreider vast dan informele regels, omdat ze betrouwbaarder en duurzamer zijn, en ook omdat ze ‘rule responsibility’ meer bevorderen (er is een grotere impuls om ze te onderhouden). In Nederland kwamen Fleurke, Hulst en De Vries al eens tot vergelijkbare bevindingen, toen zij vaststelden dat ‘maatwerk’ in de bijstandsverlening gebaat was bij een uitgewerkt programma van instructies voor de uitvoering door degenen die over de bijstandsverlening moeten oordelen.¹⁴

Voor het Nederlandse openbaar bestuur verwijst de REA naar het bekende onderzoek dat De Jong en Herweijer hebben gedaan in opdracht van het Ministerie van Justitie¹⁵ en naar een studie van de groei van het aantal regels (in de letterlijke betekenis van schrijflijnen) in de Wet op het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek¹⁶.

De Jong en Herweijer stelden vast dat de jaarproductie van het aantal nieuwe zelfstandige regelingen – ondanks aanzienlijke schommelingen - in de afgelopen dertig jaar constant is gebleven. Omdat er meer regelingen bij komen dan er afdaan, neemt het totaal aantal geldige regelingen wel gestaag toe. Het aantal rechtsgeldige wetten is sinds 1980 bijvoorbeeld gegroeid van 1100 naar 1800. Inderdaad een opzienbarende toename (meer dan 60 procent in een kwart eeuw), zoals de REA constateert, maar uit het in het advies opgenomen staatje valt geen exponentiële groei af te leiden. Eerder het tegendeel: een stevige piek in de toename van het aantal geldende wetten ligt zo te zien aan het begin van de bestudeerde periode: tussen 1980 en 1988 (van 1100 naar 1432). Dat viel - verrassend genoeg – dus voor een belangrijk deel samen met de regeerperiode van het eerste (no nonsense) kabinet-Lubbers.

Overigens vermelden De Jong en Herweijer in hun rapport met zoveel woorden dat (overmatige) regeldruk niet het onderwerp is van hun studie, evenmin als (onnodige) administratieve-lastendruk, maar ze veronderstellen dat de toename van het aantal wettelijke regels wel de kansen daarop vergroot. Veel meer dan dat valt er mijns inziens ook niet te zeggen over het verband tussen aantallen getelde regels en het eventuele ‘drukkende’ karakter

¹³ Blz. 168 van het boek.

¹⁴ F. Fleurke, R. Hulst en P.J. de Vries, *Maatwerk en rechtsgelijkheid in de bijzondere bijstandsverlening: een studie naar de effecten van decentralisatie*. Den Haag VUGA, 1995; Vgl. ook Arthur L. Stinchcombe, *When Formality Works. Authority and Abstraction in Law and Organizations*. University of Chicago Press, 2001.

¹⁵ E. de Jong en M. Herweijer, *Alle regels tellen. De ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen in Nederland*, Den Haag 2004. Ook gepubliceerd in de WODC-reeks Onderzoek en Beleid.

¹⁶ G. de Jong en A. van Witteloostuijn, *De Wet op het Hoger en Wetenschappelijk onderwijs (WHW): een voorbeeld van boulimia-regelgeving*, Onderzoeksrapport SOM. Groningen: Faculteit der Economische Wetenschappen. Anders dan andere SOM-rapporten niet digitaal gepubliceerd, voor zover ik kon nagaan.

daarvan. Dat laatste valt alleen te onderzoeken bij degenen die ‘regeldruk’ ondervinden (dus op het niveau van personen of maatschappelijke sectoren), waarbij dan ook vanuit een wat minder beperkt begrip ‘regel’ gekeken zou moeten worden. Ten eerste omdat er in levens-echte situaties altijd ook allerlei niet-overheidsregels van toepassing zijn, die in meer of mindere mate hun status ontleen aan overheidsregels of die door de overheidsregelgever al zijn verondersteld (beroepsgebruiken, opleidingseisen, verzekeringsvoorwaarden, regels en ‘protocollen’ van beroepsorganisaties, civiele aansprakelijkheidsregels en andere jurisprudentiële regels). Ten tweede omdat burgers ervaringen van regeldruk natuurlijk niet in de eerste plaats opdoen door beschouwing van de Schuurman & Jordensmolen, maar in directe of geanticiperde contacten met uitvoerende en handhavende vertegenwoordigers van het openbaar bestuur (vergunningverleners, toezichthouders, inspecteurs, opsporingsambtenaren e.d.). De frequentie van die contacten en de opstelling van de betrokken ambtenaren (meedenken of op alle slakken zout leggen en “zich achter de regels verschuilen”) zal ook van invloed zijn. Gelijke regels pakken verschillend uit naarmate de uitvoerings- en handhavingsstijl verschilt¹⁷. De precieze herkomst van de regels is voor deze ervaringen van minder belang. Of de brandweerinspecteur nu regels toepast uit een wet, AMvB, ministeriële regeling of gemeentelijke verordening, dan wel regels die vanuit de eigen organisatie aan haar of hem zijn meegegeven of die hij of zij zelf heeft bedacht, dat maakt voor de ervaring van de ‘klanten’ niet zo veel uit. Aan de ene kant kunnen dereguleringsoperaties langs deze weg soms weer teniet gedaan worden, vooral als de organisatie van een beleidsterrein daaraan niet wordt aangepast of als er zelfs nieuwe zeggenschapsfiguren worden toegevoegd. Dit is een klacht die wel geuit is voor het onderwijsterrein¹⁸. Anderzijds blijkt de realiteit van de uitvoering van regelgeving vaak aanzienlijk eenvoudiger dan men op grond van bestudering van de geldende wettelijke regels zou vermoeden, zoals bijvoorbeeld nogal verrassend bleek bij bestudering van de gemeentelijke vergunningverlening aan horeca-bedrijven¹⁹.

De drijvende krachten achter toename van de regeldruk

Als eerste drijvende kracht ziet de REA dus de omvang van het regelbestand zelf: de groei van het aantal regels neemt toe naarmate de regelvoorraad groter is. Dat brengt hen tot de eerder vermelde stelling dat regels regels creëren (“Rules breed rules”). Wij zagen hierboven al dat deze stelling in de bekende en bestudeerde gevallen in elk geval niet opgaat. De tweede stelling van de REA in dit verband is, dat het aantal nieuwe regels stijgt met het aantal regelmakers (“Rule-makers breed rules”), waarbij de raad kennelijk vooral of alleen ambtelijke regelmakers op het oog heeft. Mijn hoogleraar ‘Inleiding’, J. ter Heide, zou bij het horen van deze stelling hebben uitgeroepen: “Ja! En windmolens maken wind!”. De REA vindt enige bewijsvoering op dit punt echter niet nodig. Wel noemt de raad een boek van Finkelstein en Hambrick over topmanagers in het bedrijfsleven als ‘inspiratiebron’²⁰, omdat daarin een theorie ontvouwd wordt over de invloed van de demografische kenmerken van topmanagers op hun beslissingen, gedragingen en prestaties. Verder wordt verwezen naar een

¹⁷ Illustratief op dit punt: Eugene Bardach & Robert A. Kagan, *Going by the Book. The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Philadelphia 1982

¹⁸ P.N. Karstanje, M. Droog en M. Bakker, *Effecten van deregulering, autonomie- en schaalvergroting in het onderwijs. Onderzoek naar dertig jaar wetshistorie inzake (de)regulering en de effecten van beleid op de autonomie van onderwijsinstellingen*. Amsterdam, SCO-Kohnstamm Instituut; 2000.

¹⁹ A.J.H. Smallembroek en E.C.M. Kingma-Smits, *Lokale regelgeving voor openbare inrichtingen. De belasting en handhaafbaarheid van gemeentelijke vergunningstelsels*. Den Haag, SGBO; 2003.

²⁰ S. Finkelstein en D.C. Hambrick, *Strategic leadership: Top executives and their effects on organizations*. Minneapolis: West Publishing; 1996.

recent theoretisch paper van een van de REA-leden zelf²¹ waarin gepleit wordt voor een nieuwe toevoeging aan de wetenschappen die zich met het recht bezig houden, namelijk ‘ecology of law’. Opvallend is dat de stellingen die in het REA-advies met grote stelligheid worden geponeerd, haast letterlijk ook in dat stuk voorkomen, maar dan steeds als nog te onderzoeken hypotheses. Dat geldt voor de beide al genoemde stellingen. Het geldt ook voor de derde stelling van de REA: regelmakers zijn productiever naarmate hun affiniteit met de inhoud van de regels groter is. Het hechte netwerk van onderwijsspecialisten in de Kamer en een omvangrijk ambtelijk apparaat verklaren volgens de REA waarom het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) berucht is om de overdaad aan regelgeving, zeker in perioden waarin ook de minister zelf een onderwijsachtergrond heeft.

Mijn probleem met deze stellingen is dat ze de wereld wel erg eenvoudig maken (“Een eenvoudige conclusie dringt zich op” zegt de REA er ergens zelf al over).

Wat om te beginnen volledig miskend wordt, is de grote invloed die – al of niet via de Tweede Kamer - op de agenda- en beleidsvorming uitgaat van de publieke opinie, de media en allerlei pressiegroepen. De daarvan uitgaande druk om tot allerlei – meestal wettelijke - maatregelen te komen was altijd al groot²², is er bepaald de afgelopen decennia niet kleiner op geworden (‘daadkracht!’), en is natuurlijk niet ineens weg als je een andere ‘top executive’ aanstelt of als je het aantal ambtenaren of departementen zou verminderen.

Wat ook niet aan de orde komt, is het type geagendeerde problemen dat tot de meeste of de meest omvangrijke of de meest betwistbare wetgevingsinitiatieven leidt. Als je dat zou analyseren, dan zou je op een heel ander soort ‘drijvende krachten’ uitkomen. Bijvoorbeeld de breed levende angsten voor allerlei grote en kleine risico’s, waardoor na (dreigende) incidenten of ongelukken telkens onmiddellijk ‘maatregelen’ genomen moeten worden (van het verplaatsen van vuurwerkbedrijven tot verplichte zwemlessen op school en het verbod op pitbullterriërs); of de breed levende wensen om op allerlei terreinen meer zelf te kunnen kiezen, wat de regelgeving er bepaald niet eenvoudiger of beknopter op maakt (geen vaste pensioendatum maar levensloopregelingen; de ‘rugzakjes’ in het onderwijs); of de noodzaak van bezuinigingen op de kosten van de naoorlogse verzorgingsstaat, die noodzakelijkerwijs allerlei omvangrijke en ingewikkelde stelselherzieningen meebrengen; of de liberalisering van de economie via de eerder genoemde ‘regulatory reform’. Ik noem maar wat. Daar weer achter zitten dan de bekende grotere drijvende krachten als individualisering, internationalisering, de ontwikkeling naar een risicosamenleving. Wie het zo beziet blijkt echter ineens zelf deel van het probleem. Er dringen zich dan niet zo snel meer van die eenvoudige conclusies op.

Waarom is het zo moeilijk?

De vraag van de REA is hier kort gezegd waarom de wetgever (meestal? vaak? soms?) niet inziet wat economen hen op basis van kosten-batenanalyses voorrekenen, namelijk dat het voor de samenleving voordeliger is om te dereguleren en allerlei structurele hervormingen door te voeren. Uit de aangehaalde literatuur leid ik af dat de REA hier vooral doelt op het type hervormingen dat hierboven als ‘regulatory reform’ werd aangeduid. Zij verklaren de weerstanden daartegen – met een beroep op de literatuur van de openbare financiën - uit het

²¹ A. van Witteloostuijn, *The ecology of law*, International Journal of the Sociology of Law 31: 55–67. Ik baseer me in het navolgende op een iets vroegere conceptversie die, anders dan het artikel, wel op internet te vinden was.

²² Zie specifiek voor de totstandkoming van wetten twee al wat oudere studies: J. van Putten (red.), *Haagse machten. Verslag van een politicologisch onderzoek naar de totstandkoming van acht regeringsmaatregelen*. Den Haag 1980; en J.F.M. Koppenjan, A.B. Ringeling en R.H.A. te Velde (red.), *Beleidsvorming in Nederland*. Den Haag 1987.

verzet van gevestigde belangen, en onvoldoende tegenkracht van degenen die erbij gebaat zouden zijn, omdat die dat niet inzien of daarover te onzeker zijn. De mobilisatie van de tegenkrachten fnuikt het vermogen tot regelafschaffing: “eenmaal ingestelde regelgeving is gekomen om te blijven”. De tegenkrachten zijn dermate dominant dat “het” alleen lukt in een (bijna-)noodsituatie, waarbij het land bankroet dreigt te gaan of de munt in een vrije val is beland, aldus de REA.

Elke beleids- en wetgevingsambtenaar en elke politicus is uit ervaring maar al te vertrouwd met dit type ‘tegenkrachten’. Maar als die inderdaad zo dominant zouden zijn als de REA hier stelt, valt niet te verklaren hoe de afgelopen decennia de ene na de andere privatiseringsoperatie en ‘stelselherziening’ kon worden doorgevoerd (tenzij we natuurlijk aannemen dat de tegenkrachten inbinden zodra hen als compensatie wordt beloofd dat de nieuwe regeling een groter aantal artikelen zal bevatten dan de oude). De meeste burgers van Nederland zullen van die stelselwijzigingen en privatiseringen immers inderdaad niet direct het nut hebben ingezien, terwijl er van een dreigend bankroet heus geen sprake was. Kennelijk zijn de ‘voor-krachten’ daar ook sterk geweest. Op dit punt lijkt Nederland eerder verrassend ‘dynamisch’ in vergelijking met bijvoorbeeld landen als Duitsland - waar men wel van een ‘Reformstau’ spreekt - of Frankrijk - waar de tegenkrachten geregeld hardhandig het verkeer of delen van de economie stilleggen. Als iets om een verklaring vraagt, dan is het eerder dit, lijkt mij. Overigens is de politieke logica natuurlijk ook wat minder eendimensionaal dan de economische logica van baten en lasten, alleen al omdat er veel politieke meebeslissers zijn die allemaal een andere visie hebben op wat als baat en wat als last moet worden meegewogen en hoeveel gewicht aan elk daarvan gehecht moet worden. Bij politieke beslissingen is verder gewoonweg soms ook ruimte voor zaken als gehechtheid aan de manier waarop we iets altijd al georganiseerd hadden (met als schoolvoorbeeld natuurlijk het Koningshuis).

De aanbevelingen

De aanbevelingen van de REA komen na dit alles niet als een verrassing. Centraal daarin staat de conclusie die de REA uit het voorafgaande trekt, dat in Nederland een breed gedragen gevoel van urgentie ontbreekt om eindelijk de daad bij het woord te voegen. Het komt mij voor dat de raad, als hij de literatuur van de openbare financiën echt serieus zou nemen, het bij deze vaststelling had kunnen laten, maar hij voegt er nog aan toe dat alleen via “het aanpakken van de regelgevende instituties” daarom “de benodigde vooruitgang” kan worden geboekt, zodat “de zichzelf versterkende beweging van verdergaande bureaucrativering en regulering ‘automatisch’ wordt doorbroken.” Daarvoor is het volgens de raad nodig om “bij de bron van regels” te beginnen: “Door het aantal en de invloed van de regelproducenten te reduceren, kan de vicieuze cirkel worden doorbroken.”²³

Is dit echt het Ei van Columbus, of wordt hier een maatschappelijk en politiek vraagstuk gereduceerd tot managementprobleem? Mij lijkt: het laatste. In het wereldbeeld van de REA zijn ‘regelproducenten’ een productiefactor die je kan rantsoeneren waarna de productie ‘automatisch’ vermindert. Doen we dat niet, dan vergaat het de Nederlandse staat als het arme vrouwtje uit de Peel dat zo droevig aan haar einde kwam, omdat ze maar niet kon ophouden met het bakken van oliebollen zolang er nog beslag was²⁴.

²³ De REA deed nog enkele andere aanbevelingen, maar die hebben niet een wezenlijk ander karakter. Ik laat ze daarom hier onbesproken. De oplettende lezer kan ze waarschijnlijk wel raden.

²⁴ Annie M.G. Schmidt, *Het vrouwtje in de Peel*. Opgenomen in de bundel *Ik ben lekker stout*. Het einde van het vers gaat als volgt: En niemand bliefde meer een bol / en alle schuren raakten vol, / de huizen en de stallen; / er kwam een hele hoge berg / van oliebollen. O, wat erg, / die berg is omgevallen / met veel gerommel en gedonder / en ’t arme vrouwtje lag eronder. / En ’t laatste wat ze zei was: Ach, / er is nog net een rest beslag ... / Waarmee ik dit maar zeggen wou: / Een zalig uiteinde mevrouw, / maar als u bakt eventueel, / denk aan het vrouwtje uit de Peel / en maakt u niet TEVEEL beslag ! / Gegroet, mevrouw en goedendag.

Ten slotte

Als het voorafgaande de indruk wekt dat ik de omvang en de aangroei van de overheidsregelgeving en van de overheidsbureaucratie onproblematische ontwikkelingen vindt, dan is dat niet terecht. Het tegendeel is het geval. Helaas staat de omvang van deze bijdrage niet toe om daar wat uitgebreider op in te gaan. Maar eigenlijk hoeft dat ook niet van mij te komen, want over de oorzaken en mechanismen die daarbij in het spel zijn bestaat een rijke literatuur, waarvan een zeer klein deel hiervoor al even aan de orde kwam. Wie de moeite neemt die literatuur echt te lezen, kan daaraan inzichten ontlennen die kunnen helpen om in concrete situaties verbeteringen te bewerkstelligen. Daarmee kunnen ook wetgevingsambtenaren en andere 'regelproducenten' hun voordeel doen. Eenvoudige oplossingen die altijd en overal toepasbaar zijn, kom je in deze literatuur echter niet tegen. Zoals James Q. Wilson in zijn bekende boek over bureaucratie opmerkt, is het openbaar bestuur niet een arena waarin je 'Big Answers' kan vinden: "it is a world of settled institutions designed to allow imperfect people to use flawed procedures to cope with insoluble problems²⁵."

Wat de REA betreft: Het zou beter zijn geweest als de geleerde adviseurs zich wat preciezer hadden geïnformeerd en uitgedrukt en wat minder hadden gemikt op het aanknopen bij reeds bestaande romantische stereotypen. Dat is immers ook juist wat je van wetenschappelijke adviseurs mag verwachten? Of is dat inmiddels een verouderde visie op de verantwoordelijkheden van de wetenschap? Die deel ik dan gelukkig met de door de REA aangehaalde Olson, die aan het eind van zijn aangehaalde artikel zegt: "The best thing a society can do to increase its prosperity, is to wise up (...) This means, in turn, that it is very important indeed that economists, inside government and out, get things right."

Bettie Drexhage
18 oktober 2005

²⁵ James Q. Wilson in het slothoofdstuk van zijn boek *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*. BasicBooks 1989.