

Bijlage 1

Methode van onderzoek

In dit onderzoek zijn over verschillende jaren gegevens verzameld met betrekking tot kenmerken van regelingen. Voor de jaren na 1995 is een andere onderzoeksmethode gebruikt dan voor de jaren voor dat jaar. Na 1995 kan gebruik worden gemaakt van verschillende elektronisch te ontsluiten databestanden. Het is gebleken dat met behulp van de zoekmachine van 'www.wetten.nl' de onderzoeksvragen het best kunnen worden beantwoord.¹ Omdat 'wetten.nl' pretendeert in ieder geval voor wetten en AMvB's volledig te zijn, wordt er vanuit gegaan dat de aldus verkregen gegevens een getrouw beeld geven van de regelproductie. Door in de zoekmachine van 'wetten.nl' een (verfijnde) zoekterm op te geven konden de belangrijkste gegevens worden achterhaald. Omdat de regelingen in 'wetten.nl' op een gebruiksvriendelijke manier zijn ontsloten, was het mogelijk om voor de laatste negen jaar (1995-2004) een volledig overzicht te geven van alle nieuwe zelfstandige en gewijzigde regelingen. Met welke zoektermen en op welke manier de benodigde gegevens zijn verkregen, is nader uitgewerkt in bijlage 3.

De ontsluiting van de gegevens voor 1995 is problematischer, omdat niet kan worden teruggevallen op elektronische bestanden. Daarom is voor de periode van 1975 tot 1995 gewerkt met steekproeven. Deze steekproeven zijn getrokken uit het staatsblad. Allereerst is bepaald uit welke jaren een steekproef moet worden genomen. Er is gestreefd naar om de vier jaar een steekproef te nemen. Omdat verwacht werd dat gedurende een kabinetsperiode de regelproductie waarschijnlijk zou toenemen, is gekozen om van de verschillende kabinetsperiodes steeds het tweede of het derde jaar te onderzoeken. In totaal zijn daarom vijf jaargangen van het staatsblad doorgewerkt, te weten de jaargangen: 1976, 1980, 1984, 1988 en 1992. Door steeds het tweede of het derde jaar van een kabinetsperiode te bestuderen, zijn de resultaten van de verschillende jaren beter met elkaar te vergelijken.

Om goed inzicht in het materiaal te krijgen is de jaargang 1976 volledig doorgewerkt. De opzet was om van de vier daaropvolgende jaargangen een steekproef van circa 250 regelingen te trekken. Het leek er op dat met een steekproef waarbij iedere derde regeling zou worden bestudeerd (steekproeffractie van 33 procent) een voldoende groot aantal regelingen zou worden geproduceerd om de vereiste uitsplitsingen te kunnen maken. Dit bleek voor het jaar 1980 inderdaad het geval te zijn. Toch waren de aantallen voor dat steekproefjaar maar net toereikend om de vereiste uitsplitsingen te kunnen maken. Voor de jaren 1984, 1988 en 1992 is daarom gekozen voor een steekproef waarbij iedere tweede regeling werd bestudeerd (steekproeffractie 50 procent).

De regelingen in het staatsblad zijn beoordeeld aan de hand van een checklist. Daarbij is de regeling geturfd, is bepaald of de regeling een wet of een AMvB was. Verder is het aantal artikelen geteld. Indien sprake was van een wijzigingsregeling, is ook het aantal gewijzigde artikelen geteld. Daarnaast is meegenomen of er in de considerans van de regeling een verwijzing te vinden was naar Europese richtlijnen of andere internationale verdragen. Ten slotte is bepaald welk ministerie het eerst verantwoordelijk is.

Een aantal regelingen uit het staatsblad is niet meegenomen in deze telling. Uitgangspunt is dat de regeling een algemeen verbindend voorschrift moet zijn. Wanneer een regeling geen algemene rechtskracht heeft, levert zij geen bijdrage aan de regeldruk. Om deze reden zijn alle beschikkingen en rechterlijke uitspraken (het kroonberoep) niet in de telling opgenomen. In het staatsblad wordt uitgegaan van een formele wetsomschrijving. Dat betekent dat er ook

¹ Naast 'wetten.nl' kan ook gebruik worden gemaakt van ADW-Kluwer en de wettenbank van de SDU. De zoekmachine van beide databanken is sterk toegesneden op het vinden van een of enkele specifieke regelingen. Voor de doelen die hier worden nagestreefd – het op een geaggregeerd niveau bepalen van verschillende kenmerken van regelingen – zijn deze databanken minder geschikt.

wetten zonder algemene binding worden gepubliceerd. Een naturalisatiewet is hiervan een voorbeeld. Wegens het sterke beschikkingkarakter van een naturalisatiewet zijn deze niet in de telling opgenomen. Ook van begrotingswetten gaat weinig algemene binding uit. Dit geldt tevens voor goedkeuringswetten van verdragen. Deze zijn dus eveneens buiten de telling gebleven.

Een andere vraag is wat in de steekproef als een gewijzigd artikel in een regeling wordt aangemerkt. Hoewel deze vraag op het eerste gezicht simpel lijkt te beantwoorden, treden er toch enkele complicaties op. Zo kan de vraag worden gesteld of alleen volledige artikelen worden geteld, of dat ook onderscheid moet worden gemaakt in de leden van de artikelen. In sommige (kader)wetten heeft een enkel lid van een artikel soms een grotere impact dan een andere wet in zijn geheel. In dit onderzoek wordt echter niet ingegaan op de kwaliteit en de maatschappelijke doorwerking van afzonderlijke regelingen en artikelen. Hoewel er zeker iets voor te zeggen zou zijn om aan artikelen een weegfactor toe te kennen, is het in deze globale inventarisatie onmogelijk hierin een nader onderscheid aan te brengen. Dit betekent dat iedere regeling en ieder artikel even zwaar meetelt. Een artikel, ook al is het opgebouwd uit twintig 'zware' leden, is meegeteld als één artikel. Wanneer in een wijzigingsregeling een bijlage is gewijzigd, is dit in de steekproef meegenomen als één artikel.

Ministeriële regelingen worden niet in het staatsblad gepubliceerd, maar in de staatscourant. Doordat oudere jaargangen van de staatscourant op microfiche bewaard worden, is het doornemen van volledige jaargangen staatscourant binnen de toegemeten onderzoekstijd niet haalbaar gebleken. Voor de jaren 1995–2003 konden alle nieuwe zelfstandige en gewijzigde ministeriële regelingen worden meegenomen. Van deze jaren bestaat er dus een compleet beeld van de nieuwe zelfstandige en de wijzigingen in bestaande ministeriële regelingen. Het was echter ook wenselijk om van voor 1995 een ijkpunt te hebben hoeveel ministeriële regelingen worden geproduceerd of gewijzigd, zodat beter kan worden beoordeeld in hoeverre er in de periode van 1995–2003 sprake is van trends. Omdat er een betrekkelijk vaste verhouding werd gevonden tussen het aantal ministeriële regelingen als fractie van het totale aantal regelingen, is voor één jaar een telling van het aantal ministeriële regelingen verricht. Omdat het jaar 1984 het middelste jaar vormt van de periode voor 1995, is de steekproef uit dit jaar getrokken. Voor het jaar 1984, is ieder vijfde volgnummer van de staatscourant geselecteerd, waaruit vervolgens steeds alle ministeriële regelingen zijn onderzocht. Van ieder vijfde aflevering van de staatscourant in 1984 zijn alle ministeriële regelingen in de steekproef betrokken. Hierdoor is van het jaar 1984 een steekproef van 152 ministeriële regelingen getrokken, die vervolgens door vermenigvuldiging met vijf is geëxtrapoleerd naar (een populatieschatting voor) de totale jaarproductie.

Voor het onderzoek naar de ministeriële regelingen is een vergelijkbare checklist gebruikt als voor het onderzoek naar de wetten en AMvB's. Een voorbeeld van deze checklists – met daarin de onderzochte variabelen – is opgenomen in bijlage 4.

Voor het bepalen van de levensduur van wetten kon geen gebruik worden gemaakt van elektronische bestanden. De levensduur van regelingen kan alleen op een goede manier worden bepaald wanneer zowel de datum van inwerkingtreding als ook de datum van intrekking bekend is. Van de nog geldende regelingen is geen datum van intrekking bekend. Daarom is de levensduur van wetten bepaald aan de hand van het aantal ingetrokken wetten. Voor het bepalen van de levensduur (van inmiddels ingetrokken wetten) is gebruik gemaakt van een kaartenbaksysteem van het ministerie van Justitie. In dat systeem is van alle wetten en koninklijke besluiten bijgehouden in welk staatsblad zij bekend zijn gemaakt en in welk staatsblad zij zijn vervallen. Het jaar van bekendmaking en het jaar waarop de intrekking in het staatsblad verschijnt, hoeft overigens niet volledig samen te vallen met het werkelijke moment van inwerkingtreding of intrekking van een regeling. Omdat wetten en AMvB's een betrekkelijk lange levensduur hebben, is aangenomen dat het verschil tussen bekendmaking en effectuering verwaarloosbaar is. In het kaartenbaksysteem zijn alle wetten op alfabetische volgorde gerangschikt en alle koninklijke besluiten, waaronder AMvB's die onder een bepaalde wet vallen, staan ook onder deze wet gerangschikt. Uit deze kaartenbak is een steekproef getrokken van 100 wetten en 200 AMvB's. De regelingen die zijn geselecteerd zijn

willekeurig uit de kaartenbak getrokken opdat geen vertekening door de selectiemethode zou worden verkregen.

Naast het bepalen van de gemiddelde levensduur van regelingen is ook bepaald hoeveel regelingen van de in het onderhavige onderzoek bestudeerde jaren momenteel zijn vervallen. Dit is gedaan aan de hand van een andere kaartenbak van het ministerie van Justitie. In deze tweede kaartenbak zijn de vervallen regelingen gesorteerd op hun datum van inwerkingtreding. Met behulp van dit systeem kon voor de bestudeerde jaren per jaar een volledig overzicht worden verkregen van het aantal wetten en AMvB's dat inmiddels is vervallen.