Deregulering moet

Enkele opmerkingen tijdens de Algemene Vergadering van de VVD te Amersfoort, 15-16 april 1983 door dr. G. Zoutendijk, voorzitter Eerste-Kamerfractie.

Als er iets is waardoor het functioneren van onze samenleving in gevaar dreigt te komen en op den duur de democratie zelf bedreigd kan worden, dan is het wel de grote hoeveelheid regels en regeltjes, slecht of in het geheel niet op elkaar afgestemd, soms onvoldoende doordacht en in hun uitwerking soms leidende tot grote vertraging bij de uitvoering van nieuwe veelbelovende initiatieven. Creativiteit en inventiviteit worden veelal gesmoord in de overheidsbureaucratie. Er dreigt een klimaat te ontstaan van economische en sociale verstarring, waarin het individu zich beklemd voelt en hem het initiatief gaat ontbreken om iets nieuws te ondernemen. Er is al vaak gewezen op de logheid van het overheidsapparaat, op de departementale verkokering, op de praktische onmogelijkheid om tot effeetieve beleidscoördinatie te komen, op de veel te omslachtige, ingewikkelde en tijdrovende vergunningen- en subsidieprocedures en op de schier eindeloze beroepsprocedures. In brede kringen wordt het stelsel van ge- en verboden niet meer als rechtvaardig ervaren en zeker niet als doelmatig. Er blijkt dan ook in toenemende mate een neiging te ontstaan om wetten en andere regelingen te ontduiken, zelfs om het recht in eigen handen te nemen.

Vernietigt de democratie tenslotte zichzelf niet, zo zou niet zonder reden kunnen worden gevraagd? Immers, hoe meer overheidsinterventie er is, des te moeilijker wordt het om niet verder te intervenieren, b.v. om vermeende onbillijkheden uit de bestaande regelgeving te halen, waarmee dan in vele gevallen weer nieuwe, onbedoelde neveneffeeten ontstaan. Geleidelijk ontstaat zo een steeds complexer systeem van regeltjes dat niemand tenslotte meer kan overzien en dat in zijn uitvoering de werkelijke macht steeds meer legt bij ambtenaren en andere deskundigen, die zoals de praktijk leert veelal zonder enige werkelijke controle hun gang kunnen gaan, eigen interpretaties kunnen toepassen met alle gevaren van ambtelijke willekeur en soms zelfs corruptie. Het wordt ook onmogelijk alle overtredingen en misbruik te constateren en te bestraffen; politie en justititie kunnen hun taak niet meer aan en rechtsongelijkheid is het gevolg. Het respect voor de wet vermindert en de rechtsstaat kan op een hellend vlak terecht komen.

Hoe heeft het zover kunnen komen? Natuurlijk zijn er, vooral in linkse kringen maar helaas niet alleen daar, mensen die bij elk nieuw probleem of probleempje roepen dat de

overheid dat maar moet regelen. Overschatting van de mogelijkheden van de overheid komt nog steeds voor, al breekt het inzicht door dat die overheid niet alles kan. Helaas is het zo dat in onze parlementaire démocratie deelbelangen die zieh goed weten te organiseren en hun mond weten te roeren veel kunnen bereiken. Politici moeten zo nu en dan immers herkozen worden en zullen dan al gauw geneigd zijn hun oor te luisteren te leggen bij het meest roerige deel van hun achterban; nieuwe regeltjes ter bescherming van deelbelangen zijn veelal het gevolg. Via reparatiewetgeving moeten misbruik en misstanden vervolgens worden gecorrigeérd. hetgeen leidt tot de reeds genoemde steeds toenemende complexiteit met alle daaraan verbonden gevolgen.
De zucht tot regelgeving wordt ook aangewakkerd door het feit dat bewindslieden en andere bestuurders naar veler opvatting eerst dan geslaagd zijn in hun ambt als ze voldoende nieuwe regelgeving op hun naam hebben staan. Meer regels betekent bovendien meer macht voor het betreffende departement en in ons verkokerde departementale systeem zal de ambtelijke top er dus alles aan doen de bewindsman of vrouw tot regeldrift op te wekken. Het zijn overigens niet alleen de bewindslieden met het achter hen staande ambtelijke apparaat die verantwoordelijk gesteld kunnen worden voor de complexiteit van het huidige stelsel van wetten en regels, ook de Tweede Kamer is in belangrijke mate medeschuldig door soms ondoordachte amenderingen ter wille van de rechtvaardigheid of om andere redenen door te voeren, dan wel door via moties het kabinet ertoe te brengen nieuwe regeltjes uit te vaardigen.
Wanneer we het met elkaar eens zijn dat we op deze weg niet verder kunnen gaan maar eerder een belangrijke stap terug zullen moeten doen, dan komt de vraag op hoe dit valt te realiseren. Alleerst zal uiterste behoedzaamheid moeten worden betracht bij het introduceren van nieuwe regelgeving. Deze zal goed getoetst moeten worden op haar maatschappelijke gevolgen: financiële gevolgen op de korte zowel als op de langere termijn, inclusief de te verwachten financiële belasting van lagere overheid en particuliere sector, want het afschuiven van lasten op anderen heeft met bezuinigingen weinig te maken; gevolgen voor de werklast van het rechterlijk apparaat en vooral ook de sociale gevolgen op korte en langere termijn. Dit laatste wordt wel sociaal aspectenonderzoek genoemd: veel maatregelen die er op het eerste gezicht sympatiek uitzien blijken na invoering op de wat langere termijn onbedoelde en ongewenste neveneffecten te hebben. De voorbeelden zijn legio: de te sterke rechtspositie van huurders waardoor het verhuren van b.v. kamers onaantrekkelijk is

geworden, de ijzersterke rechtspositie van werknemers bij ontslag waardoor siecht functionerende oudere werknemers noodgedwongen in dienst worden gehouden, jongeren daardoor moeilijker aan de bak komen en de dynamiek van een bedrijf door een ongunstige leeftijdsopbouw kan verminderen, etc. Om enkele voorbeelden te noemen van wetten of wetsontwerpen die dringend heroverweging behoeven in het licht van niet bedoelde maatschappelijke gevolgen: het wetsontwerp betreffende het extra belasten van gehuwde tweeverdieners, het wetsontwerp betreffende arbeid van gehandicapte werknemers, de uitvoering van de arbeidsomstandighedenwet en het wetsontwerp betreffende de persoonsregistratie. Op het laatste wetsontwerp kom ik nog terug; de tijd ontbreekt helaas om op de overige drie verder in te gaan.
In de tweede plaats zal de bestaande regelgeving kritisch moeten worden bekeken. Wanneer wij ons voorstander betonen van deregulering, dan betekent dat niet dat wij bepaalde voorschriften zonder meer zouden willen afschaffen. Ook liberalen zijn ervan overtuigd dat regelgeving nodig is om tot een meer rechtvaardige samenleving te komen, om de zwakkeren in de samenleving te beschermen, om milieu en natuur te beschermen, kortom om de waarden van een liberaal-democratische samenleving te behouden. In vele gevallen kan regelgeving vrijheidsbevorderend werken! Ook betekent deregulering niet dat gestelde normen, b.v. wat betreft toelaatbare milieuvervuiling, minder kunnen worden, dat vervuilers dus meer hun gang kunnen gaan; voorzover zulke normen zinvol en doelmatig zijn zullen ze gehandhaafd dienen te blijven.
Waar het allereerst om gaat is dat de bestaande regelgeving efficienter wordt, doorzichtelijker wordt, dat er een betere onderlinge afstemming tussen verschillende reguleringen plaatsvindt, dat de snelheid bij de uitvoering verbetert, dat waar mogelijk vereenvoudigingen worden aangebracht, dat het aantal uitvoeringsinstanties wordt teruggebracht, dat beroepsprocedures worden versneld, kortom dat dezelfde doelen sneller, efficienter en goedkoper worden bereikt. Geen tegen elkaar inwerkende overheden meer, waarvan de één met de subsidiebuidel rammelt en de ander de vergunning weigert. Geen karrevrachten papier meer bij een vergunningsaanvraag, papier dat niemand leest, maar begrip voor de problemen en kosten van de aanvrager. Kortom, een overheid die zich dienstvaardig opstelt en zieh ervan bewust is dat zij er is om de burgers te helpen. Een goede informatieverschaffing aan die burgers over bestaande regelingen is een belangrijke voorwaarde; Viditel kan hierbij een belangrijke wegwijzerfunctie vervullen.

Het zal overigens niet meevallen om deze vereenvoudiging van regelgeving te bereiken; veel ambtenaren ontlenen immers hun macht en invloed aan de complexiteit van het bestaande en zij zullen ongetwijfeld een groot aantal argumenten bedenken om vereenvoudiging en verbetering tegen te gaan.
Naast de efficientie zal ook naar de doelmatigheid van veel regelingen moeten worden gekeken. Wordt werkelijk bereikt wat men beoogd heeft, een eerlijker lastenverdeling, verbetering van ontplooiingsmogelijkheden voor maatschappelijk achtergestelden, een schöner railieu of wat het ook zijn moge, of schiet de regeling haar doel voorbij en leidt zij tot schadelijke neveneffecten die even erg, zo niet erger zijn dan wat men wilde bereiken? Heeft het zin, om een voorbeeld te noemen, om de industrie te dwingen de uitstoot van een bepaalde schadelijke stof te beperken wanneer dit er toe leidt dat het betreffende Produkt of produktieproces tegen hoge kosten zo wordt gewijzigd dat andere stoffen worden uitgestoten die dan soms op andere wijze schadelijk blijken te zijn? Zal het wetenschappelijk onderzoek aan onze universiteiten werkelijk beter en doelmatiger worden door invoering van een systeem van voorwaardelijke financiering dat in zijn uitwerking tot grote Stapels papier, veel bureaucratie en oneigenlijk gebruik zal leiden? Moeten ook niet alle inkomensautomatismen, indexerings- en koppelingsmechanismen, aan de orde worden gesteld omdat zij in een tijd van geen of weinig economische groei bepaalde groepen van de bevolking bevoordelen boven andere die buiten de automatische aanpassing staan?
Deregulering zou wel eens de belangrijkste sociale innovatie kunnen zijn, omdat verstarde sociale structuren er door kunnen worden doorbroken en de ruimte zou kunnen worden gecreeerd voor het zo nodige nieuwe elan.
Dit kabinet blijkt daar een open oog voor te hebben getuige passages in regeerakkoord en regeringsverklaring en het instellen van een vijftal commissies. Het wachten is nu op de daden. Die daden blijken helaas nog niet uit de concept medianota, waarin onder minachting van de wensen van het publiek, nieuwe eisen worden gesteld aan de representativiteit van de zendgemachtigden en waarin een ingewikkeld, restrictief regime wordt voorgesteld voor individuele betaaltelevisie met beperkte mogelijkheden voor pers en uitgeverij; kortom handhaving van een betuttelend systeem ter bescherming van het bestaande ten koste van de mogelijkheden om het nieuwe een kans te geven. Als dit kabinetsbeleid zou worden, dan zou ons land ook op dit terrein in een technologische achterstandssituatie terecht komen en zouden pers, uitgeverij en

vele anderen blijvend in hun gerechtvaardigde belangen worden geschaad. Maar het is nog maar een concept-nota dus er is nog hoopl

Eerder heb ik gesteld dat de oorzaken van de overregulering diep in ons staatsbestel liggen besloten; het is dan ook een open vraag of een geslaagde deregulering een blijvende oplossing zal blijken te zijn. Het gevaar is immers aanwezig dat het hakken, snoeien en bijknippen in het oerwoud van regeltjes nieuwe wildgroei niet zal kunnen voorkomen omdat de drijvende krachten daartoe onverminderd zullen blijven bestaan. Er is meer nodig. Ik zou in het kort een viertal zaken willen noemen die ieder voor zich een nadere analyse waard zijn:

(1) Verbetering van de beleidscoördinatie en integratie, waarbij de voorstellen van de Commissie Herstructurering Rijksdienst uitgangspunt en leidraad kunnen zijn.
(2) Verbetering van de beleidsvoorbereiding en uitvoering en in het bijzonder van de controle daarop.
(3) Zoveel mogelijk decentralisatie van regelgeving en uitvoering waarbij niet alleen aan territoriale decentralisatie behoeft te worden gedacht.
(4) Depolitisering in die gevallen waar dat zonder veel bezwaar kan.

Bij depolitisering kan gedacht worden aan het creéren van meer zelfstandige bestuursorganen met specifieke in de wet verankerde bevoegdheden. Een voorbeeld kan gevonden worden in de onafhankelijke Commissie van Bijstand die door de Voortgangscommissie Industriebeleid, de Commissie Wagner, voor individuele bedrijfssteun in bepaalde gevallen wordt voorgesteld. Een ander voorbeeld is de PTT die, meer losgemaakt uit het keurslijf van overheidsregeltjes, efficiénter en effeetiever zou kunnen opereren, hetgeen voor de verdere ontwikkeling en toepassing van de informatietechnologie in ons land van groot belang moet worden geacht. Een noodzakelijke voorwaarde daarbij is wel een beperking van het telecommunicatiemonopolie tot wat uit een oogpunt van algemeen belang strikt noodzaklijk is, zodat in onderlinge concurrentie technologische innovatie meer kans zal krijgen. De voorstellen van de Commissie Swarttouw zijn daarbij een eerste begin. En daarmee zijn we terecht gekomen bij de wenselijkheid bepaalde overheidstaken te privatiseren. Om de verstarring te doorbreken, de flexibiliteit te verhogen, creativiteit en inventiviteit meer mogelijkheden te geven en de kosten te drukken zal privatisering in vele gevallen gewenst zijn. Als liberalen zullen wij daar met kracht naar moeten streven.

Terugkomende op funetionele decentralisatie als mogelijkheid tot deregulering, een

goed voorbeeld daarvan zijn de CAO onderhandelingen tussen de sociale partners, waarvan het resultaat achteraf door de overheid wordt getoetst en vervolgens verbindend verklaard. Het is een voorbeeld van zelfregulering, ondanks alle bezwaren altijd verre te verkiezen boven direct overheidsingrijpen via loonmaatregelen of wangedrochten als de wet niet-CAO inkomens die altijd verstarrend en frustrerend werken en ontduiking uitlokken. Zou ook bij de medezeggenschap niet veel meer vrijheid aan het bedrijfsleven moeten worden gegeven om zelf regels en procedures vast te stellen in plaats van het opieggen van een strak en hier en daar als knellend ervaren regeling als die uit de WOR? Eerder reeds noemde ik het wetsontwerp betreffende de persoonsregistratie, een perfectionistische, bureaucratische, onnodig knellende, vermoedelijk nauwelijks uitvoerbare en in ieder geval nodeloos kostbare regeling aan het ontstaan waarvan ik als lid van een daartoe ingestelde Staatscommissie in de eerste helft van de zeventiger jaren overigens medeschuldig ben geweest. Zouden de doelstellingen van het wetsontwerp, te weten verbetering van de positie van het geregistreerde individu door versterking van zijn rechten en een zo zorgvuldig mogelijke belangenafweging niet evenzeer tot hun recht komen bij een veel minder omvattende regeling, waarbij het aan betrokkenen zelf, houder van het registratiesysteem en geregistreerden, wordt overgelaten binnen bepaalde randvoorwaarden door zelfregulering te komen tot zorgvuldige procedures, die dan achteraf marginaal zouden kunnen worden getoetst door de in te stellen Registratiekamer? Het komt mij voor dat een dergelijke globale regeling, aangevuld met het recht te weten dat je geregistreerd bent, het inzage-, correctie- en schoningrecht en een goed ontwikkeld klachtrecht, vooralsnog voldoende moet worden geacht.

Ik kom tot een afsluiting. Ruim 40 jaar geleden voorspelde Schumpeter dat het kapitalisme te gronde zou gaan door bureaucratisering van de onderneming. Door de scheiding van eigendom en beheer zouden managers tot bureaucraat worden. Tezamen met de tegenwerking van arbeiders en intellectuelen die zich niet met het systeem van ondernemingsgewijze produktie zouden kunnen identificeren zou dit vanzelf tot een steeds sterkere overheid leiden en daarmee op den duur tot een bureaucratisch soort socialisme. Het lijkt erop dat Schumpeter gelijk heeft gekregen. Het gaat ons liberalen echter niet om het behoud van een hardvochtig soort kapitalisme maar wel om het behoud van de sociale markteconomie en een klimaat waarin creativiteit en inventiviteit de kans krijgen, waarin ondernemende mensen hun vleugels kunnen uitslaan en waarin

onze liberale democratie kan gedijen. Om dat te bereiken is veel nodig want wij zijn al ver op het hellende vlak.
Ruim vijf jaar geleden bij het aantreden van het kabinet Van Agt I noemde ik de verbetering van de politieke besluitvorming toetsteen voor het welslagen van dat kabinet. Dat geldt thans nog veel meer. De opdracht die wij liberalen aan het huidige, ons kabinet zullen moeten geven is dat er nu ernst gemaakt gaat worden met die dringend nodige verbetering van besluitvorming, waarbij de deregulering een belangrijk onderdeel is. En als partij zullen, wij onze bewindslieden en kamerfracties daarbij moeten ondersteunen, door ideeen aan te dragen, mee te denken en vooral ook door niet zelf bij het eerste het beste deelbelang om overheidsingrijpen, een aparte bewindsman of wat dan ook te vragen. Die oproep tot constructief meedenken doe ik vandaag op u en ik doe dat in vol vertrouwen.