



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Vreemde ogen dwingen: het OESO-rapport 'Regulatory reform in the Netherlands'

Voermans, W.J.M.; Lauwerier, R.

Citation

Voermans, W. J. M., & Lauwerier, R. (2000). Vreemde ogen dwingen: het OESO-rapport 'Regulatory reform in the Netherlands'. *Regelmaat, 6*, 295-300. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3694>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3694>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Objets trouvés

Vreemde ogen dwingen: het OESO-rapport 'Regulatory reform in the Netherlands'

1. Een OESO-blik op Nederlands wetgeviingsbeleid

In 1999 onderzocht de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) het Nederlandse wetgeviingsbeleid voorzover dat althans betrekking heeft op de sociaal-economische ontwikkeling in Nederland. Als aanknopingspunt voor het doorlichtingsonderzoek werden dan ook de paarse wetgeviingsoperaties in het kader van Marktwerking, Deregulering en Wetgeviingskwaliteit (MDW) gekozen. De OESO streeft naar groei in de economie en de werkgelegenheid. Ook wordt een stijgende levensstandaard nagestreefd. Om dit te kunnen verwezenlijken is onder andere in 1998 het 'Regulatory Reform Programme' opgestart. Het doel van dit programma is het ondersteunen van de lidstaten bij het wegnemen van belemmeringen in regelgeving voor mededinging, groei en innovatie. In 1999 werd over het resultaat van de doorlichting - uitgevoerd door het secretariaat van de OESO - gerapporteerd

in het rapport 'Regulatory reform in the Netherlands'.¹

Dat rapport bevat naast een aantal concrete aanbevelingen waarmee het Nederlandse wetgeviingsbeleid zijn voordeel kan doen ook een aantal hele aardige indrukken over en analyses van het Nederlandse wetgeviingslandschap. Meer in het algemeen is het rapport alleen al de moeite waard vanwege de kenschets die het geeft van ons systeem van wetgeving en de MDW-operatie, gezien met vreemde, dan toch minstens afstandelijke ogen.

2. De OESO-indruk van de MDW-operatie

In het OESO-rapport krijgt het Nederlandse wetgeviingsbeleid op het terrein van deregulering en bevorderen van marktdynamiek, zoals dat in de MDW-projecten wordt nagestreefd, een goed rapportcijfer. De OESO is vol lof over het MDW-project. Het wordt zelfs genoemd als voorbeeld voor andere landen. Het hervormingsbeleid dat Nederland sedert het midden van de jaren tachtig voert, heeft met succes marktverstarring en verstoring via wetgeving - zelfs binnen het raam van de sterk corporatische politieke cultuur die Nederland volgens de OESO kent - weten aan te pakken. Bij die bevordering van marktdynamiek heeft natuurlijk de ver-

* R. Lauwerier is als assistent in opleiding verbonden aan de Onderzoeksschool wetgevingsvraagstukken. Hij bereidt daar een dissertatie voor op het terrein van de wetgever en publieke dienstverlening. Wim Voermans is als hoofddocent wetgevingsleer verbonden aan het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant en redacteur van dit blad.

¹ OESO, *OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in the Netherlands*, Parijs OESO 1999.

dergaande Europese integratie en de marktliberalisering en -integratie die daarbij komt ook een rol gespeeld. De OESO plaatst echter ook enkele kritische kanttekeningen. Zo gaat het MDW-proces in de ogen van de OESO nog niet zo snel als het zou moeten of kunnen gaan. Een aantal structurele problemen in Nederland, zoals de nog steeds betrekkelijk lage graad van arbeidsparticipatie (met het volume arbeidsongeschikten) en het gebrek aan prijsflexibiliteit (i.e. prijsaanpassingen naar aanleiding van wijzigingen in de verhouding tussen vraag en aanbod) wordt nog niet voldoende aangepakt in onder andere de hervormingsoperatie MDW. Verder wordt gewaarschuwd voor de gevolgen van bepaalde corporatistische trekjes die in de ogen van de OESO onderdeel uitmaken van onze politieke cultuur. De Nederlandse overheid deelt veel van haar zeggenschap met non-gouvernementele lichamen. Zelfregulering door het bedrijfsleven, met name in de vorm van Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties (PBO's), kan volgens de OESO echter belangrijke nadelen hebben, omdat dan van nature vooral gevestigde belangen gediend zouden worden. Dit houdt gevaren in als kartelvorming, waaronder kunstmatig hoog gehouden prijzen. Voorts kunnen belemmeringen voor markttoegang van zowel binnenlandse als buitenlandse toetreders ontstaan.²

3. Uitdagingen voor de Nederlandse wetgever

Op het vlak van het Nederlandse wetgevingsbeleid, zoals dat vorm krijgt in de MDW-operatie, ziet de OESO - tegen de achtergrond van de gesignaleerde bedreigingen - twee belangrijke uitdagingen voor Nederland. Zo zou vooral de

transparantie en responsiviteit van het Nederlandse systeem van wet- en regelgeving op sociaal-economisch terrein vergroot moeten worden. Nog te veel worden de uitkomsten van wetgevingsprocessen in de ogen van de OESO bepaald door geïnstitutionaliseerde belangenorganisaties waardoor te weinig tegevoetgekomen wordt aan de steeds pluralistischer wordende samenleving. Het gevaar van een te sterke en eenzijdige nadruk op specifieke belangen ligt dan ook op de loer³. Het drastisch terugbrengen van het aantal adviesraden betrokken bij wetgevingsprocessen en het tegelijkertijd meer hanteren van 'informele consultatie' door ministeries heeft tot nu toe al wel geleid tot een meer responsief wetgevingsproces. De representativiteit van de consultaties laat echter nog wel eens te wensen over. Voor de OESO is belangrijk dat bij consultatie alle belanghebbende partijen in een openbare en transparante procedure worden betrokken. Verder zou het volgens de OESO een goed idee zijn om het publiek meer informatie te geven over de resultaten van MDW-operaties. Zeker voor het draagvlak zou dat een goede zaak zijn.

De tweede uitdaging die de OESO voor Nederland ziet, is gelegen in het verbeteren van de regulering op het terrein van de publieke dienstverlening, bijvoorbeeld bij de wet- en regelgeving gericht op de bescherming van het milieu, de volksgezondheid en de veiligheid. De regulering daar dient flexibeler en meer marktgeoriënteerd te worden.

4. Concrete aanbevelingen

In het verlengde van de uitdagingen geeft het OESO rapport de Nederlandse wetgever nog zes concrete aanbevelingen. Deze richten zich in de eerste plaats (1) op het verbreden van het bereik en

² Zie ook *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 800 XIII, nr. 9, p. 21.

³ Zie het *OESO-rapport 1999*, p. 35-36.

het versnellen van 'regulatory reform' via de MDW-operatie en de daarmee samenhangende verhoging van de marktdynamiek. Dat kan, in de ogen van de OESO, teweer gebracht worden door het aantal vrijstellingen van de Mededingingswet (nog verder) te beperken en de implementatie van MDW-projectresultaten nog sneller te laten verlopen. (2) Daarnaast zou meer regelgeving systematisch doorgelicht moeten worden aan de hand van de MDW-criteria. Nu gaat het nog om een beperkt aantal projecten. Bij de door de OESO voorgestane brede systematische doorlichting zou nog beter beoordeeld kunnen worden of de beoogde doelen van de MDW-operatie op een effectieve en efficiënte wijze worden bereikt. (3) Ter verhoging van de kosteneffectiviteit van de overheidsinspanning zou voorgenomen regelgeving volgens de OESO - meer dan nu het geval is - getoetst moeten worden op de te verwachten kosten (regulatory impact analysis). Het voornemen om een extern college in te stellen dat voorgenomen regelingen scant op te verwachten kosten, speelt op deze aanbeveling in. (4) De positie van de toezichthouders op de mededinging, zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, moet zowel op het vlak van de bevoegdheden, als op het vlak van hun onderlinge coördinatie en afstemming versterkt worden. (5) In de specifiek door de OESO onderzochte sectoren, elektriciteit en telecommunicatie, zijn door middel van verdere herstructurering, openstelling van de markten en hervorming meer voordelen voor de burgers te behalen. (6) Een laatste concrete aanbeveling van de OESO betreft de angst van de OESO die het hele rapport doortrekt: belangenverstrengeling bij samenwerking tussen overheid en 'belanghebbende' institutionele adviseurs. Bij regelgevingsbevoegdheden die in medewerking met anderen dan overheidsorganisaties opgezet en uitgevoerd

worden, dient, volgens de OESO, nauwlettend in de gaten gehouden te worden dat geen sprake is van concurrentievervalsing.

5. Resultaten van het rapport

In een reactie op het rapport van oktober 1999 heeft het kabinet aangegeven dat het de analyse van de OESO op hoofdlijnen onderschrijft en gaat het kabinet tevens in op zowel de analyse als de aanbevelingen ter verbetering van onder andere het Nederlandse MDW-beleid.⁴ De hoofdlijnen van de aanbevelingen van de OESO worden in de reactie omarmd: het kabinet ziet ze enerzijds als onderstreping van het belang van een aantal gaande projecten (de regulatory reform in de vorm van de MDW-projecten is een rijdende trein die zijn doel nog niet helemaal heeft bereikt), anderzijds wenst het kabinet de aanbevelingen te gebruiken ter versterking van het ingezette beleid en de lopende MDW-projecten.⁵ Het zou te ver gaan hier alle projecten die het kabinet hier op het oog heeft te behandelen. Heel veel nieuws brengt de kabinetsreactie bovendien niet. Het nieuwe zit vooral in de pogingen om het 'tempo' in de MDW-operatie te houden (met name beleid gericht op het voorkomen van vertragingen) en het beter, breder, 'transparanter' zo men wil, informeren over de uitkomsten van MDW-projecten. Verder lijkt het het kabinet een goed idee om meer

⁴ *Kamerstukken II 1999/2000*, 24 036, nr. 141.

⁵ Het kabinet denkt met name aan 'inweving' van de aanbevelingen in verschillende op stapel staande projecten en beleidsdocumenten zoals de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Administratieve Lasten, de kabinetsreactie op het advies van de Visitatiecommissie wetgeving, de voortgangsrapportages over de implementatie van de MDW I-projecten, de volgende MDW-tranche(s) en het Energierapport, etc. Zie *Kamerstukken II 1999/2000*, 24 036, nr. 141, p. 3

aandacht te besteden aan regelmatig en systematische evaluatie van regelgeving aan MDW-criteria. Vooral een toetsing op uitvoerings- en handhavingsaspecten lijkt daarbij van belang. Het idee om regelingen een beperkte levensduur te geven via zogenaamde horizonbepalingen ('sunsetting') zal door het kabinet in dat verband nog nader worden besproken en bestudeerd. Van veel enthousiasme op dit punt lijkt bij het kabinet nog geen sprake. Wel draait het kabinet warm voor het plan om te komen tot explicietere vormen van kosten-batenanalyses bij voorgenomen regelingen. Wellicht moet er op dit punt zelfs een onafhankelijk toezicht worden gecreëerd. Het kabinet wacht daartoe wel eerst een vergelijkende studie af die het Nederlands Economisch Instituut uitvoert naar dergelijke kosten-batenanalyse-systemen en -instituten in het buitenland. Ook een verdere uitbouw en onderzoek naar alternatieve regelingsinstrumenten zal nader door het kabinet worden bestudeerd. Bij de vrij concrete OESO-aanbevelingen ten aanzien van de telecommunicatie- en elektriciteitssector wordt door het kabinet terughoudend gereageerd. Niet verwonderlijk nu net nieuwe telecommunicatiewetgeving en elektriciteitswetgeving in Nederland tot stand is gekomen. Ook de OESO-aanbevelingen om voorzichtig te zijn bij het betrekken van non-gouvernementele organisaties bij regelgeving, of met deze zelfs regelgevingsbevoegdheid te delen, geeft slechts aanleiding tot een lauwe reactie van het kabinet. Ook hier wordt de oplossing gezocht in het verhogen van de - door de OESO aanbevolen - transparantie. Zo zal de betrokkenheid van non-gouvernementele lichamen bij gedelegeerde regelgeving inzichtelijker moeten gemaakt en beter worden gemotiveerd. Met de nieuwe Wet op de bedrijfsorganisatie, die per 1 juli 1999 van kracht is, is op verschillende wijzen de transparantie van de besluitvorming en de activiteiten van PBO's al

vergroot, volgens het kabinet. Zo dienen PBO's in toelichtingen bij inhoudelijke verordeningen het publieke belang, het nut en de noodzaak van de verordening grondiger te motiveren. Ook dienen PBO's jaarlijks een beleidsplan op te stellen voor het komende jaar en verslag uit te brengen van de in een afgelopen jaar verrichte werkzaamheden. Dat jaarverslag zal ook aan de Tweede Kamer worden toegezonden. Ook zullen de effecten van zelfregulering door partijen op concurrentie en markttransparantie regelmatig worden doorgelicht. Het kabinet is het eens met de OESO dat zelfregulering een belangrijk effect kan hebben op handel en investeringen. De NMa en andere toezichthouders zien daarom nauwlettend toe dat zelfregulering niet ontaardt in belemmering van de mededinging. Voorts zijn er vormen van zelfregulering met wettelijke randvoorwaarden die erop zijn gericht de mededingingsbeperking op voorhand tegen te gaan.

6. Vreemde ogen dwingen?

Het rapport 'Regulatory reform in the Netherlands' geeft een interessante reflectie op het Nederlandse hervormingsbeleid. Al heeft het rapport een betrekkelijk globaal karakter - er wordt weliswaar veel informatie gegeven, maar die is voornamelijk beschrijvend van aard - toch worden enkele zwakheden in de MDW-operatie aangestipt en wellicht nog belangrijker: enkele eigenaardigheden van ons systeem van wetgeving blootgelegd. Vooral onze corporatistische politieke concensuscultuur en de prijs die we betalen voor het poldermodel (vertragingen in besluitvorming en belangenverstrengeling bij institutionele inbreng in het wetgevingsproces of bij zelfreguleringsprocessen) zijn enigszins

verrassende uitkomsten.⁶ Dat de aanbevelingen niet direct grote gevolgen hebben voor het huidige wetgevingsbeleid zoals dat in en in het gevolg van de MDW-operatie wordt gevoerd, mag niet verbazen. Zowel de aard van de analyse als de rol en de betekenis die de aanbevelingen van de OESO in zijn algemeen toekomen maken een onmiddellijke landverschuiving onwaarschijnlijk. OESO-aanbevelingen zijn niet bedoeld voor of opvolgbaar op de korte termijn, maar eerder op de middellange en de lange termijn.

Juist voor de middellange en lange termijn zou het kabinet er daarom in zijn reactie goed aan hebben gedaan de blik vooruit te werpen. Zo beveelt de OESO op pagina 87 aan om meer gebruik te maken van alternatieve reguleringsvormen, binnen en buiten wetgeving en ook gekoppeld aan wetgeving. De OESO noemt verhandelbare vergunningen, belastingen en subsidies, de Milieu Effect Rapportage, (milieu)vergunningen op hoofdzaken en algemene regelgeving in plaats van een vergunningstelsel. Ook valt te denken aan convenanten, certificering en kwaliteitsmerken. Deze alternatieve reguleringsvormen dienen in de ogen van de OESO nadrukkelijk gericht te zijn op de vergroting van een eerlijke en transparante markt. Het hanteren van dergelijke reguleringsvormen kan echter wel leiden tot een verstoring van de marktwerking. Onder andere Evers heeft laten zien dat bijvoorbeeld bij certificering snel de vraag rijst of niet sprake is van niet toegestane beperking van mededinging.⁷ Zo is een certificeringsinstelling bij wettelijk verplichte certificering al snel een bestuursorgaan, waardoor in principe de mededingingsregels niet van toepassing zijn. Zeker als het gaat om uitvoering van typische overheidstaken, zoals toezicht en inspectie.⁸ Dit garandeert echter niet dat certificering in dergelijke gevallen geheel gevrijwaard is van mededingingsregels.⁹ Het belang van een verdere doordenking van de rol van mededinging bij het gebruik van alternatieven wordt onderschreven door het feit dat de Europese Commissie in de toekomst naar verwachting vaker het gebruik van convenanten zal toestaan ter implementatie van richtlijnen.¹⁰ Uitvoering door middel van convenanten wordt zelfs expliciet mogelijk gemaakt bij de implementatie van de ontwerp-*'autowrakkenrichtlijn'*.¹¹ De Commissie zet nog een stap verder. Ze sluit zelf convenanten af met de autobranche ter beperking van de CO²-uitstoot.¹² Deze ontwikkeling tilt het vraagstuk van mededinging bij alternatieve regulerings-

⁷ G.J.M. Evers, *Certificatieregelingen en het mededingingsrecht*, *RegelMaat* 2000, p. 53-67

⁸ Zie HvJ EG 18 maart 1987, zaak C-343/95, *Jur.* 1997, p. I-1547, r.o. 16-23 (arrest *Diego Cali*)

⁹ Zie Evers, *a.w.*, p. 58-59. Hij wijst namelijk op de werking van 'de nieuwe norm'. Zie bijvoorbeeld HvJ EG 17 november 1993, C-2/91, *Jur.* 1993, p. I-5751, r.o. 14

¹⁰ Zie de Aanbeveling van de Commissie van 27 november 1996, *PB* L 333 en de Resolutie van de Raad van 7 oktober 1997, *PB* C321/2

¹¹ Zie het advies van de Commissie over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende afgedankte voertuigen, COM (2000), 166 def., 1997/0194 (COD)

¹² Zie de Mededeling van de Commissie COM(98)0495 en daarover het Advies van het Economisch en Sociaal Comité *PB* C 101, p. 17. Het Parlement spoort in een Resolutie (*PB* C 371, p. 219) de Commissie aan convenanten te gebruiken bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende voor de bouw bestemde producten

⁶ Opmerkelijk is de aandacht die het rapport besteedt aan typische kenmerken van de Nederlandse cultuur. Zo signaleert de OESO dat de bereidheid tot 'regulatory reform' begrensd wordt door bepaalde aspecten van de Nederlandse cultuur. Als voorbeeld daarvan wordt gegeven 'a highly valued aspect of the Netherlands' culture which is best translated as 'cosiness'. Zie *OESO rapport* 1999, p. 90

vormen nadrukkelijk ook naar Europees niveau. De OESO legt met de aanbeveling om meer gebruik te maken van alternatieve reguleringsvormen en het voorkomen van verstoring van de marktwerking een gevoelig punt bloot.

Dat geldt voor meer punten en aanbevelingen uit het - overigens zeer lezenswaardige - OESO-rapport. Het rapport houdt enerzijds de spiegel voor en geeft anderzijds eens een heel andere kijk op het Nederlandse wetgevingsbeleid. In een steeds internationaler wordende sociaal-economische gemeenschap vertegenwoordigen organisaties als de OESO steeds meer de 'vreemde ogen' en die ogen - zo weten we - dwingen, al is het maar op termijn.