



## In het kraaiennest van mdw

**Auteur(s):**

Holtus, J.B.G.M.

Linssen, G.W.J.M.

Beide auteurs zijn werkzaam bij de projectgroep mdw van het ministerie van Economische Zaken.

**Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4325, pagina D4, 27 september 2001

**Rubriek:**

Dossier: Effecten en toekomst van mdw

**Trefwoord(en):**

uitgangspunten

*Meer transparantie, minder onnodige regels en het wegnemen van toetredingsdrempels op diverse markten, vormen de vertrekpunten voor mdw. Daarmee moet ruimte ontstaan voor lagere prijzen en meer innovatie. Concessieverlening, verhandelbare rechten en vouchers moeten de kwaliteit van het overheidsingrijpen verbeteren. Hoe wordt aan de vertrekpunten uitwerking gegeven? En is dit effectief?*

**De achtergrond van de mdw-operatie wordt gevormd door de constatering dat veel wet- en regelgeving onvoldoende met zijn tijd is meegegaan, onnodig ingewikkeld is en niet meer doet waarvoor ze oorspronkelijk is bedoeld. Dat belemmert een gezond economisch proces, en leidt zelfs vaak tot verstarring en een slechte naleving van wetten en regels.**

De mdw-operatie is daarom gericht op modernisering van wet- en regelgeving <sup>1</sup>. Meer concreet gaat het om:

- » het stelselmatig herzien van wet- en regelgeving die tot gevolg heeft dat de concurrentie wordt beperkt;
- » het terugdringen van de administratieve lastendruk die uit wet- en regelgeving voortvloeit, tot het noodzakelijke minimum;
- » verbetering van de kwaliteit van wet- en regelgeving in termen van transparantie, consistentie en uitvoerbaarheid.

Modernisering van wet- en regelgeving levert een bijdrage aan een grotere economische efficiëntie. De statische efficiëntie in termen van kostenreductie wordt vergroot door verlaging van administratieve lasten en doordat een intensievere concurrentie tot lagere prijzen leidt. De allocatieve efficiëntie wordt bevorderd doordat een betere marktwerking productdifferentiatie tot gevolg heeft en daarmee de keuze van consumenten vergroot. Ook de dynamische efficiëntie wordt bevorderd, omdat beter werkende markten innovatie uitlokken en omdat eenvoudigere wetgeving het ontwikkelen van nieuwe producten niet nodeloos hindert.

Regelmatig wordt de vraag gesteld wat de effecten van de mdw-projecten zijn. Het kabinet is in 2000 begonnen met het inventariseren van deze effecten. Daarbij ging het vooral om de feitelijk optredende effecten (ex post-effecten).

---

### Vermindering lastendruk

» Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wet milieubeheer. Vereenvoudiging en beperking van procedures bespaart het bedrijfsleven jaarlijks circa f 150 miljoen aan lasten voor vergunningsprocedures;

» *arbowetgeving*. Het schrappen van de verplichte publicatie van een arbojaarbericht bij kleinere ondernemingen bespaart jaarlijks circa f 85 miljoen;

» *harmonisatie ondernemers- en zelfstandigenbegrip en Loonbegrip*. In deze projecten worden het begrippenkader in de fiscale en de sociale verzekeringswetgeving beter op elkaar afgestemd. Samen levert dit het bedrijfsleven een jaarlijkse besparing op van zo'n f 370-430 miljoen. Slagen we erin ook andere volksverzekeringen als het ziekenfonds erbij te betrekken, dan kan de besparing oplopen tot f 570 miljoen;

» *preventief toezicht vennootschappen*. Het versnellen van de procedures bij het verkrijgen van de verplichte verklaring van geen bezwaar bij het oprichten van een nieuwe vennootschap levert het bedrijfsleven een lastenbesparing op van jaarlijks f 21 miljoen en - belangrijker - een tijdsbesparing van vier tot vijf weken;

» *bouwwetgeving*. Door versoepeling en vereenvoudiging van de vergunnings- en meldingsverplichtingen bij het verrichten van bouwwerken kan met behoud van bouwtechnische zekerheden een jaarlijkse administratieve lastenbesparing van circa f 250 miljoen worden gerealiseerd.

## Effecten in beeld

De projecten worden ingedeeld aan de hand van vier beleidslijnen. Het gaat om projecten die reeds zijn geïmplementeerd en projecten die op het punt van afronding staan. De effecten worden pragmatisch in kaart gebracht, soms kwantitatief en soms kwalitatief.

### *Vermindering onnodige lastendruk*

In deze beleidslijn staan de onnodige (administratieve) lasten van wet- en regelgeving voor burgers en het bedrijfsleven centraal. Het voldoen aan wettelijke verplichtingen gaat ten koste van middelen en tijd die bedrijven niet aan hun kernactiviteiten kunnen besteden. De crux bij deze projecten is dat de publieke belangen achter de wet- en regelgeving evenzeer gewaarborgd worden met minder belastende regels. Het schrappen van de onnodige belasting maakt voor bedrijven enorme bedragen en tijd vrij om te ondernemen en internationaal en landelijk te concurreren. In bovengenoemde inventarisaties gaat het om een jaarlijkse besparing van f 0,9 à 1,1 miljard voor burgers en het bedrijfsleven.

### *Verlaging toetredingsdrempels...*

Binnen de beleidslijn die is gericht op bevordering van de marktwerking is een belangrijk middel het wegnemen van onnodige toetredingsbarrières tot relatief afgeschermd beroepsgroepen en markten. Dit met het oog op het creëren van ruimte voor marktwerking, ruimte om te ondernemen. Afhankelijk van de benutting hiervan, krijgt de consument kansen op betere dienstverlening, lagere prijzen en meer keuze.

Worden nu de kansen voor markttoetreding en vernieuwende bedrijfsconcepten ook daadwerkelijk benut? En welke betekenis heeft dat voor de consument en het functioneren van de economie? De evaluaties geven een aardig beeld van de effecten tot nu toe (zie ook [tabel 1](#)).

**Tabel 1. Effecten mdw voor producenten en consumenten**

projectnaam	gebruik ruimte door aanbieders
<b>advocatuur</b>	onder meer tarief- en productdifferentiatie + 200 juristen in loondienst ingeschreven bij balie
<b>assurantie-bemiddeling</b>	concurrentie nog niet goed van de grond gekomen consument heeft nog steeds weinig keuze op basis van prijs/kwaliteit-verhouding
<b>benzinemarkt</b>	meer prijsbrekers actief. Aanwezigheid stimuleert prijsconcurrentie in omgeving concurrerende bedrijfsconcepten (bijvoorbeeld onbemande stations) actief
<b>taxivervoer</b>	ook gevestigde partijen werken met dit concept toename aantal taxi's, bedrijven en werkgelegenheid toename aantal taxibedrijven, dat buiten taxicentrale om werkt
<b>winkeltijden</b>	sterke verruiming openstelling supermarkten op werkdagen 7000 extra banen aanwijzing meer koopzondagen en meer openstelling winkels (met name non-food) op koopzondagen geen kaalslag onder mkb-bedrijven opvallende groei aantal avondwinkels
projectnaam	gebruik ruimte door aanbieders
<b>advocatuur</b>	door verhoging grens kantongerecht tot f 10.000 (inzet vordering) kan de burger vaker zijn recht zoeken zonder verplichte inschakeling van advocaat; rechtzoekende burger kan betere prijs/kwaliteit-verhouding behalen bij inschakelen advocaat
<b>assurantie-bemiddeling</b>	consument heeft nog steeds weinig keuze op basis van prijs/kwaliteit-verhouding
<b>benzinemarkt</b>	bij aanwezigheid prijsbreker of ander bedrijfsconcept in de omgeving, heeft de consument duidelijk betere keuzemogelijkheden bij aankoop van motorbrandstoffen. Dat kan hem belangrijke besparingen opleveren
<b>taxivervoer</b>	er is sprake van meer differentiatie in tarieven. Door uitblijven substantiële tariefdaling nog geen merkbare toename van het taxigebruk; geen merkbare kwaliteitswijziging.
<b>winkeltijden</b>	bijna 63 procent van de consumenten van 18 jaar en ouder (7,3 miljoen) bezoekt 's avonds met enige regelmaat een winkel circa 4,7 miljoen consumenten bezoeken gemiddels 3,6 keer per jaar een winkel op een koopzondag omzeteffect avondopenstelling (+ 4,9 procent) en koopzondag (+ 2,2 procent)

...is effectief

Producenten beginnen de extra ruimte te gebruiken. Diverse winkels hebben hun openingstijden verruimd en het aantal advocaten en taxibedrijven neemt toe. Er ontstaan nieuwe producten, bijvoorbeeld in de benzinemarkt en de advocatuur. De consument begint de vruchten van de projecten te plukken. Hij kan 's avonds naar de winkel, hij hoeft minder snel een advocaat in te schakelen, hij kan kiezen tussen verschillende taxi's en hij kan op sommige plaatsen goedkoper tanken dan op andere. Ook is er sprake van prijsdalingen (benzinemarkt) en van tariefdifferentiatie (advocatuur). In de taximarkt dalen de tarieven echter nog niet.

In een aantal gevallen (taximarkt, assurantiebemiddeling) moeten sommige van de voorgenomen maatregelen om toetreding te verruimen, nog worden genomen. Deze maatregelen zullen de ruimte voor een effectieve concurrentie zonder twijfel vergroten. Daarna kunnen pas meer definitieve oordelen worden geveld. Het is dus goed de ontwikkelingen te blijven volgen. Additionele maatregelen zoals extra verruiming van de toegang tot de markt, kunnen nodig zijn <sup>2</sup>.

Ook moet worden bedacht dat 'het eerste schaap over de dam' snel gevolgd kan worden. Zo heeft de campagne van Albert Heijn voor openingstijden van acht tot acht, een beslissende invloed gehad op de snelle uitrol van de nieuwe winkeltijden. De komst van het onbemande tankconcept van Tango heeft gevestigde benzinenaam uitgelokt met vergelijkbare stations te werken. Bij deze ontwikkelingen moet de stimulerende werking van meer ruimte voor concurrentie niet onderschat worden.

---

## Verlaging toetredingsdrempels

» *Vrije beroepen.* In deze projecten (bijvoorbeeld advocatuur, accountancy, gerechtsdeurwaarders, makelaars) worden wettelijke toetredingsbarrières voor nieuwkomers weggenomen. De redenen voor deze barrières blijken thans vaak niet meer valide te zijn (zie Van den Bosch in deze *esb*);

» *winkeltijdenwet.* Winkeliers mogen naar eigen inzicht openingstijden kiezen op maandag tot en met zaterdag tussen 08.00 en 22.00 uur. Indien de gemeente het toestaat, komen daar nog twaalf koopzondagen bij;

» *taxivervoer.* Het toetredingsbelemmerende vergunningenstelsel en het bijbehorende capaciteitsbeleid worden afgeschaft. Iedereen die aan de kwaliteitseisen voor het vervoer van personen voldoet kan een taxi (bedrijf) beginnen;

» *benzinemarkt.* De lucratieve eeuwigdurende concessies voor verkoop van motorbrandstoffen (zeven procent van de stations met een omzet van circa zeventien procent van de totale markt) langs het hoofdwegennet worden opgebroken en voor kortere perioden geveild. De eisen aan de bedrijfsvoering worden teruggebracht tot de strikt noodzakelijke voorschriften. Dit maakt de komst van onbemande stations mogelijk. Buiten de snelweg prijst het rijk een zelfde operatie door gemeentelijke en provinciale overheden aan.

---

## Kwaliteit van wetten en regels

Hoewel niet altijd direct meetbaar, dragen projecten die zijn gericht op de kwaliteit van wet en regelgeving bij aan de modernisering van het ondernemerschap en de toename van de concurrentie. Transparante en consistente wetgeving leidt tot meer rechtszekerheid voor burger en bedrijf en tot meer informatiesymmetrie bij marktpartijen. Een goede handhaving van regels gaat oneerlijke concurrentie tegen. Niemand mag immers een oneigenlijk concurrentievoordeel behalen door regels niet na te leven en zo een aanslag doen op maatschappelijk kapitaal.

### Nieuwe instrumenten

In een aantal projecten zijn nieuwe beleidsinstrumenten ontwikkeld, zoals verhandelbare rechten, concessieverlening en aanbesteding, vouchers en persoonsgebonden budgetten en normalisatie en certificatie. Deze instrumenten hebben een enorme potentie om de kwaliteit van het overheidsingrijpen te verbeteren. Vernieuwing van het instrumentarium is echter pas recent in gang gezet. De ruimte die met deze projecten wordt gecreëerd, zal dan ook pas door toepassing op concrete beleidsterreinen duidelijk worden.

---

## Kwaliteit wet- en regelgeving

» *Levensmiddelenwet.* Een groot aantal receptuurvoorschriften voor de productie van levensmiddelen kon worden geschrapt zonder ingrijpende wijzigingen in de productiewijze te veroorzaken. De eisen van de markt en de verwachtingspatronen van de consument leverden voldoende waarborgen voor handhaving van de productsamenstelling. Tegelijkertijd werd wel de marktintroductie van nieuwe producten mogelijk;

» *kwaliteit eg-regelgeving.* Hoewel Europese regelgeving vaak directe invloed heeft op de wijze waarop (Nederlandse) bedrijven kunnen opereren, werd hiermee bij de totstandkoming nauwelijks rekening gehouden. Met dit mdw-project heeft de Nederlandse regering een kwaliteitsslag in de Europese regelgeving weten te bepleiten.

---

## Enkele conclusies

De eerste conclusie is dat mdw vruchten afwerpt. Verschillende mdw-projecten leiden tot een (administratieve) lastenverlaging van rond de één miljard. Tegen de zin van zittende partijen zijn markten verder opengegaan en zijn nieuwe partijen, producten en bedrijfsconcepten op de markt verschenen. Dit alles valt positief uit voor de consument. De omvang van deze netto efficiëntiewinst wordt echter pas

duidelijk nadat de markten voldoende open zijn gegaan, de nieuwe concurrentie is uitgekristalliseerd en het effect op de kosten van het toezicht en de informatiekosten van de consument zichtbaar worden. De mdw-projecten *Toezicht op het bedrijfsleven* en *Overstapkosten* zijn eerste stappen om deze kosten in beeld te brengen en voorstellen te doen om deze te beperken. Veel projecten werken ook pas op de langere termijn of direct. Dat de omvang van deze netto effecten nu nog niet berekend kunnen worden, betekent niet dat deze er niet zijn! De tweede conclusie is dat dit allemaal mogelijk is zonder aantasting van die publieke belangen die we met z'n allen echt willen waarborgen. Zo is met het project *Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wet milieubeheer* het milieu niet in gevaar gekomen. Daarin wordt immers niet de zwaarte van de milieu-eisen maar de vergunningsprocedure aangepast. Ook heeft de komst van de *Winkeltijdenwet* de diversiteit van het winkelaanbod geen geweld aangedaan en heeft het schrappen van receptuurvoorschriften in het project *Levensmiddelen* de voedselveiligheid niet in gevaar gebracht.

---

## Nieuwe instrumenten

» *Verhandelbare rechten*. In dit project is een systeem ontwikkeld voor het creëren en benutten van markten en marktwerking bij het vinden van oplossingen voor meer algemene beleidsvraagstukken. Het rinvv ziet dit als een effectieve en efficiënte methode om de afgesproken vermindering van de co<sub>2</sub>-uitstoot te realiseren;

» *concessies en aanbestedingen*. Met de aanbesteding van publieke diensten kunnen belangrijke maatschappelijke winsten worden geboekt en krijgen ook andere partijen een kans op de uitvoering van dergelijke diensten. Ter indicatie kan de aanbesteding van de regionale busdiensten in Twente gelden, die door een nieuwe partij werd gewonnen en waarmee een besparing aan noodzakelijke subsidiëring van de busverbinding van zestig procent werd gerealiseerd.

---

## Ten slotte

De effecten van vele mdw- projecten zijn nog niet meegenomen. Denk aan de modernisering van de Faillissementswet en het tegengaan van oneerlijke concurrentie door de overheid ten opzichte van de marktsector.

Mdw maakt deel uit van een bredere tendens het overheidsbestuur te moderniseren door nieuwe instrumenten te ontwikkelen en de kwaliteit van het overheidsoptreden te verbeteren. Een tendens die in een volgend kabinet een centrale rol zal spelen. De in mdw-verband ontwikkelde nieuwe instrumenten blijken in een eerste verkenning breed toepasbaar te zijn en bij te dragen aan een doelgerichter en doelmatiger overheidsbeleid.

---

## Dossier Effecten en toekomst van mdw

A. Jorritsma-Lebbink en A.H. Korthals: [Mdw: een operatie met effect](#)

M. Stefanski: [Mdw in vogelmucht](#)

J.B.G.M. Holtus en G.W.J.M. Linssen: [In het kraaiennest van mdw](#)

J. Boone, reactie: [De vragen die mdw niet stelt](#)

D.P. van den Bosch: [Meer vrijheid in de vrije beroepen](#)

W. Koole en H. Sandriman, reactie: [Notarissen: kernproblemen onopgelost](#)

J. Vianen: [Werkt mdw voor het mkb?](#)

B.I. van der Burg, reactie: [Haal meer uit de mdw-operatie](#)

W. Derksen: [Marktwerking en publieke belangen](#)

A. Klamer, reactie: [Welk belang prevaleert?](#)

D.J. Janssen: [Verder met mdw](#)

H.A. Keuzenkamp, reactie: [Doelen of delen](#)

W. Etty en M.D.L. Veraart: [Ontvoogding van de burger](#)

F.J. De Vijlder, reactie: [Verandering technische uitgangspunten nodig](#)

E. Bauw, F. van Dijk en P. van Wijck: [Impulsen voor een effectievere overheid](#)

H.M.C.M. van Oorschot, reactie: [Nog een lange weg te gaan](#)

J.J.M. Theeuwes: [Nooit meer zonder mdw](#)

C.N. Teulings, reactie: [Niet ontpolderen maar depolitiseren](#)

A.M. Reitsma, epiloog: [De markt meester](#)

---

**1** Zie L.A. Geelhoed en W.A. Oskam, [De broedende kip](#), *ESB-Dossier mdw*, 14 juni 1998, blz. D18-21.

**2** Van sommige zijden wordt de suggestie gedaan om gedragsregels in te voeren. Zie bijvoorbeeld E. van Damme, *mdw tegen het licht*, *RegelMaat*, 2001/3, blz. 87-97.