

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is an author's version which may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/67146>

Please be advised that this information was generated on 2020-09-29 and may be subject to change.

Alle regels tellen

Edwin de Jong en Michiel Herweijer

Het aantal nieuwe wetten en Algemene Maatregelen van Bestuur dat jaarlijks wordt vastgesteld, is de afgelopen dertig jaar betrekkelijk constant gebleven. Het aantal al bestaande wetten en Algemene Maatregelen van Bestuur dat tussentijds (dus voor de intrekking van deze regeling) wordt gewijzigd, is wel toegenomen. Ook het aantal – nieuwe en tussentijds gewijzigde – ministeriële regelingen neemt voortdurend toe. Zo blijft de voorraad regelingen alsmaar groeien.

Gemiddeld worden wetten eens in de vijf jaar gewijzigd. De gemiddelde levensduur van een wet wordt geraamd op 40 jaar. De kans dat een Algemene Maatregel van Bestuur wordt gewijzigd is minder groot. Bovendien is de levensduur van een AMvB minder lang. Na gemiddeld 21 jaar verliest de AMvB zijn rechtskracht.

De stelling dat meer dan 50% van de nationale regelgeving op het conto van de Europese Unie moet worden geschreven, wordt niet ondersteund. Hooguit 16 procent van de nieuwe regelgeving kan worden toegeschreven aan Europese richtlijnen.

Dr.P.O. de Jong promoveerde op 13 mei 2004 op het proefschrift Beroep op tijd: een onderzoek naar het tijdsbeslag van beroepsprocedures in het bestuursrecht. Thans is hij als docent verbonden aan de opleiding bestuurskunde van de Raboud Universiteit te Nijmegen. Prof.dr.M. Herweijer is hoogleraar bestuurskunde aan de Rechtenfaculteit te Groningen.

1 Inleiding

In zijn regeringsverklaring heeft het kabinet-Balkenende II aangegeven dat *deregulering* dringend geboden is. We lezen daar: “de *bureaucratie* ontnemt de ondernemer en de professional het eigen initiatief. Het geeft de burger een excuus zich niet verantwoordelijk te voelen. We zijn in een spiraal beland waarin ieder probleem en incident leidt tot nieuwe regels, die weer hun eigen problemen veroorzaken. (...) De overheid zal zich moeten bezinnen op haar functioneren. Het is een illusie dat de overheid ieder risico en ongemak kan wegnemen. We moeten de aandrang weerstaan om ieder incident te beantwoorden met regelgeving. Minder pretenties in het beleid, maar die dan ook waarmaken. Minder regels, en dan echt handhaven. Het kabinet zal vaker een appèl doen op verantwoordelijkheidsbesef en burgerschap” (regeringsverklaring 11 juni 2003).

De huidige regering kiest voor minder regels. De jaarlijkse productie van regelingen moet omlaag. Ook in de bestaande voorraad regelingen zal worden gesnoeid. Als gevolg van informatieverplichtingen (voornamelijk in de sfeer van de boekhouding en loonbelasting) wordt het Nederlandse bedrijfsleven geconfronteerd met administratieve uitgaven ten bedrage van 12 miljard (Nijsen, 2004). Het kabinet neemt zich voor deze administratieve last met 3 miljard te verlagen.

In de loop van 2004 hebben afzonderlijke ministeries plannen bekend gemaakt om het aantal regels te verminderen. Op het terrein van het onderwijs, de ruimtelijke ordening, de zorg, de landbouw en het bedrijfsleven zijn campagnes ontketend om tegenstrijdige en overbodige regels te schrappen. Op enkele departementale websites¹ worden burgers uitgenodigd met eigen dereguleringsvoorstellen te komen.

Nemen we het uitvaardigen van zo min mogelijk wetten als criterium, dan slaat het parlementaire jaar 2002-2003 een goed figuur. In deze periode kwamen slechts 58 nieuwe wetten tot stand. Dat is minder dan het jaar daarvoor (2001-2002) toen er nog 78 nieuwe

wetten bijkwamen.² De oorzaak voor deze terugval in de wettenproductie moet ten dele worden gezocht in het bijzondere karakter van het parlementaire jaar 2002-2003 (Van den Toorn en Wierenga, 2003). Het eerste kabinet Balkenende was gedurende dat jaar langer demissionair dan dat dit kabinet voluit kon regeren. Het eerste kabinet Balkenende werd beëdigd op 22 juli 2002. Op 16 oktober 2002 werd de val bekend gemaakt. Met een zittingstermijn van 87 dagen is dit kabinet het kortst zittende kabinet na de Tweede Wereldoorlog.³ Op 31 oktober 2002 verklaarde het parlement 20 wetsontwerpen controversieel. De behandeling van deze dossiers moest over de verkiezingen (van 22 januari 2003) en de kabinetsformatie worden getild.⁴ Dat het doel – minder nieuwe regels – glansrijk werd bereikt, komt veeleer op het conto van externe politieke omstandigheden dan van doelgerichte terughoudendheid in de productie van nieuwe wetten.

Bovendien zit er een addertje onder het gras. Wanneer we kijken naar de productie van ministeriële regelingen dan vormde het parlementaire jaar 2002-2003 juist een nieuw hoogtepunt. Nooit eerder werden in één parlementair jaar 695 nieuwe ministeriële regelingen uitgevaardigd. Wanneer we schoolleiders of bedrijfsleiders horen klagen over *regeldruk* dan verwijzen deze sprekers meestal niet naar wetten in formele zin die door het parlement worden vastgesteld, maar doelen ze op de vele circulaires en uitvoeringsbesluiten die direct afkomstig zijn van de afzonderlijke departementen.⁵

Willen we een goed zicht krijgen op de *regeldruk*, dan moeten wij naast de wetten in formele zin (zoals vastgesteld door de Tweede Kamer) en de Algemene Maatregelen van Bestuur (zoals vastgesteld door het kabinet) ook de ministeriële regelingen (zoals vastgesteld door de afzonderlijke Ministers) in de beschouwing betrekken. Elk van deze drie vormen van regelgeving kan immers beperkingen en administratieve lasten voor burgers en bedrijven met zich meebrengen.

De Algemene Rekenkamer constateert jaarlijks dat veel wetten *niet effectief* zijn en veel regels niet worden gehandhaafd.⁶ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt dat het gesignaleerde handhavingstekort voor een belangrijk deel kan worden toegeschreven aan een teveel aan regelgeving. Bovendien stelt de WRR dat de overproductie van regels voor een belangrijk deel zijn basis vindt in Europese regelgeving (WRR, 2002, p.69-70).

Uit onderzoek van de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde te Groningen (Marseille 1993, Herweijer 1994 en Winter 1996) komt naar voren dat vooral de mate waarin wetten herhaaldelijk worden gewijzigd, leidt tot *rechtsonzekerheid* bij met de uitvoering belaste bestuursorganen en de belanghebbende burgers en bedrijven.

Wanneer we deze klachten over ons stelsel van regelgeving overzien (tekortschietende effectiviteit en handhaving, hoge administratieve lasten, grote veranderlijkheid en wellicht zelfs overproductie), is het opmerkelijk dat wij weinig weten over de exacte omvang van het aantal regels in Nederland en dat we eigenlijk niet weten hoe vaak een wet – tijdens zijn levensloop van onbekende duur – wordt gewijzigd. Voordat we beleid gaan voeren waarin regels die voor sommige instanties hinderlijk en belastend zijn worden afgeschaft, moeten we eerst weten over *hoeveel regels* we het eigenlijk hebben. Om in deze informatiebehoefte te voorzien hebben wij de volgende vier vragen geformuleerd⁷:

- hoeveel wettelijke regelingen gelden er en welke ministeries zijn verantwoordelijk voor deze *normenvloed*? (zie voor de beantwoording van deze vraag paragraaf 2)
- hoeveel nieuwe en gewijzigde wettelijke regelingen worden jaarlijks aan de voorraad geldende regels toegevoegd? (zie voor beantwoording paragraaf 3)
- na hoeveel tijd worden deze wettelijke regelingen ingetrokken? (paragraaf 4)
- is de Europese Unie de motor achter deze wetgevingsexplosie? (paragraaf 5).

We besluiten het artikel met een samenvattende conclusie (paragraaf 6).

In het recente verleden zou het beantwoorden van deze vier vragen een omvangrijk historisch literatuuronderzoek hebben gevergd. De oudste in Nederland geldende de wetten dateren immers nog uit de tijd van Koning Willem I.⁸ Om een compleet overzicht te krijgen van de geldende wetgeving, moeten we dus ver teruggaan. Wettelijke regelingen verkrijgen pas hun gelding na het moment van publicatie. In Nederland zijn er twee periodieken waarin wettelijke regelingen bekend worden gemaakt. Voor de formele wetten en Algemene Maatregelen van Bestuur dient de onderzoeker de Staatsbladen te raadplegen. Voor de bekendmaking van ministeriële regels moet de Staatscourant worden geraadpleegd. Ook moet men bedenken dat de bestaande regelgeving herhaaldelijk wordt gewijzigd en dat er zo nu en dan ook regelingen worden ingetrokken.

Vanaf april 2003 is het complete bestand aan geldende regelgeving op rijksniveau echter digitaal beschikbaar via overheid.nl, rubriek wet- en regelgeving, dan wel rechtstreeks via wetten.nl.⁹ De beschikbaarheid van deze digitale wettenbank verruimt de mogelijkheden voor kwantitatief onderzoek naar de Haagse regelproductie.

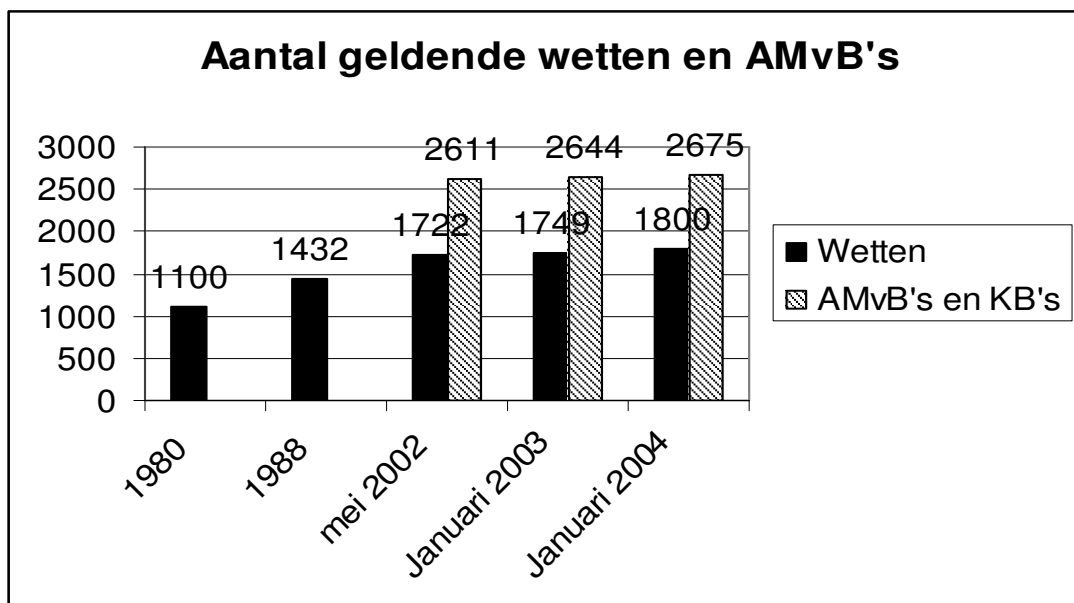
2 De voorraad regelingen en de omvang van deze regelingen

Regelingen kunnen worden onderscheiden naar hun juridische status. De juridische status hangt samen met de instantie die de algemeen verbindende normen heeft vastgesteld. Wanneer het Parlement de regeling heeft vastgesteld, spreken we van een wet in formele zin. Voor het opleggen van straffen en belastingen door bestuursorganen is – volgens de Grondwet – een grondslag in een formele wet vereist.

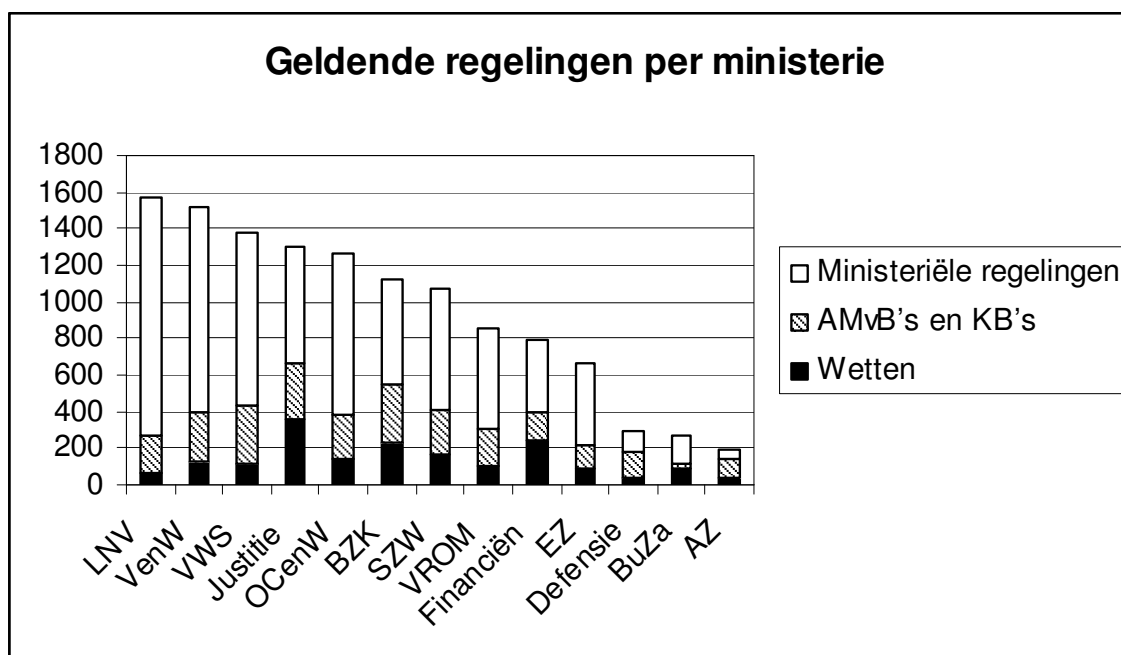
Daarnaast zijn er regelingen met een lagere juridische status. AMvB's en Koninklijke Besluiten worden vastgesteld door het kabinet. De strekking van ministeriële regelingen beperkt zich tot een specifiek beleidsterrein. Ministeriële regelingen worden vastgesteld door de daartoe bevoegde Minister.

Op enkele momenten is een schatting gemaakt van het aantal geldende regelingen. In 1980 schat het ministerie van Justitie het aantal geldende wetten in formele zin op 1.100. In 1988 hebben Overhoff en Molenaar een telling uitgevoerd waarbij zij uitkwamen op 1.431 wetten in formele zin.¹⁰ In januari 2004 worden door wetten.nl 1.800 geldende wetten geregistreerd. Vanaf 1980 is het aantal geldende wetten toegenomen met 700, wat overeenkomt met een jaarlijkse stijging van 2,7 procent.

Ook het aantal geldende AMvB's is in de afgelopen tweeënhalve jaar toegenomen, en wel met 64 stuks. In 2004 zijn er 2.675 AMvB's en KB's geldig en zitten er 7.817 ministeriële regelingen in de virtuele wettenbank¹¹. Via wetten.nl kan voor de ontwikkeling van het bestand geldende regelingen niet verder worden teruggezocht dan tot 1 mei 2002.



Figuur 1: Aantal geldende wetten en AMvB's op vijf tijdstippen



Figuur 2: Aantal geldende regelingen per ministerie (januari 2004)

In figuur 2 wordt weergegeven welk ministerie de meeste regelingen in beheer heeft. Het ministerie van Algemene Zaken is verantwoordelijk voor het kleinste aantal regelingen, terwijl de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Verkeer en Waterstaat de lijst aanvoeren. Het ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de meeste wetten in formele zin.

De omvang van de afzonderlijke regelingen

We kunnen de regelingen niet alleen onderscheiden naar hun juridische status, maar ook naar hun omvang. Kaderwetten zoals de Wet Milieubeheer, de Algemene Wet Bestuursrecht, het wetboek van Strafrecht en de wetboeken van het Privaatrecht bevatten veel meer bepalingen dan specifieke beleidswetten zoals de WAO of de Wet Werk en Bijstand.

Ministerie	Wetten	AMvB's en KB's	Ministeriële regelingen	Gemiddeld over de drie categorieën
Justitie	38	14	7	17
AZ	35	4	16	14
VenW	27	25	9	13
Financiën	20	10	8	12
BZK	23	11	8	12
Defensie	16	14	8	12
SZW	25	13	7	11
VROM	25	14	8	11
EZ	26	14	7	11
OCenW	25	15	7	10
LNV	31	9	8	9
VWS	21	10	6	8
BuZa	6	14	4	6
Gemiddeld	26	13	7	11

Tabel 1: Gemiddeld aantal artikelen per geldende regeling per ministerie in 2004

Wetten zijn met gemiddeld 26 bepalingen omvangrijker dan AMvB's (met gemiddeld 13 bepalingen) en ministeriële regelingen (met gemiddeld 7 bepalingen). Er zijn twee redenen om aan te nemen dat een wet een zwaardere belasting met zich mee brengt dan een AMvB of ministeriële regeling: de wettelijke regeling is omvangrijker en heeft een hogere juridische status.

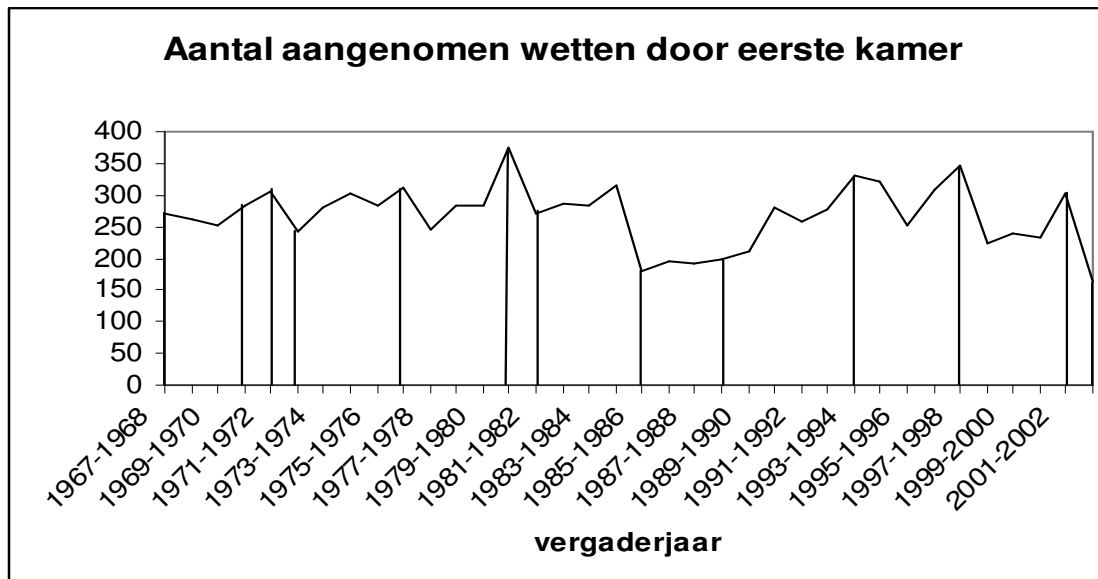
In tabel 1 wordt per ministerie het gemiddelde aantal artikelen per geldende regeling gegeven. Het ministerie van Justitie heeft de meest omvangrijke regelingen in beheer.¹² Hierbij valt mede te denken aan de algemene regelingen op het gebied van het strafrecht en het privaatrecht. Ook het ministerie van Algemene Zaken maakt relatief grote regelingen. De hekkensluiters zijn de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Buitenlandse Zaken. In de eindrangschikking staat het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op een betrekkelijk lage plaats. Dit komt omdat dit ministerie relatief veel ministeriële regelingen telt.

3 De jaarlijkse aanwas van regelingen

Nieuwe en gewijzigde wetten

De gestage groei van het regelingenbestand vindt zijn oorzaak in de aanhoudende productie van nieuwe regelingen en in het lage tempo waarin bestaande regelingen vervallen. Pas wanneer jaarlijks meer regelingen vervallen dan er bijkomen, daalt de voorraad regelingen.

De productie van regelingen bestaat uit nieuwe regelingen en uit de wijziging van regelingen. Voor wetten in formele zin kan over een periode van bijna veertig jaar worden nagegaan hoe groot de jaarlijkse aanwas is geweest. Voor het opstellen van deze tijdreeks maken wij gebruik van gegevens van de Eerste Kamer. De Eerste Kamer houdt vanaf 1967 bij welke wetsvoorstellen in stemming zijn gebracht.¹³



Figuur 3 *Aantal aangenomen wetten in Eerste Kamer sinds 1967 (verticale lijnen representeren kabinetswijzigingen)*

Figuur 3 duidt niet op een trendmatige stijging van het aantal aangenomen wetten. De wetgevingsproductie verschilt van jaar tot jaar. De piek in 1981 wordt mede veroorzaakt doordat het ombuigingspakket 'Bestek '81', dat in 1978 door het eerste kabinet-Van Agt is opgesteld, nog voor het einde van de kabinetsperiode door het Parlement moet worden geloodst.

Er is een dip in de jaarlijkse aanwas van nieuwe en gewijzigde wetten in de periode 1986 – 1989, ten tijde van het tweede kabinet-Lubbers. Dit kabinet was vrijwel identiek aan het eerste kabinet-Lubbers. Het in dit eerste kabinet vastgestelde beleid behoeft door het tweede kabinet slechts te worden geconsolideerd. Tijdens het derde kabinet-Lubbers neemt de wettenproductie weer langzaam toe.

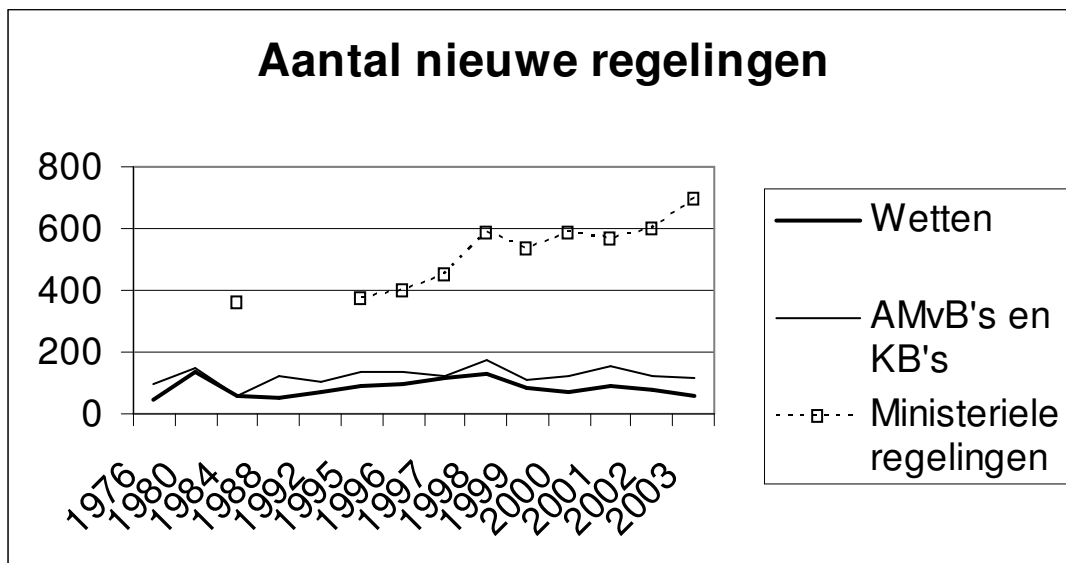
In 1999 valt de jaarlijkse wettenproductie opnieuw fors terug. De crisis over het referendum, die op 19 mei 1999 leidde tot de ontslagaanvraag van het tweede paarse kabinet, kan de oorzaak van deze scherpe daling zijn. Op 8 juni van dat jaar wordt de ontslagaanvraag na een geslaagde lijmpoging ingetrokken, waarna in het jaar 2000 de wettenproductie weer toeneemt. Ook het ruziënde eerste kabinet-Balkenende is weinig productief geweest.

In figuur 3 kan – met enige goede wil - een vier jaar omvattende productiecyclus worden waargenomen. De wetgevingsproductie is vlak na de verkiezingen laag, waarna de productie gestaag oploopt tot het laatste jaar voor de volgende verkiezingen.

In jaren waarin twee verkiezingen elkaar opvolgen daalt de wettenproductie. In een dergelijk, politiek turbulent jaar verkeert de regering relatief lang in demissionaire toestand. De wetgevingsmachine stakt.

Nieuwe regelingen

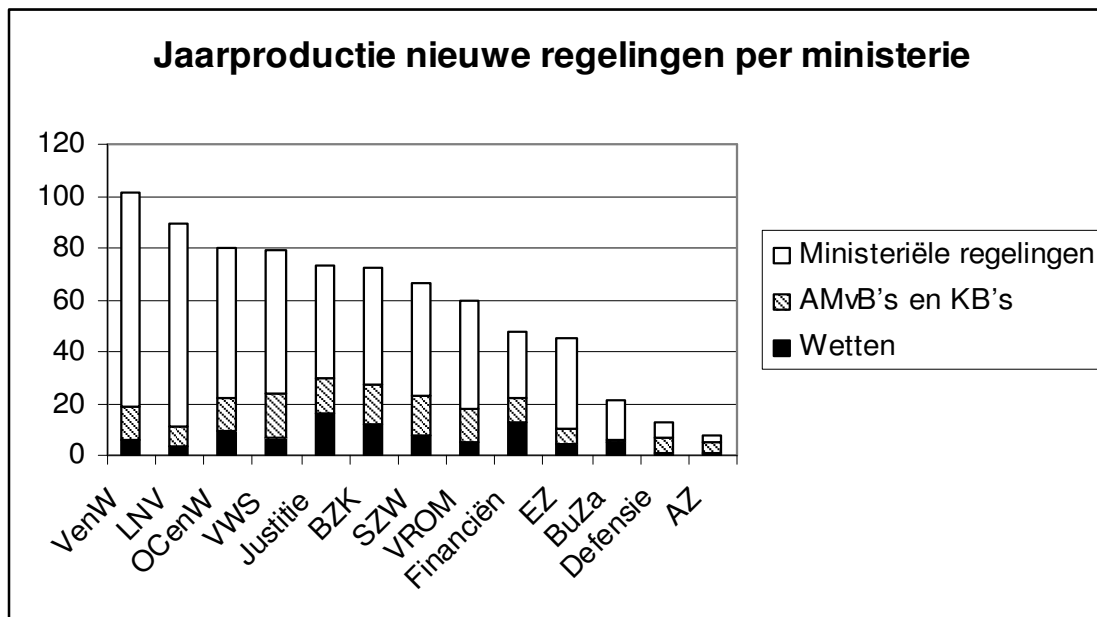
AMvB's en ministeriële regelingen worden niet aan de Eerste Kamer voorgelegd en zijn niet opgenomen in figuur 3.



Figuur 4: Aantal nieuwe regelingen sinds 1976

De productie van nieuwe wetten, AMvB's en KB's schommelt in de loop der jaren rond een gemiddelde van 86 nieuwe wetten en 128 nieuwe AMvB's en KB's. Er is geen sprake van een stijging van de jaarlijkse aanwas.

Het aantal nieuwe *ministeriële regelingen* daarentegen blijkt sinds 1984 gestaag te groeien. Het aantal nieuwe regelingen kan worden uitgesplitst naar het eerstverantwoordelijke ministerie.



Figuur 5: Jaarproductie nieuwe regelingen per ministerie¹⁴

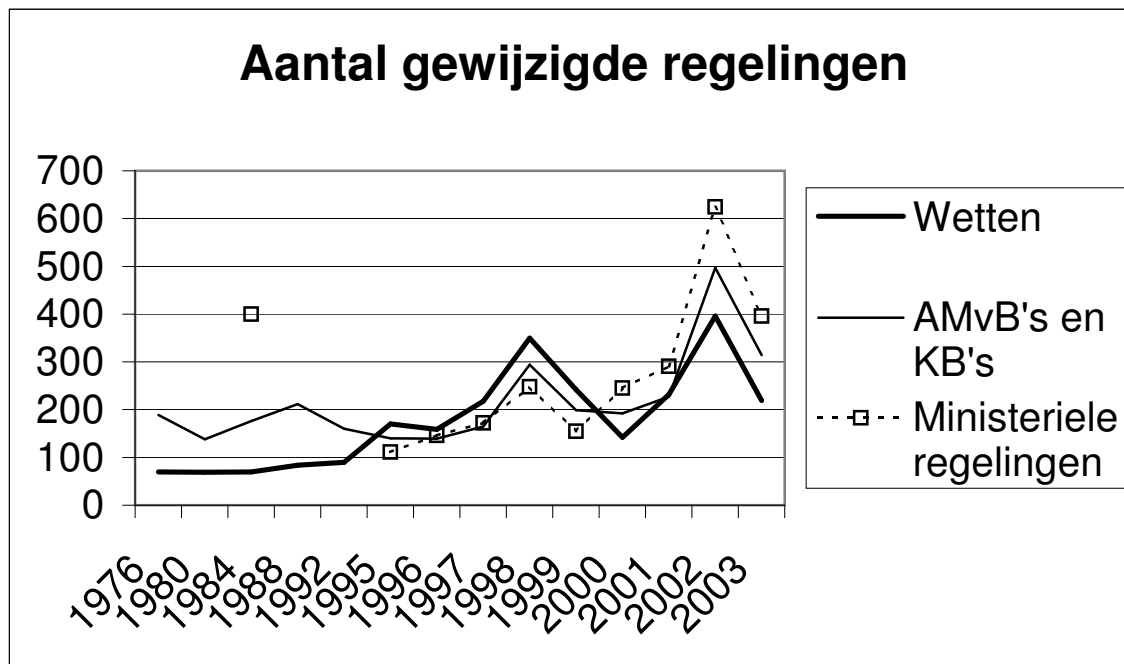
Het aantal nieuwe regelingen dat per ministerie wordt geproduceerd kan aanzienlijk verschillen. Het kleine ministerie (Algemene Zaken) produceert acht regelingen per jaar, terwijl de grootste regelproducent (Verkeer en Waterstaat) een jaarproductie van ruim honderd nieuwe regelingen op zijn naam zet.

Het ministerie van Justitie is de grootste producent van wetten in formele zin. Het ministerie van Financiën komt bij deze categorie nieuwe regelgeving op de tweede plaats.

Ministeries als Buitenlandse Zaken, Justitie en Financiën blijken vaker te kiezen voor regelgeving via wetten in formele zin. Deze ministeries behartigen onderwerpen waarvoor de noodzaak van formele wetgeving voortvloeit uit de Grondwet.¹⁵ Departementen die actief zijn op het gebied van (sociaal of economisch) beleid zoals VWS, OCenW en LNV, bedienen zich vaker van ministeriële regelingen.

Wijzigingen in bestaande regelingen

De regelmakers kunnen niet alleen nieuwe wetten, AMvB's en ministeriële regelingen vaststellen, ze kunnen ook bestaande regelingen wijzigen. Wijziging van regelingen leidt niet tot een toename van het aantal geldende regelingen. De wijziging van regelingen leidt wel tot een toename van het aantal artikelen per regeling.¹⁶ Ook kunnen wijzigingen de perceptie van regeldruk verhogen doordat bestuursorganen en belanghebbenden aan nieuwe verplichtingen moeten voldoen.



Figuur 6: Aantal gewijzigde regelingen sinds 1976

Er is sprake van een trendmatige stijging in het jaarlijks aantal regelingswijzigingen. Vooral in de jaren 1998 en 2002 is een groot aantal regelingen gewijzigd.

Het grote aantal ministeriële regelingen dat gedurende het parlementaire jaar 1983-1984 is gewijzigd, hangt wellicht samen met de vele noodmaatregelen die door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit werden uitgevaardigd ter beheersing van de varkenspest.

Ook voor het aantal gewijzigde regelingen geldt dat een uitsplitsing kan worden gemaakt naar het eerstverantwoordelijke ministerie. Het beeld dat uit deze uitsplitsing naar voren komt lijkt op dat van de productie van nieuwe regelingen (figuur 5). Ook hier is het ministerie van Verkeer en Waterstaat een van de grote regelproducenten, en is het ministerie van Algemene Zaken een van de kleinen. Het ministerie van Justitie verandert het grootste aantal bestaande wetten in formele zin. Financiën komen – ook hier - op de tweede plaats.

Soms wordt gesteld dat het ene ministerie de noodzaak tot aanpassing van bestaande regelgeving oplost door deze te wijzigen, terwijl het andere ministerie dat doet door de regelingen te vervangen door nieuwe. Het zou dan gaan om een keuze voor de ene *of* de andere strategie. Uit een statistische analyse blijkt dat ministeries die veel nieuwe regelingen

produceren ook vaak bestaande regelingen wijzigen ($r = 0,90$; $p < 0,01$)¹⁷. Dit betekent dat er in de praktijk veeleer sprake is van èn-èn. De bovengenoemde veronderstelling moet dan ook worden verworpen.

Totale regelproductie

Wanneer het aantal nieuwe en gewijzigde regelingen wordt samengenomen, krijgen we een beeld van de jaarlijkse regelgevingsproductie. In de periode tussen 1995 en 2003 zijn er jaarlijks gemiddeld 1.500 regelingen geproduceerd.¹⁸ Er komen jaarlijks ongeveer even veel nieuwe regelingen bij (756) als er bestaande regelingen worden gewijzigd (742). Er worden jaarlijks 236 wetten gewijzigd, terwijl er 90 nieuwe zelfstandige wetten bijkomen. Voor AMvB's geldt dat er jaarlijks gemiddeld 241 worden gewijzigd en dat er 133 nieuwe zelfstandige AMvB's inwerking treden. Voor ministeriële regelingen geldt dat er 265 ministeriële regelingen worden gewijzigd, maar dat er 532 nieuwe regelingen rechtskracht krijgen.

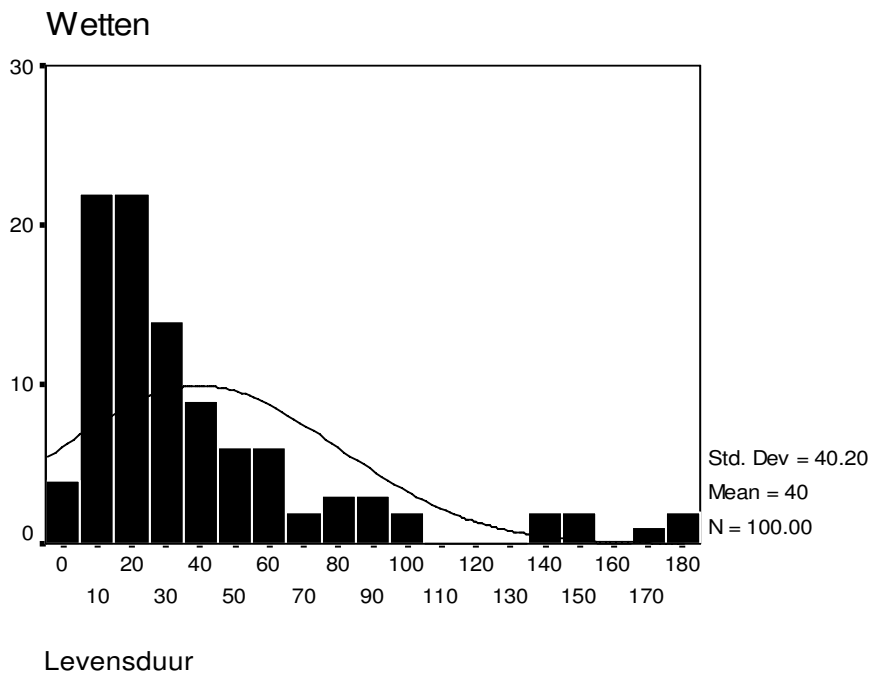
We kunnen het patroon als volgt samenvatten: hoe *hoger de juridische status* van de betreffende regeling is, *hoe vaker deze wordt gewijzigd*; hoe lager de juridische status van een regeling is, hoe vaker deze in z'n geheel door een nieuwe regeling wordt vervangen.

4 Hoe lang blijven regelingen geldig?

De levensduur

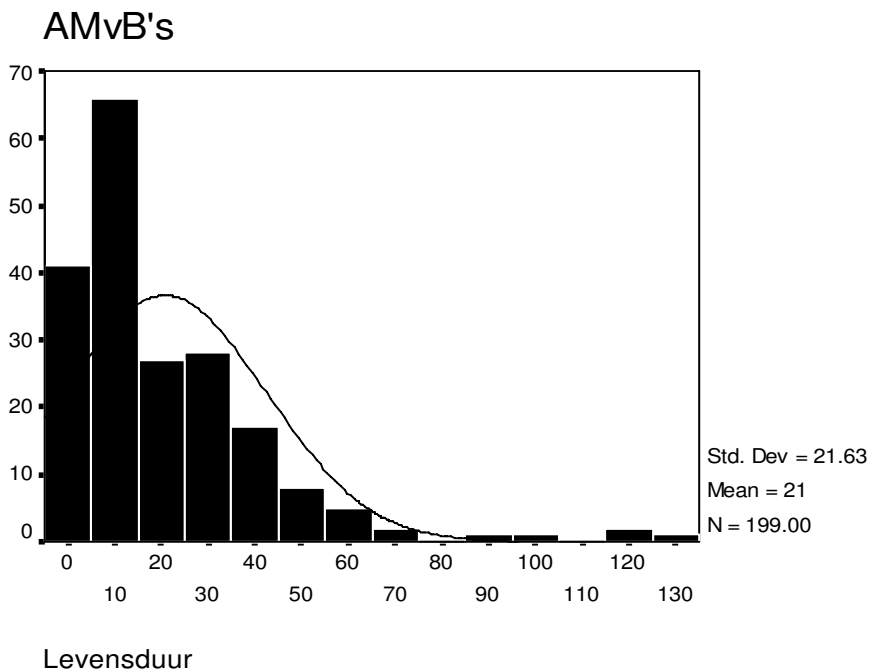
Nadat een regeling rechtskracht heeft gekregen en eventueel wijzigingen heeft ondergaan, belandt zij na verloop van tijd in de laatste fase van haar bestaan: zij wordt ingetrokken. Er zijn verschillende manieren waarop een regeling kan expireren. Soms is er sprake van een afzonderlijke intrekingsregeling. Vaak gaat het om een intrekingsbepaling in een nieuwe regeling of in een wijzigingsregeling. Een enkele keer vervalt de regeling automatisch als gevolg van een horizonbepaling in de regeling zelf. AMvB's en ministeriële regelingen kunnen bovendien vervallen doordat de wettelijke regeling waarop zij gebaseerd zijn, vervalt. De snelheid waarmee in werking getreden regelingen vervallen, is een belangrijke factor in de ontwikkeling van de voorraad geldende regelingen.

Om de (voltooide) levensduur van een regeling te bepalen, moet inzicht bestaan in het moment waarop een regeling in werking treedt en het moment waarop de regeling vervalt. Dat betekent dat voor de bepaling van de levensduur het best kan worden uitgegaan van de regelingen die in de loop der jaren zijn vervallen.¹⁹



Figuur 7: De levensduur van sinds 1956 vervallen wetten²⁰

De gemiddelde levensduur van vervallen wetten (de voltooide levensduur) bedraagt 40 jaar, terwijl de gemiddelde voltooide levensduur van AMvB's 21 jaar bedraagt. Rond deze beide gemiddelden is er sprake van grote spreiding. Tussen het tiende en het dertigste levensjaar worden er relatief veel wetten ingetrokken. Is een bestaande wet inmiddels 40 jaar dan is de kans dat dit monument van wetgeving het jaar daarop zal worden ingetrokken echter erg klein. Zo zijn er wetten die hun oorsprong vinden in de regeringsperiode van Koning Willem I. Een centrummaat die minder gevoelig is voor dergelijke 'uitschieters' en aldus een beter beeld geeft van de levensduur van de gemiddelde wet is de mediaan. De mediane levensduur van wetten bedraagt op dit moment 25 jaar.



Figuur 8: De levensduur van sinds 1956 vervallen AMvB's

Net als bij de intrekking van wetten is er bij de intrekking van AMvB's sprake van een scheve verdeling. De meeste AMvB's vervallen rond hun tiende levensjaar (modus). AMvB's is een korter leven beschoren dan wetten in formele zin. De mediaan van de levensduur van AMvB's bedraagt 13 jaar.

Het jaarlijkse verval

Van de wetten die recent rechtskracht hebben gekregen, is nog slechts een klein deel vervallen (vergelijk voor een snelle wetsintrekking Hulshof, Groenewegen en De Veer, 1998). Naarmate het langer geleden is dat een wet rechtskracht heeft gekregen, neemt de kans dat deze inmiddels vervallen is toe. Van de wetten die in 1976 rechtskracht hebben gekregen²¹, is in 2004 pas zo'n 20 procent vervallen.

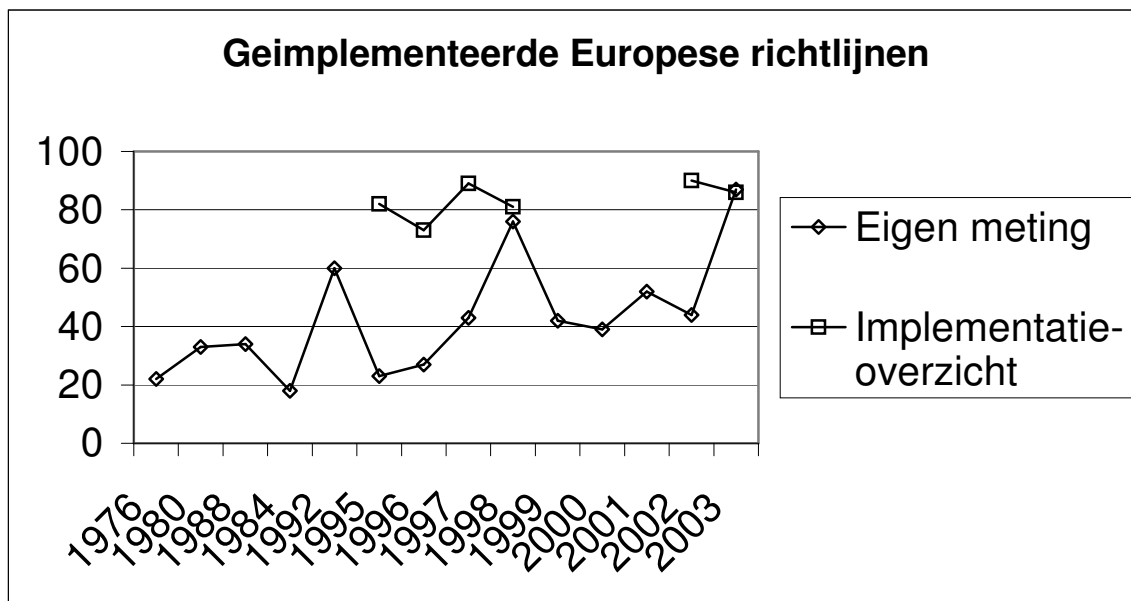
Van de AMvB's die in 1976 inwerking zijn getreden is in 2004 ongeveer de helft vervallen. De korte levensduur van een AMvB wordt in het bijzonder veroorzaakt door gang van zaken tijdens de eerste tien jaar van haar bestaan. Daarna is de kans op verval van een AMvB ongeveer gelijk aan die van een wet.

Vanaf een ouderdom van ongeveer 10 jaar (ongeveer 40 procent van de AMvB's is dan inmiddels vervallen) wordt de toename van het percentage ingetrokken AMvB's kleiner. De AMvB's die ouder dan tien jaar zijn, hebben een grote kans ook in de daarop volgende jaren te blijven gelden.

5 Leidt de EU tot een normenvloed?

Regelmatig wordt de EU als belangrijkste veroorzaker van de kwantitatieve toename van de nationale regelgeving aangewezen (zie bijvoorbeeld WRR, 2002, p.68). Dit blijkt echter niet uit onze gegevens. In figuur 9 wordt een overzicht gegeven van het totale aantal regelingen waarin de Europese richtlijnen zijn geïmplementeerd.

In de eerste plaats hebben wij onderzocht hoeveel regelingen in hun considerans naar een Europese richtlijn verwijzen.²²



Figuur 9: Geïmplementeerde Europese richtlijnen per jaar

Een andere bron om een indicatie te krijgen van de doorwerking van Europa op onze nationale regelgeving, is het implementatieoverzicht dat het ministerie van Buitenlandse Zaken ieder kwartaal aan de Kamer presenteert.²³ In deze overzichten worden de Europese richtlijnen die nog moeten worden geïmplementeerd en die al geïmplementeerd zijn, bijgehouden. De implementatieoverzichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken geven *niet* aan hoeveel regelingen als gevolg van de implementatie van Europese richtlijnen zijn gewijzigd, maar geven aan *hoeveel Europese richtlijnen zijn geïmplementeerd*.

Jaarlijks worden gemiddeld 84 Europese richtlijnen geïmplementeerd. Zoals uit de implementatieoverzichten blijkt kan dat zowel gebeuren door middel van nieuwe regelingen als door wijziging van bestaande regelingen. Europese richtlijnen kunnen verder zowel in wetten, als in AMvB's of ministeriële regelingen worden geïmplementeerd. Wij gaan uit van de veronderstelling dat iedere geïmplementeerde richtlijn leidt tot een wijziging van één nationale regeling.²⁴

Dit aantal hebben wij gedeeld door het totale aantal nieuwe regelingen en regelwijzigingen dat jaarlijks inwerking treedt (gemiddeld 1.499 regelingen). Het *percentage geïmplementeerde Europese regelgeving* ligt dan rond *zes procent* van het totale aantal nieuwe en gewijzigde regelingen (wetten, AMvB's en ministeriële regelingen). Dit percentage komt redelijk overeen met resultaten van ander onderzoek (Van den Toorn en Wierenga, 2003, p.16).

In het parlementaire jaar 2002-2003 is het percentage wetten dat in verband met de implementatie van een Europese regeling in het Staatsblad wordt geplaatst 7,1 procent. Voor de overige regelingen komt dit percentage uit op 15,6 procent.²⁵ Uit deze cijfers wordt duidelijk dat het leeuwendeel van de wijzigingen in onze regelgeving *niet* wordt veroorzaakt door het aantal Europese richtlijnen dat wordt geïmplementeerd.

Hierbij passen enkele kanttekeningen: implementatie door regelgeving van andere organen dan de ministeries is buiten beschouwing gelaten (waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan de implementatieregelgeving door product- of bedrijfsschappen). Verder is regelgeving die nodig is ter voldoening aan primair EU-recht (de verdragen) en jurisprudentie op het gebied van bijvoorbeeld het vrije goederen- en dienstenverkeer bij deze telling niet altijd zichtbaar geworden.

Het aantal wetten in formele zin dat van toepassing is, is gestegen van 1.100 in het jaar 1980 tot 1.800 in het jaar 2003. Ook het aantal geldende AMvB's neemt in aantal toe. In totaal zijn er in 2004 ruim 12.000 wetten, AMvB's en ministeriële regelingen van kracht. Als een ministerie veel regelingen in beheer heeft, leidt dit eveneens tot veel onderhoudswerk door vernieuwing en wijziging van deze regelingen. Wetten worden veelal gewijzigd. Veel wijzigingen leiden tot het toevoegen van artikelen. Tijdens hun leven worden de meeste wetten omvangrijker.

AMvB's en ministeriële regelingen worden minder vaak gewijzigd, tijdens hun leven hebben zij een kleinere kans te groeien. AMvB's en ministeriële regelingen worden vaker in hun geheel vervangen.

Het aantal wetten en AMvB's dat jaarlijks aan het geldende regelingenbestand wordt toegevoegd en dat jaarlijks wordt gewijzigd, neemt niet toe. De productie van het aantal nieuwe ministeriële regelingen groeit echter wel: de productiviteit van de departementen op het gebied van ministeriële regelingen stijgt gestaag.

Er zijn grote verschillen tussen de ministeries voor wat betreft hun regelproductie. Ministeries die veel regels produceren doen dat vooral door veel ministeriële regelingen op te stellen. Ministeries die veel nieuwe regelingen produceren, wijzigen ook veel regelingen. Er is geen aanwijzing te veronderstellen dat het ene ministerie de noodzaak tot aanpassing van bestaande regelgeving oplost door deze te wijzigen, terwijl het andere ministerie dat doet door vervanging van de bestaande regelgeving. Er is veeleer sprake van een combinatie van beide strategieën.

Wetten worden gemiddeld eens in de vijf jaar gewijzigd (mediaan). AMvB's worden gemiddeld eens in de veertien jaar gewijzigd. Lagere regelingen zoals AMvB's en ministeriële regelingen worden vaker volledig vervangen, wetten worden vaker gewijzigd.

De vervalsnelheid van wetten is lager dan die van AMvB's. De levensduur van een wet is – op het moment dat deze wet wordt ingetrokken – ongeveer 25 jaar (mediane waarde). Een gemiddelde AMvB gaat ongeveer 13 jaar (mediane waarde) mee voordat deze wordt vervangen.

Van de wetten die in 1976 rechtskracht hebben gekregen, is thans nog ruim 80 procent geldig. Van de AMvB's uit dat jaar is dit nog maar de helft. Dit verschil in levensduur wordt bepaald door de eerste tien levensjaren van de regeling. Bij AMvB's zien wij dat gedurende de eerste tien levensjaren het percentage AMvB's dat wordt ingetrokken snel toeneemt (exponentieel). Na tien jaar kent echter ook het cumulatieve percentage vervallen AMvB's een lineair verloop.

Er is voorlopig geen reden om de Europese Unie aan te wijzen als de meest belangrijke bron achter de voortdurende groei van het aantal wettelijke regelingen.

Literatuur

Algemene Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek*, Den Haag 27 maart 2003.

Barendrecht, M. Administratieve lasten van wetten: relevantere informatie tegen lagere kosten, in: *NJB*, afl. 2004/7.

Brennkmeijer, A., Regeldruk, in: *NJB*, afl. 2004/2.

Donker van Heel, P.A., F. van Zutphen, en C.P.A Zoon, *Regeldruk voor OCW-instellingen*; Rotterdam 2004.

EIM, *Monitor administratieve lasten bedrijven*, Zoetermeer, 2002.

Herweijer, M., Wetten en hun uitvoering, in: J. Schipper-Spanninga (red.), *Uitvoeringsgericht ontwerpen van regelgeving*, Alphen aan den Rijn, 1994, pp.9-46.

Hulshof, N.A., P.P. Groenewegen en A.J.E. de Veer, Beleidsbeëindiging: de lotgevallen van de 'knip' in de thuiszorg, in: *Beleidswetenschap*, jrg.12, nr.1, 1998, pp.26-40.

Jong, P.O. de, en M. Herweijer, *Alle regels tellen*, WODC, Den Haag 2004.

Marseille, A.T., *Voorspelbaarheid van bestuurshandelen*, proefschrift, Deventer, 1993.

Nijsen, A.F.M., Onkruid vergaat niet: geldt dat ook voor administratieve lasten, in: *Regelmaat*, 2004, nr.2, p.48-58.

Overhoff, R.W., en L.J. Molenaar, *De regel beslist; een beschouwing over regelgeving met behulp van beslissingstabellen*, Den Haag 1991.

Toorn, M. van den, en P. Wierenga, *Het parlementaire jaar in wetten en regels*, Den Haag 2003.

Veerman, G.J., *De wet als zinsbegoochelingstoestel: over de kwaliteit van de wetgeving, oratie*, Universiteit Maastricht, 2004.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de Nationale Rechtstaat*, Den Haag, 2002.

Winter, H.B., *Evaluatie in het wetgevingsforum*, proefschrift, Deventer 1996.

Noten:

¹ www.strijdigeregels.nl, www.OCWontregelt.nl

² Het jaargemiddelde van beide paarse kabinetten Kok1 en Kok 2 lag op 95 wetten per parlementair jaar.

³ In 1939 hield het vijfde kabinet Colijn het slechts 17 dagen uit.

⁴ Overigens werd een controversieel verklaard onderwerp toch door de Kamer afgehandeld, namelijk de verdeling van de radiofrequenties. Deze slepende kwestie kon geen langer uitstel lijden.

⁵ Tijdens de paarse periode (1994-2002) werden er per parlementair jaar 'slechts' 512 nieuwe ministeriële regelingen vastgesteld.

⁶ Een samenvatting biedt het Rekenkamerrapport, *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek*, 27 maart 2003, Den Haag.

⁷ Het eindrapport van ons onderzoek getiteld *Alle regels tellen* zal in de loop van 2004 verschijnen als onderzoeksrapport bij het WODC te Den Haag.

⁸ Onlangs werd de laatste wet uit de Franse, Napoleontische tijd ingetrokken. Het betrof de zogeheten Mijnbouwwet die op 29 oktober 2002 werd ingetrokken.

⁹ De beheerder van de website – de Staatsuitgeverij – pretendeert dat het bestand compleet is voor wat betreft de regelingen die in werking zijn getreden na 1 januari 1995 en die tot op heden niet zijn ingetrokken.

¹⁰ R.W. Overhoff en L.J. Molenaar, *De regel beslist: een beschouwing over regelgeving met behulp van beslissingstabellen*, 1991, pp. 5-6. Zij hebben een schatting uitgevoerd met behulp van het Parac-systeem.

¹¹ Het aantal geldende ministeriële regelingen wordt pas vanaf 2004 volledig in de virtuele wettenbank opgenomen.

¹² Bij het burgerlijk wetboek is ieder boek als aparte regeling beschouwd.

¹³ Wordt hier het aantal ingetrokken en verworpen wetsvoorstellen van afgetrokken (wat overigens een gering aantal is), dan ontstaat een volledig beeld van het aantal wetten in formele zin dat vanaf 1967 is aangenomen. Het betreft hier zowel de nieuwe als de wijzigingswetten.

¹⁴ Gemiddelde jaarproductie berekend over de periode 1995-2002.

¹⁵ Daarbij valt met name te wijzen op art. 91 (goedkeuring van verdragen), 107, tweede lid (codificatie burgerlijk recht, strafrecht en het daarbij behorende procesrecht), zie ook art. 89, tweede lid (inzake strafrecht) en 104 Gw (belastingen).

¹⁶ Zie hiervoor hoofdstuk 4 van het rapport P.O. de Jong en M. Herweijer, *Alle regels tellen*, WODC, Den Haag, 2004.

¹⁷ $r = 0,90$ wil zeggen dat er sprake is van zeer sterke samenhang. $P < 0,01$ duidt op een statistische significantie bij een significantieniveau van 1 procent.

¹⁸ Dit is uiteraard niet gelijk aan de groei van de voorraad regelingen. Om de verandering in de voorraad regels te bepalen moet ook rekening worden gehouden met het aantal intrekkingen. De registratie van het jaarlijkse aantal intrekkingen is met behulp van de digitale wettenbank niet goed mogelijk.

¹⁹ Van de thans geldende regelingen kan nog geen vervaldatum worden vastgesteld. Om de levensduur van de vervallen regelingen te bepalen, is gebruik gemaakt van een bestand van het ministerie van Justitie. In dit bestand zijn vanaf 1956 alle geldende en vervallen wetten en AMvB's opgenomen. Alle wetten en AMvB's die hun oorsprong voor die tijd hadden (vanaf 1813), zijn in het bestand opgenomen voorzover zij in 1956 nog rechtsgeldig waren. Bij het opzetten van het wettenbestand in 1969 is gebruik gemaakt van het Van Stockum's naam- en zaakregister van wetten. Dit is een cumulatief bestand, dat verscheen vanaf 1913 tot 1956. Bij het opzetten van het wettenbestand van het ministerie van Justitie is (waarschijnlijk) volledig teruggewerkt naar 1956. Vanaf 1956 is het bestand derhalve compleet. Voor 1956 zijn alleen de geldende wetten en AMvB's opgenomen.

²⁰ Alle regelingen die voor 1956 zijn ingetrokken zijn niet in het bestand opgenomen. Over de gemiddelde levensduur van wetten en AMvB's die voor 1956 in werking zijn getreden kunnen daarom geen betrouwbare uitspraken worden gedaan. Uit het bestand van vervallen regelingen is een steekproef getrokken. In deze steekproef is de levensduur van 100 vervallen wetten en 200 vervallen AMvB's bepaald. De wetten en AMvB's uit de steekproef zijn aselekt getrokken.

²¹ Dat ruim 80 procent van de wetten uit 1976 nog steeds rechtskracht heeft, duidt op een mediane levensduur die *langer* is dan de 25 jaar die hierboven voor de ingetrokken wetten is berekend. Wanneer het lineaire model ook voor de voorgaande jaren zou kloppen, zou van de wetten uit het jaar 1932 precies de helft zijn vervallen. Wetten zouden dan een mediane levensduur van 72 jaar hebben. Deze uitkomst is niet te vergelijken met de mediane levensduur van wetten die hiervoor is gepresenteerd. Dat betrof de mediaan van de levensduur van alle wetten *die al zijn ingetrokken*. In de mediaan die hier is bepaald is de (theoretische) vervalsnelheid van *zowel alle ingetrokken als de nog niet-ingetrokken wetten* meegewogen. Hierdoor komt de mediaan in deze benadering een stuk hoger uit. Of de 'geschatte' mediane levensduur van 72 jaar enige connectie heeft met de werkelijkheid is overigens moeilijk te zeggen. Het is daarbij de vraag of het onderliggende lineaire model wel mag worden doorgetrokken. Het baseren van conclusies op een extrapolatie van een regressielijn is riskant omdat ver buiten het bereik van het model wordt getreden.

²² Dit is in de steekproef en in de elektronisch ontsloten regelingen voor de jaren vanaf 1995 op eenzelfde wijze gedaan. De eigen meting betreft het aantal malen dat in de considerans van (doorlopende teksten van) zelfstandige regelingen van de wet naar een Europese regeling is verwezen. Het bestuderen van de considerans geeft waarschijnlijk geen compleet beeld van de wijzigingen in het regelingenbestand die zijn ingegeven door implementatie van Europese richtlijnen.

²³ In de jaren 1999, 2000 en 2001 waren de implementatieoverzichten niet meer te achterhalen.

²⁴ Deze aanname hoeft niet op te gaan. Bij implementatie van een Europese richtlijn kunnen meer nationale regelingen moeten worden gewijzigd. Ook kunnen meer Europese richtlijnen met een wijziging in één nationale regeling worden gewijzigd. Tot slot kan het ook voorkomen dat de bestaande regelingen al als voldoende implementatie van de nieuwe Europese regels aangemerkt kunnen worden, zodat in het *geheel geen* nationale (wijzigings-)regelgeving is vereist.

²⁵ M. van den Toorn en P. Wierenga 2003.