

## De waarde van regels: 4 tips voor effectieve regelgeving

**Regels stellen en handhaven is een van de instrumenten om maatschappelijke doelen te realiseren. Het lijkt soms een verguisd instrument. Al jaren zijn regelzucht, regeldruk, overbodige regels en administratieve lasten politieke thema's. Diverse gemeenten hebben een "meldpunt" overbodige regels", en een van de motto's van de omgevingswet is 'minder regels'. Maar regels stellen en handhaven kan een heel effectieve manier zijn om maatschappelijke doelen te realiseren. Het gaat niet per se om *minder*, maar om *betere* regels.**

### **Regels en geld: communicerende vaten**

Ma de financiële crisis in 2008 werden op rijksniveau verschillende 'brede heroverwegingen' gestart om de overheidsfinanciën op orde te brengen. De opdracht was om verschillende scenario's aan te reiken voor vermindering van de rijksuitgaven waarbij de doelen hetzij op andere manieren werden gerealiseerd hetzij werden verlaagd. Ik mocht de inbreng van het (toenmalige) ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) coördineren en co-secretaris zijn van de interdepartementale werkgroep 'Natuur en leefomgeving'. Bijzonder leerzaam was het om te analyseren en in beeld te brengen hoe tal van stimuleringsbudgetten afgeschaft konden worden en vervangen konden worden door regelgeving. Bijvoorbeeld, subsidies voor de invoering van schonere productiemethodes konden vervangen worden door de verplichting daartoe. Zonder overheidsgeld konden maatschappelijke doelen alsnog gerealiseerd worden. Uiteraard werden de kosten vervolgens elders gedragen, en kunnen zulke regels economische gevolgen hebben. Het punt is: vaak kan geld dat uitgegeven wordt voor maatschappelijke doelen vervangen worden door een regel.

### **Regels, een doel op zich?**

Regelmatig werk ik voor overheden waar het uitvoeren van regelgeving een doel op zich lijkt te zijn geworden. Ik ben als adviseur niet gespecialiseerd in bepaalde sectoren, maar in het effectief realiseren van doelen. Omdat ik niet altijd alle achtergronden van een vakgebied ken, komt het voor dat ik bijvoorbeeld vraag: waarom is die regel er? Voor welk doel voeren jullie die regel uit? Soms blijft het dan stil. Betreffende medewerkers zijn er zo op gericht op de regels goed uit te voeren dat zij het eigenlijke doel niet meer paraat hebben. Regels uitvoeren om de regels is voor de medewerkers niet erg inspirerend, en voor de buitenwereld vaak frustrerend (want die móeten wel iets). Het idee dat regels overbodig zijn, is vaak het gevolg van onduidelijkheid over het achterliggende doel. Door de verbinding met het doel weer helder te maken, kunnen de wettelijke taken benut worden om aan eigen doelen bij te dragen.

*Tip 1: Stel het doel van een regel voorop. Het moet altijd duidelijk zijn hoe regels bijdragen aan een doel. Dus, ook als een rijksinstelling, gemeente, provincie of waterschap verplichte wettelijke taken uitvoert, is het belangrijk dat helder is hoe dit bijdraagt aan het realiseren van eigen doelen (als dat niet kan, dan is een lobby nodig om betreffende wettelijke verplichting aan te passen).*

## **Hoe houd je regelgeving eenvoudig?**

Ondanks mijn enthousiasme over de waarde van regels, zijn er ook overbodige regels, en vooral ingewikkelde en niet te handhaven regels. Soms zijn regels verouderd, maar meestal zijn ze niet voor niets gesteld. Het probleem is vaak dat er door uiteenlopende lobby-groepen uitzonderingsbepalingen zijn bedongen waardoor de regels ingewikkeld en ineffectief worden (en er vervolgens weer andere aanvullende regels of middelen nodig zijn om die ineffectiviteit te compenseren). Neem bijvoorbeeld natuurvergunningen. Op enig moment waren er tal van landbouwbedrijven die zonder vergunning hun veestapel hadden uitgebreid. Er was een groot taboe om dit 'illegaal' te noemen en grote politieke druk om deze 'interim-uitbreidingen' te legaliseren, gevolgd door vele rechtszaken, overbelaste vergunningverleningsafdelingen en uiteindelijk een onhoudbare stikstofuitstoot.

Dit is te voorkomen door anders naar regelgeving te kijken. Zo heb ik als verantwoordelijke voor de Omgevingsvisie en -verordening van de Provincie Overijssel in 2009 3

'hardheidsniveaus' onderscheiden in de regelgeving:

- Normstellend: cruciale randvoorwaarden ten behoeve van duurzaamheid, gezondheid, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit (zonder ingewikkelde uitzonderingen);
- Richtinggevend: randvoorwaarden voor ruimtelijke ontwikkelingen op basis van gestelde doelen, waarbij ruimte werd gelaten voor alternatieve, innovatieve voorstellen waarmee betreffende doelen even goed of beter gerealiseerd konden worden;
- Inspirerend: wenkende perspectieven waarmee maatschappelijke doelen dichterbij gebracht kunnen worden, en waar initiatiefnemers zelf ook aan willen bijdragen.

*Tip 2: Vermijd uitzonderingen. Differentieer in hardheid door ruimte voor innovatie in relatie tot het doel te bieden, en niet door complexe uitzonderingsbepalingen.*

## **Regels als onderdeel van een programmatische aanpak**

Soms is er de neiging om regels als op zichzelf staand te beschouwen, een soort autonoom bestaande realiteit die respect verdient. Ook al pleit ik voor de waarde van regels, ik zie regels altijd als instrumenteel. Regels zijn een instrument om doelen te realiseren. Er zijn ook andere instrumenten en vaak is een mix van instrumenten het meest effectief. Dus, als energiebesparing het doel is, dan stel je regels in het bouwbesluit en in milieuvergunningen, maar ook stimuleer je energiebesparende investeringen door subsidie, draag je door voorlichting kennis over wat, waarom en hoe over, en maak je afspraken over wederzijdse inzet met andere partners door bijvoorbeeld een gezamenlijk convenant of programma.

*Tip 3: Zet regelgeving in samenhang in met andere instrumenten, zoals subsidies, investeringen, kennis verwerven en overdragen, convenanten et cetera.*

### **Terugkoppeling uit de handhavingspraktijk**

Regels moeten gehandhaafd kunnen worden, en er moet ook voldoende capaciteit (met kennis van zaken) beschikbaar zijn voor handhaving. Het is dan ook nodig om al bij het ontwikkelen van regels de uitvoeringskennis van de handhavingspraktijk te betrekken. Zelfs dan lukt het niet altijd om direct effectieve regels te formuleren. Daarom is er terugkoppeling nodig op basis van praktijkervaringen en monitoringsgegevens. De gekozen aanpak en de gestelde regels kunnen dan bijgesteld worden opdat ze alsnog effectief of effectiever worden.

*Tip 4: Benut informatie vanuit de handhavingspraktijk en monitoring voor reflectie op de gekozen aanpak en de gestelde regels.*

### **Sparren over effectieve aanpak**

Ben jij benieuwd hoe jouw aanpak effectiever kan? Werk jij aan beleid en regelgeving en/of ben je actief in de handhavingspraktijk? Neem dan contact op via [florian.bekkers@videadvies.nl](mailto:florian.bekkers@videadvies.nl).