



De broedende kip

Auteur(s):

Geelhoed, L.A.
Oskam, W.A.

* Resp. Secretaris-Generaal van het ministerie van Algemene Zaken, en projectleider van de MDW-operatie vanuit het ministerie van Economische Zaken. De heer Geelhoed was in zijn vorige functie, Secretaris-Generaal van Economische Zaken, voorzitter van de ambtelijke commissie Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4156, pagina D18, 11 juni 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

marktwerking, deregulering, wetgevingskwaliteit

De bestuurlijke aanpak van de MDW-operatie kenmerkt zich door een projectmatige benadering met een strakke politieke en ambtelijke sturing, waarbij in de voorbereidende fase geen overleg met belangengroepen wordt gevoerd. Na vier jaar ervaring kan worden gesteld, dat deze werkwijze effectief is geweest. Verbetering is echter altijd mogelijk.

In het regeerakkoord van het kabinet Kok I is opgenomen dat onder leiding van een ministeriële commissie een project marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit zal worden opgezet "om aan de beoogde versterking van de economische dynamiek kracht bij te zetten". Doel is, door het wegnemen van belastende en concurrentiebelemmerende regels, de economie beter te laten functioneren. Veel wetgeving is nodeloos ingewikkeld, doet niet meer waarvoor zij is bedoeld en gaat onvoldoende met de tijd mee. De economische dynamiek wordt daardoor belemmerd; de creatie van arbeidsplaatsen wordt afgeremd. Een krachtige impuls is nodig om dergelijke belemmeringen weg te nemen.

Het regeerakkoord legt de basis voor het project dat eind 1994, met het verschijnen van het Plan van aanpak Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, bekend komt te staan als de 'MDW-operatie'. De belangrijkste doelstellingen ervan zijn:

- » het terugdringen van de administratieve lastendruk die uit de wet- en regelgeving voortvloeit tot het noodzakelijke minimum;
- » het stelselmatig herzien van wet- en regelgeving die ertoe strekt, of tot gevolg heeft, dat effectieve concurrentie wordt beperkt. Slechts indien en voor zover overtuigend kan worden aangetoond dat concurrentiebeperkende maatregelen een duidelijk gekwalificeerd algemeen belang dienen, zijn ze aanvaardbaar;
- » de verbetering van de kwaliteit van wet- en regelgeving in termen transparantie, consistentie en uitvoerbaarheid.

Het plan van aanpak geeft verder een uitwerking van de aanpak en werkwijze. Tevens wordt een eerste reeks projecten gekozen.

Werkwijze

Jaarlijks worden vijf à tien onderwerpen gekozen die in speciaal daartoe gevormde werkgroepen, onder regie van een onafhankelijke voorzitter, worden doorgelicht. In de werkgroepen zijn belanghebbende partijen van buiten de rijksoverheid niet vertegenwoordigd. Wel komt het voor dat externe deskundigen in de werkgroep meedoen. De werkgroep opereert aan de hand van een door de Ministerraad vastgestelde taakopdracht. Deze geeft een concrete taakomschrijving, inclusief tijdspad en, zo mogelijk, een inhoudelijke richtinggeving.

De werkgroepen rapporteren aan de ambtelijke commissie MDW, het ambtelijke voorportaal van de ministeriële commissie MDW. De ministeriële commissie bereidt de besluiten van de Ministerraad in het kader van de MDW-operatie voor. De minister van Economische Zaken en de minister van Justitie zijn de coördinerende bewindspersonen; de Minister-President zit de ministeriële commissie voor. Ambtelijk hebben Economische Zaken en Justitie het voortouw.

De ministeriële commissie bepaalt het kabinetsstandpunt over de gedane voorstellen. Dat standpunt wordt aan de Ministerraad ter vaststelling voorgelegd. In het kabinetsstandpunt is niet alleen een politiek oordeel verrat over de inhoud van de gedane voorstellen. Daaraan wordt steeds een implementatieplan verbonden, dat aangeeft welke stappen op welke termijn worden genomen ter uitvoering van de kabinetsvoornemens.

Ook de onderwerpkeuze wordt door de ministeriële commissie vastgesteld. Jaarlijks wordt een selectie gemaakt uit een groslijst, die is opgebouwd uit suggesties van bedrijfsleven, consumentenorganisaties, de VNG en andere externe organisaties, alsmede uit voorstellen die zijn gedaan door de departementen. Ook is gebruik gemaakt van onderzoek naar knelpunten in de regelgeving die worden ervaren door burgers en ondernemers.

Bij de keuze van de onderwerpen wordt een aantal maatstaven gehanteerd. Het gaat daarbij enerzijds om de functionaliteit (is het

onderwerp geschikt om in MDW-verband aan te vatten?), anderzijds om beleidsmatige evenwichtigheid (niet uitsluitend onderwerpen die op één of enkele beleidsterreinen liggen). De belangrijkste criteria zijn:

- » de economische betekenis van het onderwerp (waaronder het belang voor de consument en het bedrijfsleven) of de bijdrage ervan aan de verbetering van de wetgevingskwaliteit;
- » de kans om daadwerkelijk tot minder regelgeving en zodoende tot economische prikkels en meer werkgelegenheid te komen;
- » de vraag of de behandeling van het onderwerp in MDW-kader toegevoegde waarde heeft, mede in relatie tot de eerder geschetste programma's die op de departementen reeds gaande zijn;
- » praktische overwegingen, zoals de vraag of het project in een jaar kan worden afgerond;
- » overwegingen ten aanzien van de evenwichtigheid en representativiteit van het totale pakket¹.

Een aparte werkgroep adviseert de ambtelijke commissie over de aanpak van de uit regelgeving voortvloeiende administratieve lasten. Voorts is er een Werkgroep voorgenomen regelgeving, die is belast met de coördinatie van de effecttoetsing van voorgenomen nieuwe regelgeving. In deze bijdrage blijven deze twee MDW-sporen verder buiten beschouwing.

Waarom deze organisatorische opzet?

In het begin van de jaren tachtig heeft het kabinet Lubbers-I een omvangrijk initiatief genomen tot deregulering. Dit heeft over het algemeen niet de resultaten opgeleverd die ervan werden verwacht. De belangrijkste oorzaak daarvan was dat onvoldoende werd onderkend dat deregulerende ingrepen in bestaande wetgeving een zwaar aangezet bestuurlijk en politiek uitvoeringsmanagement vergen².

Het aanpassen van wetgeving is een slecht beheersbaar proces. Vaak zijn aan bestaande wetgeving belangen verbonden, die zich tegen het wijzigen of afschaffen ervan verzetten, met name als concurrentie beperkende wetgeving in het geding is. Om het te laten slagen, moet het aanpassingsproces voldoende vernieuwingskracht kunnen genereren en moeten nieuwe ideeën voldoende de kans krijgen in de beleidsvoorbereiding te worden betrokken. Veel in de eerdere initiatieven ontwikkelde voorstellen waren juridisch-analytisch voldragen, maar sneuvelden bij gebrek aan bestuurlijke en politieke steun. Doordat er teveel tegelijk werd aangepakt, verloor het initiatief zijn focus. Bij gebrek aan concrete resultaten verdween de van vitaal belang zijnde politieke aandacht ervoor.

Bij de vormgeving van de MDW-operatie is gebruik gemaakt van de ervaringen die met de eerdere dereguleringsoperaties zijn opgedaan. MDW kent een selectieve, pragmatische opzet: niet alles tegelijk doen, maar beetje voor beetje, en een geconcentreerde inzet plegen op het gekozen terrein. MDW wordt gekenmerkt door een projectmatige aanpak met een strakke ambtelijke en politieke regie, door de koppeling van de economische en de juridische invalshoek alsmede door het afschermen van de werkgroep in de analysefase van al te belangstellende externe belanghebbenden.

Projectmatige opzet, multidisciplinaire benadering

De projectaanpak krijgt vorm door een gerichte inzet van menskracht onder een straffe ambtelijke en politieke regie, op een goed afgebakend terrein binnen een strak tijds kader. Hierdoor wordt voorkomen dat het proces te breed uitwaaiert en te lang gaat duren. Binnen het project worden disciplines bij elkaar gebracht en is een extra inzet mogelijk van ambtelijke ondersteuning en ambtelijke en politieke besluitvormingscapaciteit. Zo komen nieuwe oplossingen en instrumenten eerder in beeld, kunnen ervaringen op andere beleidsterreinen beter worden benut, succesformules worden gekopieerd, hoeven oplossingen niet opnieuw te worden bedacht.

Door de ambtelijke en de ministeriële commissie wordt het proces scherp aangestuurd. Andere proceskenmerken die tot de beheersbaarheid van het proces bijdragen, zijn de in de Ministerraad vastgestelde taakopdracht, de onafhankelijke voorzitters en de interdepartementale setting, waardoor 'peer pressure' wordt gegenereerd.

Koppeling economische en juridische invalshoek

Er is een sterke samenhang tussen de juridisch georiënteerde en de economisch georiënteerde doelstellingen van de operatie. Een efficiënte economie vergt een hoogwaardige rechtsorde: rechtszekerheid, rechtseenheid en een doelmatige rechtsbescherming zijn noodzakelijke voorwaarden voor een efficiënte marktallocatie. De verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regelgeving komt ook de eerlijke concurrentie ten goede. Aan de andere kant besparen goed geordende en efficiënte markten de wetgever een hoop werk. Het marktmechanisme, in wettelijk goed geconditioneerde vorm, is een efficiënt maatschappelijk ordeningsinstrument.

De samenhang bestaat ook op analytisch niveau. Het juridische denken over wetgevingskwaliteit en het economisch denken over markten komen op verschillende niveaus samen³:

- » de marktanalyse is een bouwsteen van het denken over de mogelijkheden van zelfregulering;
- » efficiënte markten vereisen een effectieve, transparante en betrouwbare omgeving;
- » de economische analyse identificeert op welke terreinen met name behoefte bestaat aan verbetering van de regelgeving.

Door de onderwerpkeuze meer te richten op economische 'opbrengsten' wordt de slaagkans van de voorstellen groter, omdat in het te

bereiken economisch voordeel een belangrijk argument is gelegen voor hun uiteindelijke realisatie. Dit argument moet de voorstellen de hele lange hobbelige weg van het wetgevingstraject op koers houden.

Broedende kip model

In de projectfase tot en met de besluitvorming door de Ministerraad over in de werkgroepen ontwikkelde voorstellen, wordt in beginsel geen formeel overleg gevoerd met maatschappelijke belanghebbenden. Een broedende kip moet men niet laten storen door belanghebbenden bij mislukking van het broedsel. Er zijn wel contacten met belanghebbenden, o.a. tijdens hoorzittingen die door werkgroepen worden georganiseerd, maar deze zijn bedoeld om de werkgroep te informeren over de opvattingen van belanghebbenden. Dat staat niet in de weg dat de werkgroepen hun voorstellen in onthechte setting kunnen voorbereiden. Pas na de besluitvorming in de Ministerraad, in de implementatiefase, begint het overleg met het gevestigd belang.

Deze aanpak heeft het voordeel dat kritischer wordt gezien waarom algemene regels niet kunnen volstaan. Zo wordt meer afstand geschapen tot de bijzondere belangen die aan de wettelijke status quo een specifieke bescherming verlenen. De Ministerraad kan op deze wijze in alle rust tot een oordeel komen en kan niet op voorhand reeds onder druk worden gezet om inhoudelijke compromissen aan te gaan.

Evaluatie

Sterke kanten

De MDW-operatie heeft veel losgeweekt. Kijkend naar de analysefase, waarin de voorstellen werden ontwikkeld, mag zonder meer worden gesteld dat de operatie heeft gewerkt, zoals zij was bedoeld:

- » de projectmatige aanpak en de strakke ambtelijke politieke werken goed. MDW heeft gewerkt als een pressure-cooker waarin disciplines onder strakke regie bij elkaar worden gebracht en die praktische, goed implementeerbare voorstellen genereert;
- » het onderling betrekken van de economische en de juridische invalshoek is vruchtbaar gebleken;
- » de 'broedende kip'-aanpak heeft ertoe bijgedragen dat vernieuwende oplossingsrichtingen aan bod konden komen.

Zwakke plekken

In externe reacties op het MDW-model keren enkele kritiepunten regelmatig terug:

- » de afgelopen jaren is in de Tweede Kamer regelmatig kritiek geïntend op het tempo van de implementatie. In vrijwel alle gevallen ontstaat in de loop van de implementatiefase vertraging ten opzichte van het voorgenomen tijdpad;
- » het bedrijfsleven is van opvatting dat het bij het MDW proces te weinig wordt betrokken. Met name de belangenverenigingen van de branches wier regelgeving in MDW is beoordeeld, hebben bezwaar aangetekend tegen de 'broedende kip' aanpak, waarin belanghebbenden geen rol toekomt in de beleidsvorming. Ook de overkoepelende organisaties en andere vertegenwoordigende organisaties, zoals de consumentenbond, hebben dit bezwaar wel geuit;
- » 'MDW-watchers' zeggen nogal eens dat de kwaliteit van de onderwerpen in het begin van de kabinetsperiode beter was dan aan het eind. Onderwerpen zoals de winkelopeningstijden en het taxivervoer zijn de aandacht blijven trekken, ondanks dat later nog drie andere tranches projecten zijn uitgevoerd.

Het gehele tableau overziend, is er feitelijk geen aanleiding de aanpak ingrijpend te wijzigen, maar op onderdelen is verbetering zeker geboden.

Verbeteringsmogelijkheden

Implementatietraject kan worden versterkt

Achteraf zijn in specifieke situaties wel factoren aan te wijzen waardoor de vertraging is ontstaan. Veel tijd gaat zitten in het overleg met bestuurlijke en sociale partners of met sectoren in het bedrijfsleven. De voor dat overleg benodigde tijd wordt vooraf wel eens onderschat. Ook indien het voorstel ingrijpende organisatorische aanpassingen of omvangrijke wetgevingsprogramma's inhoudt, is de planning wel eens te optimistisch opgevat. Dat neemt echter niet weg dat vertraging, ook indien het project minder snel verloopt dan was verwacht, niet als een onvermijdelijk gegeven hoeft te worden gezien.

De activiteiten die nodig zijn ter realisatie van de voornemens worden in de implementatiefase uitgevoerd door het vakdepartement, en niet langer meer door de interdepartementale MDW-werkgroepen uit de analysefase. De vakminister is verantwoordelijk voor zijn of haar wetgeving en overleg hierover met maatschappelijke belangen en met het parlement. De rol van de ambtelijke commissie MDW beperkt zich tot het monitoren van de voortgang en de inhoudelijke koers aan de hand van de implementatieplannen. Wanneer vertraging optreedt, of inhoudelijke wijziging wenselijk is, kan aanvullende besluitvorming in de ministeriële commissie plaatshebben.

Binnen deze taakafbakening, die voortvloeit uit de ministeriële verantwoordelijkheid, kunnen afspraken worden gemaakt en maatregelen worden getroffen waardoor vertraging in de implementatiefase beter kan worden voorkomen.

In de eerste plaats kan het politiek management van de projectuitvoering worden geïntensiveerd. De bewijslast bij vertraging dient te

liggen bij de verantwoordelijke minister. Feitelijk behoort de implementatie van kabinetsbeleid tot de uitvoeringskwesties, waarmee de Ministerraad zo min mogelijk zou moeten worden belast.

In de tweede plaats kan de organisatie in de implementatiefase sterker op projectmatige leest worden geschoeid⁴:

» de implementatieplannen verder detailleren en publiek maken. Hierdoor wordt beter zichtbaar welke tussenstappen moeten worden bereikt en kan de verantwoordelijk bewindspersoon door voorstanders van de voorstellen makkelijker op de voortgang worden aangesproken;

» de monitoring van de voortgang en de inhoudelijke uitwerking verbeteren, teneinde vroegtijdig te kunnen waarschuwen bij dreigende vertraging;

» werken met interdepartementale task forces, die zijn belast met de coördinatie van de uitvoeringsactiviteiten.

Onthechtheid handhaven, maar proces transparanter maken

De onthechtheid is bewust gezocht, om ruimte te creëren om vernieuwende voorstellen te kunnen ontwikkelen. Aan dit proces kenmerk moet worden vastgehouden. De onthechtheid moet echter niet zover gaan dat belanghebbenden het zicht op wat gebeurt, wordt ontnomen, zodat men aan het eind van het proces verrast wordt door voorstellen die men niet kon zien aankomen.

In het afgelopen jaar is geprobeerd het proces transparanter te maken. Startnotities zijn openbaar gemaakt. In alle projecten is externe belanghebbenden de gelegenheid geboden hun opvattingen over de in de werkgroep ontwikkelde denkrichting in hoorzittingen kenbaar te maken. Daarnaast zijn in enkele projecten tevens startconferenties gehouden, om belanghebbenden de mogelijkheid te bieden een reactie te geven op de taakopdracht van de werkgroep. De ervaringen met deze startconferenties zijn positief.

Verder te overwegen mogelijkheden in deze richting, zonder de onthechtheid aan te tasten, zijn:

» bij alle projecten zowel een startconferentie aan het begin als een hoorzitting aan het eind van de analysefase;

» het verslag van de hoorzitting als bijlage opnemen bij het werkgroeprapport, zodat de Ministerraad daarmee in de besluitvorming rekening kan houden.

Aansprekender onderwerpen

Er zijn in MDW kader onderwerpen ter hand genomen die in de sfeer van de rijksdienst interessant zijn, maar de burger en het bedrijfsleven niet meteen zoveel zeggen, overigens naast projecten die wél directe relevantie hebben voor burger en ondernemer, zoals makelaars, 'markt en overheid' en de benzinemarkt.

Omdat MDW-projecten gericht zijn op het aanpassen van de wetgeving, sluit de projectdefiniëring doorgaans aan bij wetten of wetgevingsterreinen. Een hierop gebaseerde projectdefinitie is niet altijd goed vertaalbaar naar de zich in de praktijk voor burger of ondernemer voordoende problemen. Is dat niet mogelijk, dan is het project, omdat de nuttigheid van de voorstellen minder goed is uit te leggen, vanaf het begin belast met een handicap.

De onderwerpkeuze alsmede de vormgeving van de projecten zou daarom beter moeten worden afgestemd op de ervaringswereld van burger en de ondernemer⁵. Voorts is een betere communicatie over de bedoeling en de werking van de MDW-operatie nodig, gekoppeld aan een sterkere oriëntatie bij in het MDW-proces betrokkenen op wat bij burger en ondernemer leeft.

Zie ook de reactie van R.J. in 't Veld, [En marge](#), *ESB-dossier*, 11 juni 1998, blz. D22.

ESB-dossier: Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit.

Inleiding

Ministerie van Economische zaken, [MDW in vogelmucht](#)

A. Heertje, [Meer welvaart met hulp van Pareto](#)

Toezicht

R.K. Visser, [Laat de markt werken, en de overheid toezicht houden](#)

A.J.M. Kleijweg, [De rol van de NMa nader belicht](#)

P.A.G. van Bergeijk, [Voer voor juristen](#)

Marktwerking

H.W. de Jong, [Meer markt, meer welzijn?](#)

F. van Waarden, [Over Burgers en burgers](#)

Het MDW-project

L.A. Geelhoed en W.A. Oskam, De broedende kip

R.J. in 't Veld, [En marge](#)

Nieuwe markten

E. Bartelsman, P. de Bijl en M. Canoy, [De onzichtbare hand grijpt naast nieuwe markten](#)

H.C. Bakker, [Overheidsrol cruciaal, maar begrensd](#)

Markt en overheid

R. Goudriaan en M.G. Lijesen, [Wat kost de ondernemende overheid?](#)

D.J. Wolfson, [D-OEMdenken](#)

Epiloog

H.A. Keuzenkamp, [Wordt vervolgd](#)

1 Tweede voortgangsnota MDW, Brief van de ministers van EZ en Justitie van 19 juli 1996, TK 1995-1996, 24 036, nr. 20, pagina 11-12.

2 Dat een zwaar aangezet bestuurlijk en politiek uitvoeringsmanagement noodzakelijk is, is ook de belangrijkste conclusie van de OESO in haar *Report on regulatory reform*, 1997.

3 L.A. Geelhoed, voordracht tijdens conferentie 'The Quality of European and national legislation and the Internal Market', 23-25 april, 1997.

4 De OESO vindt het wenselijk dat het implementatietraject wordt verzwaard. In het landenrapport 1998 over Nederland zegt de OESO: "The process of implementing proposals resulting from the regulatory reform Commission should be stepped up"; *OECD Economic Survey of the Netherlands 1998*, 1998, blz. 10.

5 Bij de selectie van onderwerpen voor de vierde tranche is om deze reden mede gebruik gemaakt van de uitkomsten van onderzoek naar knelpunten met regelgeving in de perceptie van burgers en ondernemers. Knelpunten in marktwerking en regelgeving; onderzoek in opdracht van de ministeries van Economische Zaken en Justitie door Bureau Bartels, juni 1997