

REGULERING EN DEREGULERING

Rapport van de Heroverwegingswerkgroep
"Wettelijke voorschriften in verband met
de economische ontwikkeling".

1982

M. 31

REGULERING EN DEREGULERING

Rapport van de Heroverwegingswerkgroep
"Wettelijke voorschriften in verband met
de economische ontwikkeling".

Inhoudsopgave

<u>Hoofdstuk 1. Inleiding en samenvatting</u>	pagina
1.1. Voorgeschiedenis	5
1.2. Definitie van (de-)regulering	6
1.3. Aard, opzet en beperkingen van het onderzoek	8
1.4. Het economisch belang van (de-)regulering	10
1.5. Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat	12
1.6. Juridische aspecten	16
1.7. Selectie van reguleringsterreinen	18
1.8. Beleidsvarianten	19
1.9. Macro-economische gevolgen van een dereguleringsbeleid	21
1.10. Aanbevelingen voor verder onderzoek	22
1.11. Opzet van het rapport	23
 <u>Deel A Verkenningen inzake regulering en deregulering</u>	
 <u>Hoofdstuk 2. Oorzaken van en motieven voor regulering</u>	25
2.1. Achtergronden van de uitbreiding van regulering	25
2.1.1. Van nachtwakerstaat naar verzorgingsstaat	25
2.1.2. Recente ontwikkelingen in de verzorgingsstaat	27
2.1.3. Regulering en politieke besluitvorming	30
2.1.4. Regulering en ambtenaren	32
2.2. Motieven voor regulering	33
2.2.1. Inleiding	33
2.2.2. Markt-conforme reguleringsmotieven	35
2.2.3. Niet marktconforme reguleringsmotieven	37
 <u>Hoofdstuk 3. Effecten van regulering</u>	39
3.1. Soorten effecten	39
3.2. Micro-effecten	40
3.3. Macro-effecten	42

<u>Hoofdstuk 4. Kosten van regulering</u>	45
4.1. Inleiding	45
4.2. Kostensoorten	45
4.2.1. Kosten van invoering en handhaving en van inachtneming	45
4.2.2. Kosten en indirecte nadelen	48
4.2.3. Bruto en netto kosten	49
4.2.4. Huidige en toekomstige kosten	49
4.3. Ramingstechnieken	50
4.3.1. Het probleem	50
4.3.2. Recente en toekomstige reguleringen	51
4.3.3. Minder recente reguleringen	52
<u>Deel B Case-studies</u>	54
<u>Hoofdstuk 5. Opzet van de afzonderlijke studies</u>	54
5.1. Inleiding	54
5.2. Selectie van wetgevingsterreinen	56
5.3. De taakopdracht	57
5.4. Cumulatie van wettelijke voorschriften	58
<u>Hoofdstuk 6. De bouwwetgeving</u>	61
6.1. Inleiding	61
6.2. Beschrijving van het onderzochte wetgevingsterrein; kostenramingen	62
6.3. Evaluatie	66
6.4. Beleidsvarianten	70
<u>Hoofdstuk 7. De arbeidsomstandighedenwetgeving</u>	81
7.1. Inleiding	81
7.2. Beschrijving van het onderzochte wetgevingsterrein; kostenramingen	83
7.3. Evaluatie	86
7.4. Beleidsvarianten	87

Hoofdstuk 8. De prijs- en mededingingswetgeving

8.1. Inleiding	90
8.2. Beschrijving van het onderzochte wetgevingsterrein; kostenramingen	91
8.3. Evaluatie	96
8.4. Beleidsvarianten	101

Hoofdstuk 9. De vestigings- en openingstijdenwetgeving 109

9.1. Inleiding	109
9.2. Beschrijving van het onderzochte wetgevingsterrein; kostenramingen	109
9.3. Evaluatie	115
9.4. Beleidsvarianten	117

Hoofdstuk 10. Samenvatting beleidsvarianten 130

10.1. Inleiding	130
10.2. Variantenoverzicht	132
10.3. Macro-economische gevolgen van een dereguleringsbeleid	137

Bijlagen

I. Literatuuroverzicht Regulering en Deregulering	139
II. Taakopdracht van de subgroepen	144
III. Onderzoeksverslagen waarvan gebruik is gemaakt bij de evaluatie van de bouwwetgeving.	146
IV. Tekst van art. 3 van de Arbeidsomstandighedenwet	147

Hoofdstuk 1 Inleiding en samenvatting

1.1. Voorgeschiedenis

In de tweede ronde van de heroverwegingsprocedure zijn, evenals in de eerste ronde, enkele onderwerpen ter bestudering aangewezen, die niet betrekking hebben op een samenhangende groep begrotingsposten, maar die veeleer een gemeenschappelijk aspect betreffen van verschillende groepen begrotingsposten. In de tweede ronde waren dat de onderwerpen "privatisering", "specifieke uitkeringen aan lagere overheden" en "wettelijke voorschriften in verband met de economische ontwikkeling".

Bij de voorbereiding van de onderwerpselectie voor de tweede heroverwegingsronde heeft enige aarzeling bestaan ten aanzien van de keus van het laatstgenoemde onderwerp.

"Deregulering" - waarnaar de wat wijddopige uitdrukking van het Regeringsbesluit verwijst - is in Nederland een betrekkelijk nieuw onderwerp. Nog niet eerder hebben ambtelijke of wetenschappelijke werkgroepen erover gerapporteerd. Ook bestaat er nauwelijks Nederlands wetenschappelijk onderzoek naar de specifiek economische aspecten van wettelijke voorschriften. Het enige bestaande rapport dat - mede - op deze problematiek betrekking heeft is het rapport "Kosten en macro-economische gevolgen van het voorgenomen Milieubeleid" (Bijl. Hand. T.K. 1980-'81 16495 nr. 2)¹). Daarnaast heeft de werkgroep, vooral in de theoretisch georiënteerde hoofdstukken van het rapport, gebruik kunnen maken van de internationale, vooral Amerikaanse wetenschappelijke literatuur²). In de Verenigde Staten staat "deregulation" sedert enige jaren sterk in de belangstelling als onderwerp van

1) De werkgroep heeft geconstateerd dat dit rapport originele en waardevolle beschouwingen en analyses bevat, waarvan zij, incidenteel, dankbaar gebruik heeft gemaakt.

2) Een literatuuroverzicht inzake regulering en deregulering dat ten behoeve van de werkgroep is opgesteld, is opgenomen in bijlage I.

economisch onderzoek. Er is daar inmiddels een vrij uitgebreide literatuur opgebouwd die voor een deel betrekking heeft op universeel toepasbare begrippen en beschouwingswijzen.

Voor het overige heeft de werkgroep op eigen kompas moeten varen¹). Dit was gezien de randvoorwaarden waaronder zij moest werken geen eenvoudige opgave.

Met name de toebemeten tijd van nauwelijks 3 maanden werd gezien de aard van het onderwerp, als knellend ervaren. Dit klemde in het bijzonder omdat de werkgroep niet wilde volstaan met het formuleren van een nadere probleemstelling of met aanbevelingen voor de opzet van toekomstig onderzoek, maar reeds zelf een eerste bijdrage wilde leveren tot evaluatie vanuit economisch gezichtspunt van concrete wettelijke voorschriften. Zij meende dat op die wijze het belang van dereguleringsonderzoek en voortzetting van de beleidsinspanningen op dit terrein het beste kan worden aangetoond.

"Zij die het labirint niet betreden, kunnen er ook niet in verdwalen" (J. Greshof). De Regering heeft het labirint doen betreden. De werkgroep heeft getracht niet te verdwalen.

1.2. Definitie van Deregulering

Teneinde een logische begripsvoorziening inzake het vraagstuk van deregulering te bevorderen is het gewenst om "deregulering" te omschrijven als "afschaffing of beperking van regulering".

Het begrip "regulering" komt aldus centraal te staan. De werkgroep heeft dit begrip wat enger gedefinieerd dan in sommige standaardpublicaties is geschied namelijk als volgt:

¹)Zij werd daarbij gesteund door twee niet-ambtelijke deskundigen, die deel hebben uitgemaakt van de werkgroep: prof. dr. J.J.M. Ritzen, hoogleraar onderwijseconomie van de Katholieke Universiteit Nijmegen en prof. dr. J.J. van Duyn, hoogleraar economie aan de Interfaculteit Bedrijfskunde te Delft.

Regulering is het vaststellen door overheidsorganen van ge-
of verbodsbepalingen die - mede - gericht zijn tot huishou-
dingen in de marktsector van de economie.

Bij deze omschrijving kunnen de volgende kanttekeningen
worden gemaakt:

- a. "Regulering" is enger dan "wettelijk voorschrift". Onder
meer vallen buiten het reguleringsbegrip:
 - voorschriften die betrekking hebben op subsidies, uit-
keringen, heffingen, tarieven of overdrachten van en
aan overheidslichamen in natura¹)
 - voorschriften die betrekking hebben op de sanctionering
en handhaving van andere rechtsregels ("secundaire
rechtsregels" waaronder het grootste deel van het mate-
riële strafrecht alsmede het burgerlijk procesrecht,
het administratief procesrecht en strafprocesrecht
vallen)
- b. Regulering geschiedt door middel van een wettelijk voor-
schrift en is derhalve een vorm van actief ingrijpen door
de overheid. Regulering komt niet tot stand door ontwik-
keling van gewoonterecht maar door een legislatieve han-
deling. Regulering is een vorm van instrumenteel gebruik
van het recht.
- c. Regulering stelt grenzen aan de beslissingsvrijheid van
marktpartijen, in het bijzonder van productiehuishoudin-
gen, en beïnvloedt derhalve de allocatie en distributie
van economische goederen. Reguleringen zijn op te vatten
als allocatie- en distributieregels, en kunnen evenals de
regels betreffende de afbakening van de collectieve en
marktsector ("privatisering" c.q. "collectivisering"),
betreffende de afbakening tussen de overheidslichamen
onderling (centralisatie c.q. decentralisatie) en betref-
fende prijssubsidiëring ("toepassing van de profijtge-
dachte") zinvol worden bestudeerd vanuit principes van
efficiënte allocatie en gewenste inkomensverdeling.

¹ Behalve een theoretische heeft de uitsluiting van dit
type wettelijke voorschriften ook een pragmatische achter-
grond: met evaluatie daarvan zijn in het kader van de
heroverwegingsprocedure andere werkgroepen belast.

1.3. Aard, opzet en beperkingen van het onderzoek

De werkgroep heeft zich primair tweërlei doel gesteld:

1. het in kaart brengen van een aantal belangrijke economische aspecten, vooral op het terrein van effecten en kosten, die aan reguleringen kunnen worden onderscheiden
2. het evalueren van een aantal concrete Nederlandse reguleringen op basis van het ontwikkelde conceptuele en analytische kader.

Omdat het onderzoek werd uitgevoerd binnen de heroverwegingsprocedure, heeft de werkgroep zich daarnaast bezig gehouden met enkele meer beleidsmatige aspecten van de dereguleringsproblematiek. Hiertoe kunnen worden gerekend:

1. het ontwikkelen van beleidsvarianten terzake van de onderzochte wettelijke voorschriften strekkende tot afschaffing of terugdringing van regulering
2. het in kaart brengen van de economische en overige effecten van deze beleidsvarianten alsmede de eruit voortvloeiende kostenbesparingen
3. het formuleren van enkele uitgangspunten met betrekking tot een dereguleringsbeleid van de Rijksoverheid voor de komende jaren.

Tenslotte heeft de werkgroep enkele aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot de toekomstige aanpak van onderzoek en beleidsontwikkeling terzake van deregulering.

Teneinde deze doelen zo goed mogelijk te verwezenlijken, heeft de werkgroep vier subgroepen ingesteld die case-studies hebben verricht betreffende vier concrete terreinen van regulering.¹⁾ Deze subgroepen hebben gewerkt op basis van een door de werkgroep opgestelde taakopdracht en zich in het bijzonder bezig gehouden met de evaluatie van concrete wettelijke voorschriften, de ontwikkeling van beleidsvarianten en het in beeld brengen van de effecten van deze beleidsvarianten en de eruit voortvloeiende kostenbesparingen. De (hoofd)werkgroep heeft zich bezig gehouden met

¹⁾De subgroep-rapporten zijn op aanvraag verkrijgbaar bij het Centraal Secretariaat Heroverweging van het Ministerie van Financiën.

de theoretische verkenningen inzake regulering en deregulering, met de samenvatting van de rapporten van de subwerkgroepen en met het opstellen van aanbevelingen voor een samenhangend dereguleringsbeleid.

Ook heeft de (hoofd)werkgroep de activiteiten van de subgroep begeleid en tussen-resultaten van kritisch commentaar voorzien.

Uit de randvoorwaarden waaronder de werkgroep haar taak moest vervullen vloeiden onder meer de volgende beperkingen voort:

1. De werkgroep heeft zich alleen bezig gehouden met reguleringen die zich richten tot produktiehuishoudingen maar die niet uitsluitend betrekking hebben op een specifieke bedrijfstak.
2. De werkgroep heeft zich, behoudens in de gevallen vermeld in par. 1.6. (overeenkomsten en met betrekking tot de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden) niet bezig gehouden met het privaatrecht.¹⁾
3. De werkgroep heeft slechts een viertal concrete terreinen van wetgeving in het onderzoek kunnen betrekken. De wijze waarop deze vier terreinen zijn geselecteerd is vermeld in par. 1.6. en nader verantwoord in hoofdstuk 5. Ofschoon daarbij mede gestreefd is naar een zekere spreiding naar type, en naar relevantie uit macro-economisch gezichtspunt, moeten deze onderzoeken toch worden gezien als case-studies en niet als een poging om een totaalbeeld van de regulering van de marktsector op te bouwen.

Op het onderzoeksterrein van iedere subgroep moest opnieuw een selectie worden gemaakt met betrekking tot de te evalueren voorschriften en onderdelen van deze voorschriften; iedere subgroep heeft gerapporteerd inzake de wijze waarop de selectie heeft plaats gevonden; dit is weergegeven in de inleidende paragrafen van de hoofdstukken 6 t/m 9.

¹⁾De beperking is om pragmatische redenen formeel geformuleerd. Materieel is van belang of wettelijke voorschriften betrekking hebben op eigendom en andere zakelijke rechten (inclusief de wijze waarop deze rechten in andere handen kunnen overgaan) dan wel beperkingen stellen aan het economisch proces (d.w.z. aan het productieproces of de kwaliteit, het gebruik of de prijszetting van produkten en productiefactoren).

3. De taakopdracht van de subgroepen was vooral gericht op de evaluatie van concrete reguleringen en het in kaart brengen van de kosten en effecten van beleidsvarianten. Het daartoe door de werkgroep ontwikkelde conceptuele en analytische kader heeft bij de uitvoering van de taakopdracht slechts beperkte toepassing kunnen vinden. Oorzaak hiervan was enerzijds dat de desbetreffende notities en richtlijnen van de werkgroep pas beschikbaar kwamen halverwege de werkzaamheden van de subgroepen en anderzijds het ontbreken van voldoende tijd, mankracht en bestaande gegevens. In het bijzonder zijn vrijwel geen kwantitatieve resultaten beschikbaar gekomen. Het nut van de theoretische verkenningen van de werkgroep bestaat dan ook voor een groot deel in het toekomstig gebruik ervan.

1.4. Het macro-economisch belang van deregulering

De belangstelling die binnen de economische wetenschap is ontstaan voor het verschijnsel "regulering" houdt verband met de opkomst van de zgn. "supply-side"-benadering. Kenmerkend voor deze benadering is dat zij in tegenstelling tot de Keynesiaanse en neo-Keynesiaanse benadering gericht is op een verklaring van verschijnselen van economische stagnatie vanuit belemmeringen die inwerken op het aanbodgedrag van de economische subjecten. Terwijl de (neo-)Keynesiaanse conjunctuurpolitiek deze verschijnselen vooral probeert te bestrijden door stimulering van de bestedingen, tracht de supply-side-politiek dit vooral te doen door het wegnemen van aanbod-restricties. In de meeste supply-side literatuur wordt aangenomen dat de hoge collectieve lastendruk, met name voorzover deze een kostenverhogend effect heeft (loon- en inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en sociale verzekeringspremies), alsmede reguleringen, de voornaamste aanbodbelemmerende factoren zijn in hoog ontwikkelde industriële landen¹).

¹) De werkgroep heeft bespeurd dat de supply-side benadering in de economische theorie soms in verband wordt gebracht met een bepaalde politieke stroming ("nieuw rechts"). Zij wijst er op dat hiertoe geen aanleiding bestaat omdat zowel in het buitenland als in Nederland recentelijk in alle sectoren van het politieke spectrum aanbod-gerichte denkbelden zijn opgebloeid.

Ofschoon de werkgroep zich ervan bewust is dat positieve effecten die van deregulering uit kunnen gaan op de werkgelegenheid en de economische groei nog met allerlei onzekerheden zijn omgeven, meent zij niettemin dat, gelijktijdig met fundamenteel, theoretisch en empirisch onderzoek, ook meer praktisch gericht onderzoek naar dereguleringsmogelijkheden geëntameerd moet worden. Tot dit laatste beoogt zij in dit rapport een aanzet te geven.

Het macro-economische belang van deregulering is gelegen in een verbeterde werking van het prijsmechanisme. Enigszins gestileerd zou men kunnen zeggen dat het uitgangspunt van de Keynesiaanse gedachtengang is dat de slechte werking van het prijsmechanisme - met name de geringe neerwaartse flexibiliteit van lonen en prijzen - in het macro-economisch beleid erkend en aanvaard moet worden¹⁾ en dat het uitgangspunt van de supply-side benadering is dat deze slechte werking verbeterd moet worden, onder meer door de verstarrende werking die uitgaat van (overbodige) wettelijke voorschriften te verminderen. De macro-economische effecten van deregulering komen volgens deze benadering in het bijzonder op vier wijzen tot stand:

1. Deregulering leidt tot vermindering van de kosten van productiehuishoudingen. Dit betreft in de eerste plaats reguleringen die (exploitatie van) bepaalde investeringen voorschrijven, bijv. in milieubeschermdende apparatuur, of in voorzieningen ter bevordering van de arbeidsveiligheid. In de tweede plaats vallen hieronder reguleringen die het gebruik van bepaalde intermediaire goederen en diensten of grond- en hulpstoffen voorschrijven bijv. zwavelarme kolen of beschermingsmiddelen. In de derde plaats kan men denken aan reguleringen die bepaalde procedures voorschrijven - bijv. overleg over het veiligheidsrapport in de arbeidsomstandighedencommissie van de ondernemingsraad of het aanvragen van een bouwvergunning alvorens tot bouwactiviteiten kan worden overgegaan. Deze kosten worden overeenkomstig een in de Miljoenennota 1982 geïntro-

¹⁾ In de klassieke en neoklassieke economische theorie werd uitgegaan van volledige prijsflexibiliteit.

duceerde term wel aangeduid als "verborgen beleidskosten" omdat het hierbij gaat om lasten die de overheid aan het bedrijfsleven oplegt en die niet worden verantwoord op de Rijksbegroting¹).

2. Deregulering leidt rechtstreeks tot grotere flexibiliteit van het aanbod voorzover reguleringen rechtstreeks tot verstarring van het aanbod leiden, bijv. doordat eisen aan het product worden gesteld of doordat allerlei procedures moeten worden doorlopen voordat een activiteit daadwerkelijk kan worden aangevat.
3. Deregulering leidt tot concurrentiebevordering voorzover in de bestaande regulering concurrentierestricties besloten liggen. Daarbij is van belang dat de concurrentiebelemmerende werking niet bedoeld behoeft te zijn. Concurrentiebeperking is bijv. geen doel maar wel een effect van de vestigingswetgeving en van het voorgeschreven distributieplanologisch onderzoek bij de voorbereiding van een bestemmingsplan.
4. Tenslotte kan als gunstig effect van deregulering worden gewezen op de vermindering van de kosten van uitvoering en handhaving van de regulering die op het overheidsbudget drukken. Hieruit kan vermindering van het financieringstekort of van de collectieve lastendruk resulteren.

1.5 Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat

De sterke uitbreiding van de regulering van de marktsector van de economie houdt nauw verband met de opkomst van de verzorgingsstaat. Reguleringen zijn veelal tot stand gekomen ter bescherming van groepen in de bevolking die bij een ongebreidelde werking van marktkrachten mogelijkteerwils onevenredig in hun belangen zouden worden geschaad.

Dit motief ligt ook ten grondslag aan vele andere overheidsprogramma's die kenmerkend zijn voor de verzorgingsstaat.

¹) Voorzover deze kosten betrekking hebben op voorzieningen die ook door de overheid zelf tot stand gebracht zouden kunnen worden - zonder daarbij van wettelijke voorschriften gebruik te maken - hebben ze tevens het karakter van "off-budget-expenditure".

Mede onder invloed van de economische crisis tekent zich recentelijk een zekere heroriëntatie af omtrent de fundamenteën van de verzorgingsstaat¹⁾. Deze heroriëntatie heeft mede betrekking op het denken over de doelstellingen van en motieven voor overheidsregulering.

Concrete doelstellingen van reguleringen betreffen doorgaans de bescherming van (een groep) consumenten, werknemers of producenten. Aanleiding tot deze wettelijke bescherming is het feit dat de onvolkomen werking van het prijsmechanisme de betrokkenen onvoldoende vrijheid biedt om zich aan door hen als schadelijk ondervonden situaties te onttrekken. Stadsbevolkingen wonen niet - geheel - vrijwillig in een lawaaierige omgeving en een vervuilde atmosfeer. Werknemers werken niet - geheel - vrijwillig met gevaarlijke stoffen. Etc.

Het is mogelijk om concrete doelstellingen van reguleringen economisch te typeren. Men spreekt dan van economische motieven voor regulering. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen motieven gericht op het opheffen van onvolkomenheden in de marktwerking - zgn. "markt-conforme" motieven - , zoals bestrijding van economische machtsvorming en monopolistische prijszetting en voorkoming van negatieve externe effecten (bijv. milieuvervuiling), en motieven gericht op de realisering van situaties die ook een ideaal werkend prijsmechanisme nooit zou kunnen voortbrengen - zgn. "niet-markt-conforme" motieven -. De laatste categorie heeft betrekking op autonome (concrete) doelstellingen van de overheid die los staan van de voorkeuren van individuen. Het gaat hierbij

1) Er zijn de laatste jaren vele publicaties verschenen waarin de problematiek van de "wankelende verzorgingsstaat" centraal staat. Tot de meest belangwekkende behoren: J.A.A. van Doorn, C.J.M. Schuyt (eds.), De stagnerende verzorgingsstaat, Meppel 1978, Boom; H. Daudt, E. van der Wolk (eds.) Bedreigde democratie, Intermediair 13-1-'78 p. 1-37; D.J. Wolfson J. Pen, e.a., Overlevingskansen van de verzorgingsstaat, preadviezen voor de Nederlandse Vereniging voor Staatshuishoudkunde, Leiden 1981, Stenfert Kroese. Een goed internationaal overzicht met veel vergelijkend cijfermateriaal biedt de OESO-publicatie "The Welfare State in Crisis", Parijs 1981, OESO.

met name om de stimulering of afremming van het gebruik van bepaalde goederen en diensten - de zgn. "(de)merit-goederen" - en om beïnvloeding van de inkomensverdeling.

De heroriëntatie omtrent de uitgangspunten van de verzorgingsstaat die zich thans voordoet, heeft niet alleen betrekking op de voorzieningen die de overheid zelf verstrekt - met name het stelsel van sociale zekerheid en dat gedeelte van de voorzieningen in de sfeer van gezondheidszorg, onderwijs en sociale zorg, dat primair een beschermende functie vervult - maar ook op het regulerend overheidsingrijpen in de marktsector. In beide sectoren van het voor de verzorgingsstaat kenmerkende overheidsoptreden richt zich deze heroriëntatie, naar de indruk van de werkgroep, vooral op de zin van de "autonome overheidsdoelstellingen". De bezwaren die verbonden zijn aan overheidsingrijpen op basis van deze doelstellingen doen zich bij regulering wellicht nog sterker gelden dan bij hantering van andere, bijv. financiële, instrumenten. Bij regulerend ingrijpen heeft de burger immers geen (legale) mogelijkheid meer om zich aan de door de overheid gewenste situatie te onttrekken ook indien hij daarvoor een prijs wil betalen. Het paternalistisch karakter van deze reguleringen wekt bij toenemende mondigheid en weerbaarheid van de burgers toenemende weerstand op. Dit geldt wellicht in mindere mate voor reguleringen die hoofdzakelijk een inkomensbeschermende functie hebben maar de vraag rijst wel of, gezien de hiervoor genoemde macro-economische effecten, regulering in deze gevallen het meest in aanmerking komende instrument is.

De bezwaren verbonden aan niet-marktconforme reguleringsmotieven klemmen temeer indien deze motieven de basis vormen voor stelsels van wetgeving die zich voortdurend uitbreiden. De indruk bestaat dat uitbreiding van wetgeving een proces is dat niet alleen bepaald wordt door duurzame en afgewogen keuzen van besluitvormende organen, maar evenzeer door de politieke waan van de dag, processen van coalitievorming en een voortdurend streven naar verfijning en vervolmaking door

ambtenaren en belanghebbenden. Dit kan leiden tot situaties van overregulering en bureaucratisering die door niemand zijn bedoeld.

Naar het oordeel van de werkgroep is de huidige heroriëntatie op de grondslagen van de verzorgingsstaat in hoge mate relevant voor de meningsvorming ten aanzien van het dereguleringsvraagstuk. Zeker indien de ontwikkeling gedurende de komende decennia zou gaan in de richting van de "waarborgstaat"¹⁾, waarin de overheid zich niet langer ten doel stelt de burgers tegen zich zelf te beschermen en waarin het niet-marktconform gemotiveerde overheidsoptreden zich zou beperken tot waarborging van basisvoorzieningen zouden daaraan verreichende consequenties zijn verbonden voor het denken over regulering. Maar ook indien de ontwikkeling niet zover zou gaan is er ruimte voor deregulering op punten waar de toegenomen mondigheid en weerbaarheid van de burger autonome reguleringsdoelstellingen naar algemeen inzicht minder actueel maakt.

1) Deze ontwikkeling werd bepleit door W. Drees Sr. in een onlangs gehouden radio-vraaggesprek. Ook de term "waarborgstaat" werd bij die gelegenheid door hem gebruikt.

1.6. Juridische aspecten

De werkgroep heeft regulering beschouwd vanuit een economische optiek. Het blijkt dat de economische invalshoek nieuwe en soms verrassende inzichten met betrekking tot de functies van rechtsregels in de samenleving oplevert. Daarnaast behouden echter meer traditionele benaderingen hun waarde.

Een van de vraagstukken die altijd sterk in de belangstelling heeft gestaan in de rechtswetenschap, in het bijzonder in de kring van bestuursrechtelijk geïnteresseerden, is dat van de juridische grondslag van het overheidsoptreden. Er is een nauwe relatie tussen dit vraagstuk en de problematiek van de deregulering. Hoewel hierop in dit rapport niet diep kan worden ingegaan kwam het de werkgroep toch nuttig voor om deze relatie aan te stippen omdat het van belang is dat hieraan in toekomstig dereguleringsonderzoek aandacht wordt besteed.

Het gaat hierbij vooral om twee punten.

In de eerste plaats vraagt het verschijnsel van de "pseudo-wetgeving" de aandacht.

Regulerend overheidsoptreden komt behalve door algemeen luidende wettelijke voorschriften tot stand doordat aan overheidsorganen, in het bijzonder aan executieve organen en ambtenaren, de bevoegdheid wordt verleend in individuele gevallen beslissingen te nemen. Deze beslissingen kunnen volledig gebonden zijn aan wettelijke toepassingscriteria, in welk geval sprake is van "gebonden beschikkingen", of geheel of ten dele worden overgelaten aan de discretie van het betrokken bestuursorgaan, in welk geval sprake is van "vrije" of "niet-gebonden" beschikkingen.

Bij de verlening van vrije beschikkingen ontwikkelt zich doorgaans een vaste bestuurspraktijk die al dan niet wordt neergelegd in "circulaires", "richtlijnen", etc. Bij de "marginale toetsing" waaraan rechtelijke instanties vrije beschikkingen plegen te onderwerpen, is aan deze "pseudo-wetgeving" allengs meer rechtswaarde toegekend. Achtergrond hiervan is dat de figuur van de vrije beschikking steeds

meer wordt toegepast. Kon men in de juridische literatuur van de jaren vijftig nog pleidooien tegenkomen met de strekking dat vrije beschikkingen eigenlijk uit ons rechtssysteem moesten worden uitgebannen omdat zij op gespannen voet zouden staan met de rechtsstaat-gedachte, in de huidige, vooral bestuursrechtelijke, wetgeving, is de vrije beschikking een normale en niet meer weg te denken rechtsfiguur. De rechter heeft zich aan deze uit een oogpunt van gewenste flexibiliteit kennelijk onvermijdelijke ontwikkeling¹⁾ aangepast door via de beginselen van behoorlijk bestuur een steeds grotere rechtswaarde toe te kennen aan pseudo-wetgeving teneinde op die wijze toch nog enige rechtszekerheid aan de burger te verschaffen.

Niet alleen uit juridisch maar ook uit economisch gezichtspunt roept het verschijnsel van de pseudo-wetgeving bedenkingen op. Onduidelijk is veelal wat de bindende kracht van deze regels is, of en in welke gevallen uitzonderingen gemaakt zullen worden en op welke wijze er door verschillende instanties toepassing aan gegeven zal worden. Vaak is pseudo-wetgeving moeilijk toegankelijk of in het geheel niet openbaar. Ofschoon pseudo-wetgeving een vorm van regulerend overheidsoptreden is - het leidt immers tot beschikkingen die in samenhang met de onderliggende materiële wetgeving het karakter van ge- en verbodsbepalingen hebben - bestaat er doorgaans onduidelijkheid omtrent de inhoud van de voorschriften. Dikwijls is er daardoor ook weinig te zeggen over de kosten ervan. Productiehuishoudingen moeten in hun beleid dan een onzekerheidsfactor incalculeren die op zich zelf sterk kostenverhogend werkt. Deregulering kan in dit licht ook het karakter hebben van het afschaffen van discretionaire beschikkingsbevoegdheid c.q. het omzetten ervan in gebonden beschikkingsbevoegdheid door het wettelijk vastleggen van toepassingscriteria²⁾.

1) De nieuwe - nog niet ingevoerde - Arbeidsomstandighedenwet kent bijvoorbeeld in ruime mate beschikkingsbevoegdheid toe aan de Arbeidsinspectie. Dit biedt de mogelijkheid om in te spelen op de steeds snellere veranderingen in techniek en wetenschap alsmede op specifieke bedrijfssituaties.

2) Hierbij zij men op zijn hoede : het omzetten van een vrije beschikkingsbevoegdheid in een gebonden beschikkingsbevoegdheid waarbij de "redelijkheid" en soortgelijke weinig specifieke noties de belangrijkste toepassingscriteria zijn, heeft geen zin aangezien vrije beschikkingen daaraan krachtens de beginselen van behoorlijk bestuur toch al getoetst worden.

Een tweede juridisch aspect van het dereguleringsvraagstuk waarop de werkgroep de aandacht vestigt betreft het gebruik van privaatrecht door de overheid. Ook dit verschijnsel heeft al geruime tijd de aandacht van bestuursjuristen¹⁾. Een van de manifestaties ervan waarmee de werkgroep tijdens haar werkzaamheden enkele malen werd geconfronteerd is het afsluiten van overeenkomsten door bestuursorganen die zelf niet over wetgevingsbevoegdheid beschikken, maar wier medewerking voor een bepaalde handeling noodzakelijk is. Op deze wijze kunnen ge- en verbodsbepalingen anders dan krachtens wettelijk voorschrift aan burgers worden opgelegd. Voorbeelden zijn bouwvoorschriften in leveringsvoorwaarden van openbare nutsbedrijven en contraprestatiebedingen in overeenkomsten met betrekking tot bestemmingsplannen en bouwvergunningen. Ofschoon in deze gevallen geen sprake is van "wettelijke voorschriften" in formele zin meende de werkgroep er, gezien de economische optiek van haar onderzoek, goed aan te doen deze privaatrechtelijke bepalingen mede in de beschouwing te betrekken en de dereguleringsvarianten mede op terugdringing van deze vorm van overheidsop treden te richten.

1.7. Selectie van wetgevingsterreinen

Alvorens de werkgroep met haar werkzaamheden is begonnen, heeft op het Ministerie van Financiën een vooronderzoek plaats gevonden waarin een overzicht is opgesteld van de belangrijkste wettelijke voorschriften die onder de definitie van regulering vallen.²⁾

Aan de hand van vijf criteria is vervolgens een selectievoorstel met betrekking tot de uit te voeren case-studies opgesteld. Deze criteria waren:

-
- 1) Een recente dissertatie waarin deze problematiek centraal staat is N.S.J. Koeman, Bestemmingsplan en privaatrecht, Deventer 1979, Kluwer.
 - 2) Dit overzicht is opgenomen in par.2.1.2. van dit rapport.

- a. de omvang van de veroorzaakte netto verborgen beleidskosten
- b. de omvang van de veroorzaakte kosten van uitvoering en handhaving
- c. taxeerbaarheid van netto verborgen beleidskosten
- d. de aanwezigheid van mogelijkheden voor beleidsvarianten met substantiële netto positieve werkgelegenheidseffecten
- e. de aanwezigheid van mogelijkheden voor beleidsvarianten leidend tot een psychologische klimaatsverbetering in het bedrijfsleven.

Naast deze min of meer objectief toepasbare criteria is gebruik gemaakt van een politiek criterium. Hierbij is een inschatting gemaakt van de reële behoefte aan beleidsvarianten in het kader van een brede en fundamentele politieke discussie over een te voeren dereguleringsbeleid.

Het selectievoorstel is geïncorporeerd in het voorstel met betrekking tot de onderwerpen voor de tweede ronde van de Heroverwegingsprocedure en door de Ministerraad aanvaard. Geselecteerd zijn:

- 1. de bouwwetgeving (inclusief ruimtelijke ordening)
- 2. de arbeidsomstandighedenwetgeving
- 3. de prijs- en economische mededingingswetgeving
- 4. de vestigings- en winkelsluitingswetgeving.

1.8. Beleidsvarianten

De subgroepen hebben een nadere selectie uitgevoerd met betrekking tot de aan evaluatie te onderwerpen voorschriften op het toegewezen wetgevingsterrein en op basis van de taakopdracht doelstellingen geïnventariseerd, effecten beschreven en kostenramingen opgesteld. Ook hebben zij vergelijkingen uitgevoerd met buitenlandse stelsels en overlappingsen tussen voorschriften geïdentificeerd. Op basis van deze evaluatie hebben zij vervolgens beleidsvarianten ontwikkeld en daarvan de kosten en effecten beschreven.

De ontwikkelde varianten kunnen worden onderscheiden in hoofdvarianten en subvarianten. De subvarianten betreffen verschillende uitwerkmogelijkheden van de hoofdvarianten. Soms gaat het daarbij om mogelijkheden met betrekking tot de vergaandheid van deregulering, soms om mogelijkheden die gebaseerd zijn op een verschillende aanpak van de deregulering.

In de door de subgroepen ontwikkelde beleidsvarianten kunnen 17 hoofdvarianten worden onderscheiden. Dit zijn:

1. Globalisering bestemmingsplan.
2. Selectieve toepassing bestemmingsplan.
3. Deregulering bouwvergunning
4. Structurering vooroverleg bouwvergunningenprocedure.
5. Invoering borgsom bij beroep in bouwprocedures.
6. Unificatie leveringsvoorwaarden openbare nutsbedrijven.
7. Beperking Bedrijfsgeneeskundige Dienst-verplichtingen.
8. Verbodsstelsel mededingingswetgeving.
9. Sectoren - mededingingswetgeving.
10. Achterwege laten van voorgenomen wijzigingen in de Wet Economische Mededinging.
11. Terugdringing prijsregulering.
12. Deregulering winkelsluiting.
13. Vereenvoudiging winkelsluitingsregulering.
14. Deregulering Bedrijfsvestiging.
15. Verlaging bedrijfsvestigingseisen.
16. Vereenvoudiging toepassing Vestigingswet Bedrijven en Vestigingswet Detailhandel.
17. Terugdringing regulering uitverkopen.

Elk van deze hoofdvarianten laat zich op verschillende wijzen uitwerken. Ook de "subvarianten" die op deze wijze ontstaan, zijn dikwijls nog weer samengesteld uit verschillende "elementen". De elementen van de subvarianten zijn beschreven in de hoofdstukken 6 t/m 9¹⁾. De hoofdvarianten en subvarianten zijn vermeld in hoofdstuk 10.

¹⁾Sommige elementen van ondergeschikte betekenis die voorkomen in de rapporten betreffende de case-studies, zijn niet opgenomen.

1.9. Macro-economische gevolgen van een dereguleringsbeleid

De werkgroep heeft niet willen volstaan met het presenteren van een overzicht van varianten, kosten en effecten, maar ook een begin willen maken met de gedachtenontwikkeling over een op te zetten dereguleringsbeleid. Stelsels van wetgeving die in de loop van decennia zijn opgebouwd kunnen niet in enkele maanden worden gesaneerd zonder dat aan wezenlijke waarborgen die daarin besloten liggen, afbreuk wordt gedaan of groepen in de bevolking ernstig worden geschaad. Een consistent, meerjarig, dereguleringsbeleid waarin mede aandacht wordt gegeven aan adequate compensatieprogramma's ter neutralisering van herverdelingseffecten is daartoe noodzakelijk. De werkgroep is van mening dat een dergelijk beleid in beginsel van tijdelijke aard zou dienen te zijn. Zij denkt daarbij in termen van enkele jaren.

In deze periode zouden, op basis van nader te formuleren uitgangspunten, periodiek pakketten van dereguleringsvoorstellen aan Regering en Parlement kunnen worden voorgelegd. Een dergelijk samenhangend beleid zou moeten leiden tot een snelle en doeltreffende stroomlijning en terugdringing van de meest knellende reguleringen, tot een inperking van bureaucratische uitwassen en tot een psychologische klimaatsverbetering in het bedrijfsleven. Daarnaast zouden overeenkomstig de aanbevelingen in par. 1. 10. voorzieningen getroffen moeten worden om ook op langere termijn het regulerend overheidsoptreden beter te beheersen.

De werkgroep is van mening dat een eerste pakket van dereguleringsvoorstellen als hiervoor bedoeld reeds thans kan worden samengesteld op basis van de in dit heroverwegingsonderzoek ontwikkelde beleidsvarianten.

Afhankelijk van de uitgangspunten die gekozen worden voor het te voeren dereguleringsbeleid zal een dergelijk pakket meer of minder vergaande dereguleringsvarianten kunnen bevatten.

De werkgroep heeft getracht zich een voorstelling te maken van de geaggregeerde effecten van een dergelijk eerste pakket voor de Nederlandse economie.

Aangezien de subwerkgroepen weinig kwantitatieve resultaten hebben opgeleverd kan een zodanig beeld niet meer zijn dan een "informed guess" in het licht van theoretische veronderstellingen, daarvan afgeleide hypothesen en hoofdzakelijk buitenlands empirisch onderzoek. De werkgroep acht op basis hiervan, een substantiële toename van het nationaal inkomen - waarvan de omvang afhankelijk is van het gekozen pakket - in het jaar dat volledige implementatie zal zijn geëffectueerd mogelijk. Dit kan leiden tot additionele werkgelegenheid in de orde van vele duizenden arbeidsplaatsen. Indien een vergaande variant inzake de Winkelsluitingswet wordt opgenomen in het pakket is daarnaast een aanzienlijk substitutie-effect van volledige banen naar deeltijdbanen te verwachten.

1.10. Aanbevelingen voor verder onderzoek

De werkgroep heeft zich tevens bezonnen op concrete aanbevelingen voor de voortzetting van het dereguleringsonderzoek vanuit de Rijksoverheid.

Zij adviseert tot een drieledige aanpak.

In de eerste plaats zou in het kader van een samenhangend meerjarig dereguleringsbeleid als geschetst in par. 1.9. de eerste inventarisatie van kosten, effecten en onderzoeksproblemen zoals tijdens het thans afgesloten onderzoek heeft plaatsgevonden in de case-studies, uitgebreid kunnen worden tot andere terreinen van wetgeving. Naar het oordeel van de werkgroep kan dit op korte termijn zinvol geschieden in een volgende ronde van de Heroverwegingsprocedure, zeker indien, zoals in het voornemen ligt, de onderzoeksperiode per ronde wordt uitgebreid tot $\pm$ 9 maanden.

De selectie van wetgevingsterreinen die in dit vervolgonderzoek betrokken moeten worden, zou voornamelijk moeten geschieden in het licht van de knellendheid, uit een oogpunt van economische effecten, van de betrokken stelsels van wetgeving en in een zorgvuldige procedure moeten worden voorbereid.

Ook ware in dit vervolgonderzoek specifiek aandacht te besteden, eventueel door het instellen van daarop gerichte subgroepen, aan de problematiek van overlappende wetgevings-terreinen (zie par. 5.4. voor meer hierover).

In de tweede plaats acht de werkgroep het van belang dat ook op langere termijn in het begrotingsbeleid het off-budget-expenditure karakter van reguleringen beter tot zijn recht komt. Daartoe ware jaarlijks aan ieder begrotingshoofdstuk een bijlage toe te voegen waarin de verborgen beleidskosten van de onder het betrokken departement ressorterende reguleringen worden geraamd. Hoofdstuk 3 van dit rapport biedt een eerste aanzet tot de opbouw van de daartoe nodige know-how.

In de derde plaats zou het beginsel moeten worden ingevoerd dat ieder nieuw reguleringsprogramma dat in de vorm van een wet of AMvB aan Staten-Generaal en/of Raad van State wordt voorgelegd, vergezeld moet gaan van een meerjarige maatschappelijke kosten-baten-analyse waarin zowel de verborgen beleidskosten als de kosten die op overheidsbudgetten zullen drukken worden opgenomen. Op korte termijn kan het Ministerie van Financiën assistentie verlenen bij het opstellen van deze analyses. Op langere termijn moeten de departementen deze deskundigheid zelf opbouwen en kan de bedoelde kosten-baten-analyse verplicht worden gemaakt. Bij de uitwerking van dit systeem kan lering worden getrokken uit de ervaringen in de USA waar een soortgelijke verplichting recentelijk is ingevoerd.

1.11. Opzet van het rapport

In het vervolg van dit rapport zullen achtereenvolgens aan de orde komen:

- a. de doelstellingen en economische motieven voor regulering en de achtergronden van de uitbreiding ervan als bedoeld in par. 1.5 (Hoofdstuk 2).

- b. de micro-en macro-effecten van regulering; voor wat betreft de macro-effecten zal de nadruk daarbij liggen op het economische gezichtpunt zoals geschetst in par. 1.4. (Hoofdstuk 3)
- c. de kosten van reguleringen zowel voor de productiehuishoudingen in de marktsector als voor de overheid als bedoeld in par. 1.4. (Hoofdstuk 4)
- d. een nadere verantwoording van de selectie en de aanpak van de case-studies (Hoofdstuk 5)
- e. een samenvatting van de rapporten van de subgroepen (Hoofdstuk 6 t/m 9)
- f. een samenvatting van de door de subgroepen ontwikkelde beleidsvarianten en de beschreven macro-economische effecten daarvan, alsmede een beschouwing omtrent een samenhangend meerjarig dereguleringsbeleid en de consequenties van de implementatie van een eerste daartoe strekkend beleidspakket voor de nederlandse economie (Hoofdstuk 10).

Hoofdstuk 2. Oorzaken van en motieven voor regulering

2.1. Achtergronden van de uitbreiding van regulering

2.1.1. Van nachtwakerstaat naar verzorgingsstaat

Ofschoon er in de ontwikkeling van de collectieve sector in het begin van de zestiger jaren sprake is van een trendbreuk, kan men niet zeggen dat de verzorgingsstaat een verschijnsel is van de laatste twee decennia. Veeleer kan worden geconstateerd dat de overgang van de "nachtwakerstaat" naar de verzorgingsstaat zich vanaf het eind van de negentiende eeuw tot heden geleidelijk heeft voltrokken.

Vanuit economische optiek kunnen in deze geleidelijke ontwikkeling onder meer de volgende vier aspecten worden onderscheiden:

1. Een geleidelijke verschuiving van voorzieningen van de marktsector naar de collectieve sector (onderwijs, openbaar vervoer, kunst, etc.) en daarmee gepaard gaande toeneming van de collectieve lastendruk.
2. Toevoeging van steeds nieuwe voorzieningen aan het bestaande pakket dat in de collectieve sector ter beschikking wordt gesteld (sociale zekerheid, studiefinanciering, ruimtelijke ordening, verzorgingsstructuur onderwijs, etc.), en daarmee gepaard gaande toeneming van de collectieve lastendruk.
3. Een geleidelijke verschuiving binnen het collectieve voorzieningenpakket van zuiver collectieve goederen naar inkomensoverdrachten en individuele goederen.
4. Een geleidelijke toeneming van de regulering van de marktsector.

Ten aanzien van de eerstgenoemde drie aspecten van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat bestaat een vrij

nauwkeurig beeld¹⁾). Voor wat betreft de eerste helft van deze eeuw is gebleken dat sprake is van trendbreuken en duidelijke versnellingen van de ontwikkeling ten gevolge van WO-I, de economische crisis van de dertiger jaren en WO-II.

Voor wat betreft het aspect van de toenemende regulering is het beeld, althans voor wat Nederland betreft, nog minder duidelijk. Uiteraard hebben juristen wel de geleidelijke ontwikkeling en uitbreiding van het bestuursrecht beschreven, maar een economische beschrijving van deze ontwikkeling in termen van kosten voor de overheid en het bedrijfsleven en effecten op de werking van het marktmechanisme en de realisering van overheidsdoelstellingen ten aanzien van allocatie en inkomensverdeling is niet voorhanden.²⁾ De veranderingen die zich gedurende de eerste helft van deze eeuw hebben voltrokken met betrekking tot de aard en omvang van de regulering van de marktsector kunnen zonder nader historisch en empirisch onderzoek daarom slechts zeer globaal worden getypeerd. In het midden latend of op dezelfde wijze als gebleken is ten aan-

-
- 1) Zie CBS, Zeventig jaar statistiek in tijdreeksen 1899-1969, Den Haag 1970, Staatsuitgeverij, en: CBS, Vijfenzeventig jaar statistiek van Nederland, Den Haag 1975, Staatsuitgeverij. Een overzicht betreffende de ontwikkeling(en) van en binnen de collectieve sector vanaf 1900 biedt: A. Hoogerwerf, De groei van de overheid in Nederland sinds 1900: aspecten van omvang, ontwikkeling, onevenwichtigheid en overbelasting, Bestuurswetenschappen 1977 p. 243-265.
 - 2) In de Verenigde Staten, waar de belangstelling voor regulering als onderwerp van economisch onderzoek reeds enige jaren geleden, in samenhang met de opkomst van supply-side benadering is ontstaan, is inmiddels veel historisch onderzoek gedaan. Een overzicht biedt B.M. Mitnick, Political Economy of Regulation, New York 1980, Col. Un. Pr.

zien van de ontwikkeling van de collectieve uitgaven en lastendruk, sprake is van trendbreuken en versnellingen, kan men constateren dat na WO-II in Nederland een situatie is bereikt die ten opzichte van de situatie aan het eind van de negentiende eeuw de volgende fundamentele verschillen vertoont:

- a. Er is een globale consensus gegroeid met betrekking tot de wenselijkheid van een gemengde economische orde waarin de overheid zich verantwoordelijk stelt voor een basis-welvaartspeil van de gehele bevolking maar waarin voldoende ruimte blijft voor een zelfstandige marktsector. Politieke stromingen die volledige collectivisering of volledige terugdringing van de overheidstaak tot de bescherming van de particuliere eigendom, voorstaan, zijn geslonken tot splintergroeperingen.
- b. Er is een globale consensus gegroeid met betrekking tot de bevoegdheid van de overheid om regulerend in te grijpen in de marktsector van het economisch systeem, niet alleen om misstanden veroorzaakt door structurele marktonvolkomenheden te corrigeren, maar ook om de gezondheid van de marktsector te bevorderen en de allocatiefunctie van het prijsmechanisme te versterken.
- c. Dogmatische tegenstellingen rondom de bevoegdheid van de overheid om in te grijpen in de marktsector van het economisch systeem teneinde eigen overheidsdoelstellingen ten aanzien van allocatie en inkomensverdeling te realiseren zijn geleidelijk veranderd in politieke tegenstellingen met betrekking waartoe compromisvorming mogelijk is.

De aldus gegroeide ideologische convergentie vormde na WO-II het uitgangspunt voor een explosieve ontwikkeling van de wetgeving ten aanzien van vrijwel iedere economische activiteit in de marktsector.

2.1.2. Recente ontwikkelingen in de verzorgingsstaat

De stagnatie in de ontwikkeling van de verzorgingsstaat die zich in de loop van de zeventiger jaren heeft voorgedaan, heeft aanleiding gegeven tot verschillende studies naar de ontwikkeling van de collectieve uitgaven en las-

tendruk sinds WO-II¹⁾). Telkens wordt daarbij de nadruk gelegd op een nieuwe trendbreuk die zich in het begin van de zestiger jaren heeft voorgedaan hoofdzakelijk tengevolge van de snelle uitbouw van het stelsel van sociale zekerheid. Dit leidde tot een toename van de collectieve lasten van 37,3% van het nationale inkomen in 1960 tot 60,1% van het nationale inkomen in 1980.

Ook voor wat betreft de overheidsregulering is sinds het begin van de jaren zestig sprake van een explosieve ontwikkeling. Sindsdien is een vrijwel integrale vernieuwing van de regulerende wetgeving tot stand gekomen. In vele van de "veertien wetsfamilies" (overeenkomende met de veertien departementen van algemeen bestuur) zijn belangrijke nieuwe basiswetten tot stand gekomen die verdere versterking van het regulerend optreden in de marktsector mogelijk hebben gemaakt. De voornaamste aanvulling die hieraan in de zeventiger jaren is gegeven, betreft het terrein van de milieuwetgeving. Naar het zich laat aanzien behoren tot de belangrijkste thans op stapel staande reguleringsprogramma's die hun beslag moeten krijgen in de tachtiger jaren de wetgeving op het gebied van het zgn. specifieke welzijn en de arbeidsomstandighedenwetgeving.

Een globaal overzicht²⁾ van een aantal basiswetten, ingedeeld naar onderwerp waarop bij de regulering het hoofdaccent valt volgt hieronder.

-
- 1) Voor de ontwikkeling van de collectieve sector na WO-II zie o.m. R. Gerritse, De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming, Den Haag 1979, Instituut voor Onderzoek van overheidsuitgaven, R. Gerritse, Publieke uitgaven en nationaal inkomen: de relatieve ontwikkeling in volumetermen, Openbare Uitgaven 1979 p. 125-145, en: F.G. van den Heuvel, J.J. Siegers, De ontwikkeling van de collectieve uitgaven in Nederland, Openbare Uitgaven 1981 p. 64-74.
 - 2) Dit overzicht is gebaseerd op de in par. 1.1. gegeven reguleringsdefinitie en is opgesteld met inachtneming van de in par. 1.2. geformuleerde beperkingen van het onderzoeksterrein. Dit impliceert ondermeer dat alleen wettelijke voorschriften zijn opgenomen die niet uitsluitend op een specifieke bedrijfstak betrekking hebben.

Regulering
betreft:

Regulering van:

	Markt voor produktiefactor	Markt voor product	Productie- proces ¹⁾
Prijszetting	-Loonwet 1970 -Wet minimumloon en minimum va- kantiebijslag 1968 -Besluit niet- CAO-inkomens 1980	-Prijzenwet 1961 -Wet Economische Mededinging 1958	
Hoedanigheid	-Arbeidswet 1919 -Vestigingswet Bedrijven 1954 -Vestigingswet Detailhandel 1971 -Bedrijfsver- gunningenwet 1954 -Wet op de Ruim- telijke Ordening 1962 ²⁾ -Bouwverordenin- gen ²⁾ (gebaseerd op Woningwet 1962 en Gemeen- tewet 1851)	-Warenwet 1935 -Winkelsluitings wet 1951 -Wet op de Ruim- telijke Orde- ning 1962 ²⁾ -Bouwverordenin- gen ²⁾ (gebaseerd op Woningwet 1962 en Gemeen- tewet 1851) -Kaderwet speci- fiek welzijn 1977	-Milieuwetgeving 1970-1982 ³⁾ -Arbeidsomstandig- hedenwet 1981 ⁴⁾ -Wet op de onder- nemingsraden 1971
Gebruiksdwang	-Ontslagwetge- geving (B.W. art. 1639e t/m 1639x) 1953	-Sociale verze- keringswetge- ving 1956-1967	

- 1) Regulering van het productieproces kan worden opgevat als ingrijpen in de hoedanigheid van het product of de productiefactor - het gaat dan in het bijzonder om goederen die niet mogen worden geproduceerd of gebruikt of om de eisen waaraan (het gebruik van) productiefactoren moet(en) voldoen -maar het doet waarschijnlijk minder kunstmatig aan om hiervoor een aparte kolom te reserveren.
- 2) De bouwverordeningen worden vastgesteld door de gemeenteraad. Tezamen met de krachtens de Wet op de Ruimtelijke Ordening gestelde eisen (hoofdzakelijk via het bestemmingsplan) bepalen zij waar en hoe in Nederland wat gebouwd mag worden. Aangezien deze voorschriften zowel de utiliteitsbouw als de woningbouw beheersen zijn ze zowel in de kolom van de markt voor eindproducten als in die van de markt voor productiefactoren opgenomen.
- 3) De Hinderwet dateert van 1875. Met ingang van 1-11-81 is deze wet aanzienlijk gewijzigd en (meer) in overeenstemming gebracht met de moderne milieuwetgeving.
- 4) De Arbeidsomstandighedenwet wordt vermoedelijk vanaf 1983 geleidelijk ingevoerd. Zij vervangt onder meer de Veiligheidswet van 1934.

Het verdient de aandacht dat ter bevordering van de overzichtelijkheid sommige in het schema voorkomende aanduidingen betrekking hebben op een specifieke wet of een specifiek wettelijk voorschrift en andere op een categorie van wetten en/of wettelijke voorschriften.

Elk van de in het schema opgenomen regelingen heeft inmiddels geleid of gaat leiden tot een uitgebreid stelsel van nadere regelingen en besluiten. Zowel het ontstaan van nieuwe basisregelingen als de uitbouw van bestaande basisregelingen wordt behalve door politieke, in sterke mate door ambtelijke belangen beïnvloed.

2.1.3. Regulering en politieke besluitvorming

Onze samenleving draagt, sinds de stagnatie van de economische groei in nog sterkere mate dan daarvoor, het karakter van een zero-sum-society¹).

Reguleringen die het welvaartspeil van bepaalde groepen verhogen, gaan ten koste van het welvaartspeil van andere groepen²).

Pareto-optimale veranderingen (veranderingen waarbij iedereen erop vooruit gaat) bestaan vrijwel niet. Dit geldt ook voor reguleringen die erop gericht zijn om het prijsmechanisme beter te laten functioneren (zoals bijv. de milieuwetgeving of de Wet economische mededinging). Weliswaar leert de economische theorie dat een goed functionerend prijsmechanisme in beginsel Pareto-optimale resultaten oplevert, maar dit geldt alleen ex post: als het prijsmechanisme eenmaal goed functioneert, zijn er geen veranderingen meer mogelijk zonder dat bepaalde groepen erop achteruit gaan. Ex ante moet altijd iemand een prijs betalen om het prijsmechanisme beter te laten functioneren: de monopolist, de vervuiler etc.

Compensatie door de groepen die erop vooruitgaan of uit de

¹)Titel van een recent boek van supply-side-signatuur (L. Thurow, The zero-sum-society, New York 1980, Basic Books).

²)Daarnaast gaat van reguleringen een negatief effect uit op de "totale welvaart" (bijv. in termen van het nationaal inkomen)

algemene middelen is in theorie mogelijk maar in de praktijk veelal niet realiseerbaar of wordt als ongerechtvaardigd beschouwd¹).

Het ontstaan en de uitbouw van reguleringsstelsels laat zich dan ook tot op grote hoogte verklaren als belangenbehartiging door politiek effectieve groepen. Deze groepen kunnen het karakter hebben van pressiegroepen die voor een bepaald deelbelang een zo groot mogelijke politieke steun proberen te verwerven (milieuorganisaties, het "groene front", het "onderwijsfront" etc.) of van gehele bevolkingsgroepen die hun belangen via politieke partijen trachten te verwezenlijken. Het verdient in dit verband de aandacht dat het bestaan van de parlementaire democratie en de meerderheidsregel bij de politieke besluitvorming geen garantie biedt dat reguleringsbeslissingen althans voor een meerderheid van de Nederlanders tot een verhoging van het welvaartspeil leidt. Het verschijnsel van de coalitievorming, waaromtrent zich het inzicht, dankzij een snelle ontwikkeling van de politicologische theorie dienaangaande, de laatste tijd aanzienlijk heeft verdiept, maakt het mogelijk dat kleine minderheden, die sterke belangen hebben bij bestaande of nieuwe reguleringen, hun voorkeuren gehonoreerd zien tegen de belangen van de overgrote meerderheid van de bevolking in.

Daarbij worden argumentaties gehanteerd - meestal overigens te goeder trouw en soms vanuit diep gewortelde ethische overtuigingen - die het doen voorkomen alsof de betrokken reguleringen wel in het algemeen belang zijn. Zo zullen bijvoorbeeld vestigingsbeperkingen die de belangen van

¹) Het aan de milieuwetgeving ten grondslag liggende principe dat "de vervuiler betaalt" is bijvoorbeeld niet Pareto-optimaal in comparatief-statische zin. De vervuiler wordt niet (volledig) gecompenseerd (bijv. door middel van een lump-sum bedrag uit de algemene middelen ter waarde van de gekapitaliseerde toekomstige heffingen die hij zou moeten betalen bij ongewijzigd gedrag) omdat zijn handelwijze, ook al voordat een beter handhavingsmechanisme in de vorm van de milieuwetgeving tot ontwikkeling kwam, wordt beschouwd als inbreuk makend op onze eigendomsrechten.

bestaande ondernemingen in een bedrijfstak beschermen, worden beargumenteerd als gericht op bestrijding van beunhazerij en zo zullen beperkingen in de openingstijden van winkels worden beargumenteerd als gericht op een gedifferentieerd aanbod van distributieve voorzieningen. Bij de bestudering en evaluatie van reguleringen kan het om deze reden van belang zijn om niet alleen aandacht te schenken aan de officiële doelstellingen waarvoor de reguleringen in het leven zijn geroepen maar ook aan de vraag welke groepen in de bevolking voordeel van de reguleringen ondervinden en welke nadeel. Veelal kan de beantwoording van deze vraag een nieuw licht werpen op de werking van een regulering en blijkt die werking betrekkelijk los te staan van de motieven waarvoor de regulering in het leven is geroepen.

2.1.4. Regulering en ambtenaren

Reguleringen komen veelal niet alleen tot stand op grond van politieke druk maar ook op grond van ambtelijke druk. Dit geldt in het bijzonder voor het uitbouwen van stelsels van regulering waarvan de grondslagen reeds in een basiswet zijn gelegd. Dit hangt samen met het feit dat het dagelijks bezig zijn met de betrokken wettelijke voorschriften een zekere vernauwing van het blikveld tot gevolg kan hebben. Daardoor ontstaat de neiging om de regulering steeds verder te perfectioneren. Daarbij komt dat in vele gevallen het lot van ambtelijke apparaten nauw verbonden is met dat van de reguleringen die deze apparaten voorbereiden, uitvoeren, controleren en handhaven.

In het algemeen lijkt het niet onaannemelijk dat er een zekere samenhang bestaat tussen de kosten van uitvoering en handhaving van een regulering en de mate waarin de marktsector van het economisch systeem erdoor beïnvloed wordt, d.w.z. de mate waarin wijziging gebracht wordt in de allocatie van productiefactoren en de distributie van producten zoals die zonder regulering tot stand zou komen. Een dergelijke samenhang zou een belangrijke nieuwe verklaringsmogelijkheid voor de reguleringsproliferatie im-

pliceren. Het ambtelijk streven naar budgetmaximalisatie¹⁾ - al dan niet bewust - zou in die gedachtengang zijn parallel vinden in de maximalisatie van het reguleringseffect. Het is vooral om deze reden dat het bij evaluatie van reguleringen niet alleen van groot belang is om aandacht te besteden aan de verborgen beleidskosten maar ook aan de kosten van uitvoering en handhaving.²⁾

2.2. Motieven voor regulering

2.2.1. Inleiding

De concrete doelstellingen waarvoor reguleringen in het leven worden geroepen hebben betrekking op de bescherming van de belangen van (groepen) consumenten, werknemers en producenten. Deze doelstellingen kunnen zoveel wanneer ze op microsituaties zijn toegesneden als wanneer ze primair op macrovariabelen zijn gericht, economisch worden getypeerd en herleid tot twee categorieën:

- A. marktconforme motieven
- B. niet-marktconforme motieven.

Dit kan worden verduidelijkt aan de hand van een concreet voorbeeld: de officiële doelstellingen van de Winkelsluitingswet zijn sinds de wijziging van 1976:

-
- ¹ De budgetmaximalisatiehypothese - geïntroduceerd in 1971 (in W.A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago 1971, Aldine-Atherton) - heeft in de politicologische theorie inmiddels een soortgelijke positie verkregen als de winstmaximalisatiehypothese in de economische markttheorie. Er is een overstelpende hoeveelheid empirische ondersteuning (zie vooral de publicaties van A. Wildavski).
 - ² Regulering kan overigens ook een alternatief zijn voor overheidsuitgaven. Dit "off-budget-expenditure"-effect van regulering draagt bij tot de macht en immateriële status van de ambtenaar.

1. Beperking van de werktijden van de kleine zelfstandige ondernemer.
2. Garandering dat voor het winkelpersoneel "daadwerkelijk de hand zal worden gehouden" aan de bij de krachtens de Arbeidswet voorgeschreven maximale werktijden.
3. Bevordering van de inachtneming van de zondagsrust.

De doelstellingen 2 en 3 beogen duidelijk om wijziging te brengen in het allocatieproces van productiefactoren zoals dat op basis van volledige consumentensouvereiniteit zou plaatsvinden¹).

Doelstelling 1 daarentegen is gericht op het onmogelijk maken van "openingstijdenconcurrentie". Deze vorm van concurrentie wordt gezien als "destructief" omdat de kleine zelfstandige ondernemer geen "ploegendienst" kan instellen en daardoor hetzij het onderspit delft hetzij gedwongen wordt tot het accepteren van een onredelijke uurvergoeding voor zijn arbeid. In deze gedachte beoogt de Winkelsluitingswet de gezondheid van de markt voor distributieve voorzieningen te beschermen en economische machtsconcentratie in deze markt te bestrijden.²) Hierdoor kan de consumentensouvereiniteit juist zoveel mogelijk tot zijn recht komen.

Ondanks het feit dat officiële doelstellingen van reguleringen meestal slechts van beperkt belang zijn voor de verklaring van het bestaan ervan, is het nuttig om de economische betekenis van deze doelstellingen te analyseren. Hierdoor kan licht worden geworpen op de werkelijke motieven die bij de voorstanders van deze reguleringen een rol spelen - deze kunnen overigens zeer legitiem zijn - en kan de politieke discussie over mogelijke beleidsvarianten op een rationeler niveau gebracht worden.

¹ Voor wat betreft doelstelling 2 gaat het daarbij in feite om de doelstelling van de Arbeidswet. Deze wet, die wellicht in oorsprong hoofdzakelijk marktconform gemotiveerd was (bescherming van de gezondheid en de ontplooiingsmogelijkheden buiten de arbeidstijd van slecht georganiseerde werknemers tegen werkgevers in een veel sterkere machtspositie), heeft thans een belangrijk markt-doorbrekend effect zowel voor wat betreft de werknemer (verbod op vrijwillig overwerk) als voor wat betreft de werkgever (verbod op verplicht overwerk).

² Men kan verschillend denken over de empirische basis van deze argumentatie. Daarom gaat het hier echter niet. Deze officiële doelstelling is duidelijk marktconform.

2.2.2. Marktconforme reguleringsmotieven

In de economische theorie van de regulering wordt onderscheid gemaakt tussen 3 typen van marktconforme reguleringsmotieven:

1. Internalisering van externe effecten.
2. Bestrijding van destructieve competitie.
3. Bestrijding van economische machtsconcentratie.

Ad 1

In feite gaat het hierbij om het opvangen van onvolkomenheden in de eigendomswetgeving. De Hinderwet verbiedt bijvoorbeeld een bedrijf om, zonder vergunning, hinder te veroorzaken voor omwonenden. Een verdere uitbouw van het privaatrechtelijke burennrecht zou in principe dezelfde functie kunnen vervullen, maar zou tot te grote inflexibiliteit leiden. Een vergunningenstel zou bijvoorbeeld uitgesloten zijn.

Het verdient de aandacht dat voor zover een wettelijk voorschrift niet het produceren van een extern effect verbiedt, maar daarop een heffing legt, het overheidsoptreden wel gericht is op internalisering van het externe effect - door de veroorzaker de kosten te laten betalen - maar het instrument niet het karakter heeft van regulering in de betekenis die de werkgroep daaraan gegeven heeft. (zie par. 1.2.). Voorts is het van belang dat het externe effectenmotief niet alleen betrekking heeft op het verbieden van de veroorzaking van negatieve effecten maar ook op het gebieden van de veroorzaking van positieve effecten. Zo heeft de verplichte sociale verzekering niet alleen tot doel om de individu die door omstandigheden buiten staat is geraakt om in zijn levensonderhoud te voorzien, een vangnet te bieden, maar ook om de maatschappij in algemene zin te beschermen tegen de ongewenste bijverschijnselen van armoede.

Ad 2

Van destructieve competitie is sprake indien ondernemingen een product beneden de kostprijs verkopen en dus op dat product verlies maken. Ondernemingen gaan hiertoe vooral in twee gevallen over:

- a. indien bij een teruglopende markt sprake is van relatief hoge vaste productiekosten en daarvan althans iets wordt goedge maakt door de productie en verkoop voort te zetten. Hierdoor wordt het verlies beperkt.
- b. indien de ondernemer verwacht dat een op korte termijn te incasseren nadeel wordt gecompenseerd door op langere termijn, tengevolge van de uitschakeling van een concurrent, te behalen voordelen. Deze voordelen kunnen zowel bestaan in de vergroting van het marktaandeel als in de vergroting van vrijheid met betrekking tot het prijszettingsbeleid door monopolisering van de markt.¹⁾

Ad 3

Regulering ter bestrijding van economische machtsconcentratie beoogt primair de concurrentie in markten te bevorderen c.q. op peil te houden. Op dit doel is bijvoorbeeld de Wet Economische Mededinging gericht. Veelal gaat het bij reguleringen die op dit motief zijn gebaseerd echter niet om de bevordering van de concurrentie maar om het bestrijden van nadelige effecten die de afwezigheid van concurrentie oproept. Prijsregulering is daarbij meestal het eerste instrument dat wordt gehanteerd. In markten die sterk in beweging zijn kan prijsbeheersing echter tot ernstige frictieverschijnselen leiden. Met name in expanderende markten zijn hoge winsten niet alleen een gevolg van economische machtsvorming maar ook een noodzakelijke voorwaarde voor

¹⁾ Andere vormen van concurrentie, zoals de eerdergenoemde openingstijdenconcurrentie kunnen worden geïnterpreteerd als prijsconcurrentie door de gemaakte extrakosten (van lange openingstijden, reclame, extra-service etc.) toe te rekenen aan het product.

uitbreiding van het aanbod. Indien die winsten door prijsbeheersing onmogelijk worden gemaakt ontstaan hoeveelheidstekorten die op hun beurt nieuwe reguleringen, nu gericht op "rechtvaardige verdeling" van het tekortschietende aanbod, noodzakelijk maken. Van een dergelijke reguleringsspiraal bestaan vele voorbeelden. Een van de bekendste is die van de woningmarkt. In de Angelsaksische reguleringssliteratuur wordt dikwijls het standpunt verdedigd dat het motief van de bestrijding van economische machtsconcentratie uitsluitend regulering ter bevordering van de concurrentie kan rechtvaardigen en nooit regulering gericht op prijs-, kwaliteits- of kwantiteitsbeheersing.

2.2.3. Niet marktconforme reguleringssmotieven

Hierbij gaat het in essentie om twee soorten motieven:

- a. bevordering van het gebruik van zgn. merit-goederen (door bepaalde groepen) en afremming van het gebruik van demerit-goederen
- b. beïnvloeding van de primaire inkomensverdeling.

Ad a

Regulering is in relatie tot merit- en demeritgoederen een zwaar instrument. In het licht van de toenemende mondigheid van de burger wordt het motief in algemene zin steeds problematischer maar dit geldt a fortiori indien het wordt gehanteerd ter rechtvaardiging van reguleringen. Bij financiële instrumenten zoals heffingen en subsidies kan men nog zeggen dat de burger althans nog principieel de vrijheid wordt gelaten om al dan niet van het "bemoei-goed" gebruik te maken. Bij het gebruik van het reguleringsinstrument kan dit niet meer gezegd worden. Ook bij de best verdedigbare toepassingsgevallen van het merit-argument - bescherming van toekomstige generaties; beleid waarbij niet door leken te beoordelen informatie een belangrijke rol speelt - is regulering derhalve principieel aanvechtbaar.

Overigens kan men waarnemen dat het motief vrijwel nooit meer als enige en uitsluitende rechtvaardiging van een regulering wordt gehanteerd.

Ad b

Dit is wellicht het meest voorkomende reguleringsmotief. Het wordt hoofdzakelijk expliciet gehanteerd wanneer het gaat om de versterking van de inkomenspositie van lage inkomensgroepen. Vele reguleringen danken echter hun bestaan aan de bescherming van de positie van hogere inkomensgroepen tegen aantasting door lagerel¹). Soms bestaan hiervoor aanvaardbare argumenten. Het zou aanbeveling verdienen om het motief ook in deze gevallen expliciet te hanteren. In ieder geval behoort het onderzoek naar de effecten van reguleringen op de inkomensverdeling tot de belangrijkste aandachtspunten bij de evaluatie aangezien dit onderzoek zowel licht kan werpen op de effectiviteit van de regulering - namelijk voor zover beïnvloeding van de inkomensverdeling een doelstelling van de regulering is - als op de oorzaken van het bestaan en voortbestaan ervan.

¹) Zo beschermt de vestigingswetgeving - zonder dat dit overigens een doelstelling is - de inkomens van bestaande ondernemers tegen aantasting door werklozen die een eigen bedrijfje willen beginnen.

Hoofdstuk 3 Effecten van regulering

3.1. Soorten effecten

Evenals de doelstellingen van reguleringen kunnen ook de effecten ervan worden bestudeerd vanuit een economische optiek. Er is dan sprake van een economische typering van effecten kortweg, van "economische effecten". In dit hoofdstuk zal hierop nader worden ingegaan.

Evaluatie van overheidsprogramma's dient niet alleen te worden gebaseerd op gegevens omtrent doelmatigheid en doeltreffendheid in relatie tot officiële doelstellingen¹⁾ maar ook op gegevens inzake andere effecten.

Dit geldt ook voor reguleringen. Hieruit vloeit voort dat een eerste tweedeling van reguleringseffecten gebaseerd kan worden op de concrete reguleringsdoelstellingen als bedoeld in hoofdstuk 2. Effecten op de realisering van deze doelstellingen zullen worden aangeduid als "primaire effecten", overige effecten als "neveneffecten".

Vanuit economische optiek is het van belang dat beide soorten van effecten betrekking hebben op situaties die niet alleen veroorzaakt worden door de betrokken regulering maar waarvoor ook - bij politici, ambtenaren of burgers - voorkeuren bestaan. Waar het bij de evaluatie vanuit economische optiek om gaat is het verzamelen van informatie omtrent effecten waar voorkeuren voor bestaan. Indien de effecten meer worden gewaardeerd dan de status quo is sprake van positieve effec-

1) Onder "doeltreffendheid" wordt meestal verstaan de mate waarin een overheidsprogramma bijdraagt tot de realisering van de doelstellingen die ervoor gelden. Onder doelmatigheid de mate waarin een overheidsprogramma de kosten beperkt waaronder een gegeven graad van doelstellingenrealisering wordt bereikt.

ten¹⁾), indien dit niet het geval is, is sprake van negatieve effecten.

Een derde belangrijk onderscheid inzake effecten van regulering dat hier gebruikt zal worden is dat tussen micro- en macro-effecten.

Reguleringen grijpen in op het gedrag van een productie-huishouding ten aanzien van de kwaliteit en kwantiteit van de gebruikte productiefactoren, de kwaliteit, kwantiteit en prijszetting van de voortgebrachte producten en de productie-omstandigheden. Micro-effecten hebben betrekking op de direct door de reguleringen voorgeschreven of met de regulering samenhangende gedragsveranderingen van de productiehuishoudingen. Macro-effecten hebben betrekking op de doorwerking van deze veranderingen in de samenleving als geheel. Vanuit economische optiek is daarbij met name de doorwerking via het marktstelsel in variabelen zoals de werkgelegenheid en economische groei van belang.

3.2. Micro-effecten

De meeste reguleringen hebben zodanige doelstellingen dat de primaire effecten (effecten op de realisering van de concrete doelstellingen) tot de micro-effecten behoren. Voor wat betreft de van dit onderzoek deel uitmakende casestudies hebben alleen de prijs- en mededingingswetgeving en de arbeidsonderstandighedenwetgeving concrete doelstellingen die duidelijk op macroniveau liggen (nl. resp. inflatiebestrijding, een "werkzame mededinging" en conglomeraat van doelstellingen in de sociale en economische sfeer).

Methoden voor onderzoek naar de effecten van regulering hebben de laatste jaren vooral aandacht gekregen in de bestuurs-

¹⁾ Primaire effecten zijn dus vrijwel altijd positief. "Doelstellingen" zijn altijd "van iemand". Alleen als de instrumentatie zo slecht is dat het programma de realisering van de doelstellingen negatief beïnvloedt, zou sprake kunnen zijn van negatieve primaire effecten.

kundige literatuur¹). De nadruk ligt hierbij op het soort van effecten dat hier is aangeduid als micro-effecten. Onderscheiden wordt veelal tussen methoden waarbij het opsporen en meten van deze effecten centraal staat, ongeacht wat de doelstellingen van het wettelijk voorschrift zijn (de "effectbenadering"), methoden waarbij het meten van de realisering van de doelstellingen van het wettelijk voorschrift centraal staat (de "effectiviteitsbenadering")²) en methoden waarbij het opsporen van knelpunten in de werking van het wettelijk voorschrift centraal staat (de "verstoringbenadering"). In termen van de hier gehanteerde effecttypologie kan de laatstgenoemde methode worden geïnterpreteerd als een methode waarbij het opsporen van ondoeltreffendheid en negatieve neveneffecten centraal staat.

Alle methoden hebben gemeenschappelijk dat het gaat om het zo scherp mogelijk omschrijven en operationaliseren van de relevante effecten en het vinden van geschikte indicatoren om deze te meten. Op basis van de verrichte metingen kan vervolgens een oordeel worden gegeven over de doeltreffendheid en het belang van de neveneffecten van de onderzochte voorschriften.

Deze methoden kunnen ook op de specifiek economische effecten van reguleringen worden toegepast en leveren dan een beeld op

1) Een recent overzichtsartikel is A.F. Korsten, Evalueren van wetten. Analytisch overzicht van enkele benaderingen, problemen en ontwikkelingen, Bestuurswetenschappen 1981 p. 462-483. In de bestuurskundige literatuur wordt geen onderscheid gemaakt tussen de evaluatie van reguleringen en van wettelijke voorschriften in algemene zin en evenmin tussen onderzoek naar economische effecten en naar effecten in algemene zin.

2) In tegenstelling tot het vraagstuk van de doeltreffendheid heeft het vraagstuk van de doelmatigheid van wettelijke voorschriften, tot nog toe weinig aandacht gekregen in de bestuurswetenschappelijke literatuur. Kostenberekeningen inzake wettelijke voorschriften zijn in Nederland vrijwel nooit uitgevoerd (enige uitzondering: het rapport inzake de "Kosten en macro-economische gevolgen van het voorgenomen milieubeleid Bijl. Hand. T.R. 1980-1981 16495 nr. 2). Merkwaardigerwijs is ook bij de weinige wetten die van overheidswege geëvalueerd zijn of worden (bijv. de Wet Universitaire Bestuursvorming, de Wet Openbaarheid van Bestuur) geen aandacht besteed aan het kostenaspect.

van de invloed die de overheid op het functioneren van de betrokken productiehuishoudingen uitoefent. Daarbij is vooral van belang hoe reguleringen de (bedrijfseconomische) resultaten van deze huishoudingen beïnvloeden.

3.3. Macro-effecten

Evenals doelstellingen en micro-effecten kunnen macro-effecten onder een economisch gezichtspunt worden bestudeerd.

Het is een kerngedachte van de recente stroming in de economische theorie die bekend staat als de "economie van de aanbod-kant" ("supply-side-economics") dat reguleringen een belangrijke invloed uitoefenen op de macro-economische ontwikkeling.

Daargelaten de specifieke merites van de aanbodkant-benadering staat vast dat reguleringen in Nederland diep ingrijpen in het marktproces en dat het niet uitgesloten moet worden geacht dat de huidige weinig rooskleurige macro-economische situatie mede is toe te schrijven aan verstarringsverschijnselen die worden veroorzaakt door reguleringen.

De in 3.2. genoemde bestuurskundige benaderingen lenen zich niet voor de evaluatie van deze economische macro-effecten. Veeleer zal aansluiting gezocht moeten worden bij de economische theorie.

Het lijkt zinvol daarbij voorop te stellen vanuit welk perspectief het onderzoek inzake regulering en deregulering thans plaatsvindt. Centraal staat hierbij het vermoeden dat

- 1) Hier wordt bedoeld op de functie van het prijsmechanisme ten dienste van de marktwerking. Deze functie kan worden onderscheiden van de allocatiefunctie van het prijsmechanisme. Het laatstbedoelde begrip is ruimer. In hoofdstuk 2 is een goed functionerend prijsmechanisme opgevat als een allocatiesysteem dat leidt tot optimale economische uitkomsten (zo hoog mogelijk welvaartsniveau voor zoveel mogelijk mensen). Daartoe is onder meer nodig dat monopolie-vorming wordt bestreden en dat negatieve externe effecten worden verboden of gecompenseerd. Een goed functionerend prijsmechanisme uit een oogpunt van marktwerking wordt enger opgevat: daarmee wordt slechts bedoeld op een soepele aanpassing van vraag en aanbod en afwezigheid van structurele frictieverschijnselen ongeacht de optimaliteit van de uitkomsten.

de huidige economische crisis, althans de ernst daarvan, mede is toe te schrijven aan het steeds moeizamer functioneren van het prijsmechanisme in de marktsector van de economie. Dit roept in de eerste plaats de vraag op of reguleringen die gericht zijn op het beter functioneren van dit mechanisme, zoals de mededingingswetgeving, niet versterkt moeten worden c.q. of er geen nieuwe reguleringen mogelijk zijn die in dit opzicht een bijdrage zouden kunnen leveren.

In de tweede plaats moet aan de orde komen of en in hoeverre reguleringen die met het oog op respectabele doelstellingen (meestal op microniveau) in het leven zijn geroepen op macro-niveau niet tot een zodanige verstarring leiden dat het prijsmechanisme niet langer in staat is om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen, waardoor tekorten (woningen, hooggekwalificeerde handarbeid etc.) en overschotten (productiecapaciteit in vele takken van industrie, arbeid in vele beroepscategorieën etc.) ontstaan.

Indien de beantwoording van de laatstgenoemde vraag met betrekking tot een specifieke regulering tot de conclusie leidt dat afschaffing of terugdringing van een regulering tot opheffing van het tekort of het overschot leidt¹⁾, doet zich bij de beoordeling van de regulering het probleem voor dat micro-effecten moeten worden afgewogen tegen macro-effecten. Deze afweging behoeft echter niet tijdens het evaluatieonderzoek te worden voltrokken en kan tijdens de politieke besluitvorming aan de orde komen. Waar het in het onderzoek om gaat is dat zoveel mogelijk gespecificeerde en gekwantificeerde informatie wordt verzameld over de macro-economische effecten van deregulering.

1) In het licht van de noot 1 op p. 42 behoeft dit niet tot een betere allocatie te leiden; zo kan het accepteren van een zekere economische machtsvorming of van een zekere milieuverontreiniging tot een toename van de werkgelegenheid leiden. In het algemeen kan een dergelijke verschuiving, die voor sommigen tot een verhoging en voor anderen tot een verlaging van het welvaartspeil leidt, niet worden beoordeeld op grond van allocatieoverwegingen. Distributieve overwegingen zijn dan beslissend.

In het algemeen zal een verbeterde werking van het prijsmechanisme onder meer tot uiting komen in twee macro-economische variabelen die in de huidige situatie van bijzondere betekenis zijn: de werkgelegenheid en de economische groei.

Hierbij kunnen twee gevallen worden onderscheiden:

- a. Voorzover reguleringen vooral tot gevolg hebben dat de vraag naar een bestaand of nieuw consumptie- of investeringsgoed niet bevredigd kan worden door kostprijsverhogende restricties met betrekking tot de kwaliteit, de prijsvorming of het gebruik van de productiefactoren of met betrekking tot de productieomstandigheden, kan terugdringing of afschaffing van die reguleringen tot omzetvergroting en additionele investeringen leiden en daardoor - ook via doorwerking in het economisch systeem met de daarbij optredende multipliereffecten - tot economische groei en additionele werkgelegenheid.
- b. Voorzover reguleringen vooral tot gevolg hebben dat de vraag naar een bestaand of nieuw consumptie- of investeringsgoed niet bevredigd kan worden door rechtstreeks restricties met betrekking tot de kwaliteit, prijszetting of het gebruik van dat goed, leidt terugdringing of afschaffing van die reguleringen tot dezelfde effecten.
- c. Voorzover reguleringen vooral tot gevolg hebben dat de concurrentie wordt belemmerd kan terugdringing, van de regulering leiden tot een dynamisering van de markt. Hierbij kan een snellere stijging van de arbeids- en kapitaalproductiviteit plaatsvinden. Ook deze processen zullen leiden tot meer werkgelegenheid en economische groei.

Alle drie hier beschreven soorten van macro-economische effecten zijn in door de werkgroep geïnventariseerd. De desbetreffende gegevens zijn in deel B van het rapport weergegeven.

Hoofdstuk 4 Kosten van regulering

4.1. Inleiding

Naast motieven, oorzaken en effecten, vormen de kosten het vierde aspect van reguleringen waarmede de werkgroep zich heeft bezig gehouden¹). Gezien het feit dat de relatie tussen de regulering van de marktsector en de economische ontwikkeling het centrale onderzoeksthema voor de werkgroep vormde was dit wellicht zelfs het belangrijkste aspect: terugdringing van de kosten die regulering veroorzaakt is één van de meest voor de hand liggende mogelijkheden voor lastenverlichting in het bedrijfsleven.

Bij de bestudering van het kostenaspect heeft de werkgroep in het bijzonder gestreefd naar:

- a. verheldering en systematisering van de verschillende wijzen waarop regulering tot kosten leidt;
- b. zodanige operationalisering van de verschillende kostensoorten die zijn onderscheiden dat toepassing daarvan in de uit te voeren case-studies mogelijk zou worden gemaakt.

4.2. Kostensoorten

4.2.1. Kosten van uitvoering en handhaving en van inachtneming

Een eerste onderscheid inzake reguleringskosten betreft de aard van de activiteiten waartoe de regulering verplicht. In dit opzicht kan onderscheid worden gemaakt tussen:

- a. kosten van uitvoering en handhaving van de regulering;
- b. kosten van inachtneming van de regulering²).

¹) In het voorgaande hoofdstuk zijn de gevolgen van reguleringen voor de kosten van productiehuishoudingen opgevat als "effecten". Het ligt minder voor de hand dit ook te doen voor de kosten die overheden moeten maken voor uitvoering en handhaving van reguleringen. Aangezien het kostenbegrip derhalve ten dele het effectenbegrip overlapt kan dit hoofdstuk ten dele worden gezien als een nadere uitwerking van het vorige.

²) Het is deze kostensoort waarop de in de Miljoenennota 1982 geïntroduceerde term "verborgen beleidskosten" betrekking heeft.

Het verdient de aandacht dat, hoewel er een zekere samenhang is tussen deze onderscheiding en de onderscheiding naar de huishoudingen die de kosten dragen, beide onderscheidingen niet samenvallen. De onder a bedoelde kosten drukken uitsluitend op overheden¹⁾ maar de onder b bedoelde kosten kunnen zowel op productiehuishoudingen, als op gezinnen, als op overheden drukken. Ze drukken op gezinnen als ze kunnen worden doorberekend in de prijzen voor consumptiegoederen. Ze drukken op overheden, als er daartoe strekkende subsidiereregelingen bestaan of als de regulering zich (mede) rechtstreeks tot de overheid richt.²⁾

Onder de kosten van uitvoering en handhaving heeft de werkgroep verstaan: personele en materiële kosten van delen van overheidsorganisaties - uitgezonderd politieke organen en officiële adviescolleges van de Regering - die geheel of ten dele - in het laatste geval voor een met de bestede werktijd van het personeel evenredig deel - zijn belast met:

- a. de voorbereiding van besluiten tot vaststelling of wijziging van de betrokken wettelijke voorschriften;
- b. de uitvoering van de betrokken wettelijke voorschriften (bijv. ontheffingen- en vergunningenbeleid, voorlichting, overleg met andere overheidsinstanties, etc.);
- c. het toezicht op de naleving van de betrokken wettelijke voorschriften;
- d. de beslissing van geschillen inzake de toepassing van de betrokken wettelijke voorschriften alsmede de toepassing van sancties jegens degenen die deze voorschriften hebben overtreden.

1) Semi-overheden (organisaties met een privaatrechtelijke rechtsvorm maar volledig of vrijwel volledig door de overheid gesubsidieerd) daaronder begrepen. Echter: kosten van instellingen die door het bedrijfsleven worden gefinancierd, ongeacht of deze met publiekrechtelijke bevoegdheden zijn bekleed, dienen als verborgen beleidskosten te worden opgevat (bijv. kosten van de Kamers van Koophandel bij de uitvoering van de Vestigingswet).

2) Om redenen van systematiek dienen de kosten die overheden moeten maken omdat reguleringen zich mede tot overheden richten, als "verborgen beleidskosten" te worden beschouwd, hoewel deze kosten zichtbaar zijn op begrotingen.

Kosten van inachtneming kunnen worden onderscheiden in materiële kosten van inachtneming en procedurele kosten van inachtneming.

Onder materiële kosten van inachtneming heeft de werkgroep verstaan

- a. de kosten van investeringen in gebouwen en outillage die productiehuishoudingen moeten maken om aan de wettelijke voorschriften te voldoen en die achterwege zouden zijn gebleven indien die voorschriften niet bestonden¹⁾;
- b. de personele en materiële kosten van delen van productieorganisaties die geheel of ten dele - in het laatste geval voor een met de bestede werktijd van het personeel evenredig deel - zijn belast met de exploitatie van de onder a bedoelde investeringen;
- c. de kosten en meerkosten die productiehuishoudingen moeten maken om goederen of diensten van derden te verkrijgen - inclusief grond- en hulpstoffen voor het productieproces²⁾ - indien die goederen of diensten niet zouden zijn aangewend bij afwezigheid van de betrokken wettelijke voorschriften.

Onder procedurele kosten van inachtneming heeft de werkgroep verstaan:

- a. de personele en materiële kosten van delen van productieorganisaties die geheel of ten dele - in het laatste geval voor een met de bestede werktijd van het personeel evenredig deel - zijn belast met taken die niet zouden zijn vervuld indien de betrokken wettelijke voorschriften niet bestonden behoudens voorzover deze taken het karakter hebben van exploitatie van investeringen als bedoeld bij materiële kosten van inachtneming onder a.

¹⁾ In deze conditionele beperking schuilt uiteraard een moeilijk operationaliseringsprobleem. Hierover handelt par. 3 van deze notitie. Hetzelfde probleem doet zich voor bij de overige kostensoorten in deze categorie.

²⁾ Bijv. de meerkosten van zwavelarme kolen boven normale kolen in verband met de eisen gesteld krachtens de Wet op de Luchtverontreiniging.

- b. de kapitaalkosten die productiehuishoudingen maken ten gevolge van vertraging in het productieproces of in de totstandkoming van investeringen, en die niet gemaakt zouden worden bij afwezigheid van een betrokken wettelijke voorschriften (discontovoet 12%).

Het verdient de aandacht dat zowel materiële als procedurele kosten van inachtneming zowel betrekking hebben op voorzieningen die de productiehuishouding eigener beweging treft om te voldoen aan eisen die gesteld worden aan het productieproces of de productiefactoren als op voorzieningen die worden voorgeschreven (gebruiksdwang).

4.2.2. Kosten en indirecte nadelen

Bij de lasten voor productiehuishoudingen uit reguleringen kan dikwijls een onderscheid worden gemaakt tussen kosten die huishoudingen onmiddellijk moeten maken om te voldoen aan de wettelijke eisen en nadelen die voortvloeien uit omzetmutaties die met de betrokken wettelijke voorschriften samenhangen. Deze omzetmutaties kunnen veroorzaakt worden door (tijdelijke) vermindering van de productiecapaciteit of door prijs- of kwaliteitsveranderingen die de marktpositie van de huishouding aantasten. Ook de verdere doorwerking in het economisch systeem van omzetmutaties in de huishouding waarvoor de calculatie wordt gemaakt of in andere huishoudingen binnen de betrokken bedrijfstak, kan nadelen voor de eerstgenoemde huishouding met zich brengen. Deze - macro-economische - gevolgen van omzetmutaties (bijv. regulering leidt zowel tot additionele werkloosheid in de bedrijfstak, daardoor tot grotere algemene werkloosheid, daardoor tot stijging van de premiedruk werkloosheidsverzekeringen, daardoor tot loonkostenstijging) als de omzetmutaties zelf dienen niet als kosten - maar veeleer als effecten - van reguleringen te worden beschouwd (zie par. 3.2)¹⁾.

¹⁾ Deze effecten vallen dan ook buiten het begrip "verborgen beleidskosten".

4.2.3. Bruto- en netto-kosten

Soms brengen reguleringen voor de huishoudingen tot wie ze gericht zijn niet alleen "verborgen beleidskosten" met zich mee maar ook "verborgen beleidsopbrengsten". Te denken valt aan vermindering van het ziekteverzuim tengevolge van verbeterde arbeidsomstandigheden of efficiency-voordelen tengevolge van unificatie van bouwtechnische eisen.

Bij de toerekening van verborgen beleidskosten worden dergelijke baten in mindering gebracht. Het gaat dus om de nettokosten.

Ook hier geldt dat indirecte baten voortvloeiend uit afzetmutaties - bijv. in geval van prijsverlaging op grond van productiviteitsverbetering bij verbeterde arbeidsomstandigheden - buiten beschouwing blijven en dus niet in mindering gebracht worden.

4.2.4. Huidige en toekomstige kosten

Reguleringen die thans (1982) van kracht zijn leiden tot huidige en toekomstige kosten. Beide kunnen worden onderscheiden in (éénmalige of periodieke) investeringsuitgaven (leidend tot kosten als bedoeld in 2.2. onder materiële kosten van inachtneming ad a) en jaarlijkse lasten (als bedoeld in 2.2. onder materiële kosten van inachtneming ad b en c en onder procedurele kosten van inachtneming).

Reguleringen die reeds vaste vorm hebben aangenomen (en dus in het onderzoek betrokken worden) maar die eerst in de toekomst van kracht worden, leiden reeds thans tot kosten van uitvoering en handhaving (met name kosten als bedoeld in 2.2. onder uitvoerings- en handhavingskosten ad a) maar pas in de toekomst tot verborgen beleidskosten.

De laatste kunnen weer worden onderscheiden in investeringsuitgaven en jaarlijkse lasten.

4.3. Ramingstechnieken

4.3.1. Het probleem

Eén van de moeilijkste problemen bij de toerekening van verborgen beleidskosten¹⁾ betreft de vraag of voorzieningen die een wettelijk voorschrift vereist, bij afwezigheid van het wettelijk voorschrift, achterwege zouden zijn gebleven (zullen blijven). Deze vraag dient in kostenonderzoek beantwoord te worden omdat de enige alternatieve benadering, namelijk om alle kosten van voorzieningen die een wettelijk voorschrift vereist, toe te rekenen, ongeacht of deze achterwege zouden zijn gebleven (zullen blijven) bij afwezigheid van het voorschrift, tot volkomen irrealistische calculaties zou leiden. Men denke bijvoorbeeld aan basisvoorzieningen inzake de brandveiligheid van gebouwen of aan elementaire veiligheidsvoorzieningen - die overigens zeer kostbaar kunnen zijn - bij het werken met gevaarlijke stoffen.

Bovendien is het in deze gevallen veelal onmogelijk om een onderscheid te maken tussen de kosten van de voorziening en overige productiekosten.

(Wat is bijv. een "huis", waarvan de constructiedelen niet voldoen aan de eisen van "sterkte, stijfheid en stabiliteit" als bedoeld in art. 153 lid 1 van de modelbouwverordening van de VNG?).

Teneinde bij kostencalculaties niet in een speculatieve sfeer te geraken, lijkt het noodzakelijk een onderscheid te maken tussen recente en toekomstige reguleringen enerzijds en minder recente reguleringen anderzijds en de kostenra-

¹⁾ Het probleem doet zich niet voor bij de kosten van uitvoering en handhaving.

mingen voor beide categoriën op een verschillend uitgangspunt te baseren.¹⁾

4.3.2. Recente en toekomstige reguleringen

Recente en toekomstige reguleringen lenen zich voor een historische benadering. Hierbij worden als de verborgen beleidskosten van de regulering beschouwd het totaal van de verschillen tussen de kosten van de door het wettelijk voorschrift vereiste voorzieningen in het laatste volledige jaar dat het voorschrift nog niet van kracht was of zal zijn (het ijkjaar), geëxtrapoleerd naar het jaar waarop de calculatie betrekking heeft, enerzijds en de werkelijke kosten van deze voorzieningen in dat jaar anderzijds.

De extrapolatie van de toestand zonder wettelijk voorschrift naar het calculatiejaar zal onder meer rekening moeten houden met mutaties in:

- het aantal productiehuishoudingen waarop de regulering betrekking heeft
- het loonkostenniveau
- het prijsniveau
- het renteniveau
- het omzetniveau per productiehuishouding.

Ook de kosten van alternatieven voor het bestaande beleid kunnen in het geval van recente of toekomstige reguleringen worden berekend volgens de historische benadering. Deze kosten worden berekend door verdere extrapolatie van de

¹⁾ De werkgroep heeft in een richtlijn voor de kosten-calculaties bij de case-studies bepaald dat 1970 het scheidingsjaar is. Hiervoor golden de volgende pragmatische overwegingen: (1) gegevens die ouder zijn dan ca. 10 jaar zijn moeilijk traceerbaar, (2) in het begin van de jaren 70 hebben zich structurele veranderingen voorgedaan in de Nederlandse economie die vergelijkingen tussen een recent jaar en een basisjaar voor dat tijdstip problematisch maken, (3) bij het onderzoek van de kosten van de milieuwetgeving dat in 1980 is afgesloten (gepubliceerd als kamerstuk Bijl. T.K. 1980-1981 16495 no. 2) is gebleken dat het teruggaan tot 1970 niet op een onoverkomelijke moeilijkheid stuit; met betrekking tot verder teruggaan bestaat geen ervaring.

toestand zonder wettelijk voorschrift naar het eerste volledige jaar waarin de beleidsvariant geïmplementeerd zal zijn en vergelijking met de geraamde kosten van de voorzieningen die de beleidsvariant in dat jaar zal eisen. Bij de laatstgenoemde raming dient er uiteraard zorg voor te worden gedragen dat identieke veronderstellingen worden gemaakt ten aanzien van de economische omstandigheden in het implementatiejaar als ten grondslag liggen aan de verdere extrapolatie van de toestand in het ijkjaar.

4.3.3. Minder recente reguleringen

Bij oudere reguleringen moet de historische benadering als te speculatief worden beschouwd en verdient een assumptieve benadering de voorkeur.

Hierbij wordt het deel van het door de regulering vereiste voorzieningenniveau dat aan de regulering wordt toegerekend niet bepaald door te extrapoleren vanuit een historische situatie, maar door veronderstellingen te maken over hetgeen zou geschieden indien de regulering zover als denkbaar is (ongeachte overwegingen van politieke haalbaarheid of verenigbaarheid met het "nederlandse cultuurpatroon") zou worden teruggedrongen of afgeschaft. Deze analytische nulsituatie dient zo nauwkeurig mogelijk gedefinieerd te worden. Daarbij kan bestudering van buitenlandse situaties van heuristische betekenis zijn. Ook verdient het de aandacht dat, indien afschaffing van een voorschrift ondenkbaar is - bijv. afschaffing van iedere vorm van preventief toezicht op bouwactiviteiten - het wel denkbaar kan zijn om bijkomende voorschriften - bijv. m.b.t. besluitvormingsprocedures, beroepsmogelijkheden, verslaglegging, controle - af te schaffen. In het algemeen zullen de procedurele kosten van inachtneming als bedoeld in par. 4.2.1. vrijwel altijd volledig aan het wettelijk voorschrift kunnen worden toegerekend. Met betrekking tot de materiële kosten van inachtneming als bedoeld in par. 4.2.1. kunnen in het bijzonder als vruchtbare assumpties omtrent de analytische nulsituatie fungeren:

- a. Rendabele voorzieningen zouden ook zonder regulering zijn tot stand gebracht.

- b. Hetgeen in het economisch verkeer betamelijk is of als goed koopmansgebruik kan worden aangemerkt zou ook zonder regulering geschieden.
- c. Voorzieningen die zouden gelden als voorwaarde van verzekerbareheid indien de ondernemer tot verzekering zou overgaan, zonder ook zonder regulering tot stand worden gebracht.

Waar het om gaat is dat de veronderstelde nulsituatie niet slechts overeenkomt met een relatief radicale beleidsvariant maar inderdaad een theoretisch minimum reflecteert. Uiteraard hangt de definitie van dit minimum in sterke mate af van de interpretatie die men geeft aan wat nog denkbaar is. Waar het hierbij vooral op aankomt is dat men overwegingen van politieke realiseerbaarheid - die bij de ontwikkeling van beleidsvarianten altijd een belangrijke rol speelt - volledig terzijde laat en dat men de gemaakte veronderstellingen zo zorgvuldig mogelijk expliciteert.

In het geval van minder recente reguleringen kunnen de kosten van de beleidsvarianten worden geraamd door extrapolatie van de analytische nulsituatie naar het eerste volledige jaar dat de beleidsvariant geïmplementeerd zal zijn en vergelijking met de geraamde kosten van de beleidsvariant in dat jaar. Ook in dit geval dient er op gelet te worden dat de ramingsveronderstellingen voor de kosten van de beleidsvariant overeenkomen met de extrapolatieveronderstellingen van de nulvariant.

Deel B

Hoofdstuk 5. Opzet van de afzonderlijke studies

5.1. Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 werd vermeld, heeft de werkgroep niet willen volstaan met een theoretische benadering van de problematiek van regulering en deregulering in relatie tot de economische ontwikkeling, maar heeft zij ook een poging willen doen de verkregen inzichten toe te passen op enkele terreinen van wetgeving. De vraag kan worden gesteld of het, gegeven de uiterst beperkte tijd die de werkgroep ter beschikking stond, zinvol was om deze poging te ondernemen. De werkgroep heeft deze vraag bevestigend beantwoord. Hierbij speelden de volgende overwegingen een rol.

- Theoretische inzichten ontleenen hun belang aan toepasbaarheid. Toepassing leidt derhalve tot verdieping en aanpassing van deze inzichten.
- De verkregen theoretische inzichten berusten ten dele op buitenlandse literatuur en ervaringen. Toepassing op Nederlandse reguleringen kan leiden tot verbijzondering van deze inzichten in verband met typisch Nederlandse omstandigheden.
- Ofschoon te voorzien was dat de onderzoeken inzake concrete wetgevingsterreinen een provisorisch karakter zouden krijgen, werd het van belang geacht althans een begin te maken. Hieruit zouden aanbevelingen kunnen voortvloeien die vervolgonderzoeken met grotere diepgang zouden kunnen vergemakkelijken.

De werkgroep wijst er met klem op dat de resultaten van de onderzoeken¹⁾ inzake concrete wetgevingsterreinen beoordeeld moeten worden in het licht van de beschikbare onderzoeksperiode die gezien de complexiteit en - voor Nederland: - nieuw-

¹⁾De subgroep-rapporten zijn op aanvraag verkrijgbaar bij het Centraal Sekretariaat Heroverweging van het Ministerie van Financiën

heid van de problematiek in wezen als ontoereikend moest worden beschouwd.

De volgende beperkingen moesten in acht worden genomen:

- Er konden slechts enkele terreinen van wetgeving in studie worden genomen. Gezien de uitgebreidheid van het gebied waarover de regulering van de marktsector zich in Nederland uitstrekt, maakt de werkgroep er dan ook geen aanspraak op dat de - in enig opzicht - "belangrijkste" reguleringen in het onderzoek zijn betrokken 1). Wel is een zekere spreiding over verschillende gebieden van overheidszorg nagestreefd en een inschatting gemaakt van het belang van kosten en macro-economische effecten (zie 5.2.). Teneinde deze beperking tot uitdrukking te brengen, heeft de werkgroep de onderzoeken inzake concrete wetgevingsterreinen aangeduid als "case-studies".
- In iedere case-study moest opnieuw een keus gemaakt worden met betrekking tot de specifieke wettelijke voorschriften en bepalingen die in het onderzoek werden betrokken. Deze keus werd hoofdzakelijk bepaald door dezelfde criteria die zijn aangelegd bij de selectie van de case-studies. Ook in dit opzicht maakt de werkgroep geen aanspraak op representativiteit 2).
- De taakopdracht voor de subgroepen van de werkgroep die zich met de case-studies hebben bezig gehouden had in principe op alle - op theoretische gronden - relevant te achten aspecten van de concrete reguleringen betrekking. Dit betekende echter dat sommige vragen slechts oppervlakkig konden worden beantwoord. Dit geldt met name voor de vragen inzake de effectiviteit van de reguleringen, inzake de omvang van de verborgen beleidskosten en inzake vergelijking met buitenlandse stelsels.

1) Te bedenken valt hierbij dat de werkgroep sowieso reeds alle reguleringen die op een specifieke bedrijfstak betrekking hebben buiten beschouwing heeft gelaten (zie par. 1.3.).

2) De eerste paragraaf van de hoofdstukken 6 t/m 9 bevat telkens een verantwoording van deze selectie.

5.2. Selectie van reguleringsterreinen

De selectie van reguleringsterreinen voor de case-studies is geschied in de fase van het vooronderzoek en lag vast op het moment dat de werkgroep met haar werkzaamheden is begonnen ¹⁾.

De selectie is gebaseerd op het par. 2.1. gegeven overzicht van wettelijke voorschriften en wetgevingsterreinen. Daarbij is een knelpuntenbenadering gevolgd. Knelpunten doen zich met name voor in geval van kostbare reguleringen, reguleringen die de economische ontwikkeling belemmeren en reguleringen die het ondernemingsklimaat in psychologische zin ongunstig beïnvloeden. In de fase van het vooronderzoek is in het bijzonder een toetsing uitgevoerd aan vijf min of meer objectief toepasbare criteria waren:

- a. de omvang van de veroorzaakte netto verborgen beleidskosten
- b. de omvang van de veroorzaakte kosten van uitvoering en handhaving
- c. de taxeerbaarheid van netto verborgen beleidskosten
- d. mogelijkheden voor beleidsvarianten met substantiële positieve effecten op de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid
- e. mogelijkheid van beleidsvarianten leidend tot een psychologische klimaatsverbetering in het bedrijfsleven.

Naast deze min of meer objectief toepasbare criteria is gebruik gemaakt van een politiek criterium. Bij de toepassing van dit criterium is een inschatting gemaakt van de reële behoefte aan beleidsvarianten uit een oogpunt van een brede en fundamentele politieke prioriteitenafweging.

Het selectievoorstel is vervolgens opgesteld op basis van een globale toetsing en door de Ministerraad aanvaard.

¹⁾ De selectie maakte deel uit van het basisbesluit van de Ministerraad met betrekking tot de 2e ronde van de heroverwegingsprocedure.

Geselecteerd zijn: 1. de bouwwetgeving (inclusief ruimtelijke ordening)
2. de arbeidsomstandighedenwetgeving
3. de prijs- en economische mededingingswetgevingswetgeving
4. de vestigingswetgeving en de winkel-sluitingswetgeving.

Voor elk van deze reguleringsterreinen is een subgroep ingesteld.

Aan iedere subgroep is medegedeeld dat binnen het toegewezen reguleringsterrein een nadere selectie zou kunnen plaatsvinden alsmede dat verwante voorschriften op aangrenzende terreinen in het onderzoek betrokken zouden kunnen worden indien zulks nuttig of nodig mocht blijken.¹⁾

De werkgroep merkt ten aanzien van de selectie tenslotte op dat de samenhang tussen de verschillende reguleringsterreinen het wenselijk maakt dat in vervolgonderzoek niet alleen uitdieping van de thans verrichte evaluaties plaats vindt maar dat ook nieuwe wetgevingsterreinen in het onderzoek worden betrokken.

Een aanbeveling met betrekking tot nieuwe onderwerpen is reeds vermeld in par. 1.9.

5.3. De taakopdracht

De werkgroep heeft een taakopdracht opgesteld voor de subgroepen die met de uitvoering van de case-studies werden belast.

De vragen die in de taakopdracht zijn opgenomen zijn gebaseerd op de algemene taakopdracht van de heroverwegingswerkgroepen maar toegespitst op de specifieke reguleringsproblematiek.

¹⁾ Meer hierover in par. 5.4.

Met betrekking tot de kosten van de bestaande reguleringen en de beleidsvarianten wordt zowel een raming gevraagd van de kosten van uitvoering en handhaving als van de verborgen beleidskosten.

Bij de ontwikkeling van beleidsvarianten is het budgettair beslag, evenals bij andere heroverwegingswerkgroepen, het uitgangspunt geweest. Gezien de onderwerpen van de case-studies, komt dit er op neer dat besparingsvarianten gerelateerd zijn aan de kosten van uitvoering en handhaving¹).

Teneinde toch de in het onderzoek centrale notie van de verborgen beleidskosten voldoende tot zijn recht te laten komen, is de vermindering van het budgettair beslag bij de variantenontwikkeling veeleer als randvoorwaarde dan als doelstelling gehanteerd. Om deze reden is ook, in afwijking van de praktijk bij andere heroverwegingsgroepen, de ontwikkeling van zgn. "nulvarianten" - varianten die niet tot budgettaire besparing leiden - mogelijk gemaakt. Deze nulvarianten dienen dan wel tot hetzij een beperking van de verborgen beleidskosten hetzij een beter functioneren van economische markten - en daardoor tot groei en werkgelegenheid - te leiden.

De taakopdracht is opgenomen in bijlage II.

5.4. Cumulatie van voorschriften

Bij de uitvoering van de case-studies is het reeds bestaande vermoeden bevestigd dat één van de belangrijkste oorzaken van verborgen beleidskosten bestaat in cumulatie van wettelijke voorschriften die eenzelfde onderwerp reguleren. Het betreft hier met name kapitaalkosten tengevolge van vertraging in het productieproces of in de totstandkoming van investeringen als bedoeld in par. 4.2.

²) Alleen bij de bouwwetgeving en de in voorbereiding zijnde arbeidsomstandigheden-wetgeving drukken op het overheidsbudget ook kosten van inachtneming (Denk aan de Rijksgebouwendienst en het Ontwerp Veiligheidsbesluit Restgroepen). Deze maken echter slechts een gering percentage uit van de totale verborgen beleidskosten.

Ook indien op grond van het politieke belang van de doelstelling van reguleringen niet gestreefd zou worden naar afschaffing of terugdringing dan nog kan in vele gevallen een aanzienlijke beperking van de verborgen beleidskosten worden bereikt door unificatie van wettelijke procedures en overlappende eisen. In dat geval worden de eisen die aan de kwaliteit, de prijszetting of het gebruik van een product of productiefactor worden gesteld niet verlaagd maar wordt voorkomen dat overbodige kosten worden gemaakt in de procedurele sfeer¹).

De werkgroep heeft geconstateerd dat samenloop van procedures en overlapping van eisen zich vooral afspelen tussen, en niet binnen de verschillende reguleringsterreinen²). Als belangrijke terreinen waar dergelijke cumulaties voorkomen zijn gesignaleerd:

- a. milieu-eisen en -procedures die behalve in de milieuwetgeving worden gesteld in de bouw- en in de arbeidsomstandighedenwetgeving.
- b. arbeidsomstandigheden-eisen en -procedures die behalve in de arbeidsomstandighedenwetgeving worden gesteld in de bouwwetgeving
- c. vestigings-eisen en -procedures die behalve in de vestigingswetgeving worden gesteld in de bouw- (specifiek: de ruimtelijke ordenings-) wetgeving.

De werkgroep heeft geconstateerd dat het van belang is dat beleidsvarianten worden ontwikkeld die gericht zijn op unificatie van deze cumulatie-terreinen. Dit klemmt in het bijzonder omdat het hier gaat om doelmatigheidsvarianten die geen afbreuk doen aan de realisering van reguleringsdoelstellingen. Deze varianten konden echter niet worden ontwikkeld in de door de werkgroep gekozen organisatiestructuur omdat de case-studies per reguleringsterrein zijn uitgevoerd en de cumulaties zich tussen de reguleringsterreinen voordoen.

¹) De kapitaalkosten tengevolge van vertragingen behoren tot de procedurele kosten van inachtneming als bedoeld in par. 4.2.
²) Vraag B 2 van de taakopdracht was specifiek op de opsporing van overlappingen gericht.

De beschikbare tijd ontbrak bovendien om na afronding van de activiteiten van de subwerkgroepen deze kwestie aan te vatten.

Zoals in hoofdstuk 1 is vermeld, is de werkgroep van mening dat het ontwikkelen van dit type varianten een hoge prioriteit dient te krijgen bij vervolgonderzoek op het terrein van regulering en deregulering.

Hoofdstuk 6 De bouwwetgeving

6.1. Inleiding

De regelgeving op het gebied van de Ruimtelijke Ordening en de Bouwwetgeving omvat een groot aantal wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële beschikkingen, en verordeningen. Daarnaast kunnen voorschriften die materieel het karakter van regulering hebben, voorkomen in privaatrechtelijke overeenkomsten waarbij de overheid partij is, alsmede in normen en standaarden van normalisatie-instituten. In een bijlage bij het rapport van de subgroep is hiervan een overzicht verstrekt.

Uit de voorschriften die in het overzicht zijn opgenomen heeft de subgroep die de case-study op dit terrein heeft uitgevoerd er een aantal geselecteerd. In de eerste plaats zijn daarbij alle voorschriften afgevalen die uitsluitend op een bepaalde specifieke categorie van gebouwen betrekking hebben (ziekenhuizen, scholen, bibliotheken etc.) ¹⁾. Daarnaast heeft een voorlopige inschatting van de verborgen beleidskosten en van positieve macro-economische effecten van mogelijke beleidsvarianten een rol gespeeld bij de selectie.²⁾

De case-study heeft zich voorts geconcentreerd op bepaalde in de geselecteerde voorschriften geregelde onderwerpen. In par. 6.2. zullen de geselecteerde onderwerpen nader worden omschreven.

De subgroep die de case-study heeft uitgevoerd wijst erop dat haar de tijd ontbrak om de vragen van de taakopdracht (zie bijlage II) inzake de doelstellingen en de meetbaarheid van

1) "Woningen" en "bedrijfsgebouwen" zijn niet beschouwd als specifieke categorieën in deze zin.

2) Het verdient de aandacht dat ook - op het terrein van de bouw veel voorkomende - subsidieregelingen, i.v.m. de reguleringsdefinitie van de werkgroep, buiten beschouwing zijn gebleven.

doelstellingen van de onderzochte voorschriften bevredigend te beantwoorden. Mede op grond hiervan heeft zij bij de evaluatie van de voorschriften toevlucht gezocht bij een knelpuntenbenadering en is systematische relatering van effecten aan doelstellingen achterwege gebleven. Ook de vraag van de taakopdracht inzake de kosten die op de begrotingen van de lagere overheden drukken heeft de subgroep om de genoemde reden slechts partieel kunnen beantwoorden. De vraag inzake de "verborgen beleidskosten" heeft zij evenmin in kwantitatieve zin kunnen beantwoorden, echter niet zozeer op grond van tijdgebrek, alswel vanwege velerlei problemen van analytische aard en het ontbreken van gegevens. De vraag inzake buitenlandse stelsels is summier beantwoord. De vraag inzake de effecten der beleidsvarianten is uitsluitend kwalitatief beantwoord.

6.2. Beschrijving van de onderzochte voorschriften; kostenramingen

In het volgende overzicht zijn de voorschriften en onderwerpen samengevat die de subgroep in het onderzoek heeft betrokken:

- | | |
|---|--|
| 1. Wet op de Ruimtelijke Ordening | - Bestemmingsplan
- Vrijstellingsmogelijkheden
- Nadere voorschriften B en W |
| 2. Besluit op de Ruimtelijke Ordening | - Onderzoekverplichtingen bij voorbereiding bestemmingsplan |
| 3. Wetsontwerp stads- en dorpsvernieuwing | - Stadsvernieuwingsplan |
| 4. Leefmilieuverordening | - Bouwvoorschriften |
| 5. Hinderwet | - Hinder ten gevolge van utiliteitsbouw |
| 6. Erfpacht- en verkoopvoorwaarden | - Contraprestaties |
| 7. Privaatrechtelijke overeenkomsten m.b.t. het bestemmingsplan | - Financiële vergoedingen |

8. Woningwet	- Bouwvergunning
	- Inhoud bouwverordening
9. Bouwverordening	- Bouwtechnische eisen
	- Welstands-toezicht
	- Brandveiligheid
10. Brandveiligheidsverordeningen	- Eisen aan bouwwerken
11. Kwaliteitsnormen	- Eisen aan bouwmaterialen
12. Leveringsvoorwaarden nutsbe- drijven	- Voorwaarden m.b.t. bouwwerken

Elk van deze voorschriften heeft eigen doelstellingen. Het abstractieniveau waarop deze doelstellingen in officiële documenten en in uitspraken van regering of bewindslieden, zijn geformuleerd, loopt uiteen. Wetgevingsevaluatie vanuit het gezichtspunt van de doelstellingen maakt het dan ook nodig om een zekere ordening aan te brengen.

Op een vrij hoog abstractieniveau kunnen de behandelde voorschriften wellicht onder de volgende categorieën worden gerangschikt ¹⁾:

1. voorschriften die tot doel hebben om bouwactiviteiten in overeenstemming te brengen met de gewenste regionale en nationale ruimtelijke ontwikkeling;
2. voorschriften die tot doel hebben om de bouwtechnische kwaliteit van bouwwerken te waarborgen en te bevorderen;
3. voorschriften die tot doel hebben om de bestemmingsafhankelijke kwaliteit van bouwwerken te waarborgen en te bevorderen;
4. voorschriften die tot doel hebben om de hinder voor omwonenden te beperken en de stedenbouwkundige kwaliteit te waarborgen en te bevorderen;
5. Voorschriften die andere, meer specifieke doelstellingen hebben.

¹⁾ Vele voorschriften vallen op grond van deze indeling in meer dan één categorie. De doelstellingen die de subgroep heeft onderscheiden zijn "concrete doelstellingen" in de zin van hoofdstuk 3 van het algemeen deel van het eindrapport van de Heroverwegingswerkgroep Wettelijke voorschriften i.v.m. de economische ontwikkeling.

De subgroep is van mening dat op basis van de aldus geformuleerde hoofddoelstellingen in beginsel meer operationele doelstellingen geformuleerd kunnen worden die nodig zijn om wetgevingsevaluatie mogelijk te maken. Het ontbrak de subgroep echter aan tijd om daarmee verder te komen.

De meetbaarheid van de realisering van de operationele doelstellingen hangt af van het vinden van geschikte indicatoren. Voor wat betreft de genoemde doelstellingen is de ontwikkeling van dergelijke indicatoren een gecompliceerde aangelegenheid. Zo kan men zeggen dat het wetenschapsgebied van de planologie voor een belangrijk deel betrekking heeft op de meting van het begrip "kwaliteit van de ruimtelijke ontwikkeling".

Ook de vaststelling van standaarden voor de bouwtechnische en bestemmingsafhankelijke kwaliteit van bouwwerken, die een goede indicatie voor gebruikerssatisfactie vormen, blijkt een moeilijke opgave te zijn, waarmee vele specialisten zich reeds lange tijd bezig houden.

Ofschoon men derhalve in algemene zin kan zeggen dat de doelstellingen van de bouwwetgeving zich in beginsel lenen voor operationalisatie en meting, heeft de subgroep in dit opzicht geen eigen bijdrage kunnen leveren. De wetgevingsevaluatie heeft in de subgroep plaats gevonden vanuit de knelpuntenbenadering waarbij inzichten uit de relevante vakgebieden en specialisaties incidenteel zijn benut, maar waarbij geen systematische relatering van effecten aan doelstellingen heeft plaats gevonden.

De kosten van uitvoering en handhaving van de onderscheiden wettelijke voorschriften zijn grotendeels verborgen in de begroting van verschillende departementen alsmede die van provincies en gemeenten. Op Rijksniveau betreft het voornamelijk de departementen V.R.O., SoZaW, V en M, C.R.M. en BiZa. De kosten van de betrokken wettelijke voorschriften die op deze begrotingshoofdstukken drukken worden geraamd op 50 à 100 mln. Met het bouw- en woningtoezicht door gemeenten is naar schatting een bedrag gemoeid van 300 miljoen. Ongeveer

de helft hiervan wordt terugverdiend uit het in rekening brengen van leges. Te bedenken valt dat niet alle door de lagere overheden gemaakte kosten van uitvoering en handhaving van wettelijke voorschriften op het gebied van bouw en ruimtelijke ordening in het bedrag ad 300 miljoen begrepen zijn. Niet daaronder vallen b.v. de kosten van de afdelingen stadsontwikkeling, gemeentewerken en secretarie en van de provinciale instanties zoals de provinciale planologische diensten die zich op het desbetreffende terrein bewegen. Uitgaande van de onderscheiding van kostensoorten in hoofdstuk 4 kan worden geconstateerd dat de verborgen beleidskosten die veroorzaakt worden door de bouwwetgeving vooral tot drie soorten behoren:

1. personele en materiële kosten van onderdelen van bedrijven die belast zijn met taken die voortvloeien uit de regulering: vergunningenprocedures etc. (deze behoren tot de "procedurele kosten" in de zin van hoofdstuk 4);
2. kapitaalkosten (rente-verliezen) door vertragingen in het bouwproces;
3. materiële kosten tengevolge van eisen die aan bouwwerken worden gesteld.

Deze drie kostenposten leiden tezamen tot hogere bouw- en stichtingskosten dan zonder of met beperktere regulering het geval zou zijn¹).

Het bleek niet mogelijk om tot een enigszins realistische raming van de onderscheiden kostensoorten te komen.

Ook de ondernemersorganisaties op het gebied van de bouw bleken niet in staat om cijfers te verschaffen waarop dergelijke ramingen gebaseerd konden worden.

Methodisch gezien is een moeilijkheid bij het opstellen van de gevraagde ramingen, dat het definiëren van de "analytische nulsituatie" in het geval van de bouwwetgeving een moeilijke opgave is²).

1) Uit de hoge bouw- en stichtingskosten vloeit voort dat sommige bouwplannen niet gerealiseerd worden. De hieruit voortvloeiende nadelen vormen voor de productiehuishouding en voor de economie als geheel echter geen "kosten" in de zin van het kostenbegrip van de werkgroep.

2) Zie par. 4.3.3.

6.3. Evaluatie

In het kader van de knelpuntenbenadering die bij de evaluatie van de in het onderzoek betrokken voorschriften is gevolgd, werd gebruik gemaakt van eerder door derden verricht onderzoek. Voorts zijn de resultaten verwerkt van gesprekken, gevoerd met rijksconsulenten voor Handel, Ambachten en Diensten van het Ministerie van Economische Zaken en met bouwkundigen van de Rijksgebouwendienst, terwijl sommige leden van de subgroep hebben geput uit eigen, in vorige banen in de bouwwereld opgedane ervaringen. Een lijst van geraadpleegde onderzoeksverslagen vindt men in bijlage III. Voor achtergronden en kwantificering zij naar deze verslagen verwezen.

Wet op de Ruimtelijke Ordening, Besluit op de Ruimtelijke Ordening

Het centrale beleidsinstrument van de Wet op de R.O. is het bestemmingsplan. De totstandkoming van (en aanpassing van) een bestemmingsplan kan een langdurige aangelegenheid zijn, mede als gevolg van een langdurige voorbereidingsfase, inspraakprocedures, bezwaar- en beroepsmogelijkheden in drie instanties en de lange duur en schorsende werking van het kroonberoep. In verband hiermee kan volgens de subgroep in het algemeen worden gesteld, dat (ver-)bouwplannen alleen snel kunnen worden gerealiseerd als zij in overeenstemming zijn met het vigerende bestemmingsplan en geen wijziging daarvan wordt voorbereid, dan wel wanneer voor het betreffende gebied geen bestemmingsplan geldt of in voorbereiding is.

De subgroep constateert, dat door de gedetailleerdheid voor vele bestemmingsplannen de kans niet onaanzienlijk is dat een (ver-)bouwplan daarin niet past. Vergelijking van het bestemmingsplan met het "development plan" in Engeland en de "zoning ordinance" in de Verenigde Staten leert, dat de twee laatstgenoemde instrumenten veel globaler zijn. De plannen zijn in Engeland globaler dan in Nederland omdat er geen stringente koppeling is met de verlening van de bouwvergunning.

Wel is voor grotere projecten steeds ook een "planning permission" vereist. Voor wat betreft de Verenigde Staten wordt gewezen op de wel bestaande praktijk om zo streng te zoneren, dat praktisch niets kan gebeuren zonder incidentele rezoning.

Wetsontwerp Stads- en Dorpsvernieuwing

Volgens de subgroep kan worden verwacht dat te zijner tijd bij het stadsvernieuwingsplan dezelfde knelpunten zullen optreden als bij het bestemmingsplan en dat de leefmilieuverordening een sterk bevroezende werking zal hebben op de bestaande omgeving met alle gevolgen van dien voor sloop- en bouwactiviteiten.

Hinderwet

Enige honderduizenden ondernemingen in Nederland drijven een Hinderwetplichtige onderneming. In het verleden - en gedeeltelijk ook thans nog - heeft er aan de uitvoering van de Hinderwet veel geschort. Sedert de invoering van de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne en de totstandkoming van de gewijzigde Hinderwet is de behandelingsduur van de vergunningaanvraag aan een termijn verbonden. Een goede uitvoering van de Hinderwet staat of valt, aldus de subgroep, met een bevoegd gezag, over het algemeen het gemeentebestuur, dat daaraan voldoende en tijdig aandacht geeft. Daarnaast moeten degenen die onder de werkingssfeer van de wet vallen tijdig een vergunning aanvragen, b.v. tegelijk met de aanvraag van een bouwvergunning.

Erfpachts- en verkoopvoorwaarden

In erfpachts- en verkoopvoorwaarden worden door de gemeente veelal beperkingen in de gebruiksmogelijkheden van het in erfpacht verstrekte c.q. verkochte aangebracht die verder gaan dan de beperkingen in het bestemmingsplan. De Hoge Raad laat ruimte voor het gebruik van privaatrechtelijke middelen door de overheid in deze gevallen. De subgroep wijst erop, dat in de Verenigde Staten sommige overheden het privaatrecht

hanteren om het behoud van het nette karakter van nieuwe buurten te waarborgen.

Privaatrechtelijke overeenkomsten m.b.t. het bestemmingsplan.

Gemeenten bedingen in een aantal gevallen een financiële vergoeding voor medewerking aan de voor afgifte van een bouwvergunning benodigde aanpassing van een bestemmingsplan. Een en ander kan niet worden gezien als een inbreuk op het limitatieve stelsel van artikel 48 Woningwet; echter wanneer de vergoeding de kosten die bedoelde aanpassing voor de gemeente met zich meebrengt aanmerkelijk overschrijdt mist de overeenkomst een geoorloofde oorzaak en is zij deswege onverbindend (rechtbank Den Haag 22-11-'79 en 2-12-'80, Leidschendam).

Woningwet, Bouwverordening, Brandveiligheidsverordening

Een door de subgroep signaleerd probleem bij de ingevolge de Woningwet voor bouwactiviteiten vereiste bouwvergunning is de langdurige periode voorafgaande aan de afgifte daarvan. Weliswaar is de periode van afhandeling van een aanvraag van een bouwvergunning aan een wettelijk maximum gebonden, echter, hieraan is geen sanctie verbonden en bovendien wordt een groot deel van de afhandeling verschoven naar het vooroverleg.

De subgroep wijst op het in Oostenrijk bestaande onderscheid tussen een aanvraag voor een bouwvergunning en een meldingsplicht voor een voorgenomen verbouwing, beide met een relatief korte termijnbepaling.

De bouwaanvraag wordt ondermeer getoetst aan de gemeentelijke bouwverordening. De subgroep constateert dat hierbij o.a. het hanteren van verschillende voorschriften door de verschillende gemeenten - niet elke gemeenten hanteert (ongewijzigd) de model-bouwverordening - en de vrijheid van interpretatie als knelpunten worden ervaren. De uit de voorschriften voortvloeiende eisen blijken sterk kosten-verhogend te worden als ze worden gesteld tijdens of na de bouw. In België lijkt de bouwtechnische controle geringer dan in Nederland.

Gemeentelijke bouwverordeningen bevatten vaak meer, of verdergaande regelingen dan de Woningwet voorschrijft. De uitbreiding en detaillering zijn veelal het gevolg van steeds verdergaande specialisatie. Een voordeel kan zijn verhoogde rechtsbescherming voor derden.

Als knelpunten bij het, op de bouwverordening gebaseerde, welstandstoezicht signaleert de subgroep de als subjectief ervaren adviezen van, en het niet laten meewegen van het kostenaspect door, de welstandscommissie. Voorts leidt de welstandstoetsing tot vertraging in de vergunningverlening, vooral wanneer een bouwplan een en ander maal moet worden gewijzigd.

Met het oog op de brandveiligheid worden op grond van bouwverordeningen en brandveiligheidsverordeningen strenge eisen gesteld aan bouwwerken. De hiervoor, bij de behandeling van de bouwvergunning en de bouwverordening opgesomde, knelpunten treden volgens subgroep bij de toetsing aan de brandveiligheid versterkt naar voren. Te denken valt aan de consequenties van het stellen of wijzingen van eisen na de bouw, na een eerdere goedkeuring in het kader van de bouwvergunning.

Kwaliteitsnormen

Bij de totstandkoming van NEN-normen kan meer aandacht worden geschonken aan de berekening van kosten verbonden aan de toepassing van de norm.

Hetzelfde geldt voor het van toepassing verklaren van normen.

Leveringsvoorwaarden nutsbedrijven

De leveringsvoorwaarden van openbare nutsbedrijven worden veelal als onnodig zwaar ervaren, terwijl veel ongemotiveerde verschillen bestaan tussen de voorwaarden van de diverse nutsbedrijven. Volgens de subgroep is diversifiëring van voorwaarden mogelijk, in die zin dat zware regelingen alleen op zware gevallen worden toegepast en voor eenvoudige gevallen lichte regelingen in het leven worden geroepen. Anderzijds is tussen de verschillende nutsbedrijven uniformering van voorwaarden gewenst.

6.4. Beleidsvarianten

Hieronder worden de belangrijkste beleidsvarianten die de subgroep heeft ontwikkeld samengevat.

Daarbij zijn tevens de door de subgroep vermelde effecten vermeld ¹⁾. Belangrijke beschouwingen en overwegingen zijn, waar nodig, als "opmerkingen" toegevoegd.

Variant A Beperking aantal bestemmingen en reguleringsmogelijkheden per bestemming

De WRO wordt zodanig gewijzigd, dat aan de Kroon wordt opgedragen om bij AMvB vast te stellen welke typen bestemmingen in het bestemmingsplan zijn toegelaten.

De wet stelt daarbij een maximum aan het aantal verschillende typen bestemmingen dat de AMvB mag onderscheiden. De AMvB bepaalt voorts per type bestemming wat in elk geval is toegestaan en verboden.

Gemeenten mogen voor hun grondgebied of voor gedeelten daarvan een bestemmingsplan maken, waarbij het betrokken gebied wordt verdeeld in subgebieden, waarbinnen één der door de AMvB onderscheiden typen bestemmingen zal gelden.

Met betrekking tot de reguleringsbevoegdheid van de gemeenten in een stelsel van globale bestemmingsplannen bestaan in essentie twee alternatieven:

- a. de gemeente mag nadere bestemmingsvoorschriften geven per afzonderlijk gebied waarvoor een bepaald type bestemming geldt; deze voorschriften moeten de eerder genoemde AMvB in acht nemen.

¹⁾Soms zijn de effecten voor een aantal varianten samengenomen en vermeld onder de laatste variant waarop ze betrekking hebben.

- b. de gemeente mag bij algemene bestemmingsverordening nadere regels stellen met betrekking tot ieder type bestemming (maar niet met betrekking tot ieder afzonderlijk gebied waarvoor een bepaald type bestemming geldt).

Ontheffing van de gemeentelijke bestemmingsvoorschriften of de bestemmingsverordening is niet toegestaan evenmin als het stellen van nadere eisen.

Afwijking kan alleen hetzij door wijziging van de voorschriften of de bestemmingsverordening hetzij door wijziging van de gebiedsaanduiding van ieder type bestemming. Een ieder kan een verzoek tot ontheffing van een type bestemming in een bestemmingsplan indienen bij de gemeenteraad. Over deze verzoeken wordt gemotiveerd beslist met beroep op G.S. en hoger beroep op de Kroon. Het wordt de gemeente verboden om langs privaatrechtelijke weg enige tegenprestatie te bedingen in ruil voor inwilliging van een verzoek.

Opmerking

Op grond van doelmatigheidsoverwegingen alsmede vanuit de keus voor een lager aspiratieniveau van de ruimtelijke ordening in algemene zin kan ook een globalisering van het streekplan worden bepleit. De werkgroep heeft deze variant niet uitgewerkt.

Variant B Verbod op te gedetailleerde planvoorschriften

Er worden geen beperkingen gesteld aan het aantal mogelijke bestemmingen, wel wordt bij AMvB een verbod op bepaalde soorten - te gedetailleerde - voorschriften gegeven, gepaard gaande met een standaardisering van wel toegelaten voorschriften.

In een dergelijke beperktere variant past niet een ontheffingsverbod of een verbod tot het stellen van nadere eisen.

Variant C Opening mogelijkheid van globale bestemmingsplannen

Via een wettelijke regeling wordt het G.S. verboden uitsluitend op grond van het globale karakter van de aangegeven en nader uit te werken bestemmingen aan een plan geheel of gedeeltelijk goedkeuring te onthouden of een detailleringsverplichting op te leggen.

Variant D Beperking onderzoeksverplichtingen

Art. 7 van de WRO vervalt of wordt vervangen door een algemene bepaling waarin wordt voorgeschreven dat bestemmingsplannen vergezeld dienen te gaan van een toelichting waarin een verantwoording plaats vindt van de demografische, distributieplanologische en verkeerstechnische aspecten van het plan aan de hand van feitelijke gegevens.

Variant E Opheffing bestemmingsplanverplichting buiten de bebouwde kom

De verplichting tot het maken van bestemmingsplannen in art. 10 WRO voor het gehele "buitengebied" vervalt.

Opmerking

Grondgedachte van variant E is dat bestemmingsplannen alleen dienen te worden gemaakt indien daartoe enige aanleiding bestaat. Overigens wordt het maken van bestemmingsplannen onder het voorgestelde stelsel¹⁾ eenvoudiger zodat het "dekkingspercentage", ondanks het vervallen van de verplichting, waarschijnlijk toch zal toenemen. Ook blijft de mogelijkheid bestaan dat de provincie ter bescherming van het buitengebied een "aanzijning" geeft waarbij de verplichting tot het maken van een bestemmingsplan en het geven van een bepaalde bestemming wordt opgelegd.

¹⁾ Overigens ook onder de reeds in voorbereiding zijnde wijziging van de Wet op de R.O.

Te bedenken valt overigens dat het bestemmingsplan voor het buitengebied, ook waar daaraan weinig behoefte bestaat uit een oogpunt van regulering van bouwactiviteiten, van betekenis kan zijn uit een oogpunt van de afstemming en afbakening van de belangensferen van (onder meer) landbouw en milieu.

Het vervallen van de verplichting zou het beleidsinstrumentarium in dit opzicht verzwakken.

Effecten van de varianten A t/m E

- (Alleen variant A:). De beperking van het aantal mogelijke bestemmingen, de bemoeilijkte ontheffingsregeling, het verbod tot het stellen van nadere eisen (publiek- of privaatrechtelijk), de verlegging van de bewijslast bij handhaving van de bestemming naar de gemeentelijke overheid en, eventueel, de eis van algemene regels, hebben tesamen tot gevolg:
 - a. grote uniformiteit en daardoor grote inzichtelijkheid;
 - b. vermindering van onderhandelingsmarges en dus verhoging van rechtszekerheid (zekerheid omtrent wat mag en niet mag);
 - c. vermindering van de mogelijkheden tot sturing en onderlinge afstemming van ruimtegebruik voor de overheden en van de mogelijkheid tot onteigening - waarbij het de vraag is, of wijziging van de onteigeningswetgeving behoud van onteigeningsmogelijkheden kan bewerkstelligen -, grotere onzekerheid omtrent feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen.
 - d. centralisatie van gemeente naar Rijk; meer vrijheid voor de burger door vermindering van de overheidsbemoeienis.
 - e. enerzijds zijn er minder afwijkingen nodig van het bestemmingsplan omdat dit plan globaler wordt, anderzijds geeft afwijking, indien toch vereist, meer bestuurlijke en administratieve verwickelingen.
 - f. druk vanuit de praktijk op de Kroon om het zoningssysteem aan te passen.

- g. vertraging als gevolg van het verbod om B & W de bevoegdheid te geven tot afwijking van het bestemmingsplan en als gevolg van de noodzaak, bij het stellen van nadere regels de procedure van totstandkoming van het bestemmingsplan te volgen, dit met het oog op de belangen van derden.
- h. indien geen sluitende indeling van bestemmingstypen mogelijk zou blijken, zou verstarring kunnen optreden.
- verkorting van de procedure van totstandkoming van het bestemmingsplan.
- beperking verborgen beleidskosten door lange planologische procedure kapitaalkosten of vestiging op ongunstige locatie.
- Beperking van kosten van uitvoering en handhaving van planologische voorschriften.

Variant F Inperking bouwvergunning-vereiste en invoering meldingsplicht

In art. 47 lid 2 van de Woningwet worden van het bouwvergunningsvereiste alsmede van regulering bij en krachtens de bouwvergunning uitgezonderd:

- a. verbouwingen binnen besloten ruimten, tenzij het een woning betreft in een gebouw waarin zich meer woningen bevinden;
- b. niet buiten de buitenmuren van een bouwwerk uitstekende dakkapellen, deuren, ramen, etc.
- c. muurtjes en hekken mits niet hoger dan 2m.

In art. 47 van de Woningwet dient een lid te worden toegevoegd waarin van het bouwvergunningvereiste worden vrijgesteld maar aan een meldingsplicht worden onderworpen:

- a. verbouwingen binnen besloten ruimten wanneer het een woning betreft in een gebouw waarin zich meer woningen bevinden en die geen gevaar of hinder opleveren voor overige gebruikers van het gebouw.
- b. uitbreidingen van een bestaande woning waarvan omwonenden geen hinder ondervinden en die niet het karakter hebben van een (nieuwe) zelfstandige woning en die aan de bestaande woning niet meer toevoegen dan (bijv.) 20 m² vloeroppervlak of 1/10 van het bestaande volume (voldoende is dat aan één van beide voorwaarden wordt voldaan) en die geen verandering brengen in de hoogte van de woning en in de gevel aan de zijde(n) waar zich een openbare weg bevindt;
- c. garages, schuurtjes en dierenhokken bij een bestaande woning waarvan derden geen hinder ondervinden en die zich niet bevinden tussen de woning en de openbare weg.

Bouwwerken die aan een meldingsplicht zijn onderworpen, mogen niet tot stand worden gebracht en met de bouwwerkzaamheden die daartoe nodig zijn, mag geen begin worden gemaakt binnen één maand na de melding. B en W kunnen binnen die termijn berichten dat het voorgenomen bouwwerk bouwvergunningplichtig is, indien het niet voldoet aan de criteria die gelden voor vrijstelling van het bouwvergunningvereiste. De melding moet aan bepaalde voorwaarden voldoen (hiervoor kan een formulier worden opgesteld). Een en ander laat onverlet de op het huurrecht gebaseerde verplichting van huurders, voor verbouwingen toestemming aan de eigenaar te vragen.

Variant G Mogelijke Inperking bouwvergunningvereiste en mogelijke invoering meldingsplicht door gemeentebestuur

In art. 47 lid 2 van de Woningwet worden dezelfde categorieën van bouwwerken van het bouwvergunningvereiste alsmede van regulering bij of krachtens de bouwverordening uitgesloten als in variant F.

Voorts wordt aan art. 47 van de Woningwet een lid toegevoegd waarin aan de gemeentebesturen de bevoegdheid wordt toegekend om met betrekking tot de in het tweede deel van variant E bedoelde categorieën van bouwwerken, ook als deze gevaar of hinder opleveren voor derden, te bepalen dat daarvoor in bepaalde gevallen geen bouwvergunning is vereist. Met een meldingsplicht kan dan worden volstaan.

Variant H Afschaffing welstandstoetsing

In de art. 3 en 4 van de Woningwet worden wijzigingen aangebracht strekkende tot het onmogelijk maken van iedere vorm van toetsing van de welstand of fraaiheid van een bestaand (art.4) of nieuw (art.3) bouwwerk, anders dan in het kader van de bescherming van een bestaand dorps- of stadsgezicht op grond van de Monumentenwet. De mogelijkheid tot toetsing aan de eisen van welstand via de bouwverordening vervalt hiermee.

Opmerkingen

Bepalingen omtrent de afmetingen van gebouwen, de situering ervan ten opzichte van de rooilijnen, de goot- en nokhoogte, de dakhelling etc. blijven mogelijk zowel in de bouwverordening als in het bestemmingsplan - of de "bestemmingsverordening" in de zin van variant 2 -. Toetsing vindt alleen nog maar plaats op basis van te voren vastgestelde regels en niet meer ad hoc. Integrale toetsing door de AROB-rechter wordt mogelijk.

Variant I Inperking en centralisatie van bouwtechnische eisen; afschaffing inrichtingseisen

Aan de art. 3 en 4 van de Woningwet worden bepalingen toegevoegd waarin het de gemeente wordt verboden om bij of krachtens de bouwverordening of enige andere verordening eisen - of nadere eisen t.o.v. de hierna te noemen

ministeriële beschikking - te stellen aan de inrichting, constructie- en brandveiligheid van bouwwerken (Hoofdstuk 3 Afdeling B, C en D van de modelbouwverordening). Art. 3 lid 6 en 7 van de Woningwet worden vervangen door bepalingen waarin wordt voorgeschreven dat constructie-eisen met betrekking tot nieuwe bouwwerken gesteld worden bij of krachtens beschikking van de Minister van Volkshuisvesting en slechts betrekking kunnen hebben op:

- a. Constructieve veiligheid, gebruiksveiligheid en brandveiligheid
- b. Gezondheid
- c. Keuring van bouwmaterialen en bouwelementen, thermische isolatie en uniformiteit

Een soortgelijke bepaling wordt toegevoegd aan art. 4 voor wat betreft bestaande bouwwerken.

Opmerking

Dit element van de variant zal pas effect krijgen indien de "Voorschriften en wenken" zijn afgeschaft en geen nieuwe, soortgelijke subsidievoorwaarden worden gesteld aangezien nu meer dan 90% van de woningbouw gesubsidieerd wordt.

Uitgaande van de gedachte dat in gebieden waar nog woningnood bestaat, prijsregulering en niet kwaliteitsregulering het aangewezen instrument is om de markt te beheersen, kunnen de voorschriften en wenken integraal worden afgeschaft.

Te bedenken valt hierbij dat voorschriften en wenken die betrekking hebben op de veiligheid en op aspecten van bouwwerken waar privaatrechtelijke aansprakelijkheid i.v.m. het "verborgen gebreken"-karakter niet goed functioneert, reeds geregeld zijn bij de in de variant voorgestelde ministeriële beschikking. Dit ligt voor de hand aangezien deze bepalingen ook dienen te gelden voor de vrije sector-bouw. (Motivering geschiedt vanuit algemene overwegingen - beperking ziekenhuiskosten etc. - ; er is geen sprake van een specifiek subsidiemotief).

Variant J Inperking en centralisatie van bouwtechnische eisen

Deze variant luidt identiek aan variant I met dien verstande dat het in art. 3 en 4 van de Woningwet niet aan de gemeente wordt verboden om bij of krachtens de bouwverordening of enige andere verordening eisen te stellen aan de inrichting van bouwwerken.

Effecten van de varianten F t/m J

- Minder illegale verbouwingen en bouwwerken;
- Versnelling van de bouwprocedure met gemiddeld enige maanden;
- Beperking bouwkosten
- Grotere diversiteit van het woningaanbod;
- meer vrijheid ten aanzien van vormgeving van een ontwerp en inschaling van een plan in de omgeving;
- Beperking van mogelijkheden om het niveau van de woonvoorziening te beïnvloeden.

Variant K Vaststelling minimeisen voor in te dienen stukken in de bouwverordening ¹⁾

De modelbouwverordening stelt eisen m.b.t. de tekeningen, berekeningen en overige gegevens die t.b.v. het vooroverleg over de bouwvergunningaanvraag nodig zijn. Voert men in het vooroverleg beginselplannen of soortgelijke voorlopige ontwerpen in, dan dient mede wanneer men wil volstaan met een meldingsplicht vast te staan aan welke stukken een plan in het vooroverleg wordt getoetst. Inzicht dient te bestaan in a) het ruimteplan, b) het bouwvolume, c) de micro-stedebouwkundige inpassing en d) de globale benodigde installaties en technische voorzieningen.

¹⁾ Strict genomen zijn de hierna weergegeven varianten K t/m N geen dereguleringsvarianten aangezien juist wettelijke voorschriften worden voorgesteld. Deze hebben echter tot doel om andere voorschriften c.q. informele procedures te vervangen.

Variant L Wettelijke regeling procedure vooroverleg

Snelle besluitvorming wordt bevorderd door kwalitatief goed vooroverleg, dat en gestructureerd en zowel binnen de vergunning verlenende instantie als tussen verschillende vergunning verlenende bestuursniveaus, gecoördineerd, dient te zijn.

Tijdsbesparing kan worden bereikt door het voor verschillende beslissingen benodigde vooroverleg synchroon te doen verlopen.

Coördinatie van de besluitvormingsprocedure kan worden bereikt door middel van een wet, vergelijkbaar met de wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Afzonderlijke beslissingen van verschillende bestuurslagen zijn niet te vermijden (afgezien van de vooroverlegfase) omdat besluitvorming op provinciaal niveau een formele bestuurlijke beslissing op plaatselijk niveau veronderstelt.

Variant M Invoering borgsom bij beroep van derden belanghebbenden

Derden belanghebbenden die in beroep gaan tegen de verlening van een bouwvergunning of tegen de verstrekking van een verklaring van geen bezwaar van GS bij afwijking van een bestemmingsplan of tegen de goedkeuring door GS van uitwerkings- of wijzigingsvoorschriften van een bestemmingsplan, dienen een borgsom te storten die bij gegrondheid van het beroep wordt terug gegeven en in overige gevallen wordt verbeurd.

Opmerking

Wanneer er in de planologische besluitvorming, alsmede bij de ad hoc vergunningverlening belangenafweging plaatsvindt, heeft de derde belanghebbende, die zich tegen een vergunning of vrijstelling verzet alleen reeds een grote voorsprong op de aanvrager omdat de eerstgenoemde kosteloos en risicoloos zijn of haar belangen kan verdedigen, terwijl de vergunning-aanvrager zeer aan-

zienlijke en uiteenlopende kosten dient te maken alvorens zijn belang in het proces van besluitvorming tegenover de overheid aan te kunnen tonen en tegen bezwaren van derden te verdedigen. Bovendien loopt hij het risico die kosten tevergeefs te hebben aangewend; zelfs een haalbaarheidsonderzoek vraagt reeds investeringen. Uit economisch oogpunt zou het derhalve de balans weer enigermate in evenwicht brengen om in gevallen, waarin door beroep een instantie wordt ingeschakeld die anders niet in de besluitvorming zou zijn betrokken, aan de derde een borgsom te vragen overeenkomstig is voorgesteld in de variant.

Effecten van de varianten K t/m M

- Versnelling van de besluitvorming van het vooroverleg bij aanvraag bouwvergunning
- Vertragingsacties en stagnaties door het instellen van zwakke, ongemotiveerde of ongegronde beroepen, worden meer voorkomen dan thans het geval is.
- Verlichting van de werklast van beroepsinstanties en in de procesvoering betrokken overheidslichamen.

Variant N Wettelijke regeling leveringsvoorwaarden openbare nutsbedrijven

De tussen de diverse nutsbedrijven sterk verschillende en voor eenvoudige gevallen veelal te zware leveringsvoorwaarden van gas, water en electriciteitsbedrijven worden wettelijk geüniformeerd.

Effecten

- versnelling van het bouwproces
- beperking van de verborgen beleidskosten

Hoofdstuk 7. De arbeidsomstandighedenwetgeving

7.1. Inleiding

De Arbeidsomstandighedenwetgeving is in Nederland evenals in de overige geïndustrialiseerde landen uitgegroeid tot een uitgebreid stelsel van wetten, algemene maatregelen van bestuur en andere voorschriften. Een bijlage bij het rapport van de subgroep bevat een overzicht van dit stelsel.

Bij het selecteren van geschikte onderwerpen voor dereguleringsonderzoek heeft de subgroep die deze case-study heeft verricht, zich laten leiden door dezelfde criteria als die zijn gebruikt bij het selecteren van de onderwerpen voor de case-studies (zie par. 5.2.). De subgroep heeft wettelijke voorschriften buiten beschouwing gelaten die niet voor 1986 tot verborgen beleidskosten voor productiehuishoudingen zullen leiden.

De (hoofd)werkgroep heeft de subgroep weliswaar verzocht om alsnog ook aandacht te besteden aan (de formulering van) art. 3 en eventuele andere hoofdelementen van de Arbeidsomstandighedenwet¹), maar dit is in een zodanig laat stadium geschied, dat het niet meer mogelijk bleek deze onderwerpen uitputtend in het onderzoek te betrekken.

Bij de evaluatie van de voorschriften is naar het oordeel van de subgroep voorts gebleken dat er slechts zeer beperkte mogelijkheden bestaan om in de vigerende regelgeving vereenvoudigingen aan te brengen of de kosten daarvan te drukken. Als verklaring daarvoor zou kunnen worden gegeven, dat deze regelgeving veelal bestaat uit minimumnormen op het gebied van veiligheid en gezondheid bij de arbeid en voor het overgrote deel ook berust op EEG-richtlijnen en ILO-verdragen. Het gaat daarbij ook om - vaak al wat oudere - maatschappelijk algemeen aanvaarde regels, die mede daarom het karakter hebben gekregen van een normale bedrijfsvoering.

1) Art. 3 van de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet is opgenomen in bijlage IV.

Eventuele kosten voor het bedrijfsleven lijken - voor zover de subgroep dat kan bezien - eerder voort te kunnen vloeien uit m.n. een gedeelte van de nog van kracht te worden regelgeving, zoals die in bepaalde SER-adviesaanvragen is neergelegd. Daarvoor zullen mogelijk bij de aanvang van de invoering kosten door het bedrijfsleven gemaakt moeten worden, die na verloop van tijd weer tot de normale bedrijfsvoering zullen kunnen worden gerekend op grond van dezelfde overwegingen als hiervoor voor de vigerende regelgeving gegeven. Overigens is dit het normale patroon bij de wet- en regelgeving op het gebied van de Arbeidsomstandigheden.

Onder deze omstandigheden heeft de subgroep slechts ten aanzien van één onderwerp, t.w. de Bedrijfsgeneeskundige Diensten, beleidsvarianten kunnen formuleren¹⁾. Gezien de opzet van dit rapport en het belang van de beleidsvarianten daarin heeft de werkgroep alleen de beschrijving, kostenramingen, evaluatie en beleidsvarianten betreffende dit onderwerp, hier weergegeven. Zij attendeert er echter op dat het rapport van de subgroep ook ten aanzien van de andere behandelde onderwerpen veel (ook kwantitatieve) informatie bevat. De subgroep heeft voorts in haar rapport een aantal, met sommige beleidsvarianten van de overige subgroepen vergelijkbare, beleidsaanbevelingen gedaan bij een aantal onderwerpen, namelijk bij:

- het Arbeidsveiligheidsrapport;
- de relatie tussen de invoering Arbowet 1e fase en de "wet O.R. 100-min";
- artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet, waarin grondbeginselen worden aangegeven voor de algemene zorg voor veiligheid, gezondheid en welzijn met betrekking tot de arbeid;
- de SER-adviesaanvraag d.d. 18 juni 1981 over het Ontwerp Ministerieel Besluit met betrekking tot het voorkomen en beperken van overmatig geluid in fabrieken of werkplaatsen;

¹⁾ Daarnaast heeft de subgroep een voorstel ontwikkeld tot het omvormen van de Arbeidsraad in een SER-commissie. Dit is echter geen dereguleringsvariant.

- de Arbeidswet 1919 en de SER-adviesaanvraag d.d. 7 februari 1980 over het ontwerp tot herziening van de Arbeidswet 1919 (5-dagen wetje).

7.2. Beschrijving wetgevingsterrein, kostenramingen

De regeling m.b.t. de Bedrijfsgeneeskundige Diensten (BGD's) ten aanzien waarvan de subgroep beleidsvarianten heeft ontwikkeld is opgenomen in de art. 20a t/m 20q van de Veiligheidswet 1934. Op grond daarvan zijn de volgende uitvoeringsbesluiten (A.M.v.B's) genomen:

- Besluit Verplichtstelling Bedrijfsgeneeskundige Diensten (1974)
- Besluit Eisen Bedrijfsgeneeskundige Diensten (1974)
- Besluit College van Bijstand en Advies voor de Bedrijfsgeneeskunde (1974)
- Besluit Ongevallenbehandeling Bedrijfsgeneeskundige Diensten (1974)

De tekst van de Wet zoals deze thans luidt, houdt in, dat bedrijfsgeneeskundige zorg in principe aan iedere werknemer in een onderneming ten goede moet komen. Om praktische redenen, met name het tekort aan gekwalificeerde bedrijfsartsen, is de verplichtstelling van een BGD vooralsnog beperkt tot onderstaande categorieën van inrichtingen:

1. Inrichtingen waarin 500 of meer werknemers in dienst van de onderneming waartoe de inrichting behoort, werkzaam zijn en waarin tevens uitsluitend of in hoofdzaak arbeid in een fabriek of werkplaats dan wel stuwadoorsarbeid wordt verricht. De woorden in hoofdzaak geven aan, dat kantoorpersoneel dat werkzaam is in kantoorruimten die annex zijn aan een fabriek of werkplaats, voor het getalscriterium van 500 werknemers wordt meegerekend. Voorts worden twee of meer inrichtingen, die in elkaars nabijheid liggen als één inrichting geteld.
2. Inrichtingen waarin loodhoudende pigmenten worden bereid, dan wel lood-accumulatoren worden vervaardigd, met dien verstande dat daaronder niet worden begrepen werkzaamheden aan loodaccumulatoren, uitsluitend bestaande uit assembla-

ge en herstel. Voor deze categorieën van inrichtingen geldt geen getalscriterium voor wat betreft het aantal werkzame personen.

3. De werkverbanden van de sociale werkvoorziening (in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening), ongeacht het aantal daarin werkzame personen en ongeacht de aard van hun arbeid.

Naast de ondernemingen, die verplicht een BGD hebben of verplicht bij een BGD zijn aangesloten beschikt een groot aantal (met name kleinere) ondernemingen over een vrijwillig ingestelde of een vrijwillig met andere ondernemingen gedeelde BGD.

De achterliggende doelstelling van de wettelijke regeling is het bevorderen van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers door middel van een goede preventieve gezondheidszorg binnen de onderneming. Deze achterliggende doelstelling is niet in objectief meetbare termen geformuleerd. De wettelijke regeling stelt de bedrijfsgezondheidszorg in bepaalde bedrijven verplicht. Ze beoogt tevens de kwaliteit van de zorg te waarborgen. Met name in deze zorg voor de kwaliteit van de bedrijfsgezondheidszorg in vooral industriële ondernemingen is bij de wettelijke regeling met betrekking tot de verplichtstelling en erkenning van de BGD's de motivering voor de overheidsbemoeienis gelegen.

De meer specifieke doelstellingen met betrekking tot de bedrijfsgezondheidszorg (die betreffende de kwaliteit en de kwantiteit) zijn wel min of meer objectief meetbaar.

Voor het D(irectoraat)-G(eneraal) van de A(rbeid) belopen in 1982 de budgettaire kosten met betrekking tot de verplichtstelling, erkenning en toetsing van Bedrijfsgeneeskundige Diensten naar schatting ca. f 400.000,--, die van het College van Bijstand en Advies voor de Bedrijfsgeneeskunde ca. f 210.000,--, en die van de opleidingen bedrijfsgezondheidszorg ca. f 427.000,--.

De instandhouding van een BGD brengt voor productiehuishoudingen zowel baten als kosten met zich mee.

De brutokosten van de produktiehuishouding voor verplichte BGD'en bedroegen in de afgelopen jaren (milj. guldens) ¹⁾.

1975	50 ²⁾	1981	113 (raming) ³⁾
1976	62	1982	124 (raming)
1977	70	1983	140 (raming)
1978	76	1984	156 (raming)
1979	82	1985	175 (raming)
1980	103		

Uiting 1980 bedroegen de kosten van de BGD's per werknemer ca. f 175,-- per jaar.

Van de brutokosten dienen in mindering te worden gebracht de baten voortvloeiend uit het in stand houden van een BGD.

Hierbij kan men met name denken aan het feit dat een groot deel van de taken van de BGD direkte voordelen opleveren voor de bedrijfsvoering. Daarnaast dienen in mindering te worden gebracht de kosten die reeds werden gemaakt door het bedrijfsleven ten behoeve van bedrijfsgezondheidszorg voordat deze werd verplicht gesteld (op basis van CAO's en vrijwillig). Dit laatste aandeel wordt geraamd op ongeveer 75%.

Hierbij is uitgegaan van het gegeven dat ten tijde van de verplichtingstelling 30 van de 142 aangewezen bedrijven niet beschikken over een BGD. Voegt men hierbij de baten voor de produktiehuishoudingen (o.a. aanstellings- en periodieke keuringen) dan vallen de kosten weg tegen de baten.

1) Bron Financieel overzicht Gezondheidszorg. Begroting V en M, 17100, nr. 14 hfdst. 6.

2) gebaseerd op 50/50 verdeling verplicht/vrijwillig

3) afgeleid van begroting V en M, uitgaande van gelijkblijvende verdeelsleutel m.b.t. financiering; in mindering gebracht werkgevers-financiering van overige onderdelen collectieve preventieve zorg, eveneens gebaseerd op 50/50 verdeling.

7.3. Evaluatie

Met betrekking tot het aantal verplichte en getoetste vrijwillige BGD's, het aantal ondernemingen en het aantal verzorgde werknemers in 1980 kan het volgende overzicht worden gegeven:

	aantal diensten	verplichte dienst- verlening t.b.v.		vrijwillige dienst- verlening t.b.v.		totaal	
		ond.	werkn.	ond.	werkn.	ond.	werkn.
verplicht in stand gehou- den (erkend/ niet erkend)	138	248	368.850	1.632	306.350	1.880	675.200
getoetste vrijwillige diensten	5	1	2.830	35	40.100	36	42.930
Totaal	143	249	371.680	1.667	346.450	1.916	718.130

In de periode 1964-1980 is het aantal werknemers dat valt onder erkende en getoetste bedrijfsgeneeskundige zorg gestegen van 213.900 naar 718.310 in 1980. Dit laatste aantal omvat ongeveer de helft van het totale aantal werknemers in alle sectoren dat onder enigerlei vorm van bedrijfsgezondheidszorg valt. Uitgaande van de doelgroep industriële bedrijven kan geteld worden dat ongeveer 50% van de werknemers in deze sectoren valt onder erkende BGD'en.

De uitbreiding van de zorgverlening wordt belemmerd door het te lage aanbod van gekwalificeerde bedrijfsartsen. In dit kader wordt de uitbreiding van de opleidings- en bijscholingsfaciliteiten voor bedrijfsartsen door de overheid financieel gestimuleerd door middel van subsidiëring (Stichting Opleidingen Bedrijfsgezondheidszorg).

Ook met betrekking tot doelstellingen op het gebied van de kwaliteit van de bedrijfsgezondheidszorg en de doelmatigheid van het stelsel bestaan er een aantal knelpunten. Deze zijn verwoord in het in 1979 gepubliceerde rapport van het College van Bijstand en Advies voor de Bedrijfsgeneeskunde inzake de voor de toekomst gewenste structuur van de bedrijfsgezondheidszorg (structuurnota bedrijfsgezondheidszorg). Knelpunten die o.a. genoemd worden zijn het gebrek

aan deskundigheid bij niet-erkende diensten (ongekwalificeerde artsen, alsmede ontbreken van subspecialismen), een grote verscheidenheid in aard en omvang van het dienstenpakket bij niet erkende diensten die veelal niet voldoen aan de eisen die die aan bedrijfsgezondheidszorg mogen worden gesteld. In het algemeen kunnen kleine BGD'en en qua bemanning, know how en outillage moeilijk te voldoen aan de kwaliteitseisen in relatie tot de complexiteit en omvang van de gezondheidkundige problematiek. Tevens wordt in het rapport geconstateerd dat werkgevers en werknemers onvoldoende op de hoogte zijn van de doelstelling, taak en werkwijze van de bedrijfsgezondheidszorg, hetgeen de integratie in de totaliteit van de bedrijfsvoering belemmert. De effectiviteit van de bedrijfsgezondheidszorg is afhankelijk van deze integratie.

In 1962 heeft de EG een aanbeveling aan de lidstaten uitgevaardigd met betrekking tot wettelijke voorschriften omtrent de instelling van BGD'en. De aanbeveling spruit voort uit de aanbeveling 112 van de ILO uit 1959. In de EG aanbeveling wordt gesteld dat de kosten van een BGD voor rekening dienen te zijn van de werkgever terwijl tevens kwaliteitseisen en taken worden genoemd.

Met inachtneming van het voorhanden aantal bedrijfsartsen moeten allereerst bedrijven met 200 of meer werknemers beschikken over bedrijfsgeneeskundige zorg; zo snel als mogelijk dient volgens deze EG aanbeveling het getalscriterium verlegd te worden tot bedrijven met 50 of meer werknemers. Zes andere EG landen hebben wettelijke voorschriften met betrekking tot bedrijfsgezondheidsdiensten (niet: Ierland, Luxemburg en Denemarken).

7.4. Beleidsvarianten

Hieronder worden de twee beleidsvarianten die de subgroep heeft ontwikkeld, vermeld. De effecten van beide varianten zijn na de tweede variant vermeld.

Variant A Handhaving van de BGD-verplichting uitsluitend voor speciaal aangewezen bedrijven

Variant B Afschaffen van de BGD-verplichting

Effecten van de varianten A en B

- De doelstelling om alle werknemers onder bedrijfsgeneeskundige zorg te brengen, en de doelstelling om de kwaliteit op het gebied van de bedrijfsgezondheidszorg te waarborgen komen in gevaar.
- Men mist bij deze beleidsvarianten een instrument voor het bevorderen van een doelmatig stelsel van bedrijfsgezondheidszorg, mede in relatie tot de algemene gezondheidszorg.
- De beide varianten impliceren naar alle waarschijnlijkheid dat de Wet Voorzieningen gezondheidszorg zal moeten worden gewijzigd, in die zin dat deze van toepassing zal worden op de bedrijfsgezondheidszorg.

De consequenties hiervan voor de productiehuishoudingen zijn niet uitputtend aan de orde geweest binnen de subwerkgroep.

- De kosten voor de overheid zullen in eerste aanleg waarschijnlijk dalen (deze belopen ca. f 400.000,-, zie par. 7.2.) indien de overheid geen andere beleidsinstrumenten inzet als alternatief voor de regelgeving om de doelstellingen te realiseren (bijv. voorlichting, advisering, etc.).

Wanneer ze dit wel doet zullen de kosten stijgen. Naar alle waarschijnlijkheid zal de overheid wel verplicht zijn om dat te doen, daar als de "eigen Überwachung" door de bedrijven achterblijft de discrepantie tussen de werkelijke situatie en de door arbeidsomstandighedenwetgeving voorgeschreven situatie met betrekking tot de gezondheid en de veiligheid van de werknemers in de bedrijven zal gaan toenemen. Dat zal leiden tot meer overtredingen, meer klachten bij de Arbeidsinspectie en meer verzoeken tot wetstoepassing.

Dat alles maakt dat bij afschaffing van de verplichting de kosten voor de overheid eerder zullen stijgen dan dalen.

De kosten van het College voor bijstand en advies als adviesorgaan van de minister blijven bestaan. Hetzelfde geldt voor de subsidieverlening van opleidingen bedrijfsgezondheidszorg.

- Zowel de kosten als de baten van de produktiehoudingen zullen dalen indien bedrijven overgaan tot afschaffing van BGD'en of de kwaliteitseisen lager stellen c.q. het dienstenpakket verminderen.

Overigens geven beide beleidsvarianten in principe voor bedrijven de mogelijkheid om zelf het belang van een BGD voor zich af te wegen, al dan niet in het overleg van werknemers en werkgevers.

Hoofdstuk 8: Mededingings- en prijsbeleid

8.1. Inleiding

In deze case-study is ingegaan op de regulering door de overheid op het gebied van de mededinging en de prijsvorming, voorzover die gestalte heeft gekregen in de Wet economische mededinging (WEM) en de Prijzenwet.

De twee genoemde wetten verschillen duidelijk van karakter. De WEM stelt regels ten aanzien van de mededinging, en biedt daartoe de mogelijkheid tot permanent en structureel overheidsingrijpen in mededingingsregelingen die de concurrentie nadelig beïnvloeden en in de gevolgen van economische machtsposities. De Prijzenwet geeft aan onder welke voorwaarden de overheid bevoegd is, ter bestrijding van de inflatie, in de prijsvorming in te grijpen door middel van wettelijke voorschriften (prijzenbeschikkingen). Ten tijde van het tot stand komen van de wet werd permanent overheidsingrijpen in de prijsvorming niet beoogd.

Tussen het mededingingsbeleid, het prijsbeleid uit hoofde van de Prijzenwet en het overige sociaal-economische beleid bestaan raakvlakken, maar kunnen ook spanningsvelden optreden. Het mededingingsbeleid en het macro-economisch beleid richten zich op de oorzaken van een ongewenste prijsvorming, in de vorm van beperkte marktwerking resp. verstoringen in de economische kringloop. Het prijsbeleid richt zich op de prijsontwikkeling zelf en niet op de achterliggende oorzaken ervan.

Naast de Prijzenwet bieden diverse andere wetten de overheid de mogelijkheid om rechtstreeks regulerend op te treden op het terrein van de prijzen, zoals bijv. de Wet autovervoer goederen, de Wet op de bejaardenoorden en (zeer recent) de Wet tarieven gezondheidszorg. Deze wetten hebben wat hun toepassing betreft een permanent karakter en verschillen qua doelstelling duidelijk van de Prijzenwet.

De prijsregulerende bevoegdheden zijn in deze wetten slechts een onderdeel van een pakket van regulerende bepalingen voor de betrokken sector. Om deze reden is ervan afgezien die wetten in deze case-study nader onder de loep te nemen. Het prijs-/inkomensbeleid voor vrije beroepsbeoefenaren vertoont wel duidelijke aanknopingspunten met het ten algemene gevoerde prijsbeleid. Dat beleid heeft echter in verband met een aantal specifieke kenmerken een zodanige eigen plaats en karakter gekregen, dat het buiten beschouwing is gelaten bij de evaluatie van en de ontwikkeling van varianten voor het prijsbeleid.

Een analyse en evaluatie van de algemene samenhang op het terrein van de sociaal-economische ordeningswetgeving en de coördinatie met andere vormen van overheidsbeleid die van invloed zijn op de concurrentieverhoudingen tussen bedrijven en bedrijfstakken zou de evaluatie van het mededingingsbeleid verre te buiten gaan. Een dergelijke breder opgezette analyse zou in een volgende fase van de Heroverweging van wettelijke voorschriften in verband met de economische ontwikkeling echter wel zinvol kunnen zijn.

8.2. Beschrijving van het beleidsterrein; kostenramingen

In het volgende overzicht zijn de voorschriften en onderwerpen samengevat die de subgroep in het onderzoek heeft betrokken:

<u>Wet</u>	<u>Onderwerpen</u>
1. Wet economische mededinging	- Onverbindend verklaren van kartelafspraken - Meldingsplicht van kartelafspraken - Aanwijzingen aan ondernemingen betrokken bij een economische machtspositie
2. Prijzenwet	- Algemene prijzenbeschikking - Sectorprijzenbeschikking - Meldingsbeschikking

De WEM heeft ten doel een structureel goede marktwerking te verwezenlijken. Daartoe wordt beoordeeld of beperkingen van de concurrentie die voortvloeien uit mededingingsregelingen (=kartelafspraken) en uit economische machtsposities gevolgen hebben welke strijdig zijn met het algemeen belang. Onder mededingingsregelingen verstaat de wet overeenkomsten en burgerrechtelijke besluiten waarbij de economische mededinging tussen eigenaren van ondernemingen wordt geregeld of beïnvloed. Onder een economische machtspositie verstaat de wet een feitelijke verhouding of rechtsverhouding in het bedrijfsleven, die een overwegende invloed van een of meer eigenaren van ondernemingen op een markt van goederen of diensten in Nederland meebrengt.

De WEM verbiedt mededingingsregelingen of economische machtsposities niet als zodanig, maar geeft de mogelijkheid in te grijpen indien deze concurrentiebeperkingen in strijd komen met het van geval tot geval nader te bepalen algemeen belang (misbruiktoezicht). Deze toetsing wordt bevorderd doordat de wet voorziet in een aan de betrokken natuurlijke en/of rechtspersonen opgelegde meldingsplicht van mededingingsregelingen. Deze worden opgenomen in een -thans niet-openbaar - register.

Mededingingsregelingen kunnen zowel groepsgewijs als individueel onverbindend worden verklaard. Indien een economische machtspositie gevolgen heeft die in strijd worden geoordeeld met het algemeen belang, dan kunnen aan de bij de economische machtspositie betrokken ondernemingen aanwijzingen worden gegeven. De belangrijkste daarvan zijn dat de desbetreffende ondernemingen kunnen worden verplicht bepaalde goederen of diensten te leveren tegen een in de aanwijzing vastgestelde prijs en dat prijsverlagingen kunnen worden afgedwongen. Aan de meeste klachten tegen mededingingsregelingen en economische machtsposities of tegen gedragingen van ondernemingen die mogelijk bij een mededingingsregeling of economische machtspositie zijn betrokken, kan in overleg met de desbetreffende onderneming worden tegemoet gekomen, zonder dat een formele procedure behoeft te worden ingeleid. Hetzelfde geldt ten aanzien van bezwaren van de zijde van de overheid.

Een aantal wetsontwerpen tot wijziging van de Wet economische mededinging is ingediend of in voorbereiding.

In 1977 is een wetsontwerp ingediend waarmee werd beoogd een stringenter toezicht op prijsbinding mogelijk te maken. Zowel horizontale als verticale prijsbinding zouden pas zijn toegestaan, nadat - na toetsing aan in de wet opgenomen gronden - een vergunning is verkregen.

Bij brief van 30 maart 1981 werd van dit voornemen in zoverre afge-stapt, dat alleen voor verticale prijsbinding aan een vergunningenstelsel werd vastgehouden. Voor horizontale prijsbinding en voor andere horizontale mededingingsregelingen werd een nieuw wetsontwerp aangekondigd, dat het midden zou houden tussen het huidige misbruikstelsel en het aanvankelijk aangekondigde vergunningensysteem. In dit nieuw aangekondigde toetsingssysteem worden die regelingen verboden die niet door een toetsing aan in de wet neergelegde gronden komen.

Gehandhaafd werd tevens de bevoegdheid voor de overheid om minimumprijzen vast te stellen.

In januari 1981 is een wetsontwerp ingediend tot invoering van een openbaar kartelregister. Uitgangspunt van dat wetsontwerp is dat een ieder in staat dient te worden gesteld, kennis te nemen van de inhoud van de gemelde mededingingsregelingen. Tegen beschikkingen genomen krachtens de WEM staat in de meeste gevallen beroep open bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Teneinde te voldoen aan de Wet AROB wordt een wetsontwerp ingediend, dat dit beroep uitbreidt. Beroep wordt dan tevens mogelijk tegen het niet-nemen van een beschikking krachtens de WEM, en dit beroep strekt zich ook uit tot derden-belanghebbenden.

De doelstelling van het prijsbeleid in ruime zin kan worden geformuleerd als: het bewerkstelligen van een uit het oogpunt van algemeen sociaal-economisch belang aanvaardbare prijsontwikkeling. De Prijzenwet biedt daarbij de mogelijkheid om zo nodig rechtstreeks (via ministeriële beschikkingen) in de prijsvorming in te grijpen, en wel indien zo hoge prijzen in rekening (dreigen te) worden gebracht dat het algemeen sociaal-economisch belang een dergelijk ingrijpen vereist. De ministeriële beschikkingen hebben een looptijd van ten hoogste één jaar.

De Prijzenwet heeft betrekking op de prijzen van roerende goederen en diensten - met inbegrip van verrichtingen uit hoofde van verzekerings- en garantieovereenkomsten - die op de binnenlandse markt worden geleverd. De wet is dus niet van toepassing op de prijzen van onroerend goed. Voorts zijn van haar werkingssfeer uitgezonderd de vergoedingen van diensten op het gebied van het bankwezen en van de geld- en kapitaalmarkt, die het karakter van rente dragen.

Sinds april 1969¹⁾ (invoering b.t.w.) wordt - met een korte onderbreking - het prijsbeleid op basis van de Prijzenwet gevoerd d.m.v. algemene prijzenbeschikkingen. Daarnaast is in de loop der jaren een aantal zgn. sectorbeschikkingen afgekondigd, d.w.z. beschikkingen, die voor bepaalde sectoren van het bedrijfsleven afzonderlijke maximprijzen vaststellen. Regels voor de tarieven van de overheid, aansluitend bij de algemene beschikkingen, worden telkenjare opgenomen in een circulaire aan o.a. de provinciale en de gemeentebesturen. Deze regels gelden ook voor de tarieven van de centrale overheid.

De algemene prijzenbeschikkingen hadden steeds het karakter van een calculatievoorschrift. Dit houdt in, dat uitgaande van de prijs op een peildatum aangegeven wordt welke kostenstijgingen, die sinds die datum voor dat goed of voor die dienst zijn opgetreden, in de prijs mogen worden doorberekend. In de algemene prijzenbeschikking zijn afzonderlijke bepalingen opgenomen voor de industrie (producenten), de verhuurders van roerende goederen, dienstverleners en handelaren.

1) Vóór 1969 werd het prijsbeleid in hoofdzaak gevoerd via zogenaamde prijsgedragsregels, waarbij de vrijwillige medewerking van het bedrijfsleven centraal stond. Ingrijpen op basis van de Prijzenwet vond in die periode als ultimum remedium plaats.

Voor producenten in de industrie is de stijging van de navolgende kosten doorberekenbaar:

- a. de feitelijke stijging van de kosten van grond- en hulpstoffen, halffabrikaten en aan derden betaalde vrachtkosten; een daling van deze kosten moet in de prijs worden doorgegeven;
- b. lonen; het gaat hierbij om de stijging van de loonkosten per eenheid produkt (loonsomstijging minus stijging arbeidsproduktiviteit). Vooral omdat het vrijwel onmogelijk is de arbeidsproduktiviteitsstijging per bedrijf vast te stellen, wordt hierbij uitgegaan van macro-cijfers van het Centraal Planbureau (MEV en CEP). Een differentiatie naar bedrijfstakken vindt derhalve niet plaats;
- c. overige kosten; omdat de toerekening van deze kosten aan de prijzen in de praktijk problemen opleverde, wordt hiervoor jaarlijks een forfaitair percentage vastgesteld.

Voor ondernemingen in de dienstensector zijn doorberekenbaar

- a. inkooprijsmutaties van aangebrachte materialen
- b. lonen en overige kosten; de doorberekenbare stijging wordt op dezelfde wijze vastgesteld als bij de industrie, maar vervolgens "vertaald" in een toegestane tariefsverhoging (uitgaande van een loonquote van 80% en een quote voor de overige kosten van 20%) om toepassing en controle te vereenvoudigen.

Voor ondernemingen in de handel geldt in beginsel dat handhaving van de procentuele handelsmarge bij stijgende inkooprijzen voldoende is om de stijging van de distributiekosten op te vangen.

Nadat daarmee in 1974 reeds een bescheiden begin werd gemaakt, werd bij de bepaling van het prijsbeleid voor 1982 besloten een aantal sectoren uit de industrie en de handel vrij te stellen. Het belangrijkste criterium bij de selectie van deze sectoren is geweest dat binnen- en buitenlandse concurrentie in zodanige mate aanwezig werden geacht, dat bij vrijstelling zich geen inflatoire prijsstijgingen zouden voordoen. Voor deze sectoren geldt wel een meldingsplicht, die als doel heeft de overheid inzicht in de prijs- en kostenontwikkeling te verschaffen ten behoeve van de beslissing of al dan niet een prijsmaatregel moet worden genomen.

Voor een aantal sectoren gelden specifieke prijzenbeschikkingen. Deze sectoren zijn derhalve van de algemene prijzenbeschikkingen uitgezonderd. Aanleiding tot het afkondigen van een sectorbeschikking kan o.a. zijn: een specifieke kostenopbouw, een specifiek beleid (bijv. vrije beroepen),

een slechte rendementspositie, te hoge prijzen in vergelijking met het buitenland enz. Voor de overheidstarieven geldt een afzonderlijk regime. Telkenjare wordt voor de stijging van de overheidstarieven een normatief plafond vastgesteld.

Van een prijzenbeschikking kan op verzoek ontheffing worden verleend. Een te laag rendement op het in de onderneming werkzame eigen vermogen is gedurende de afgelopen jaren het meest gehanteerde criterium geweest aan de hand waarvan ontheffingsverzoeken werden beoordeeld.

Kwantitatief is niet aan te geven in hoeverre de doelstellingen van het mededingingsbeleid worden verwezenlijkt. In feite zou dat er namelijk op (moeten) neerkomen dat niet alleen aangegeven wordt welke bijdrage de concrete toepassing van het mededingingsbeleid levert aan een werkzame mededinging, maar ook in welke mate het verwezenlijken van de algemeen-economische doelstellingen daardoor wordt bevorderd. De bijdrage die toepassing van de Prijzenwet levert aan de realisering van de doelstelling is nauwelijks meetbaar, omdat de prijsontwikkeling mede wordt bepaald door het macro-economisch beleid op andere terreinen (loonbeleid, monetair- en budgettair beleid) en door marktomstandigheden (wijzigingen in concurrentie-verhoudingen, vraag en aanbod) enz. Vooral het markteffect laat zich moeilijk meten, waardoor ook de invloed van prijsmaatregelen op de prijsontwikkeling niet met enige mate van betrouwbaarheid kan worden gekwantificeerd. Het voorgaande betekent dat ook de gevolgen van de varianten slechts op kwalitatieve wijze kunnen worden aangegeven.

De kosten voor de overheid van voorbereiding, uitvoering en handhaving van de WEM bestaan in hoofdzaak uit kosten gerelateerd aan de Directie Mededinging en Fusies van het Ministerie van Economische Zaken en aan de activiteiten van de Economische Controledienst (ECD) ten behoeve van het mededingingsbeleid. In 1982 bedragen de genoemde kosten bij volledige bezetting ca 4,5 mln. De kosten van toepassing van de Prijzenwet bestaan in hoofdzaak uit die welke gerelateerd zijn aan de Directie Prijzen van het Ministerie van Economische Zaken en aan de activiteiten van de ECD ten behoeve van het prijsbeleid. In 1982 bedragen de genoemde kosten bij volledige bezetting ca 16 mln.

De verborgen beleidskosten van het mededingingsbeleid voor produktie-huishoudingen zijn zeer beperkt. Een kartel moet door middel van een eenvoudig formulier globale gegevens melden over de kenmerken van de mededingingsregeling. Sommige behoeven hierbij juridische of accountants/adviesbureau bijstand.

Daarnaast behoeft het kartel juridisch en ander advies bij het informele overleg resp. de formele procedure. De ECD moet in voorkomend geval worden toegelaten en worden voorzien van administratieve gegevens. Ook de verborgen beleidskosten van het prijsbeleid zijn waarschijnlijk beperkt. De prijsvoorschriften sluiten in grote lijnen aan bij de gebruikelijke calculatiesystematieken, terwijl de meldingsbeschikkingen slechts voor een beperkt aantal bedrijven gelden. Ontheffingsverzoeken brengen een zeker tijdbeslag met zich, en in voorkomend geval moet de ECD worden toegelaten, en worden voorzien van administratieve gegevens.

8.3. Evaluatie

Wet economische mededinging

Bij werkzame concurrentie zal door de individuele beslissingen van economische subjecten die via het marktmechanisme worden gecoördineerd, een positieve bijdrage worden geleverd aan min of meer algemeen aanvaarde doelstellingen van het algemeen-economisch beleid. Daarbij moet worden bedacht dat deze doelstellingen complex zijn, en tot op zekere hoogte tegenstrijdige elementen bevatten. Dit heeft ook gevolgen voor de beoordeling van de resultaten van werkzame concurrentie waarop het mededingingsbeleid zich richt.

Een zeer belangrijk onderscheid is bijvoorbeeld dat tussen zogenaamde statische en dynamische efficiëntie. De eerste wordt bereikt bij de marktvorm (of bij gedragingen van marktsubjecten die zich conformeren aan de bij die marktvorm behorende gedragshypothese) van volkomen atomistische concurrentie. De welvaart is dan, gegeven de inkomensverdeling, in de evenwichtssituatie maximaal. Bij de zogenaamde dynamische efficiëntie bestaat zulk een eenduidige en eenvoudige maatstaf niet meer. Daar gaat het om de voorwaarden die een maximale groei van de welvaart over een langere periode bewerkstelligen. Deze wijken af van de eerder genoemde voorwaarden voor statische efficiëntie. Tussen deze Scylla en Charibdis van de door prijssignalen te bewerken optimale allocatie van produktiefactoren zal op de een of andere wijze moeten worden doorgevaren: de groei moet worden bevorderd en tegelijkertijd moet worden voorkomen, dat duurzaam machtsposities (en te hoge winstniveaus) ontstaan; er wordt gestreefd naar "aanvaardbare kosten- en prijsverhoudingen".

Het vertrouwen in de effectiviteit van het mededingingsbeleid in relatie tot de doelstelling berust dus niet zozeer op de directe waarneming daarvan, maar is ingegeven door aan het economisch theoretisch denken ontleende inzichten aangaande de betekenis die de marktwerking heeft voor het welvaartsstreven.

Voor een meer concreet oordeel aangaande de effectiviteit van het mededingingsbeleid kan in de eerste plaats de vraag gesteld worden of met de - vooral op grond van klachten - in behandeling genomen gevallen, de optredende mededingingspathologieën wel voldoende frequent onder de aandacht van de overheid komen en of naar inhoud en omvang dit ook de belangrijkste gevallen zijn.

Het vermoeden ligt voor de hand, dat het verwezenlijken van de doelstelling van werkzame mededinging niet wordt gehaald, indien niet regelmatig alle sectoren van het bedrijfsleven op dat kenmerk worden onderzocht. Een zodanige screening, waarmee overigens sinds enkele jaren een bescheiden begin is gemaakt, wordt o.a. belemmerd doordat afgewogen kennis aangaande bedrijfstakken en sectoren nog in onvoldoende mate aanwezig is. Naast het ontbreken van een onderzoekscultuur spelen hier een gebrek aan statistische informatie en de beperkingen gelegen in de onderzoeksbevoegdheden uit hoofde van de WEM het beleid parten.

In de tweede plaats kan worden vermoed, dat in gevallen waar de overheidsbemoeienis zich anders dan op grond van de Wet economische mededinging manifesteert, het verwezenlijken van een werkzame mededinging niet zonder meer is gegarandeerd. Daarbij valt te denken niet alleen aan het bank- en verzekeringswezen, het vervoers- en verkeerswezen, de landbouw, de medische sector en de zogenaamde vrije beroepen in het algemeen, maar ook aan de zogenaamde "public utilities" en staatsbedrijven. Voorts kan gedacht worden aan de toepassing van meer direct aanpalende wetgeving, zoals de Bedrijfsvergunningenwet en de vestigingswetgeving en die betreffende het ordelijk economisch verkeer in het algemeen, alsook het niet altijd op wetgeving gestoelde andere beleid, zoals het steun- en subsidiebeleid, het innovatie- en het overheidsaankopenbeleid en het beleid voor het midden- en kleinbedrijf, die alle van invloed zijn op de concurrentieverhoudingen. Bij de hier genoemde vormen van overheidsbemoeienis speelt de ordeningspolitieke conceptie die gestalte heeft gekregen in de Wet economische mededinging mogelijkwerijs geen doorslaggevende rol. De aandacht wordt in die gevallen immers primair gericht op specifieke problemen.

In de derde plaats is van belang, dat anders dan in landen als Duitsland en de Verenigde Staten, waar aan het mededingingsbeleid een belangrijke zelfstandige betekenis wordt toegekend, in Nederland dit beleid is ingepast in het algemeen-economische beleid. Dit heeft tot gevolg dat beoogde mededingingspolitieke maatregelen de instemming moeten verwerven van andere onderdelen binnen de administratie.

De wetsontwerpen tot openbaarmaking van het kartelregister en tot verruiming van het beroepsrecht zullen de effectiviteit van het mededingingsbeleid in de toekomst kunnen vergroten.

De Nederlandse wetgeving bevat naast de WEM geen andere regelingen met als doel het bevorderen van een werkzame concurrentie. De E.G. kent een dergelijke wetgeving wel. De laatstgenoemde (verbods-)wetgeving heeft rechtstreekse werking in de lidstaten. Dit houdt in dat nationale mededingingsregelingen die de interstatelijke handel ongunstig beïnvloeden, verboden zijn. Bij afwezigheid van een nationaal mededingingsbeleid zouden kartels en machtsposities die geen gevolgen hebben voor de interstatelijke handel dus niet worden bestreken. Het communautair recht heeft geen exclusieve werking. Europees en nationaal mededingingsrecht kunnen rechtens naast elkaar bestaan.

Vrijwel alle OECD-landen kennen een mededingingswetgeving. In de meerderheid van die landen heeft deze de vorm van een verbodsstelsel. De rol die het mededingingsbeleid speelt en de institutionele vormgeving ervan, lopen van land tot land sterk uiteen.

Prijzenwet

Beperking van de prijsstijging is slechts één van de doelstellingen van het economisch beleid. Toepassing van het prijsbeleid impliceert dus een afweging - in het licht van de economische situatie - tussen de doelstelling van dit beleid en andere beleidsdoelstellingen.

Uitgangspunt voor het sinds 1969 via maximumprijsvoorschriften gevoerde prijsbeleid is geweest, dat reële kostenstijgingen per eenheid produkt niet blijvend buiten de prijzen kunnen worden gehouden. Wel is in voorkomende gevallen het beleid erop gericht de doorberekening in de prijzen van kostenstijgingen met een tijdelijk karakter tegen te gaan, teneinde een gelijkmatiger verloop van de prijsontwikkeling te bevorderen. Het beleid is derhalve in principe gericht op het tegengaan van prijsstijgingen, die een verruiming van de winstmarges per eenheid produkt ten doel hebben. De mate waarin een verruiming van de winstmarge per eenheid produkt mogelijk is, zal in het algemeen variëren met de conjuncturele situatie en de intensiteit van de binnenlandse en buitenlandse concurrentie. De bijdrage die het prijsbeleid kan leveren aan het beperken van de (algemene) prijsstijging, zal dus eveneens met die omstandigheden variëren.

De verhouding tussen de mogelijkheden tot beperking van de prijsstijging door middel van enerzijds het prijsbeleid en anderzijds het loonbeleid, het budgettaire en het monetaire beleid, kan als volgt worden gekarakteriseerd. De laatstgenoemde vormen van beleid kunnen bijdragen aan het beperken van de stijging van enkele primaire kosten-categorieën (lonen, rente). Het prijsbeleid beschouwt deze kosten

daarentegen in beginsel als gegeven, en staat derhalve doorberekening ervan toe. Verder kunnen het loonbeleid, het budgettaire en monetaire beleid, via het effect ervan op de bestedingen, de mogelijkheden tot verruiming van de winstmarges beïnvloeden. Dit leidt tot de conclusie dat een prijsstijging die zijn oorzaak vindt in een stijging van de prijzen van de genoemde primaire kostencategorieën, alsmede een te sterke toeneming van de bestedingen in het algemeen zullen moeten worden bestreden met behulp van de laatstgenoemde instrumenten. Het prijsbeleid kan daarvan een zinvolle ondersteuning vormen, indien er tevens sprake is van een ongewenste marge-verruiming. Overigens zij er op gewezen, dat het prijsbeleid geen invloed kan uitoefenen op de invoerprijsstijging, terwijl het monetaire en wisselkoersbeleid slechts tot op zekere hoogte deze prijsstijging (in guldens) kunnen beïnvloeden.

In een situatie van hoogconjunctuur, waarin een snelle groei van de vraag ten opzichte van de productiecapaciteit de ondernemers de mogelijkheid biedt tot verruiming van de winstmarges, kunnen algemene prijzenbeschikkingen een bijdrage leveren aan het beperken van de prijsontwikkeling. Het ligt voor de hand dit instrument alleen te gebruiken, als in een groot deel van het bedrijfsleven zich dit verschijnsel in te sterke mate voordoet of dreigt voor te doen.

Met name bij het langdurig toepassen van algemene prijsbeschikkingen kunnen ongewenste effecten optreden. In de eerste plaats kan worden genoemd, dat de kostendoorberekeningsregels die zijn gebaseerd op macro-economische gemiddelden, ook averechtse effecten op de prijsontwikkeling kunnen hebben. Door de overheid gesanctioneerde prijsverhogingen worden soms makkelijker door de afnemers geaccepteerd. In de tweede plaats kan het feit dat de kostendoorberekeningsregels zijn gebaseerd op macro-economische gemiddelden, leiden tot verstarring van de prijsverhoudingen. Dit vormt een belemmering voor een optimale allocatie van produkten en produktiefactoren. Tenslotte kan een prijsbeleid dat als doel heeft de inflatie te beperken door in principe iedere verruiming van winstmarges per eenheid produkt tegen te gaan, in strijd komen met andere doelstellingen van het beleid, bijvoorbeeld het ook op langere termijn verbeteren van de bedrijfsrendementen ten behoeve van verhoging van de investeringen en het creëren van arbeidsplaatsen. Dat dit tot op heden nog niet heeft geleid tot afschaffen van de algemene prijsbeschikkingen, komt vooral doordat in de samenleving veelal een vrij directe relatie wordt gelegd tussen loonbeleid en het prijsbeleid.

Sectorprijbsbeschikkingen kunnen in de eerste plaats gehanteerd worden om ongewenste prijsontwikkelingen in bepaalde sectoren zo snel mogelijk tegen te gaan, teneinde een olievlekwerking naar andere sectoren en daarmee een opwaartse invloed op het algemene prijspeil te voorkomen. Daarnaast bieden zij de mogelijkheid om een meer specifiek beleid te voeren t.a.v. de prijsvorming in sectoren waar de (prijs-) concurrentie beperkt werkt, en waar diensgevolge ook in een situatie van dalende vraag sprake kan zijn van een ongewenste verruiming van winstmarges per eenheid produkt.

Een voordeel van een sectorbeschikking t.o.v. een algemene prijzenbeschikking is, dat nauwkeuriger rekening kan worden gehouden met de wijze van prijsvaststelling en de feitelijke kostenontwikkeling in de betrokken sector. Een nadeel van deze sectorbeschikkingen is, dat sterker nog dan bij de algemene prijzenbeschikkingen het gevaar dreigt dat de uniforme verhogingen prijsverstarrend werken en te gemakkelijk door de ondernemers worden gevolgd. Ook deze beschikkingen dienen derhalve niet langer te worden gehandhaafd dan noodzakelijk is om de ongewenste prijsstelling te corrigeren dan wel een verwachte ongewenste prijsontwikkeling te voorkomen.

Tenslotte kan worden opgemerkt, dat in de praktijk is gebleken, dat de naleving van een meldingsbeschikking vooral voor bedrijven met grote assortimenten en snel wisselende prijzen veel administratieve problemen oplevert, terwijl ook het langs deze weg verkrijgen van inzicht in de ontwikkelingen per sector voor de overheid dikwijls een tijdrovend en gecompliceerd probleem is. Dit pleit voor een selectieve toepassing van deze meldingsbeschikkingen. In het algemeen zal ernaar moeten worden gestreefd de benodigde informatie te verkrijgen uit externe bronnen of via informatieve onderzoeken van de ECD.

Overlapping met andere wettelijke voorschriften op het gebied van de prijzen doet zich niet voor.

Een aantal OECD-landen voert geen prijsbeleid in de vorm van maximumprijsvoorschriften. Als voorbeelden van landen die zulke voorschriften (thans) niet kennen, kunnen worden genoemd: West-Duitsland, Engeland, de Verenigde Staten en Zwitserland.

8.4. Beleidsvarianten

Hieronder worden de beleidsvarianten die de subgroep heeft ontwikkeld, samengevat. Daarbij worden tevens de door de subgroep beschreven effecten vermeld. Belangrijke beschouwingen en overwegingen zijn, waar nodig, als "opmerkingen" toegevoegd.

Variant A. Verbodsstelsel nationale mededingingswetgeving

In een aantal landen is aan het mededingingsbeleid de vorm gegeven van een verbodsstelsel. Dat stelsel geldt ook voor de E.G. Een dergelijk systeem kan in Nederland in de eerste plaats bereikt worden door ombouw van de WEM tot een verbodswet. Daarbij kan vervolgens een keuze gedaan worden voor toepassing door de rechter (A.1) dan wel toepassing door de administratie (A.2).

Effecten

- De flexibiliteit van het beleid, die wenselijk kan zijn in samenhang met de eisen die het algemeen-economisch beleid stelt, is geringer bij een verbodssysteem dan bij een misbruikssysteem. Daar staat tegenover, dat de positie van de overheid bij een verbodssysteem in beginsel sterker is. De reële betekenis van het laatste hangt echter af van het karakter van het verbodssysteem, d.w.z. van de vraag hoe stringent het verbod is geformuleerd en van de mate waarin is voorzien in uitzonderingen en ontheffingen. Die sterke positie van de overheid kan bovendien eroderen onder invloed van de druk die op haar wordt uitgeoefend om onder wijzigende omstandigheden nieuwe uitzonderingen/ontheffingen in de wet op te nemen.
- Kartelregelingen kunnen niet meer onverbindend, noch algemeen verbindend worden verklaard.
- Bij toepassing door de rechter (A.1) wordt de band met het algemeen-economisch beleid geslaakt.
- De kosten voor de produktiehuishoudingen - procedures en boetes - zullen toenemen.
- De kosten voor de overheid zullen niet afnemen.

Variant B. Verbodsstelsel mededingingswetgeving; afschaffing nationale wetgeving

De tweede weg waarlangs in Nederland tot een verbodssysteem kan worden gekomen, is door middel van het intrekken van de WEM. Dan zal het beleid ten aanzien van concurrentiebeperkingen, voortvloeiend uit kartelafspraken en uit economische machtposities, namelijk geheel

door de E.G. worden gevoerd op basis van de desbetreffende artikelen (85 en 86) van het Verdrag van Rome, die een verbodskarakter hebben. Hieronder worden slechts de effecten genoemd die afwijken van die onder variant A.

Effecten

- De relatie tussen het mededingingsbeleid en de nationale doelstellingen van het algemeen-economisch beleid wordt verbroken.
- Het Europees mededingingsbeleid kan alleen tot gelding worden gebracht voorzover de concurrentiebeperkingen de interstatelijke handel belemmeren. De mogelijkheid mededingingsverhoudingen te reguleren die slechts een regionale resp. lokale betekenis hebben, gaat dus verloren. De helft van de aangemelde kartels behoort tot deze categorie.
- De aandacht van de E.G. zal zich bij ontstentenis van een nationaal mededingingsbeleid waarschijnlijk meer dan thans het geval is naar Nederlandse kartels resp. economische machtsposities verplaatsen.
- Klagers zullen zich tot Brussel moeten wenden, waarbij de kleinere vermoedelijk in het nadeel zullen zijn.
- De kosten voor de overheid van het nationale beleid zullen vervallen, maar vermoedelijk zullen Nederlandse bedrijven tegen wie in Brussel een procedure is aangespannen, veelvuldiger een beroep op de overheid doen tot assistentie.

Variant C. Beperking mededingingsbeleid tot geselecteerde sectoren

Voor het ondersteunen van de doelstellingen van het algemeen-economisch beleid komt niet aan elke bedrijfstak of markt eenzelfde betekenis toe. Een variant is denkbaar waarbij het mededingingsbeleid wordt beperkt tot sectoren die door

- de aard en de omvang van de kartellering en/of
- de aard en de omvang van de concentratie en/of
- de mate van importpenetratie resp. van effectieve protectie en/of
- het aandeel in het nationale inkomen

het vermoeden rechtvaardigen dat de negatieve effecten van concurrentiebelemmeringen op de totale afloop van het economisch proces de meeste bedenkingen oproepen.

Effecten

- Duidelijker integratie met het algemeen-economisch beleid.
- Mogelijkerwijs worden systematisch distorsies, resp. verschillen in de ontwikkeling van marktorganisaties tussen sectoren gecreëerd die de economische structuur en ontwikkeling beïnvloeden.
- Wellicht uitwijking naar kartelvormen die in eerste instantie minder belangrijk werden geacht.
- Bij het in behandeling nemen van klachten op grond van dezelfde criteria, ontstaat ongelijke rechtsbedeling.
- Binnen de kosten voor produktiehuishoudingen treedt een verschuiving op naar de geselecteerde sectoren.
- Binnen de kosten van de overheid treedt een verschuiving op, waarbij het onderzoekaspect een zwaarder gewicht krijgt.

Variant D. Achterwege laten voorgenomen wijzigingen W.E.M.

Vooraf met het oog op kostenbesparing voor de overheid is een variant denkbaar die inhoudt dat wordt afgezien van aangekondigde, maar nog niet ingediende wijzigingen van de W.E.M. Het gaat daarbij in de eerste plaats om een aangekondigd wetsontwerp dat voor horizontale prijsbinding en andere horizontale mededingingsregelingen het midden zal houden tussen het huidige misbruikstelsel en een vergunningstelsel, namelijk een toetsingssysteem. Verder zou hierbij kunnen worden betrokken het aangekondigde voornemen de S.E.R. advies te vragen inzake meldingsplicht en openbaarmaking van gegevens over economische machtsposities, resp. oligopolistische situaties, en het voornemen tot een wetsontwerp op preventieve materiële toetsing van fusies.

Effecten

- De effectiviteit van een misbruik- resp. verbodstelsel hangt in belangrijke mate af van de toepassing resp. de nadere uitwerking. Dit geldt ook voor het aangekondigde systeem dat het midden daartussen houdt.

Verwacht mag worden dat de effectiviteit van het huidige misbruikstelsel reeds zal worden vergroot door de wetsontwerpen inzake openbaarheid van het kartelregister en inzake de nadere regeling van het beroep. Verder kan er op gewezen worden, dat de behandeling van recente wijzigingsvoorstellen met betrekking tot de WEM tot zodanige aanpassing van de voornemens en verbroekeling heeft geleid, dat de aanvankelijke argumentatie aan kracht heeft

ingeboet. In verband met het voorgaande zou deze variant kunnen bijdragen aan een meer geregelde reconstructie van de WEM.

- De toekomstige stijging van de kosten voor de overheid (uitbreiding van de formatie met ca 50%) die samenhangt met de voorgenomen wetswijzigingen, vervalt.

Variant E. Afschaffing prijsregulering Prijzenwet

De Prijzenwet is een kaderwet, d.w.z. een wet die zelf geen voorschriften kent t.a.v. de prijsvorming, maar de overheid bevoegdheden geeft tot rechtstreeks ingrijpen. Het bestaan van deze bevoegdheden heeft tot op heden niet ter discussie gestaan. Slechts de wijze waarop en de mate waarin (de omstandigheden waaronder) de overheid van deze bevoegdheden gebruik maakt, vormt van tijd tot tijd onderwerp van kritiek. Gegeven evenwel de taakopdracht en aangezien in een aantal landen (bijvoorbeeld West-Duitsland, Verenigde Staten, Engeland en Zwitserland) dergelijke bevoegdheden niet bestaan of momenteel niet worden toegepast, is een variant denkbaar die inhoudt, dat de in de Prijzenwet opgenomen bevoegdheden tot prijsregulerend optreden, worden afgeschaft. Bestrijding van ongewenste prijsontwikkelingen zou bij deze variant uitsluitend dienen plaats te vinden via instrumenten als het loonbeleid, het mededingingsbeleid, het monetaire- en budgettaire beleid.

Effecten

- Direct optreden tegen prijsstijgingen die samenhangen met een te sterke verruiming van winstmarges in een periode van hoogconjunctuur of als gevolg van beperkte marktwerking is uitgesloten. Dit geldt ook voor een plotselinge versnelling van de algemene prijsontwikkeling door incidentele oorzaken (zoals de invoering van de b.t.w. in 1969).
- Ongewenste gevolgen van een te langdurig en te algemeen toepassen van de Prijzenwet (verstarring van prijsverhoudingen en ongewenste belemmering van de stijging van de winstmarges) kunnen niet meer voorkomen.
- De kosten voor produktiehuishoudingen vervallen.
- De kosten voor de overheid van voorbereiding, uitvoering en handhaving van prijsvoorschriften vervallen. Voor 1986 worden deze geraamd op ca 16,5 mln.

Opmerkingen

- Indien ingrijpen in de prijzen niet meer mogelijk is, kan de mogelijkheid om op grond van de loonwet in de lonen in te grijpen, ter discussie komen.
- Voor de tarieven van de niet-medische vrije beroepen zouden aanvullende wettelijke maatregelen moeten worden genomen, aangezien de tarieven van de (para) medische vrije-beroepen wel onder permanent overheids-toezicht vallen.
- De neiging kan ontstaan om voor specifieke terreinen wetgeving tot stand te brengen die structureel ingrijpen in de prijzen mogelijk maakt.

Variant F. Beperking tot incidentele algemene prijscalculatiebeschikkingen of algemene prijsstops

Ook bij deze variant is de grondgedachte, dat de beheersing van de prijsontwikkeling primair dient te geschieden via het loonbeleid, het monetaire en budgettaire beleid. Slechts in de gevallen waarin sprake is van een sterke versnelling van de algemene prijsontwikkeling, die niet kan worden verklaard door reële kostenstijgingen, zou de overheid kunnen overgaan tot het afkondigen van algemeen geldende voorschriften m.b.t. de toegestane prijsmutaties of tot een totale prijsstop. Zo'n maatregel zou slechts voor een beperkte termijn mogen gelden. Het macro-beleid dient zo spoedig mogelijk de prijsbeheersingstaak over te nemen.

Effecten

- Tegen excessieve prijsverhogingen in individuele sectoren die niet direct leiden tot een algemene versnelling van de prijsontwikkeling, kan niet meer worden opgetreden.
- Minder kans op verstarring van prijsverhoudingen en minder belemmeringen voor verbetering van de winstmarges.
- Aan een algemene prijsstop is ten opzichte van algemene prijscalculatiebeschikkingen een aantal specifieke bezwaren verbonden. Voorbeelden daarvan zijn: sectoren die voor hun productieproces op importen zijn aangewezen worden zwaar getroffen; veilingprodukten, sectoren met omvangrijke, snel in prijs wijzigende assortimenten en modegevoelige sectoren kunnen moeilijk onder een prijsstop worden gebracht; er wordt een zware druk op de bedrijfsrendementen gelegd; enz.
- De kosten voor het bedrijfsleven zullen te verwaarlozen zijn.
- De kosten voor de overheid zullen met ca 50% (8,5 mln in 1986) kunnen afnemen.

Opmerkingen

- Indien de versnelling van de algemene prijsontwikkeling een gevolg is van excessieve prijsverhogingen in bepaalde sectoren, kan een algemene prijsbeschikking een onevenredig zwaar middel zijn.
- De mogelijkheid om sectoraal in de lonen in te grijpen, kan ter discussie komen.
- Voor de relatie met de niet-medische vrije beroepen zij verwezen naar variant E.

Variant G. Beperking tot sectorprijsbeschikkingen

Aan algemene prijzenbeschikkingen (en vooral het langdurig handhaven daarvan) is een aantal bezwaren verbonden. Deze gelden niet of in mindere mate voor sectorbeschikkingen, waarin meer rekening kan worden gehouden met de feitelijke (ontwikkeling van de) kosten- en prijsstructuur in de betrokken sector. Tegen deze achtergrond is een variant denkbaar die inhoudt, dat op grond van de Prijzenwet uitsluitend nog sectormaatregelen kunnen worden getroffen en wel indien er sprake is van ongewenste verhoging van de winstmarges per eenheid produkt.

Effecten

- Een knelpunt kan zich voordoen als er sprake is van een versnelling van de prijsontwikkeling over een zeer breed front, omdat het afkondigen van een zeer groot aantal sectorbeschikkingen praktisch onuitvoerbaar is.
- De kosten voor de produktiehuishoudingen, die op zich vrij beperkt zijn, zullen afhankelijk zijn van het aantal sectorbeschikkingen.
- De kosten voor de overheid zullen, afhankelijk van het aantal sectorbeschikkingen, enigszins kunnen verminderen.

Opmerkingen

- Het gevaar dreigt, dat het huidige globale prijsbeleid na verloop van tijd vervangen blijkt te zijn door een reeks van sectorbeschikkingen.

Variant H. Meer stringente voorwaarden voor prijsmaatregelen en meer incidentele toepassing

De kritiek op het prijsbeleid richt zich niet zozeer op het feit dat de overheid over bevoegdheden beschikt in de prijsvorming in te grijpen, maar de omstandigheid dat deze ingrepen een te permanent karakter hebben gekregen. De toepassing van de Prijzenwet heeft

daarmede het karakter van ultimum remedium verloren. In deze variant is niet gekozen voor een beperking van de bevoegdheden, maar voor een terughoudender gebruik daarvan, en wel zodanig dat toepassing van een (algemene) prijzenbeschikking kan overwogen worden, indien er sprake is van een sterke versnelling van de (algemene) prijsontwikkeling, die niet kan worden verklaard door reële kostenstijgingen. Een nadere precisering in de Prijzenwet van de omstandigheden op grond waarvan de Minister(s) tot dit oordeel mogen komen in beleidsmatig niet zinvol.

Verder zou overwogen kunnen worden, bepaalde procedures voor te schrijven voor het afkondigen van een algemene beschikking. Hierbij kan worden gedacht aan een verplichting om de aard en inhoud van de voorgenomen maatregel een nader aan te geven periode vóór de datum van inwerkingtreding ter kennis te brengen van de Tweede Kamer. Ook het vooraf vragen van een SER-advies zou kunnen worden overwogen, zij het dat - aangezien het veelal spoedeisende karakter van een dergelijke maatregel - de tijd voor het uitbrengen van het advies zeer kort zal zijn.

Effecten

- Het vragen van advies aan de SER resp. het vooraf ter kennis brengen van een algemene prijzenbeschikking aan de Tweede Kamer komt de slagvaardigheid niet ten goede.
- De kosten voor de produktiehuishoudingen en de overheid zullen enigszins lager zijn dan bij het huidige beleid.

Opmerking

- Het gevaar dat onder maatschappelijke druk toch een vrijwel permanent gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheden van de Prijzenwet wordt wel enigszins verminderd, maar niet weggenomen.

Variant I. Meer stringente voorwaarden voor prijsmaatregelen en meer incidentele toepassing onder gelijktijdige invoering van een stelsel van prijs-gedragsregels

Evenals in (het begin) van de jaren zestig zou het prijsbeleid gevoerd kunnen worden op basis van vrijwillige medewerking van het bedrijfsleven. Tussen de Minister van Economische Zaken en de centrale organisatie van werkgevers werden toentertijd afspraken gemaakt over de calculatieregels die ondernemingen bij hun prijsvaststelling in acht zouden nemen. Bij het overleg zouden thans ook de centrale organisaties

van werknemers en de consumentenorganisaties ingeschakeld moeten worden. Tevens werd afgesproken dat bedrijven prijsverhogingen zouden melden bij dat departement. Als uit deze meldingen of uit informatieve onderzoeken van de E.C.D. bleek, dat de gemiddelde prijsontwikkeling duidelijk uitging boven de ontwikkeling die met de prijsgedragsregels overeenstemde, en overleg met de sector geen uitzicht bood op verbetering, werd overgegaan tot afkondiging van een sectorbeschikking.

Effecten

- Als de centrale organisaties van werkgevers bereid zijn hun leden op te roepen de prijsgedragsregels na te leven, en als aan deze oproep op ruime schaal gevolg wordt gegeven, kan de doelstelling van het prijsbeleid worden gehaald zonder frequent ingrijpen van de overheid. Deze variant zou daardoor kunnen bijdragen aan verbetering van het sociaal economisch klimaat.
- Bedrijven krijgen de mogelijkheid om weliswaar globaal de prijsgedragsregels te hanteren, maar binnen het assortiment de prijzen van individuele goederen meer marktconform vast te stellen.
- De kosten voor de produktiehuishoudingen zullen minimaal zijn.
- De kosten voor de overheid zullen waarschijnlijk enigszins afnemen.

Opmerking

- Met de niet-medische vrije beroepen en ten aanzien van de tarieven van de centrale en lagere overheid zouden aangepaste afspraken moeten worden gemaakt.

Hoofdstuk 9 De vestigings- en openingstijdenwetgeving

9.1. Inleiding

Tot de vestigings- en openingstijdenwetgeving behoren de Vestigingswet Bedrijven (VWB), de Vestigingswet Detailhandel (VWD), de Drank- en Horecawet, de Bedrijfsvergunningenwet en de Winkelsluitingswet.

Aangezien gewerkt wordt aan een herziening van de Drank- en Horecawet, is deze niet in de beschouwingen betrokken. Wel is in het onderzoek opgenomen de Uitverkopenwet. Met deze selectie van wetten behandelt de subgroep een aantal vormen van regulering, die speciaal van belang zijn voor het midden- en kleinbedrijf.

9.2. Beschrijving van het onderzochte wetgevingsterrein; kostenramingen

In het volgende overzicht zijn de wetten samengevat die de subgroep in het onderzoek heeft betrokken:

1. Vestigingswetgeving

- Vestigingswet Bedrijven. Deze heeft betrekking op ambachtelijke en dienstverlenende bedrijven;
- Vestigingswet Detailhandel.

2. Winkelsluitingswet

3. Uitverkopenwet

De doelstelling van de vestigingswetgeving is het bevorderen van een goede bedrijfsuitoefening door het stellen van eisen ter zake van handelskennis, vakbekwaamheid en kredietwaardigheid. Met het stellen van genoemde eisen wordt beoogd de voorwaarden te scheppen die minimaal vervuld moeten zijn opdat de bedrijfsuitoefening op een verantwoord peil zal kunnen plaatsvinden en opdat daarmee het bedrijfsleven behoorlijk zal kunnen functioneren.

Het vestigingsbeleid dient derhalve vooreerst de belangen van de betrokken ondernemers, zowel de reeds gevestigden als de nieuwkomers, doch werkt in meerdere of mindere mate indirect ook ten bate van allen die - op welke manier dan ook - belang hebben bij het maatschappelijke bevredigend functioneren van het bedrijfsleven (bijv. als consument, toeleveraar, financieer, zakelijke dienstverlener of werknemer).

De realisering van de genoemde doelstelling, nl. het bevorderen van een goede bedrijfsuitoefening, is als zodanig niet objectief meetbaar. Het is niet mogelijk vast te stellen welke positieve invloed op de individuele onderneming is toe te schrijven aan de kredietwaardigheids- en de kennisvereisten. Overigens is het de vraag welke maatstaf men zou moeten gebruiken om deze invloed te bepalen: het door de ondernemer verdiende inkomen, de kwaliteit van zijn produkten of beide? Of moet men kijken naar de levensduur van de onderneming (continuïteit)?

Met de Winkelsluitingswet 1976 wordt beoogd ter bevordering van het doelmatig functioneren van het economische leven enige ordening te brengen in de openings- en sluitingstijden van winkels en overige bedrijfsuitoefeningen. Bij de bepaling van de beperkingen die aan de openstelling zijn opgelegd is getracht een evenwicht te bereiken tussen hetgeen uit sociaal opzicht voor de zelfstandige ondernemers (en werknemers) wenselijk is (voorkomen van onredelijke lange of ongunstige werktijden) enerzijds, en het belang van de handhaving der rentabiliteit van de ondernemingen anderzijds, gezien tegen de achtergrond van de handhaving van voldoende koopgelegenheid voor de consumenten.

De realisering van deze doelstelling is op basis van bestaande gegevens niet rechtstreeks meetbaar.

De Uitverkopenwet 1965 heeft de ordening van het economisch verkeer ten doel met name waar het betreft het tegengaan van ongebreidelde concurrentie door misleidend gebruik van termen als "uitverkoop" en "opruiming" of aanduidingen die eenzelfde indruk kunnen wekken. De wet wil niet dat deze termen gebezigd worden voor gewone reclame-acties (dat deze termen niet devalueren) en bindt het gebruik ervan aan bepaalde perioden

c.q. een bijzondere vergunning.

De naleving van de Uitverkopenwet 1956 laat zeer veel te wensen over. Dit is herhaaldelijk door de Economische Controledienst vastgesteld en ook onlangs nog eens uitvoerig benadrukt in een rapport van de Kamer van Koophandel en Fabrieken te Eindhoven. In feite kan gesproken worden van een massale overtreding van de wet. Hieruit blijkt dat de realisering van de doelstelling van deze wet min of meer objectief meetbaar is.

De regelgeving in het kader van de twee genoemde vestigingswetten alsmede het toezicht op de uitvoeringswerkzaamheden van na te noemen instanties geschiedt door de Directie Orderlijk Economisch Verkeer en Onderwijs van het Ministerie van Economische Zaken. De met eerdergenoemde werkzaamheden verband houdende kosten van deze directie worden voor 1970, 1975, 1980 en 1982 becijferd op 21 mensjaren; het aantal formatieplaatsen is de afgelopen tien jaar niet veranderd. De controle op deze wettelijke voorschriften berust bij de Economische Controledienst, een dienst van het Ministerie van Economische Zaken. De desbetreffende kosten van deze organisatie worden voor 1970 becijferd op $\pm$ 22 mensjaren, voor 1975 op $\pm$ 38 mensjaren en voor 1980 op $\pm$ 45 mensjaren.

De uitvoering van deze wettelijke voorschriften vindt plaats bij een aantal organisaties nl. de Sociaal-Economische Raad (SER), het Hoofdbedrijfschap Ambachten (HBA), het Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD), de 35 Kamers van Koophandel en Fabrieken, alsmede voor een zeer gering deel bij het Landbouwschap, het Produktschap voor Siergewassen en het Produktschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten.

De met eerdergenoemde uitvoeringswerkzaamheden verband houdende kosten van:

- a. de SER worden voor 1970 becijferd op 8,5 mensjaren, voor 1975 op 7,3 mensjaren, voor 1980 en 1982 op 8,7 mensjaren;
- b. het HBA worden voor 1970, 1975 en 1980 becijferd op 2,5 mensjaren en voor 1982 op 3 mensjaren;
- c. het HBD worden voor 1970 becijferd op 11 mensjaren, voor 1975 op 6,5 mensjaren, voor 1980 op 6 mensjaren en voor 1982 op 5,5 mensjaren;

- d. de 35 Kamers voor Koophandel en Fabrieken kunnen slechts globaal voor 1982 worden geschat op 85 mensjaren.

In verband met het voorgaande dient men echter te bedenken, dat het niet goed doenlijk is een volledig beeld te geven van alle bij de twee vestigingswetten betrokken instanties. De desbetreffende werkzaamheden die bijvoorbeeld door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (een administratief-rechtelijke instantie), door andere directies van het Ministerie van Economische Zaken of door andere ministeries worden verricht, variëren in aantal en tijdsduur zodanig dat het in kaart brengen van de kosten d.m.v. het aantal relevante mensjaren binnen het kader van dit onderzoek als onuitvoerbaar moet worden beschouwd.

Enige kostenraming t.a.v. de uitvoering en handhaving van de Winkelsluitingswet 1976 is niet mogelijk.

Bij het Ministerie zijn hiervoor ca. 3 personen ingeschakeld (beleidsafdeling, Dir. Wetgeving). De aankondigingsformulieren worden kosteloos verstrekt maar de Staatsdrukkerij zendt hiervoor nota's aan het Ministerie van Economische Zaken (thans ca. f 100,-- per jaar).

De Provincies administreren slechts gemeentelijke verordeningen op grond van plaatselijke omstandigheden, terwijl de Kamers van Koophandel en Fabrieken over dergelijke verordeningen adviseren.

De Gemeenten stellen verordeningen vast, verlenen ontheffingen en waarmerken aankondigingsformulieren.

De plaatselijke politie of de rijkspolitie heeft controlerende taken. Tenslotte wordt door vrijwel alle genoemde instanties veelvuldig mondeling en schriftelijk voorlichting gegeven dan wel informatie verstrekt op verzoek.

De kosten van uitvoering en handhaving van de Uitverkopenwet voor de Rijksoverheid en voor de lagere overheden zijn slechts bij benadering in cijfers vast te leggen.

Bij de Rijksoverheid (Ministerie van Economische Zaken) houdt de beleidsafdeling Ordelijk Economisch Verkeer zich met de uitvoering van de Uitverkopenwet bezig. De werkzaamheden zijn

echter van zeer geringe omvang (ruwe schatting 5 à 10 mensdagen per jaar).

Het toezicht op de handhaving van de Uitverkopenwet ligt bij de Economische Controledienst en de Gemeente- en Rijkspolitie. De kosten van de ECD worden voor 1980 becijferd op ongeveer 6 mensjaren. Over andere jaren bestaan geen cijfers. Er bestaan geen cijfers over de kosten van de controlewerkzaamheden bij gemeente- en rijkspolitie.

De voorzieningen die produktiehuishoudingen moeten treffen om aan de verplichtingen, opgelegd door VWB en VWD, te kunnen voldoen, zijn in kwalitatieve zin als volgt te verdelen:

1. De aspirant-ondernemer dient bij de VWB ingevolge de eis van kredietwaardigheid over voldoende bedrijfskapitaal te beschikken. Dit zal moeten worden aangetoond door middel van een balans, waaruit de financiering van de onderneming blijkt en een begroting waarin onder meer zijn opgenomen alle uit de uitoefening van het bedrijf voortvloeiende baten en lasten, zomede de normale kosten van levensonderhoud voor de ondernemer en zijn gezin.
2. De aspirant-ondernemer dient ingevolge de gestelde vakbekwaamheid over bepaalde als zodanig aangewezen bewijsstukken te beschikken.

Ten einde een adequate vakkennis te verkrijgen ten behoeve van het examen voor eerdergenoemde diploma's zal de aspirant-ondernemer zich normaliter bekwamen middels het beroepsonderwijs. Dit beroepsonderwijs wordt gegeven aan dagscholen, in het leerlingwezen en in het cursorisch onderwijs. De tijdsduur van de diverse opleidingen bedraagt $\pm$ 3 à 4 jaar, waarbij aangetekend dient te worden, dat het aantal onderwijsdagen per week sterk uiteenloopt. Alleen de volledige opleiding via het leerlingwezen is in verband met de andere structuur van langere duur.

De door de leerling gemaakte kosten ter zake van genoemde opleidingen worden vooral bepaald door les gelden, examen gelden, reiskosten etc. Opgemerkt zij nog, dat de hoogte van de les gelden mede afhankelijk is van al of niet door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen verstrekte subsidies.

Het is overigens te betwijfelen of bedoelde kosten wel door de produktiehuishoudingen worden gedragen. Een leerling zal immers de kosten, ter zake van zijn opleiding, meestal uit andere middelen dan ondernemingsgeld en dienen te betalen. Maar niettemin kan men deze kosten beschouwen als een (eerste) investering van de aspirant-ondernemer; de 'cost' gaat nu eenmaal voor de 'baet' uit.

3. De méér-kosten van het in dienst nemen van bedrijfsleider(s) of beheerder(s) met vestigingspapieren (in plaats van een zonder papieren) indien de aspirant-ondernemer daar niet zelf over beschikt. In feite gaat het hier dus om een alternatieve investering ten opzichte van 2.

Bovenstaande kwalitatieve voorzieningen leiden wellicht niet tot reële kostenposten voor de produktiehuishoudingen in de zin van het kostenbegrip van de werkgroep omdat de onder 1 en 2 gemelde eisen slechts in geringe mate de door de praktijk gestelde eisen te boven gaan¹⁾.

De Winkelsluitingswet 1976 brengt voor de produktiehuishoudingen geen kosten met zich mee.

De Kamers van Koophandel, die hun brede terrein van werkzaamheden verrichten op basis van heffingen van de produktiehuishoudingen, houden zich ook bezig met de Uitverkopenwet waar het de verlening van vergunningen betreft voor het houden van uitverkopen of opruiming (bij brandschade, opheffing of verbouwingswerkzaamheden). De kosten voor de produktiehuishoudingen bij dergelijke uitverkopen bedragen f 24,50 per keer aan legeskosten.

Ruwweg geschat bedragen de werkzaamheden van de Kamers van Koophandel een mensjaar.

1) Zie par. 4.2.1.

9.3. Evaluatie

Vestigingswetgeving

Om te bezien of de wetgeving in relatie tot de doelstelling effect sorteert is het in de eerste plaats van belang om na te gaan in welke mate het wettelijk regime wordt nageleefd. Uit de volgende tabel blijkt dat de door de ECD op klachten ingestelde onderzoeken een toename laten zien (zowel in absolute aantallen als in percentages) van de geconstateerde overtredingen.

	aantal onderzoeken	aantal processen verbaal	
1970	4979	1315	26,4%
1975	7733	1992	25,8%
1980	10899	3463	31,8%

Overigens is al opgemerkt, dat het - voor zover de wet wel wordt nageleefd - niet duidelijk is welke indicatoren gehanteerd moeten worden bij de bepaling van de invloed van de wetgeving.

Anderzijds blijkt middels een aantal resultaten uit het onderzoeksrapport "zelfstandig ondernemen" d.d. juli 1981, zoals uitgevoerd in opdracht van de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf, dat thans 92% van de geënqueteerde ondernemers beschikt over een vak- en/of handelskennisdiploma tegenover 63% in 1962. Met redelijke zekerheid is te concluderen dat de nodige kennis is verworven in het kader van de vestigingswetgeving aangezien alle onderzochte branches aan een vestigingsregeling waren onderworpen.

Buitenlandse wetgeving ten aanzien van vestiging van ambachtelijke en dienstverwervende bedrijven varieert sterk van land tot land. In het Verenigd Koninkrijk geldt in beginsel vrije vestiging. België heeft een stelsel dat vergelijkbaar is met het Nederlandse. Frankrijk en Duitsland kennen in beginsel vrije vestiging in de handelssector maar meer stringente vestigingsvoorschriften voor ambachtelijke bedrijven.

Winkelsluitingswet 1976

In het algemeen wordt de wet goed nageleefd, al zijn cijfers over aantallen processen verbaal niet voorhanden.

Ten aanzien van winkelsluitingsbepalingen bestaat nogal wat variatie van land tot land. In Zweden, Frankrijk en de Verenigde Staten bestaan geen wettelijke regelingen. Duitsland en Denemarken daarentegen hebben meer stringente regelingen dan de in ons land geldende. In België en het Verenigd Koninkrijk is winkerverkoop tot 20.00 uur toegestaan, (doch) geldt één verplichte rustdag resp. vervoegde winkelsluitingsdag.

Uitverkopenwet 1965

Zoals onder meer uit het aantal overtredingen blijkt, is de effectiviteit van de Uitverkopenwet in relatie tot de doelstellingen ervan niet groot.

De Uitverkopenwet wordt met name overtreden, waar het de zesweken-periode en de stille periode voor de half-jaarlijkse seizoenopruiming betreft. Zowel uit advertenties als uit gedragingen van ondernemers kan gedurende deze perioden opge maakt worden dat de opruiming, in strijd met de wet, reeds is aangevangen. Bescherming tegen misbruik van de termen uitverkoop en opruiming biedt de Uitverkopenwet door de vele overtredingen derhalve niet.

De meeste EG-landen vereisen voor uitverkopen en opruiming een vergunning van de overheid. In de Verenigde Staten bestaat op dit punt volledige vrijheid.

9.4. Beleidsvarianten

Hieronder worden de belangrijkste beleidsvarianten die de subgroep heeft ontwikkeld, samengevat. Daarbij zijn tevens de door de subgroep vermelde effecten opgenomen. Belangrijke

beschouwingen en overwegingen zijn, waar nodig, als "opmerkingen" toegevoegd.¹⁾

Variant A. Afschaffing winkelsluitingsverplichting, behoudens een beperkt aantal uren op zondag

Algehele afschaffing van de Winkelsluitingswet is denkbaar, maar naast sociaal-economische motieven liggen aan de wet ook nog andere motieven ten grondslag: de wet dient er o.a. voor de zondagsrust te garanderen. Een algemene inbreuk hierop lijkt, in de Nederlandse situatie gezien de recentelijk gevoerde politieke discussies, alleen mogelijk wanneer openstelling op zondag zich bij "afschaffing" van de wet zou beperken tot een gering aantal uren, bijvoorbeeld 's middags van 14.00 tot 17.00 uur. Voor groeperingen waarvoor een andere dan de zondag als rustdag geldt zouden sluitingsbepalingen overeenkomstig aangepast kunnen worden. Dit betekent dat er - gelet op de politieke verhoudingen - altijd een zekere wettelijke regeling van openings- en sluitingstijden met name voor de zondag nodig is.

Effecten

- Over de realisatiegraad van de doelstelling van de wet in zoverre deze wil tegengaan dat zelfstandige ondernemers in het midden- en kleinbedrijf onredelijk lange of ongunstige arbeidstijden moeten aanhouden, valt met zekerheid weinig te zeggen. Een verslechtering in dit opzicht is bij afschaffing te verwachten. Een en ander hangt echter geheel af van de wijze waarop ondernemers de geboden vrijheid benutten.

Veelal wordt van de veronderstelling uitgegaan dat bij langere openstellingstijden men langer zal gaan werken. De vraag is of dit in een welvaartsperiode nog even sterk geldt. Bij een slechte gang van zaken zal de bereidheid tot langer werken toenemen.

¹⁾De effecten zijn soms gemeenschappelijk voor een groep van varianten vermeld en weergegeven achter de laatste variant uit de groep.

- Afschaffing zou ondernemers sturen in de richting van openingstijden die overeenstemmen met de voorkeuren van het winkelende publiek. Deze voorkeuren variëren van produktgroep tot produktgroep. Voor het recreatieve winkelen zijn de zaterdag en (eventueel) zondag belangrijk, voor kruidenierswaren tijden die ook werkenden de gelegenheid geeft hun boodschappen te doen.

De consument heeft in het algemeen belang bij duidelijke en uniforme openingstijden.

- Opening op de conventionele tijden (9-6) zal lang niet voor iedere branche even zinvol zijn; hetzelfde geldt voor opening op de tijden die door afschaffing van de wet binnen bereik zouden komen. Anderzijds zullen de meeste ondernemers ook belang hebben bij een zoveel mogelijk gelijktijdige opening. Op grond hiervan lijkt de vraag of afschaffing tot onredelijk lange werktijden voor zelfstandige ondernemers zou leiden nauwelijks te beantwoorden. De ervaring in landen die geen gereguleerde winkelsluitingstijden kennen (bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Zweden) wijst ook niet in die richting.

- Opening op tijden buiten de normale werkuren zal voor ondernemers kosten met zich meebrengen, met name in de vorm van toeslagen voor personeel dat er toe bewogen moet worden op de avonden (en eventueel op zondagen) te werken. Opening op de avonduren zal, vooral in de wintermaanden, tot hogere energiekosten leiden. Deze hogere kosten zullen in de vorm van hogere prijzen worden doorgegeven aan de consument. Deze zal dus iets over moeten hebben voor de ruimere winkelmogelijkheden die worden geboden.

- Het is onzeker of liberaler openingstijden ook tot omzetverhoging in de detailhandel zullen leiden. Beargumenteerd kan worden dat openingsuren die meer samenvallen met de vrije tijd van consumenten tot hogere binnenlandse bestedingen in de detailhandel aanleiding zullen geven (en lagere buitenlandse bestedingen, bestedingen anders dan via de detailhandel en, eventueel, spaarquote). Eveneens kan wor-

- den aangevoerd dat het beschikbare bedrag voor binnenlandse bestedingen in de detailhandel min of meer constant is en dat slechts een herverdeling van aankopen in de tijd en een verhoging van het prijsniveau zal plaatsvinden.
- Aannemelijk lijkt overigens wel dat liberale openingstijden een verschuiving in omzet en werkgelegenheid naar het grootwinkelbedrijf te zien zal geven ten koste van het kleinwinkelbedrijf. Te bedenken valt hierbij dat kleine bedrijven in vele gevallen wellicht de hogere kosten niet zullen kunnen opbrengen (door doorberekening in de prijzen).
 - Afschaffing van de Winkelsluitingswet zal een aanzienlijke ruimte scheppen voor deeltijdbanen. Winkelbediening leent zich in het algemeen goed voor deeltijdwerk. Verschuiving en eventueel verlenging van openingstijden zal de vraag naar deeltijdwerk doen toenemen. De omvang van dit substitutieeffect is niet met nauwkeurigheid vast te stellen maar substantieel.
 - Gezien de arbeidsintensiteit van winkelbediening is daarnaast, bij gelijkblijvende omzet, en hogere detailhandelprijzen een netto werkgelegenheidsaccres te verwachten¹).
 - Afschaffing kan er toe leiden dat de leefbaarheid van dorpscentra en winkelcentra in steden zou kunnen verbeteren. Dit zou ook tot gevolg hebben dat andere dan winkelbedrijven positieve effecten van een afschaffing kunnen ondervinden. Er moet voor worden gewaakt dat winkelpersoneel geen excessief lange of ongunstige werktijden aanhoudt. Ook al zou een afschaffing van de wet in dit opzicht een beperking wegnemen, opgemerkt kan worden dat de Winkelsluitingswet niet primair tot doel heeft de werktijden van werknemers te regelen. Daar zijn andere regelingen voor. De mogelijkheden van deze regelingen worden door de Winkelsluitingswet wel beperkt.

¹) Bij toeneming van de bestedingen wordt dit accres nog versterkt.

Variant B. Vergroting maximum aantal winkelopeningsuren

Deze variant is een minder vergaande versie van variant A, die als voornaamste effect zou hebben dat de speelruimte van winkeliers, binnen de bestaande grenzen van openings- en sluitingstijden, vergroot zou worden.

Variant C. Verlegging winkelsluitingstijden naar een later tijdstip

Een verlegging van de winkelsluitingstijd van 18.00 uur naar bijv. 19.00 of 20.00 uur zou tegemoet komen aan de wens van het winkelend publiek om ook na de werktijden nog inkopen te kunnen doen.

Variant D. Zoveel mogelijk generiek regelen van vrijstellingen en ontheffingen winkelsluitingsverplichtingen

Bij realisering van deze variant kunnen de betrokkenen zelf bepalen of zij al dan niet aan de vereisten voor een wettelijke vrijstelling voldoen (de ontheffingsmogelijkheid vervalt en moet dan als vrijstelling worden geformuleerd). Dit zou de administratieve bemoeienis (met name bij de gemeenten) aanzienlijk verminderen en alleen controle achteraf door ECD of politie nodig maken. Gegeven de gedetailleerdheid en het specifieke karakter van de vereisten voor de huidige vrijstellingen en ontheffingen is een vertaling daarvan in algemene bepalingen die voor iedereen zelf te beoordelen zijn niet of nauwelijks mogelijk. Deze herformulering betekent derhalve impliciet een grondige beleidswijziging. De al of niet wenselijkheid daarvan moet in de beschouwingen worden betrokken.

Indien deze variant toegepast moet worden zal nagegaan moeten worden in welke mate de huidige vrijstellingen en ontheffingen zich lenen voor een generieke vastlegging in de wet.

Variant E. Opheffen rijkstoezicht op gemeentelijk winkelsluitingsbeleid

De huidige wet schrijft voor dat gemeenteverordeningen en -onthefingen deels ter goedkeuring, deels ter kennisname moeten worden ingezonden naar het Ministerie van Economische Zaken. Men zou kunnen overwegen dit repressief toezicht van de rijksoverheid op de ontheffing- en vrijstellingenverlening en evt. op verordeningen te laten vervallen.

Effecten

De effecten van de varianten B t/m E worden hieronder samengevat.

<u>Effect</u>	<u>Variant B</u>	<u>Variant C</u>
a. realisatiegraad doelstellingen	voorkoming van lange werktijden voor ondernemer wordt hiermee deels ondergraven; voor werknemers zijn er andere regelingen die de werktijden regelen (CAO Arbeidstijdenbesluit); kleine zelfstandige ondernemers zullen zich veelal gedwongen zien langer open te zijn om concurrentie van grote ondernemingen het hoofd te bieden; door deze vereenvoudiging zou het gewaarmerkte kaartje overbodig kunnen worden; winkeliers moeten alleen nog de werkelijke openingsuren t.b.v. consument aangeven; controle zou zich kunnen beperken tot openingstijd (5, 6 of 7 uur 's-ochtends) en de sluitingstijd (6, 7 tot 8 uur 's-avonds)	afhankelijk van mate van uitbreiding sluitingstijd (voor 19.00 of 20.00 uur) wordt de bescherming van de ondernemer qua werktijden ondergraven
b. kostenuitvoering en handhaving voor Rijksbegroting 1986	controle-werkzaamheden zouden verminderen	geen verandering
c. kosten van lagere overheden in 1986	door gemeente gewaarmerkte aankondigingen vervallen	geen verandering
d. kosten voor productie huishoudingen	bedrijfskosten zullen toenemen	hogere bedrijfskosten
e. werkgelegenheid	werkgelegenheidseffect: de mogelijkheid bestaat dat met name de hoeveelheid deeltijdbanen zou toenemen, wanneer er meer openingsvrijheid zou bestaan	wellicht toename deeltijdarbeid
f. economische groei	in verband met het recreatieve aspect van winkelen dat bij langere openingstijden in het bijzonder bij bepaalde branches belangrijk is, kunnen de bestedingen (met evt. positieve gevolgen ook voor horeca) toenemen met positieve invloed op economische groei	

Variant D

indien herformulering exact dezelfde resultaten als nu met zich mee brengt dan geen of weinig gevolgen van voor realisatiegraad doelstellingen; aan- gezien gesteld is dat een zodanige her- formulering niet of nauwelijks mogelijk is, zal een verruiming van de vrijstel- lingsmogelijkheid de werkingssfeer van de wet veranderen en wetswijziging nood- zakelijk maken; het betekent tevens een verminderde controle mogelijkheid

vermindering van arbeidskosten (nu 3 mens- jaren, dan wellicht $\frac{1}{2}$ à 1). Tijdelijke toe- name kosten inzake naleving

vermindering van arbeidskosten (nu 50 mens- jaren, een zeker percentage blijft nodig voor voorlichting)

geen noemenswaardige verandering: tijdsbeslag voor aanvraag ontheffing en vrijstelling vervalt

hetzelfde of toename (m.n. van deeltijdbanen) bij verruiming van vrijstellingsmogelijkheid door her- formulering

geen effect

Variant E

zal leiden tot een minder strakke naleving van wet

vermindering

geen verandering

idem

idem

geen effect

Variant F. Afschaffing vestigingseisen

Vrije toetreding tot het zelfstandige ondernemerschap wordt mogelijk door volledige afschaffing van de vestigingseisen.

Effecten

- Zoals reeds eerder is uiteengezet is de doelstelling van de vestigingswetgeving toegespitst op het van overheidswege bevorderen van een behoorlijk peil van bedrijfsuitoefening. De vestigingswetgeving stelt zgn. drempeleisen, een voor het bereiken van die doelstelling nodig en verantwoord minimum-pakket.

Wanneer de overheid afziet van het stellen van deze eisen zullen branche-organisaties eigen kwaliteitsstandaarden ontwikkelen om een mogelijke vermindering van de kwaliteit van het ondernemerschap tegen te gaan. Daarbij is niet onwaarschijnlijk, dat deze eisen soms hoger zullen uitvallen dan de drempeleisen van de wetgeving en dat zij mogelijk ook subjectief zullen worden toegepast, omdat een functionele tegendruk van de overheid ontbreekt.

- Als het gegarandeerde minimum-niveau van de vestigingswetgeving wegvalt zullen meer de uitersten van bedrijfsuitoefening mogelijk worden en gaan variëren van hoog- tot laagwaardige prestaties. Op zichzelf vergroot dit de keuzemogelijkheden van de consument.

Afschaffing van de wet zal wel hoge eisen stellen aan het selecterend vermogen van de consument. Deze zullen zichzelf een beeld moeten vormen van de mate van vakbekwaamheid en bedrijfseconomische kennis van de desbetreffende ondernemer. De kans een produkt of dienst van inferieure kwaliteit te kopen zal groter worden.

Daartegenover staat, dat wanneer het gekwalificeerde bedrijfsleven zichzelf gaat onderscheiden met een laudatieve affichering, bijvoorbeeld "erkend door (de desbetreffende branche-organisatie)", de consument in staat wordt gesteld op basis daarvan te onderscheiden.

- Een positief effect van afschaffing is, dat het beginnen van een eigen onderneming wordt gestimuleerd. Dit is belangrijk in een visie die dynamiek als noodzakelijke voorwaarde voor economisch herstel ziet en die dat innovatief vermogen vooral wil effectueren door het voor ondernemers-in-spē aantrekkelijk te maken een eigen bedrijf te beginnen.
- Vestigingswetgeving verkleint weliswaar de kans op mislukking (een relatief hoog percentage van nieuw gevestigde ondernemingen mislukt binnen een vrij korte periode), maar leidt ook tot minder beginnende ondernemers. Afschaffing van vestigingswetgeving maakt dan wel, dat zowel de geboorte- als de sterftevoet van ondernemingen zal toenemen.
- Afschaffing zal zowel werkgelegenheid creëren als werkgelegenheid kosten. De werkgelegenheidscreatie ontstaat door de vestiging en uitbreiding van nieuwe ondernemingen. Werkgelegenheidsverlies zal ontstaan doordat bestaande ondernemingen de concurrentiestrijd niet langer kunnen volhouden. Ook kan gewezen worden op het effect van kapitaalvernietiging.
- Beoordeling van economische risico's wordt in sterkere mate overgelaten aan financiers.

Variant G. Intrekking vestigingsregelingen en beperking
van vergunningplichtige werkzaamheden

In het kader van de algehele herijking van het vestigingsbeleid kan worden gedacht aan de eventuele intrekking van een aantal vestigingsregelingen, welke uit het oogpunt van de strekking van de vestigingswetgeving van minder belang geacht worden. Tevens kan per vestigingsbesluit worden gezien welke de mogelijkheden zijn om bepaalde werkzaamheden uit de bedrijfsomschrijving te halen, zodat deze een vrije handeling worden.

Effecten

- Het ligt in de rede te verwachten, dat vanuit een besparingsoogpunt het verminderen van het aantal vergunningsplichtige handelingen een gunstig effect kan hebben op de kosten van de genoemde overheidsdiensten en andere organisaties. De opheffing van de vergunningplicht voor bepaalde werkzaamheden zal ook kostenbesparend werken voor de produktiehuishoudingen.
- Voor het overige gelden de effecten als beschreven onder variant F.

Variant H. Screening VWB, VWD en vestigingsregelingen op de gestelde eisen

De mogelijkheid van het verminderen van de eisen die aan ondernemers worden gesteld kan nader worden onderzocht. Zo is denkbaar, dat de eis van kredietwaardigheid kan vervallen. Eveneens kan worden bezien of het vergunningvereiste wel in die mate gehandhaafd moet blijven als thans het geval is. Daarbij is bijvoorbeeld de vraag aan de orde of de eisen alleen aan de onderneming of ook aan eventuele filialen moeten worden gesteld.

Effecten

- Als beschreven onder variant G.

Variant I. Integratie van examen- en proefstelsel; eliminatie leeftijdsgrenzen; clustering vestigingsregelingen

Onderzocht kan worden of de mogelijkheid van een proef voor 40-jarigen en ouder, die staat naast het examen na een (cursorische) opleiding, algemeen kan worden gemaakt. Dit zal een aanzet betekenen tot een integratie van examen en proef tot een manier van toetsen die theorie en praktijk zodanig combineert, dat de (startende) ondernemer adequaat is toegerust voor zijn werk. Het verval van de leeftijdsbeperkingen uit de

vestigingswetgeving zal een uniformerende werking hebben op de bestaande vormen van toetsing van de voor het verkrijgen van vestigingsbescheiden benodigde kennis van zaken en dientengevolge kostenbesparend werken. De door de produktiehuishoudingen getroffen organisatorische voorzieningen kunnen hierdoor worden verminderd en dientengevolge ook de kosten die hun weerslag vinden in examen- en proefgelden.

Door "clustering" van verwante werkzaamheden zou men sommige vestigingsregelingen tot één vestigingsregeling kunnen samenvoegen. Hierbij zou men kunnen denken aan één regeling voor gas-, water-, loodgieters- en cv-werkzaamheden, aan één regeling voor de elektrotechniek en een bundeling van schilderen, behangen, woningstofferen en stukadoren.

Effecten

- Het vormen van blokbesluiten zal een bepaalde mate van stroomlijning teweegbrengen welke dientengevolge een besparend effect kan hebben op de kosten van de overheidsdiensten en andere organisaties.
- Door samenwerking van de desbetreffende onderwijsinstanties binnen een bepaald blokbesluit kunnen ook de door de produktiehuishoudingen getroffen voorzieningen, met name de kosten ter zake van de opleiding, worden verminderd.

Variant J. Bewijslastverlichting ECD bij vestigingsdelicten

Aan de Sociaal-Economische Raad is reeds gevraagd zich uit te spreken over een wetswijziging ertoe strekkende, dat het bedrijven van publiciteit als bewijs is aan te merken van het bedrijfsmatig karakter van de werkzaamheden en eventueel ook nog als bewijs van het verrichten van de onder de vestigingswetgeving vallende werkzaamheden. Genoemde wetswijziging kan tot een aanzienlijke bewijslastverlichting voor de Economische Controledienst en het Openbaar Ministerie leiden.

Ook het binnenkort in werking tredende besluit registratie vestigingsvergunningen en -ontheffingen zal middels de in-

stelling van een openbaar register van op grond van de Vestigingswet Bedrijven 1954 verleende vestigingsbescheiden tot een vereenvoudiging van de controlewerkzaamheden van de Economische Controledienst bijdragen. Bedoelde maatregel voorziet immers voor een aanzienlijk deel in de mogelijkheid tot een bureaucontrole door de Economische Controledienst.

Effecten

- Het is te verwachten, dat door deze vereenvoudiging een intensivering van de controle of een besparing op het ECD-budget mogelijk wordt.

Variant K. Afschaffing uitverkopenwet

Het is denkbaar de Uitverkopenwet af te schaffen, waardoor de bescherming van de begrippen uitverkoop en opruiming (e.d.) wordt opgeheven.

Afhankelijk van de uitkomst van het SER-advies inzake misleidende prijsvergelijkingen en afhankelijk wat de overheid met dit advies gaat doen, zou de Uitverkopenwet echter alleen voor wat betreft prijsvergelijkingen als doorgestreepte prijzen een doublure zijn. Mitsdien zou deze wet althans voor wat dat aspect betreft gemist kunnen worden.

Overigens is in het geheel niet te voorzien of een wettelijke regeling inzake misleidende prijsvergelijkingen er ooit zal komen.

Een eventuele afschaffing van de Uitverkopenwet zal de uitkomst moeten zijn van een afweging van enerzijds de bescherming die deze wet nog biedt aan een groot aantal ondernemers en anderzijds van de zinloosheid om een wet in stand te houden die massaal overtreden wordt en daardoor bij velen grote irritatie oproept.

Variant L. Verkorting van 'streng regime'-periode voor het begin van de uitverkoop tot één week

Aangezien de meeste overtredingen van de Uitverkopenwet geschieden in de zes weken durende "streng-regime-periode"

vooraafgaande aan de halfjaarlijkse seizoenopruiming zou vereenvoudiging van de wet gezocht kunnen worden in bekorting van deze periode.

Effecten van de varianten K en L

a. realisatiegraad doelstellingen	vrije concurrentie o.a. door (misleidend) gebruik van termen als uit verkoop, etc.; dit betekent dat de doelstelling van de huidige wet volkomen wordt ondergraven.	bekorting of afschaffing van de zes weken periode heeft als zodanig geen invloed op de doelstelling van de Uitverkopenwet, nl. het voorkomen van ongebreidelde concurrentie door misleidend gebruik van de termen uitverkoop of opruiming etc.; door het massaal overtreden wordt doelstelling van de wet ondermijnd.
b. kosten van uitvoering t.l.v. Rijksbegroting	geen	kosten van toezicht op naleving verminderen (nu 6 mensjaren opsporing).
c. kosten t.l.v. lagere overheden	geen	geen verandering
d. kosten van produktiehuishouding	geen	geen kosten, wel irritaties

Hoofdstuk 10 Samenvatting beleidsvarianten

10.1. Inleiding

Met betrekking tot de problematiek van de deregulering doet zich het verschijnsel voor dat er in de publieke opinie en in kringen van de grote politieke partijen een vrij grote eenstemmigheid bestaat ten aanzien van bepaalde algemene desiderata maar dat die eenstemmigheid verdwijnt zodra die desiderata worden gespecificeerd in concrete beleidsmaatregelen.

Vastgesteld kan worden dat recentelijk binnen alle grote politieke stromingen stemmen zijn opgegaan die pleiten voor deregulering over een breed front. Geconstateerd wordt dat het regulerende overheidsoptreden te ver is gegaan, dat de maatschappij overgereguleerd is geraakt, dat het overheidsapparaat dreigt te bureaucratiseren, dat de overheid niet slagvaardig genoeg kan optreden door een overmaat aan formaliteiten en voorgeschreven procedures. In contrast met de frequentie waarmee deze constatering worden gedaan staat echter de zeldzaamheid van concrete suggesties tot afschaffing van voorschriften.

Hierbij speelt uiteraard een rol dat concrete reguleringen altijd de belangen van bepaalde groepen beschermen. In hoofdstuk 2 is getracht een beeld te geven van de verschillende groepen belanghebbenden die bij diverse soorten reguleringen kunnen worden onderscheiden. Deze groepen verzetten zich - begrijpelijkerwijs, de werkgroep velt hierover geen waardeoordeel - tegen deregulering. Omdat iedere groep grote belangen heeft bij het bestaan van de haar regarderende regulering, en de samenleving als geheel slechts kleine bij het afschaffen ervan, vinden discussies over de voor- en nadelen van deregulering dikwijls plaats vanuit ongelijkwaardige posities. De belanghebbenden zijn doorgaans beter geïnformeerd en gemotiveerd. Zodra voorstellen tot wijziging van reguleringen (hetzij in de zin van terugdringing hetzij in die van uitbreiding) de organen van de politieke besluitvorming bereiken, wordt de afweging in sterke mate

beïnvloed door specialisten die zich verbonden voelen met de belanghebbenden en komen coalities tot stand tussen voorstanders van reguleringen op uiteenlopende terreinen van overheidszorg.¹⁾

Onder deze omstandigheden is het een illusie te menen dat in enkele maanden of jaren een sanering van de overheidsregulering van de marktsector kan plaatsvinden. Complexe stelsels van wetgeving die in de loop van vele decennia zijn opgebouwd laten zich niet op zo korte termijn hervormen zonder dat aan wezenlijke en waardevolle waarborgen die in die stelsels besloten liggen afbreuk wordt gedaan. Verschijnselen als bureaucratisering en overheidsbetutteling hebben zich, in samenhang met de reguleringsproliferatie, zo sterk verbreid dat een beleid gericht op bestrijding ervan alleen kans van slagen heeft indien het breed wordt opgezet en consequent gedurende een reeks van jaren wordt gevoerd.

Naar het oordeel van de werkgroep is het dan ook nodig om de inspanningen met betrekking tot deregulering te richten op een breed scala van wetgevingsterreinen en in een consistent en samenhangend dereguleringsbeleid samen te brengen. Dit heroverwegingsrapport beoogt een eerste aanzet te geven tot het van de grond brengen van een dergelijk beleid. Zoals in hoofdstuk 1 is vermeld, is de werkgroep van oordeel dat deze aanzet zo spoedig mogelijk een vervolg moet krijgen en dat daarbij zowel in de diepte - d.w.z. met betrekking tot de thans onderzochte wetgevingsterreinen - als in de breedte - d.w.z. met betrekking tot andere wetgevingsterreinen - verder onderzoek moet worden verricht, in het bijzonder met betrekking tot de aspecten van de verborgen beleidskosten en de economische groei. Dit zal ertoe moeten leiden dat periodiek samenhangende pakketten van dereguleringsvoorstellen aan Regering en Parlement kunnen worden voorgelegd.

¹⁾De geschetste gang van zaken is niet specifiek voor de besluitvorming over reguleringen; het onderliggende mechanisme is van meer algemene aard en uitvoerig beschreven en geanalyseerd in de literatuur over collectieve besluitvorming.

De werkgroep heeft er zich een voorstelling van proberen te maken hoe een eerste dergelijk beleidspakket er uit zou kunnen zien. De basis daarvoor vormde het uit de case-studies resulterende variantenoverzicht, dat in de volgende paragraaf (10.2) is weergegeven. In het overzicht zijn ook de macro-economische effecten zoals door de subgroepen vermeld, opgenomen. In par. 10.3 is tenslotte een poging ondernomen een beeld te schetsen van de totale gevolgen, inclusief wisselwerkingen en multiplier-effecten, van een mogelijk eerste beleidspakket voor de Nederlandse economie als geheel. Gezien het feit dat de case-studies nauwelijks kwantitatieve resultaten hebben opgeleverd, is het duidelijk dat het hier gaat om mogelijkheden en hypothesen die zijn gebaseerd op theoretische veronderstellingen en waarvan de empirische betekenis nog met vele onzekerheden is omgeven.

10.2. Variantenoverzicht

Gegeven de aard van de in de case-studies ontwikkelde beleidsvarianten is in het onderstaande overzicht een onderscheid gemaakt tussen hoofdvarianten en subvarianten. De varianten zijn getypeerd door middel van een uitdrukking die de algemene strekking ervan indiceert. De subvarianten betreffen verschillende wijzen waarop de betrokken hoofdvarianten kunnen worden uitgewerkt.

Om een bruikbaar overzicht te verkrijgen, was het nodig om enige stroomlijning aan te brengen in de variantenverzamelingen die de case-studies hebben opgeleverd.¹⁾ Daarbij is geen enkele wijziging aangebracht in de

¹⁾ Indien alle combinaties van subvariant-elementen als afzonderlijke subvarianten zouden zijn opgenomen, zou het aantal subvarianten van iedere hoofdvariant al gauw in de tientallen lopen. De overzichtelijkheid zou daardoor verloren gaan. De combinaties van subvarianten tot hoofdvarianten en van subvariantelementen tot subvarianten zijn gekozen op basis van samenhang, variatie in vergaandheid en nut met het oog op de samen te stellen beleidspakketten.

aard van de varianten zoals beschreven in de hoofdstukken 6 t/m 9, maar is wel een zinvolle rangschikking en samenvatting nagestreefd. De "subvariantelementen" in het overzicht corresponderen rechtstreeks met de "varianten" zoals geformuleerd in de paragrafen 4 van de hoofdstukken 6 t/m 9.¹⁾ Voor een beschrijving van deze elementen - in het overzicht vooraf gegaan door gedachtenstreepjes - raadplege men derhalve deze paragrafen.

Voorts verdient het de aandacht dat in de effectenkolommen alleen de macro-effecten zijn geïndiceerd. Ten overvloede merkt de werkgroep op dat het dereguleringsbeleid niet alleen vanuit dit gezichtspunt mag worden beoordeeld.

De macro-effecten zijn onderscheiden overeenkomstig de in par. 3.3. gegeven indeling. In de categorie "aanbodrestricties" is een onderscheid gemaakt tussen kostprijsverhogende restricties ("verborgen beleidskosten") en rechtstreekse aanbodrestricties (prijs- en kwaliteitsvoorschriften).

De kostprijsverhogende restricties zijn overeenkomstig de in par. 4.2.1. gegeven indeling van verborgen beleidskosten nader onderscheiden op basis van kostensoort: materiele kosten, kapitaalkosten en (overige²⁾) procedurele kosten.

Het belang van de mitigering van de aanbod- en concurrentierestricties en de verscherping van de machtsvormingsrestricties voor de economische groei en de werkgelegenheid is in de effectenkolommen aangegeven door kruisjes. Een kruisje geeft aan dat op theoretische gronden, al dan niet ondersteund door bestaand empirisch onderzoek, aannemelijk is dat enig positief netto³⁾ werkgelegenheids- en groei-effect resulteert. De case-studies hebben onvoldoende gegevens opgeleverd om enige kwantitatieve indicatie van de omvang

¹⁾In het schema wordt verwezen naar de varianten uit de hoofdstukken 6 t/m 9 door het hoofdstuknummer en de variantletter (bijv. "6A")

²⁾De kapitaalkosten van productiehuishoudingen ten gevolge van vertraging in het productieproces of in de totstandkoming van investeringen zijn in par. 4.2.1. gerekend tot de procedurele kosten van inachtneming.

³⁾De meeste dereguleringsvarianten gaan gepaard met enig verlies aan arbeidsplaatsen in de overheidssector.

van deze effecten mogelijk te maken. Dat het in een aantal gevallen om zeer substantiële effecten zou kunnen gaan (in de orde van tienduizenden arbeidsplaatsen) is echter geenszins uitgesloten.

De laatste macro-effectenkolom heeft betrekking op besparingen in de overheidssector, welke zowel aan de lagere overheden als aan het Rijk ten goede kunnen komen.

Variantenoverzicht 1)

Macro-economische effecten

Hoofdvariant	Subvarianten (uitwerkingen)	Opheffing aanbodrestricties						
		Rechtstreeks	Beperking verborgen beleidskosten			Opheffing concurrentie-restricties	Versterking machtsvormings- restricties	Beperking overheidskosten
			Mat.kosten	Kap.kosten	Proc.kosten			
1. Globalisering bestemmingsplan	a. - Beperking aantal bestemmingen en reguleringsmogelijkheden per bestemming (6A) - Beperking onderzoeksverplichtingen (6D) b. - Verbod op te gedetailleerde planvoorschriften (6B) - Beperking onderzoeksverplichtingen (6D) c. - Opening mogelijkheid van globale bestemmingsplannen (6C) - Beperking onderzoeksverplichtingen (6D)	X	..	X	X	X	..	X
2. Selectieve toepassing bestemmingsplan	a. - Opheffing bestemmingsplanverplichting buiten de bebouwde kom (6E)	X	..	X	X	X	..	X
3. Deregulering bouwvergunning	a. - Inperking bouwvergunningsvereiste en invoering meldingsplicht (6F) - Afschaffing welstandtoetsing (6H) - Inperking en centralisatie bouwtechnische eisen; afschaffing inrichtingseisen (6I) b. - Inperking bouwvergunning-vereiste mogelijke en invoering meldingsplicht door gemeentebestuur (6G) - Afschaffing welstandtoetsing (6H) - Inperking en centralisatie van bouwtechnische eisen (6J)	X	..	X	X	..	..	X
4. Structurering vooroverleg bouwvergunningsprocedure	a. - Vaststelling minimeisen voor in te dienen stukken in de bouwverordening (6K) - Wettelijke regulering procedure vooroverleg (6L)	..	..	X	X	..	..	X
5. Invoering borgsom bij beroep in bouwprocedures	a. - Borgsom bij beroep van derden belanghebbenden (6M)	..	..	X	X	..	..	X
6. Unifilatie leveringsvoorwaarden openbare bedrijven	a. - Wettelijke regeling leveringsvoorwaarden openbare nutsbedrijven (6N)	..	..	X	X	..	..	X
7. Beperking B.G.D.-verplichtingen	a. - Handhaving van B.G.D.-verplichting uitsluitend voor speciaal aangewezen bedrijven (7A) b. - Afschaffing van B.G.D.-verplichting (7B)	..	X	..	..	..	..	x ²⁾
8. Verbodstelsel mededingingswetgeving	a. - Verbodstelsel nationale mededingingswetgeving (8A) b. - Verbodstelsel mededingingswetgeving; afschaffing nationale wetgeving (8B)	..	..	..	- X/-	..	X/- ..	.. X
9. Sectoren-mededingingswetgeving	a. - Beperking mededingingsbeleid tot selecteerde sectoren (8C)	..	..	..	X/-	..	X/-	..

1) Een "-" in een effectenkolom indiceert een netto negatief effect op de betrokken variabele; een x indiceert een netto positief effect; .. indiceert geen effect.

2) Zoals op p.88 is vermeld zullen op langere termijn de kosten naar verwachting gaan stijgen.

Macro-economische effecten

Hoofdvariant	Subvarianten (uitwerkingen)	Opheffing aanbodrestricties						
		Rechtstreeks	Besperking verborgen beleidskosten			Opheffing concurrentie restricties	Versterking machtsvormings- restricties	Beperking overheids- kosten
			Mat.kosten	Kap.kosten	Proc.kosten			
10. Achterwege laten voorgenomen wijzigingen WEM	a. - Achterwege laten voorgenomen wijzigingen WEM (8D).	..	..	..	X	..	..	X
11. Terugdringing prijsregulering	a. - Afschaffing prijsregulering (Prijzenwet) (8E)	X	..	..	X	..	..	X
	b. - Beperking prijsbeleid tot incidentele algemene prijsstops en prijscalculatiebeschikkingen (8F)	X	..	..	X	..	..	X
	c. - Beperking prijsbeleid tot sectorprijzenbeschikkingen (8G)	X	..	..	X	..	..	X
	d. - Meer stringente voorwaarden voor prijsmaatregelen en meer incidentele toepassing (8H)	X	..	..	X	..	..	X
	e. - Meer stringente voorwaarden voor prijsmaatregelen en meer incidentele toepassing onder gelijktijdige invoering van een stelsel van prijs-gedragsregels (8I)	X	..	..	..	..	..	X
12. Deregulering winkelsluiting	a. - Afschaffing winkelsluitingsverplichting behoudens beperkt aantal uren op zondag (9A)	X	..	..	..	X	..	X
	b. - Vergroting maximum aantal winkelopeningsuren (9B)	X	..	..	..	X	..	X
	c. - Verlegging van sluitingstijden naar later tijdstip (9C)	X	..	..	..	X	..	X
13. Vereenvoudiging winkelsluitingsregeling	a. - Zoveel mogelijk generiek, wettelijk, regelen van vrijstellingen en ontheffingen winkelsluitingsverplichting (9D) - Opheffen Rijkstoezicht op gemeentelijk winkelsluitingsbeleid (9E)	..	..	..	..	..	..	X
14. Deregulering bedrijfsvestiging	a. - Afschaffing vestigingseisen (9F)	..	X	..	X	X	..	X
	b. - Intrekking vestigingsbeschikkingen en beperking van vergunningsplichtige werkzaamheden (9G)	..	X	..	X	X	..	X
15. Verlaging bedrijfs-vestigings-eisen	a. - Screening V.W.B., V.W.D. en vestigingsregelingen op de gestelde eisen (9H)	..	X	..	X	X	..	X
	b. - Screening V.W.B., V.W.D. en vestigingsregelingen op de gestelde eisen (9H)	..	X	..	X	X	..	X
	- Integratie van examen- en proefstelsel; eliminatie leeftijdsgrenzen; clustering vestigingsregelingen (9I)							
16. Vereenvoudiging toepassing WVB en VWD	a. - Bewijslastverlichting ECD bij vestigingsdelicten (9J)	..	..	..	..	-	..	..
17. Terugdringing regulering uitverkoop	a. - Afschaffing Uitverkopenwet (9K)	..	..	..	..	X	..	X
	b. - Verkorting van de "streng-regime"-periode vóór het begin van de uitverkoop tot één week (9L)	..	..	..	..	X	..	X

10.3 Macro-economische gevolgen van een dereguleringsbeleid

Regulering wordt in verschillende studies aangemerkt als een belangrijke oorzaak voor het achterblijven van de economische groei in de jaren zeventig. De recente studies van Denison en van Kendrick en Grossman zijn in dat opzicht het meest gedetailleerd.¹⁾

Denison tracht een indruk te krijgen van de relatieve bijdrage van de ontwikkeling van de onderscheiden productiefactoren aan de economische groei. De primaire bronnen van groei van het netto nationaal inkomen zijn de groei van de hoeveelheid en kwaliteit van de productiefactoren arbeid, kapitaal en land. De output per eenheid input levert een afzonderlijke bijdrage aan de groei van het NNI. De opmerkelijke constatering van Denison (blz. 104 en 105) is dat voor de USA deze bijdrage in de jaren 1973-1976 voor het eerst sinds 1929 een negatief teken aanneemt. De groei van het NNI in die periode was 0,6% per jaar. Milieumaatregelen en veiligheidseisen verlaagden de groei met 0,3%, terwijl de faktor "advances in knowledge" en "not elsewhere classified" de groei daarenboven met 0,6% verlaagden (blz. 104). De verklaring voor de negatieve invloed van deze laatste factoren legt Denison eveneens voor een deel bij regulering (blz. 122-145).

Kendrick en Grossman (blz. 22) trekken - kwalitatief - eenzelfde conclusie over het effect van regulering op produktiviteit en daarmee op economische groei. Voor Nederland "decomponeerden" van der Zwan en Driehuis de economische groei in de periode 1960-1985. Ze concluderen dat de groei in de periode 1980-1985 zo'n 1,4% lager zal uitvallen dan zonder "aanbod-restricties" het geval zou zijn.

¹⁾ Denison, E.F., Accounting for Slower Economic Growth, The Brookings Institute, Washington D.C., 1979.
Kendrick, J.W. en E.S. Grossman, Productivity in the United States, John Hopkins Press, Baltimore, 1980.
²⁾ W. Driehuis, A. van der Zwan, De Nederlandse Economie in de jaren 1980-1985, ESB 1981 p. 448-454, 480-484 en 508-515.

De dereguleringsvoorstellen uit het in 10.2 weergegeven varianten overzicht omvatten slechts een beperkt gedeelte van de bestaande regulering. Regulering in de sfeer van milieu- en veiligheidswetten, consumentenwetgeving en koppelingsmechanismen in lonen en inkomensoverdrachten zijn, anders dan in het onderzoek van Driehuis en van der Zwan, niet inbegrepen. Wel zal een beleidspakket dat op basis van dit variantenoverzicht wordt samengesteld een substantiële bijdrage kunnen geven aan de groei van het nationaal inkomen. Afhankelijk van veronderstellingen omtrent de omvang en aanwending van deze additionele inkomenstroom, kan daaruit een zeer aanzienlijk werkgelegenheidseffect resulteren in de orde van vele duizenden arbeidsplaatsen. Tenslotte nemen de overheidsinkomsten toe (inverdieneffecten) en treden besparingen op in de sfeer van kosten van uitvoering en handhaving.

Bijlage I

Literatuuroverzicht Regulering en Deregulering

- Anderson, James E. The Emergence of the Modern Regulatory State
Washington D.C.: Public Affairs Press, 1962
- Argyris, et al. Regulating Business: The Search for an Optimum
San Francisco: Institute for Contemporary
Studies, 1978
- Baldwin, John R. The Regulatory Agency and the Public Corpora-
tion: The Canadian Air Transport Industry
Cambridge, Massachusetts: Ballinger, 1975
- Bain, Joe S. Barriers To New Competition Their Character
and Consequences in Manufacturing Industries
Cambridge, Massachusetts: Harvard University
Press, 1965
- Baines, Irston The Economies of Public Utility Regulation
New York: F.S. Crofts, 1942
- Belonzi, Arthur, Arthur D'Antonio and Gary Helfand The Weary
Watchdogs: Governmental Regulators in the
Political Process
Wayne, New Jersey: Avery Publishing Group,
1977
- Bernstein, Marver H. Regulating Business By Independent Commission
Princeton, New Jersey: Princeton University
Press, 1955
- Capron, W.M. (ed.) Technological Change in Regulated Industries
Washington D.C.: The Brookings Institution,
1971
- Cary, William L. Politics and the Regulatory Agencies
New York: Mc Graw-Hill, 1967
- Caves, Richard E. Air Transport and Its Regulators: An Industry
Study
Cambridge, Massachusetts: Harvard University
Press, 1962
- Chalmers, David M. Neither Socialism nor Monopoly: Theodore
Roosevelt and The Decision to Regulate The
Railboards
Philadelphia: Lippencott, 1976
- Cowes, R.E. Air Transport and De Regulators
Cambridge, Massachusetts, Harvard University
Press, 1962
- Cushman, Robert E. The Independent Regulatory Commissions
New York: Oxford University Press, 1941 re-
printed by Octagon Books 1972

- Domestic Council Review Group on Regulatory Reform. The Challenge of Regulatory Reform: A Report to the President
Washington D.C., January 1977
- Douglas, G.W.. Economic Regulation of Domestic Air Transport
Washington D.C.: The Brookings Institution, 1974
- Dubnick Melvin J. Government Regulation: Advice and Analyses, Public Administration Review, March/April 1981.
- Fox, J. Ronald Breaking The Regulatory Deadlock
Harvard Business Review,
September-October 1981
- Friendly, Henry J. The Federal Administrative Agencies, The need for Better Definition of Standards
Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1962
- Fritschler Lee, and Ross, Bernard H. Business Regulation and Government Decision Making
Cambridge, Massachusetts: Winthrop Publishers, Inc., 1980
- Gormley, William T. Jr. Statewide Remedies for Public Underrepresentation in Regulatory Proceedings, Public Administration Review
July/August 1981
- Green, Mark J. (ed.) The Monopoly Makers; The Ralph Nader Study Group report on regulation and competition, Grossman, 1974
- Hoogenboom, Ari and Olive Hoogenboom A History of the ICC From Panacea to Palliative
New York: Norton, 1976
- Jones, Charles O. Clean Air: The Policies and Politics of Pollution Control
Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1975
- Kahn, Alfred The Economics of Regulation
Volume I & II
New York: John Wiley & Sons, 1971
- Kohlmeier, L.M. Ir. The New Regulators; Watchdog Agencies and The Public Interest
New York Harper and Row, 1969
- Kolko, Gabriel Railroads and Regulation 1877-1916
New Jersey: Princeton University Press, 1965

- Kolko, Gabriel The Triumph of Conservatism: A Reinterpretation of American History 1900-1916
New York: The Free Press of Glencoe, 1963
- Krasnow, Erwin I. and Lawrence D. Longley The Politics of Broadcast Regulation
2nd ed. New York: St. Martins Press, 1973, 1978
- Lowi, Th.J. The End of Liberalism
New York: Norton, 1969
- Mac Avoy Paul W. The Economic Effects of Regulation: The Trunk-Line Railroad Cartels and the Interstate Commerce Commission Before 1900
Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1965
- Mac Avoy, Paul W. The Regulated Industries and The Economy
New York: Norton and Company 1979
- McKie, James W. ed. Social Responsibility and The Business Predicament
Washington D.C.: Brookings Institution, 1974
- Mitnick, Barry M. Political Economy of Regulation: Creating Designing and Removing Regulatory Forms
New York: Columbia University Press, 1980
- Noll, R.G. Reforming Regulation: An Evaluation of the Act Council Proposals
Washington D.C.: The Brookings Institution, 1971
- Phillips, A. (ed.) Promoting Competition in Regulated Markets
Washington D.C.: Brookings Institution, 1975
- Phillips, Charles F., Jr. The Economics of Regulation: Theory and Practice in the Transportation and Public Utility Industries
Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1965
- Reich, Robert B. Regulation By Confrontation or Negotiation,
Harvard Business Review
May/June 1981
- Richmond, S.B. Regulation and Competition in Air Transport
New York: Columbia University Press, 1961

- Shepherd, William I. and Gies, Thomas G. ed. Regulation in Further Perspective: The Little Engine That Might
Cambridge, Massachusetts: Ballinger, 1974
- Shepherd, William G. The Treatment of Market Power: Antitrust, Regulation and Public Enterprise
New York: Columbia University Press, 1975
- Sichel, Werner, ed. Salvaging Public Utility Regulation
Lexington Massachusetts: Lexington Books, D.C. Heath, 1976
- Smith, Bruce L.R. ed. The New Political Economy: The Public Use of The Private Sector
New York: Halsted, Wiley, 1975
- Smith, Robert S. Occupational Safety and Health Act, Its Goals and Its Achievements
Washington D.C.: The American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1976
- Stanbury, W.T. ed. Government Regulation: Scope, Growth, Process
Montreal: The Institute of Research on Public Policy, 1980
- Stern, Ph.M. The Great Treasury Raid
New York: Random House, 1962
- Stigler, George J. The Citizen and The State
Chicago: University of Chicago Press, 1975
- Thurow, Lester C. Zero Sum Society
New York: Basic Books Inc., 1980
- U.S. General Accounting Office, A Technical Guide to Assessing and Preparing Economic and Impact Analysis of Regulatory Legislation
U.S. Government Printive Office, 1980
- U.S. Senate, Committee on Governmental Affaire Study on Federal Regulation
6 vols. 95th Congress 1st & 2nd Sessions
Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1977-1978
- Walsh, Annmarie Hauck The Publics Business: The Politics and Practices of Government Corporations
Cambridge, Massachusetts: M.I.T. Press, 1978
- Wanniski, Jude The Way The World Works, How Economics Fail and Succeed
New York: Basic Books, 1978
- Weidenbaum, M.L. The Future of Business Regulation Private Action and Public Demand
New York: Amacom, 1979-80

Wilcox, Clair and William J. Shepherd Public Policies Toward
Business
5th ed. Homewood, Ill.: Richard D. Irwin,
1975

Wilson, J.Q. (ed.) The Politics of Regulation
New York: Basic Books Inc., 1980

Bijlage II

Taakopdracht subgroepen van de Heroverwegingswerkgroep Wettelijke voorschriften i.v.m. de economische ontwikkeling

Gezien het specifieke karakter van de Heroverwegingswerkgroep Wettelijke voorschriften i.v.m. de economische ontwikkeling en het feit dat deze werkgroep met subgroepen werkt, zijn de te beantwoorden vragen uit de "Algemene taakopdracht" (voor heroverwegingswerkgroepen) die in het bijzonder voor de subgroepen van belang zijn uit de taakopdracht gelicht en is de formulering aangepast aan de specifieke problematiek die in subgroepen aan de orde dient te komen. Dit heeft geresulteerd in de volgende te beantwoorden vragen:

A. Beschrijving van het beleid

1. Welke wettelijke voorschriften - die vallen binnen de door de (plenaire) werkgroep gekozen definitie van "regulering" en binnen de beperkingen van het onderzoeksgebied - kunnen op het beleidsterrein dat de subgroep onderzoekt, worden onderscheiden? Vermeld tevens relevante wettelijke voorschriften die nog niet van kracht maar wel voorgesteld of in behandeling zijn, dan wel met betrekking waartoe beleidsvoornemens bestaan die vaste vorm hebben aangenomen.
2. Wat zijn de doelstellingen van de onderscheiden wettelijke voorschriften?
3. Is de realisering van de doelstellingen min of meer objectief meetbaar? Zo ja, op welke wijze?
4. Welke kosten brengt de uitvoering en handhaving van de onderscheiden wettelijke voorschriften met zich mee voor de Rijksoverheid en voor de lagere overheden?
Geef cijfers voor 1970, 1975 en 1980 (realisaties) en vermeld welke bedragen zijn opgenomen in de (bijgestelde) begroting 1982 en, voor wat betreft de Rijksoverheid, in de meerjarenramingen tot 1986.
5. Welke kosten (in de zin van netto-lasten exclusief voor- en nadelen t.g.v. omzetveranderingen) brengen de onderscheiden wettelijke regelingen met zich mee voor productiehuishoudingen?
Geef in ieder geval een kwalitatieve beschrijving van de voorzieningen die productiehuishoudingen moeten treffen om aan de opgelegde verplichtingen te voldoen en stel zo mogelijk ramingen op voor de betrokken kostenposten in 1982.
Geef een kwalitatieve en zo mogelijk kwantitatieve indicatie omtrent de kostenontwikkeling op middellange termijn.

B. Evaluatie van het beleid

1. Zijn de onderscheiden wettelijke regelingen effectief in relatie tot de doelstellingen?
Geef waarden van de betrokken indicatoren voorzover de realisering van de doelstellingen onder A is aangemerkt als min of meer objectief meetbaar.

2. Is er sprake van wettelijke voorschriften die elkaar overlappen (in de zin van min of meer identieke doelstellingen)?

Is het mogelijk om wettelijke voorschriften af te schaffen of te vereenvoudigen - eventueel onder gelijktijdige aanpassing van andere voorschriften - zonder wezenlijke aantasting van de realisatiegraad van de doelstellingen?

3. Zijn er andere OECD-landen waar min of meer vergelijkbare wettelijke voorschriften niet bestaan of het stelsel van deze voorschriften zodanig is opgezet dat de kosten die op de productiehuishoudingen drukken aanmerkelijk geringer zijn? Zijn de algemene omstandigheden van het beleidsterrein in deze landen vergelijkbaar?

In welke mate worden de in de Nederlandse situatie geldende doelstellingen in deze landen gerealiseerd?

C. Beleidsvarianten

1. Welke beleidsvarianten zijn denkbaar?

Ontwerp ten minste:

- a. een beleidsvariant die leidt tot zodanige vereenvoudiging van de betrokken wettelijke voorschriften dat een besparing van 20% wordt gerealiseerd in 1986 met betrekking tot de kosten van uitvoering en handhaving die ten laste van het overheidsbudget komen en dat de kosten die ten laste van productiehuishoudingen komen in aanmerkelijke mate afnemen;
- b. 2 à 3 beleidsvarianten die leiden tot zodanige vereenvoudiging van de betrokken wettelijke voorschriften dat de kosten van uitvoering en handhaving die in 1986 ten laste van het overheidsbudget komen afnemen of gelijk blijven en dat de kosten die ten laste komen van productiehuishoudingen in aanmerkelijke mate afnemen.

Ontwerp zo mogelijk:

een beleidsvariant waarbij een of meer van de betrokken wettelijke voorschriften wordt afgeschaft, eventueel onder gelijktijdige aanpassing van andere wettelijke voorschriften.

2. Vermeld, in ieder geval kwalitatief en zoveel mogelijk kwantitatief, de effecten van de ontworpen beleidsvarianten op:
 - a. de realisatiegraad van de doelstellingen;
 - b. de kosten van uitvoering en handhaving die in 1986 ten laste van de Rijksbegroting komen;
 - c. de kosten die in 1986 ten laste van de lagere overheden komen;
 - d. de kosten die in 1986 ten laste van productiehuishoudingen komen;
 - e. de werkgelegenheid in en buiten de kwartaire sector (ook ten opzichte van het actuele niveau);
 - f. de economische groei;
 - g. de primaire en tertiaire inkomensverdeling.

3. Wat is de realiseringstermijn voor de ontworpen beleidsvarianten?

Vermeld voor iedere variant een tijdschema van implementatie.

Bijlage III

Onderzoeksverslagen waarvan gebruik is gemaakt voor de evaluatie van de bouwwetgeving

Vergunningenbeleid in Overijssel
Economisch Technologisch Instituut Overijssel
Zwolle, januari 1981

Interimrapport van de Wergroep Coördinatie Vergunningenbeleid
Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directoraat-Generaal Binnen-
lands Bestuur

Rapport over een onderzoek naar de oorzaken van de knelpunten bij
vergunningverlening aan bedrijven
Krekel, Van der Woerd, Wouterse
Rotterdam, 23 december 1981

Enquête vergunningverlening voor de oprichting, uitbreiding of
wijziging van bedrijfsvestigingen
Nederland Christelijke Werkgeversverbond
7 januari 1982

Het buitengebied landelijk gezien
mr. M.B.Ph. Bouwman-Geeraedts en mr. G.J. Jansen
uit: Stedebouw en Volkshuisvesting 1981 (blz. 255-263)

Planologisch beleid voor het buitengebied
mr. M.B.Ph. Bouwman-Geeraedts
voordracht d.d. 9 maart 1982 voor PAO cursus Gemeentelijk Planolo-
gisch Beleid (T.H. Twente, R.U. Utrecht).

Art. 3 van de Arbeidsomstandighedenwet**Artikel 3**

1. Bij het organiseren van de arbeid, het inrichten van de arbeidsplaatsen en het bepalen van de produktie- en werkmethoden moet de werkgever het volgende in acht nemen:

a. die produktie- en werkmethoden dienen te worden toegepast en die maatregelen dienen te worden genomen, waaronder begrepen het aan de werknemer ter beschikking stellen van doelmatige en passende beschermingsmiddelen, waardoor, gelet op de best bestaande regelen der techniek, de stand van de bedrijfsgezondheidszorg en de stand van de wetenschap op het gebied van de ergonomie alsmede de arbeids- en bedrijfskunde, de grootst mogelijke veiligheid en de grootst mogelijke bescherming van de gezondheid alsmede de bevordering van en de grootst mogelijke aandacht voor het welzijn van de werknemer wordt verkregen, tenzij zulks redelijkerwijs niet kan worden gevergd;

b. doeltreffende maatregelen moeten zijn genomen ten einde het mogelijk te maken dat de werknemer, indien een toestand ontstaat, waarin direct gevaar voor zijn veiligheid of gezondheid aanwezig is, zich snel in veiligheid kan stellen, en ten einde te verzekeren dat, indien schade aan zijn gezondheid is toegebracht, de gevolgen hiervan zoveel mogelijk kunnen worden beperkt;

c. het gebruik van werktuigen, machines, toestellen en overige hulpmiddelen bij de arbeid alsmede van stoffen die gevaar kunnen opleveren voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemer moet worden vermeden; indien zulks redelijkerwijs niet kan worden vermeden, moeten die gevaarlijke werktuigen, machines, toestellen onderscheidenlijk stoffen en overige hulpmiddelen worden gebruikt, waarbij het gevaar zo ver mogelijk is beperkt als redelijkerwijs kan worden gevergd;

d. tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevergd, moeten de gevaren voor de veiligheid of de gezondheid van de werknemer zoveel mogelijk in eerste aanleg bij de bron daarvan worden voorkomen of zoveel mogelijk worden beperkt;

e. de inrichting van de arbeidsplaatsen, de werkmethoden en de bij de arbeid gebruikte hulpmiddelen moeten zijn aangepast aan de werknemer; waar dit niet of niet in voldoende mate mogelijk is moet de arbeid bij regelmatige tussenpozen worden onderbroken, dan wel door het verrichten van andere arbeid worden afgewisseld;

f. ongevarieerde zich in een kort tijdsbestek herhalende arbeid en arbeid waarbij het tempo door een machine of een lopende band op een zodanige wijze wordt beheerst dat de werknemer zelf verhinderd wordt het tempo van de arbeid te beïnvloeden, moeten, zo veel als redelijkerwijs kan worden gevergd, worden vermeden;

g. bij de samenstelling en toewijzing van de onderscheiden taken moet rekening gehouden worden met de persoonlijke eigenschappen van de werknemer, zoals leeftijd, geslacht, lichamelijke en geestelijke gesteldheid, ervaring, vakmanschap en kennis van de voertaal; zo dikwijls deze eigenschappen daartoe, mede gelet op de werkomstandigheden, aanleiding geven, moet op de bevordering van de veiligheid en de bescherming van de gezondheid van deze werknemers speciaal toezicht worden uitgeoefend, dan wel moeten andere doelmatige voorzieningen worden getroffen;

h. tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevergd, moet de werkgever, gelet op de aard van het bedrijf en de werkomstandigheden, de arbeid zodanig organiseren dat daarvan geen nadelige invloed uitgaat op de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de werknemer;

i. zoveel als redelijkerwijs kan worden gevergd, moet de inhoud van de taak van de werknemer zodanig worden bepaald en moeten de samenwerking, de leiding en het toezicht zodanig worden geregeld, dat de arbeid bijdraagt tot zelfontplooiing van de werknemer en vermeerdering van zijn vakbekwaamheid, en dat er voor de werknemer voldoende mogelijkheden zijn om het werk volgens zijn eigen inzicht, zoals dat mede bepaald wordt door zijn vakbekwaamheid, in te richten, contact met andere werknemers te onderhouden en zich op de hoogte te stellen van het doel en het resultaat van zijn arbeid en de eisen die daaraan worden gesteld.

2. Buiten het in het eerste lid bedoelde gebied, moeten in het bedrijf of de inrichting voorzieningen worden getroffen ter verzekering van de veiligheid, ter bescherming van de gezondheid en ter bevordering van het welzijn van de werknemer voor zover de behoefte daaraan wordt opgeroepen door de deelneming aan de werkzaamheden of het daarmee samenhangend verblijf in het bedrijf of de inrichting