

Deregulering

MR. DRS. D. J. KRAAN — DRS. G. ZALM*

Overheidsinterventie in de economie kost geld en doorgaans meer dan op de begroting zichtbaar wordt. Bedrijven, burgers en ook publieke instellingen moeten kosten maken om zich overeenkomstig de wet te gedragen. Deze z.g. „verborgen beleidskosten” van overheidsactiviteit zijn een steeds terugkerend onderwerp in beschouwingen van aanbodeconomen.

**In Nederland wordt aan dit z.g. reguleringsvraagstuk aandacht geschonken in het kader van de ambtelijke heroverwegingsprocedure. Twee deelnemers hieraan zetten in dit artikel uiteen wat de achtergronden ervan zijn en welke voordelen beperking van bestaande en nieuwe wetgeving heeft. Daarbij wordt ingegaan op twee concrete wetgevingsterreinen die ook in het heroverwegingsonderzoek zijn betrokken:
de ruimtelijke-ordenings- en bouwwetgeving en het vestigingsrecht voor bedrijven.**

Inleiding

Bij de tweede ronde van de heroverwegingsprocedure die onlangs is voltooid was als onderwerp opgevoerd „wettelijke voorschriften in verband met de economische ontwikkeling”. Deze wat wijdlopende aanduiding werd in het spraakgebruik al snel verkort tot „deregulering”. Dit onderwerp was zowel in de Nederlandse wetenschappelijke literatuur als in het ambtelijk bedrijf vrijwel onaangeroerd; dit overigens in tegenstelling tot de situatie in de Verenigde Staten waar in korte tijd een enorme hoeveelheid wetenschappelijke literatuur is ontstaan en deregulering een belangrijk onderdeel van het regeringsbeleid vormt.

De reden om het reguleringsvraagstuk onderwerp van een ambtelijke studie te maken is de gedachte dat verschillende, steeds verder uitdijende complexen van wetgeving belangrijke negatieve effecten hebben op de economische ontwikkeling, terwijl bij de totstandkoming daarvan (macro-)economische aspecten niet of nauwelijks een criterium zijn waaraan wetgeving wordt getoetst. Dat de studie in het kader van de heroverwegingsprocedure is geplaatst, is op het eerste oog enigszins bijzonder aangezien het bij dit vraagstuk niet in eerste aanleg gaat om overheidsuitgaven die het gebruikelijke onderwerp van heroverwegingsstudie zijn. Dat het onderwerp niettemin in het kader van de heroverweging is behandeld, kan zowel uit principiële als uit pragmatische motieven worden verdedigd.

Het principiële motief is dat regulering kosten met zich brengt voor derden die niet in de begroting tot uitdrukking komen (verborgen beleidskosten) maar die soms wel een alternatief kunnen vormen voor zichtbare collectieve uitgaven of lasten. Als het budgettaire beleid erop gericht is de collectieve uitgaven en lastendruk te beperken met het oog op de economische ontwikkeling dan moet in samenhang daarmee kritisch gekeken worden naar andere vormen van overheids-handelen die qua effect op de economische ontwikkeling vergelijkbaar zijn en soms zelfs een substituut zijn voor overheidsuitgaven. In de *Miljoenennota 1982* is aan deze problematiek aandacht gegeven. Een pragmatische overweging om deregulering in verband met de heroverwegingen te bestuderen was het voordeel van een bestaande organisatie, een

bekende procedure en erkende spelregels die een snelle start en afronding mogelijk maken.

Deregulering kan worden omschreven als het afschaffen of beperken van regulering. Regulering kan vervolgens worden gedefinieerd als het vaststellen van ge- of verbodsbepalingen gericht op de marktsector van de economie. Daarbij zijn vanwege het effect op de economische ontwikkeling de reguleringen die gericht zijn tot productiehuishoudingen, het meest interessant. Aan de heroverwegingswerkgroep is gevraagd om behalve aan theoretische aspecten van regulering en deregulering ook aandacht te besteden aan evaluatie van een aantal concrete reguleringstelsels. Op die wijze is getracht de gewonnen theoretische inzichten praktisch te toetsen en te benutten.

De aangewezen terreinen zijn de ruimtelijke-ordenings- en bouwwetgeving, de arbeidsomstandighedenwetgeving, de prijs- en mededingingswetgeving en de vestigings- en openingstijdenwetgeving. Hoewel deze selectie niet bij voorbaat als representatief kan worden aangemerkt, lijkt die qua variëteit voldoende om praktische ervaring op te doen voor verder onderzoek. Conform de gebruikelijke procedure bij de heroverweging dient voor ieder onderwerp een nadere terreinafbakening gemaakt te worden en dient aandacht te worden besteed aan kosten, effectiviteit van het beleid, mogelijke overlappingsen en de stand van zaken in andere OESO-landen. Vervolgens dienen beleidsvarianten ontwikkeld te worden. In het geval van de dereguleringswerkgroep gaat het daarbij in het bijzonder om varianten die via afschaffing, beperking of uniformering van voorschriften de kosten voor bedrijven beperken en de slagvaardigheid vergroten.

*De auteurs zijn werkzaam bij het Ministerie van Financiën en waren secretaris resp. voorzitter van de Heroverwegingswerkgroep „Wettelijke voorschriften in verband met de economische ontwikkeling”; het rapport van de werkgroep zal binnenkort verschijnen bij de Staatsuitgeverij. Ofschoon het artikel mede is gebaseerd op de ervaringen die zijn opgedaan in het verband van de Heroverwegingswerkgroep en op de inbreng die de auteurs daaraan hebben geleverd, worden hier en daar wat andere accenten gelegd. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

Maatschappelijke achtergronden van regulering

De uitbouw van de verzorgingsstaat na de tweede wereldoorlog en de daarmee gepaard gaande expansie van de collectieve sector wordt gekenmerkt door:

- een drastische beperking van individueel te dragen financiële risico's;
- het via financiële impulsen afremmen resp. stimuleren van gedrag dat positieve resp. negatieve gevolgen heeft voor derden;
- het via financiële impulsen beïnvloeden van gedrag van burgers indien zij naar het oordeel van de overheid hun eigen belang niet goed zien.

Het zijn ook deze klassieke motieven uit de openbare financiën die in belangrijke mate het uitdijende complex van regulering verklaren. En evenals bij de ontwikkeling van de collectieve uitgaven determineert het motief geenszins de mate waarin de overheid intervenueert. Hiervoor moet ook acht worden geslagen op het gedrag en het samenspel van georganiseerde belanghebbenden en ideële pressiegroepen, politici en ambtenaren.

Ook bij het tot stand komen, uitbreiden en in stand houden van reguleringen spelen georganiseerde belanghebbenden en pressiegroepen een belangrijke rol. Voorbeelden daarvan zijn de „zittende” ondernemers bij de vestigingswetgeving, de milieugroepen bij de milieuwetgeving, de binnenschippers bij de evenredige vrachtverdelingen, de vakbonden bij de minimumloonwetgeving, ontslagwetgeving en Arbeidswet. Het optreden van goed georganiseerde en gemotiveerde minderheden kan ertoe leiden dat reguleringsbeslissingen worden genomen die afbreuk doen aan het totale welvaartspeil. Dit geldt a fortiori waar bij het introduceren of uitbouwen van reguleringen de economische effecten niet of nauwelijks worden gezien. Ook bij de eerstverantwoordelijke bewindslieden spelen, naast motieven die veelal worden aangeduid met het nastreven van „het algemeen belang”, meer persoonlijke motieven een rol. In de eerste plaats speelt hierbij een rol de vrij universele neiging tot overschatting van het eigen beleidsterrein. Dit wordt nog versterkt door de frequente contacten met anderen die een soortgelijke vooringenomenheid hebben (pressiegroepen, ambtenaren, fractiespecialisten). Bij het introduceren en uitbreiden van reguleringen krijgen de specifieke doelstellingen van het eigen beleidsterrein daardoor een zwaar accent en worden de macro-economische effecten al snel verwaarloosd.

Een aparte factor daarbij is nog dat het Nederlandse politieke bestel met zijn coalitiekabinetten uitnodigt tot persoonlijke profilering van bewindslieden. Primair is niet — zoals in Groot-Brittannië of de Verenigde Staten — de beoordeling van het kabinetsbeleid als geheel, dat immers een compromis reflecteert, maar de prestaties die een afzonderlijke bewindspersoon op zijn beleidsterrein heeft getoond; en die prestaties hangen nauw samen met de omvang van de begroting en de tot stand gebrachte wetgeving. Daarentegen worden de neveneffecten van hoge uitgaven en omvangrijke reguleringscomplexen niet geassocieerd met de betrokken bewindspersoon. Een minister wordt niet toegejuicht omdat hij via omvangrijke bezuinigingen of beperking van reguleringen de macro-economische ontwikkeling heeft bevorderd, doch hij wordt wel gehoord omdat hij afbreuk heeft gedaan aan de doelstellingen van het beleidsterrein waarvoor hij verantwoordelijkheid draagt. Bij uitgaven speelt, anders dan bij reguleringen, bovendien een rol dat de omvang ervan bevaakt wordt door een specifiek daartoe aangewezen bewindspersoon: de minister van Financiën.

Voor het gedrag van ambtenaren heeft Niskanen de budgetmaximalisatiehypothese ontworpen¹⁾. Ofschoon budgetmaximalisatie een beperkte en nogal ongenueanceerde formulering is van ambtelijke drijfveren moet worden geconstateerd dat ook ambtenaren persoonlijke belangen en motieven hebben, zoals het streven naar vergroting van invloed en verhoging van status en rang. Ten aanzien van de regulering is

het streven naar invloedsvergroting reeds een autonome impuls; de ermee gepaard gaande uitbreiding van het personeelsbestand of verhoging van de kwaliteit ervan is bevorderlijk voor status en rangsverhoging en vormt uit dien hoofde een extra drijfveer. Daarbij zou bovendien een voorkeur passen voor reguleringen die differentieerbaar zijn naar individuele gevallen en dus meer discretionaire bevoegdheden en personeelskosten met zich brengen. Als officieel motief worden dan vaak genoemd overwegingen van rechtvaardigheid en flexibiliteit.

Met het bovenstaande wordt overigens niet bedoeld te suggereren dat reguleringen doorgaans voortkomen uit minder oirbare motieven. Wel wordt gepoogd aan te geven dat onder de bestaande besluitvormingsstructuur de eigen drijfveren van belanghebbenden, politici en ambtenaren — waarvan wij de oirbaarheid geenszins in twijfel willen trekken — er snel toe leiden dat bij de afweging tussen de micro-effecten van regulering en de macro-effecten ervan — waaronder de macro-economische effecten — er een „bias” is ten gunste van de eerstgenoemde.

Economische effecten van deregulering

Het zijn vooral de „supply-side”-economen die er de aandacht op hebben gevestigd dat reguleringen een aanzienlijke (negatieve) invloed hebben op de economische ontwikkeling. Reguleringen die in het leven zijn geroepen met veelal respectabele doelstellingen op microniveau, kunnen leiden tot verstarring en tot een frustratie van de werking van het prijsmechanisme. Het belang van deregulering is dan ook vooral gelegen in een betere werking van het economisch proces.

De macro-economische effecten van deregulering kunnen we in drie categorieën onderscheiden:

- *kostenbeperking*. Kostenbeperking treedt op indien de regulering bepaalde investeringen voorschrijft, of het gebruik van (dure) goederen en diensten verplicht stelt, een minimale beloning vastlegt voor bepaalde productiefactoren, of procedures vastlegt die kostenverhogend werken. Het afschaffen en beperken van reguleringen leidt voorts tot besparingen bij de overheid in de sfeer van de kosten van uitvoering en handhaving. Deze besparingen kunnen op een meer productieve wijze worden aangewend²⁾;
- *grotere flexibiliteit*. Grotere flexibiliteit treedt op indien reguleringen worden beperkt of afgeschaft die het doorlopen van allerlei (vergunningen-)procedures noodzakelijk maken, of gedetailleerde voorschriften geven over het gebruik van productiefactoren, de inrichting van het productieproces en de prijszetting of kwaliteit van het eindproduct. Het afschaffen of reduceren van dit type reguleringen kan leiden tot een grotere flexibiliteit van het aanbod en een slagvaardiger optreden van bedrijven;
- *meer concurrentie*. Reguleringen leiden soms tot beperking van concurrentie, hoewel dat veelal niet de officiële doelstelling is. Het afschaffen of beperken van dergelijke reguleringen kan concurrentie op de diverse markten vergroten. Voorbeelden van deze categorie zijn de vestigingswetgeving, de welstandstoetsing bij de bouw en de loonwetgeving (arbeidsmarkt).

1) De oorspronkelijke formulering is te vinden in W. A. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Chicago, 1971, Aldine Atherston.

2) Op beide kostensoorten zal nader worden ingegaan in de volgende paragraaf.

Kosten van regulering

Reguleringen veroorzaken kosten. Dat is waarschijnlijk de belangrijkste reden dat ze thans zo sterk in de belangstelling staan. Naarmate men zich nauwkeuriger rekenschap tracht te geven van wat nu precies onder „kosten van reguleringen” verstaan wordt, komt men tot de ontdekking dat dit geen gemakkelijk te beantwoorden vraag is.

Allereerst vraagt het kostenbegrip zelf de aandacht. Reguleringen veroorzaken op twee wijzen kosten: ze moeten worden voorbereid, vastgesteld, uitgevoerd, en gehandhaafd door of vanwege het lichaam waarvan ze uitgaan en ze moeten worden nageleefd door de personen en lichamen tot wie ze gericht zijn. De laatstgenoemde kostensoort kan met een in de *Miljoenennota 1982* geïntroduceerde term worden aangeduid als „verborgen beleidskosten”, de eerstgenoemde zou met de uit de kosten-baten-literatuur bekende term „programmakosten” kunnen worden aangeduid. Het verdient de aandacht dat reguleringen — mede — gericht kunnen zijn tot overheidslichamen, zodat niet alle reguleringskosten die op overheidsbudgetten drukken tot de programmakosten behoren (denk aan bouwvoorschriften waaraan b.v. ook de Rijksgebouwdienst gebonden is of de veiligheidswetgeving waaraan ook overheidslaboratoria gebonden zijn).

De programmakosten geven uit een oogpunt van begripsvorming en raming de minste problemen. Hieronder worden verstaan de kosten die overheidslichamen maken om:

- a. de regulering voor te bereiden (inclusief advies- en inspraakprocedures);
- b. de regulering vast te stellen in daartoe voorgeschreven juridische vorm;
- c. de regulering — in strikte zin — „uit te voeren”, dat wil zeggen uitvoeringsbesluiten te nemen, een beleid dienaangaande te ontwikkelen en in praktijk te brengen, de daartoe benodigde organisatie te ontwikkelen en in stand te houden enz.;
- d. de naleving van de regulering te controleren;
- e. geschillen over de naleving te beslechten;
- f. sancties jegens de overtreders vast te stellen en ten uitvoer te brengen.

De verborgen beleidskosten geven zowel conceptueel als uit een oogpunt van raming meer problemen. Conceptueel is het kernprobleem dat niet alle offers die huishoudingen brengen om zich in overeenstemming met een regulering te gedragen, als „kosten” aan die regulering mogen worden toegerekend. Zo betekent bij voorbeeld het feit dat het Veiligheidsbesluit voor Fabrieken of Werkplaatsen toetreding van daglicht verplicht stelt in ruimten waar handarbeid verricht wordt niet dat alle kosten van ramen en vensters in deze ruimten tot de kosten van het betrokken besluit gerekend mogen worden. In het merendeel van de gevallen zouden deze ramen en vensters bij afwezigheid van het besluit immers ook zijn aangebracht. Het gaat bij de verborgen beleidskosten met andere woorden om de additionele kosten ten opzichte van hetgeen toch al zou zijn geschied. Deze omschrijving maakt onmiddellijk het ramingsprobleem duidelijk: hoe stelt men vast wat „toch al zou zijn geschied”.

Alvorens weer te geven op welke wijze dit probleem kan worden opgelost, is het nuttig te vermelden tot welke soorten verborgen beleidskosten reguleringen aanleiding kunnen geven. Onderscheid kan worden gemaakt tussen materiële kosten en procedurele kosten³⁾. Onder materiële kosten vallen uitgaven ten behoeve van investeringen (b.v. in milieubeschermdende installaties), exploitatie van investeringen en van derden te verkrijgen goederen (waaronder grond- en hulpstoffen) en diensten. Onder procedurele kosten vallen uitgaven ten behoeve van delen van organisaties die belast zijn met uit de regulering voortvloeiende taken en kapitaalkosten ten gevolge van vertragingen in het productieproces. Hoe kan men nu vaststellen welke van de hier bedoelde uitgaven bij afwezigheid van de betrokken reguleringen toch zouden zijn gedaan?

Het ligt voor de hand dit probleem via een gedifferentieerde benadering op te lossen: wat betreft recente reguleringen kan men „hetgeen toch al zou zijn geschied” operationaliseren door acht te slaan op de situatie die bestond voordat de regulering tot stand kwam; wat betreft oudere reguleringen is dit onmogelijk en zal men zijn toevlucht moeten nemen tot een inschatting: een analytische nulsituatie die gekenmerkt wordt door gestandaardiseerde veronderstellingen omtrent hetgeen bij de afwezigheid van het wettelijk voorschrift zou geschieden. Het is duidelijk dat men zich met name met de laatstgenoemde benadering op glad ijs begeeft als men tot een gekwantificeerde kostenraming wil komen en het lijkt dan ook zeer de vraag of dit praktisch mogelijk zal blijken. In ieder geval heeft tot nog toe in het kader van de heroverwegingswerkgroep geen enkele kostenraming overeenkomstig deze benadering plaatsgevonden. Wellicht behoeft dit niet als een ernstig bezwaar te worden gezien: bij reguleringen waarvan onduidelijk is welke (additionele) kosten ze voor productiehuishoudingen veroorzaken is meestal het kostenaspect niet het voornaamste knelpunt. Bij de evaluatie van dergelijke reguleringen dient de aandacht geconcentreerd te worden op andere negatieve effecten.

De case-studies

Om ook in deze bijdrage een indruk te geven van de problemen die zich voordoen wanneer men concrete reguleringen vanuit een economische optiek probeert te evalueren, gaan wij hieronder in op enkele reguleringsterreinen die als onderwerp voor heroverweging zijn aangewezen. We beperken ons tot die met betrekking tot de ruimtelijke-ordenings- en bouwwetgeving en de vestigingswetgeving.

Ruimtelijke-ordenings- en bouwwetgeving

De regulering op het gebied van de ruimtelijke ordening en het bouwen omvat een groot aantal wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële beschikkingen en verordeningen. Een door het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening verrichte inventarisatie telt meer dan 90 regelingen die op enigerlei wijze voorschriften bevatten ten aanzien van het bouwen, waarbij werd aangetekend dat deze waarschijnlijk nog niet volledig was. De kern wordt gevormd door de Wet en het Besluit op de ruimtelijke ordening, de Woningwet en de gemeentelijke bouwverordeningen. De kosten van uitvoering en handhaving van dit reguleringscomplex voor de overheid kunnen worden geschat op ca. f. 350 à 400 mln., terwijl voor de kosten voor bedrijven geen verantwoorde schatting kan worden gemaakt.

Als knelpunten kunnen worden genoemd:

- de verre gaande detaillering van bestemmingsplannen, ook in vergelijking met enkele andere OESO-landen;
- de langdurige aangelegenheid die vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan kan zijn als gevolg van inspraakprocedures, bezwaar- en beroepsprocedures bij drie instanties en de lange duur en de schorsende werking van het kroonberoep;
- de uitgebreidheid en detaillering van de gemeentelijke bouwverordening (ook ten aanzien van de inrichting van een woning) en de verschillen tussen gemeenten onderling;
- de als subjectief ervaren adviezen van de welstandscommissie⁴⁾, het gebrek aan kostenbesef daarbij en de daardoor optredende vertraging;

3) Dit onderscheid is gebaseerd op een suggestie van drs. J. A. Suurland.

4) De indruk bestaat dat de welstandscommissie soms gedomineerd wordt door lokale architecten die onwelwillend staan tegenover ontwerpen van niet-lokale architecten en aldus de facto de plaatselijke architectenbestand beschermen.

- de van gemeente tot gemeente verschillende brandveiligheidseisen;
- de ongemotiveerde verschillen in vaak onnodig zware leveringseisen van de diverse nutsbedrijven.

In het kader van de heroverweging is een groot aantal beleidsvarianten ontwikkeld. Die op het gebied van de ruimtelijke ordening komen alle in meer of mindere mate neer op een beperking van de (vrij hoge) ruimtelijke-ordeningsaspiraties en op een globalisering van de plannen. Ten aanzien van de bouwvergunning wordt als mogelijkheid naar voren gebracht om kleinere verbouwingen en bouwwerken vrij te stellen van de vergunningsplicht en bij grotere — waarbij hinder voor derden denkbaar is — een meldingsplicht in te voeren in plaats van de vergunningsplicht.

Een tamelijk ingrijpende variant heeft betrekking op de huidige gemeentelijke bouwverordeningen. Deze zouden wat betreft de aan bouwwerken te stellen eisen volledig kunnen vervallen en worden vervangen door een uniforme landelijke regeling waarin uitsluitend eisen worden gesteld ten aanzien van de constructieve veiligheid, de gebruiksveiligheid, de brandveiligheid, de gezondheid en de keuring van bouwmaterialen. De vergaande overheidsbemoediging met betrekking tot de inrichting van woningen en gebouwen zou daarmee verdwijnen. Het komt ons voor dat deze variant alleen kans van slagen heeft wanneer een vrij vergaande heroriëntatie plaats vindt ten aanzien van de doelstellingen van de overheid, met betrekking tot het toezicht op het bouwen. De variant heeft ingrijpende gevolgen voor de mogelijkheden van de overheid om de aard en vormgeving van bouwwerken te beïnvloeden, maar ook voor de vrijheid van de burger en de dynamiek van de bouwmarkt. Het verdere lot van de variant kan worden gezien als een test-case voor de ernst waarmee deregulering wordt nagestreefd. Dit is te meer het geval omdat de variant weinig duidelijke nadelen heeft of bepaalde groepen schade toebrengt.

Ook is een variant ontwikkeld die neerkomt op het eisen van een borgsom bij het voeren van beroepsprocedures ten einde een betere afweging van belangen te bewerkstelligen tussen degenen die nu kosteloos en risiceloos in beroep gaan en de partij die vaak aanzienlijke kosten moet maken om zich te verdedigen en ernstig gedupeerd kan worden door de zeer lange vertragingen die kunnen optreden bij het bouwproject. Tevens is een variant ontwikkeld die een betere structurering van het vooroverleg impliceert. Ten slotte is noemenswaard een variant die wettelijke uniformering van leveringsvoorwaarden van nutsbedrijven behelst.

De effecten van het complex van varianten kunnen zeer substantieel zijn. Onder meer kunnen worden genoemd:

- beperking van bouwkosten;
- verkorting van de bouwtijd door verkorting van procedures;
- grotere uniformiteit en doorzichtigheid van de regelingen;
- grotere keuzevrijheid voor burgers en beperking van het overheidsparternalisme;
- grotere diversiteit in woningaanbod en andere bouwwerken;
- vermindering van de mogelijkheden tot subjectieve beoordeling vanuit overheidsinstanties en verhoging van de rechtszekerheid;
- beperking kosten bij de overheid op het gebied van uitvoering en handhaving.

De vestigingswetgeving

Een ander terrein van wetgeving dat in één van de case-studies aan de orde komt, betreft het vestigingsrecht. Het gaat daarbij vooral om twee wetten: de Vestigingswet bedrijven 1954 en de Vestigingswet detailhandel 1971 5). De Vestigingswet bedrijven is een kaderwet die het mogelijk maakt voor verschillende soorten van bedrijfsuitoefening vestigingsregelin-

gen vast te stellen waarin eisen worden gesteld aan de kredietwaardigheid en handelskennis van de ondernemer en de vakbekwaamheid van de bedrijfsleider c.q. filiaalbeheerder (welke functie kan samenvallen met die van de ondernemer). De Vestigingswet detailhandel is geen kaderwet maar stelt zelf eisen aan de ondernemers, welke uitsluitend betrekking hebben op de „bekwaamheid voor de detailhandel”. Deze eisen hebben zowel betrekking op handelskennis als op vakbekwaamheid (voor een specifieke soort van bedrijfsuitoefening) 6). De eisen worden getoetst door middel van examens en proeven 7). De doelstelling van de vestigingswetten is het bevorderen van een verantwoorde bedrijfsuitoefening. De gestelde eisen worden in het bijzonder geacht minimale voorwaarden voor verantwoorde bedrijfsuitoefening te belichamen.

De vestigingswetgeving is niet zo zeer interessant uit een oogpunt van kosten 8) als wel uit een oogpunt van (andere) effecten. In het bijzonder zijn vanuit een economische optiek relevant: de effecten op de toetreding en uittreding en op de variëteit van het aanbod en daardoor op de concurrentie.

De vestigingswetgeving is in de crisisjaren voorafgaand aan de tweede wereldoorlog ontstaan op initiatief van het bedrijfsleven zelf. Achtergrond hiervan was de sterke toetreding tot verschillende takken van bedrijfsuitoefening door werklozen. Bekend is dat een zelfde tendens zich ook thans voordoet maar dat de vestigingswetgeving hiervoor een barrière vormt. In het beleidsjargon wordt de functie van de vestigingswetgeving daarbij aangeduid als het voorkomen van „marktbederf” door „beunhazen”.

Wie probeert de vestigingswetgeving te evalueren vanuit de ervoor geldende doelstelling zal zich noodzakelijkerwijs de vraag moeten stellen waarin een „beunhaas” zich onderscheidt van een goede ondernemer en waarin „marktbederf” zich onderscheidt van gezonde concurrentie. Deze vraag blijkt buitengewoon moeilijk te beantwoorden te zijn. Men kan zich hiervan natuurlijk niet afmaken door de eenvoudige vaststelling dat iedere ondernemer die niet aan de gestelde vestigingseisen voldoet een beunhaas is en derhalve marktbederf veroorzaakt. Formeel juridisch gezien mag dit juist zijn, bij wetsevaluatie zijn materiële criteria nodig.

Naar onze indruk ligt aan de vestigingswetgeving een begrip „beunhaas” ten grondslag dat ongeveer de volgende inhoud heeft: een „beunhaas” is een ondernemer wiens bedrijf aan continuïteitsrisico onderhevig is omdat hij een slecht bedrijfsbeheer voert of niet kredietwaardig is, zodat hij elk ogenblik failliet kan gaan of anderszins tot bedrijfsbeëindiging kan worden gedwongen, dan wel wiens produkt verborgen — dat wil zeggen niet door de consument te beoordelen — gebreken vertoont. „Marktbederf” is in de gedachtengang het penetreren van beunhazen in markten die overigens door ondernemers-niet-beunhazen worden bediend.

Een eerste vraag die zich in het licht van deze omschrijving laat stellen, is of een „verantwoorde bedrijfsuitoefening” in

5) Daarnaast bevat de Drank- en Horecawet nog vestigingsbepalingen maar deze wet viel buiten het kader van het onderzoek omdat de Heroverwegingswerkgroep zich alleen heeft beziggehouden met voorschriften die niet uitsluitend op een specifieke bedrijfstak betrekking hebben.

6) Uit dit stelsel vloeit voort dat wie voldoet aan de handelskennis en aan de vakbekwaamheidseisen voor enige specifieke soort van bedrijfsuitoefening bevoegd is iedere soort van detailhandel te vestigen.

7) Daarnaast kunnen verklaringen van handelskennis of vakbekwaamheid worden afgegeven aan personen die aan de gestelde eisen voldoen maar van wie redelijkerwijs niet kan worden gevergd dat zij diploma's halen.

8) De programmakosten bedroegen in 1980 ± f. 4 mln.; de verborgen beleidskosten bedroegen voor de SER, de bedrijven en de Kamers van Koophandel te zamen ± f. 5 mln.; de kosten voor de individuele ondernemers zijn niet te ramen omdat niet duidelijk is welk deel van de studiekosten ook zonder vestigingswetgeving gemaakt zou zijn.

de zin van de doelstelling van de vestigingswetgeving wordt bevorderd door bestrijding van aldus opgevatte beunhazen. Een zekere mate van consumentenrisico is in iedere markt aanwezig en het staat te bezien waarom het niet verantwoord zou kunnen zijn dat in iedere markt een aantal ondernemers aanwezig is wier bedrijven aan een verhoogd continuïteitsrisico en wier produkten aan een verhoogd risico op verborgen gebreken onderhevig zijn maar die wel een levendige (prijs)concurrentie gaande houden en de consument dwingen tot zelfstandige kwaliteitsbeoordeling. Maar ook indien men deze vraag ontkennend beantwoordt, moet men nog een flink aantal dubieuze veronderstellingen maken om de zin van de vestigingswetgeving aan te tonen, zoals:

- de gestelde examen- en proefseisen leiden tot praktisch bruikbare kennis;
- wie over deze kennis beschikt loopt een kleinere kans om beunhazerig gedrag te vertonen dan iemand die daarover niet beschikt;
- zonder vestigingswetgeving zouden er meer ondernemers zijn die niet over deze (of soortgelijke) kennis zouden beschikken;
- er zijn geen goedkopere voorzieningen of programma's denkbaar dan de vestigingswetgeving om het aantal beunhazen per markt beneden een aanvaardbaar niveau te houden enz.

Gezien de onduidelijkheid inzake al deze aspecten en het ontbreken van relevant empirisch onderzoek inzake toe- en uittredingen tot markten met uiteenlopende vestigingsregimes heeft de werkgroep verschillende dereguleringsvarianten, lopend van zeer gematigd tot radicaal (afschaffing

vestigingswetgeving) in haar eindrapport opgenomen. Het zal interessant zijn om de verdere discussie daarover te volgen. Aardig is ook dat de gevestigde ondernemers in deze discussie, anders dan b.v. in de discussie betreffende de handhaving van de verplichte sociale verzekeringen of de wettelijke netto-nettokoppeling de voorstanders van regulering zullen zijn en de werklozen de tegenstanders. Het zou wel eens kunnen zijn dat de systematische bestudering van de inkomenseffecten van reguleringen meer bijdraagt tot een goede evaluatie ervan dan de bestudering van de effecten op de officiële doelstellingen.

Hoe verder met deregulering?

Het is niet voldoende om theoretische aspecten van het dereguleringsvraagstuk uit te diepen en deelstudies inzake concrete terreinen van wetgeving uit te voeren. Ook moet de vraag worden gesteld of verdere beleidsinspanningen ter zake van deregulering gewenst zijn en zo ja welke vorm deze zouden kunnen hebben.

Een eerste conclusie die kan worden getrokken is dat deregulering geen kans van slagen heeft als er niet sprake is van een samenhangend dereguleringsbeleid dat consequent over een reeks van jaren wordt gevoerd. Alleen op die wijze kan een opschoning van de Nederlandse wetgeving en een eliminatie van economisch nadelige reguleringsvormen worden georganiseerd. Daarvoor zal een duidelijke politieke basis in het kabinetsbeleid moeten zijn. Reguleringen zijn doorgaans immers voordelig voor kleine groepen en gematigd nadelig voor grote groepen, zodat de gebruikelijke „passionate-minority”-mechanismen de politieke besluitvorming beïnvloeden en de status quo c.q. voortgaande reguleringssuitbreiding ondersteunen. Een dergelijk beleid zou op langere termijn de vorm kunnen krijgen van systematische kostencalculatie met betrekking tot de vigerende wetgeving in het kader van de begrotingsvoorbereiding en toevoeging aan de departementale begrotingshoofdstukken van een bijlage inzake wetgevingskosten. Op korte termijn kan in het kader van de Heroverwegingsprocedure worden voortgegaan met het verrichten van deelstudies inzake specifieke terreinen van wetgeving. Onderwerpen die naar onze mening daarbij hoog op het prioriteitenlijstje zouden moeten staan, zijn de arbeidsmarkt wetgeving (minimumloonwetgeving, werktijdenwetgeving, ontslagwetgeving), de welzijnswetgeving en, voorzover de huidige beleidsinspanningen vanuit het departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne niet snel tot tastbare resultaten leiden, de milieuwetgeving.

Daarnaast zou het nuttig zijn indien, zoals sinds kort ook in de Verenigde Staten is voorgeschreven, nieuwe wettelijke voorschriften van een bepaald juridisch niveau (b.v. wetten in formele zin en AMvB's) aan een kosten-batenanalyse zouden worden onderworpen alvorens te worden vastgesteld. Dergelijke kosten-batenanalyses zouden voorlopig door het Ministerie van Financiën kunnen worden opgesteld, en later, nadat voldoende kennis is opgebouwd, door de afzonderlijke departementen.

Het komt ons voor dat de modaliteiten van het dereguleringsbeleid op dit ogenblik niet de meeste aandacht behoeven. Waar het voorlopig om gaat is dat een dergelijk beleid van de grond komt. Daarvoor is nodig dat het belang van deregulering doordringt tot het maatschappelijke en politieke bewustzijn. Als onze indruk juist is dat de Nederlandse samenleving de laatste decennia „overgereguleerd” is geraakt en dat bureaucratische uitwassen op vrijwel ieder gebied van overheidszorg tot toenemende weezin aanleiding geven bij grote groepen van de bevolking, dan zou een dergelijke ontwikkeling zonder veel moeite op gang moeten kunnen worden gebracht.

D. J. Kraan
G. Zalm