

Vergaderjaar 2006–2007

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 40

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2006

Hierbij bied ik u een onderzoeksrapport aan¹ in het kader van het programma Bruikbare Rechtsorde. Het onderzoek is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) uitgevoerd door de Universiteit van Tilburg en de Rijksuniversiteit Groningen.

Doel van het onderzoek was om beter zicht te krijgen op het begrip regeldruk en zo het begrip praktisch beter toepasbaar te maken. Bij de aanbieding van twee andere onderzoeksrapporten in het kader van Bruikbare rechtsorde (TK 2005–2006, 29 279, nr. 36) eerder dit jaar heb ik al aangegeven dat het begrip regeldruk in uiteenlopende betekenissen wordt gebruikt: soms simpelweg als verzamelbegrip voor teveel overheidsbemoeyenis en bureaucratie, soms als indicator voor het feit dat de overheid teveel en te gedetailleerde regels produceert en vaak ook als aanduiding van de onnodige en vermijdbare lasten als gevolg van regelgeving. Ook in het voorliggende onderzoeksrapport hebben de onderzoekers vastgesteld dat het begrip regeldruk overal en nergens is en «voor elk wat wils» biedt.

Reden genoeg om te bezien of door bestudering van de internationale multidisciplinaire literatuur over regeldruk nieuwe aanknopingspunten te vinden zijn om meer grip te krijgen op het fenomeen «regeldruk».

Onderzoeksresultaten

De onderzoekers hebben de literatuur over regeldruk bestudeerd in Nederland, Duitsland, Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en de Europese Unie. Opvallend is dat er meer overeenkomsten zijn dan verschillen. De aandacht voor regeldruk is allerminst uniek voor Nederland. Wel is nauwelijks literatuur gevonden waarin deze overeenkomsten en verschillen systematisch geanalyseerd zijn. De mate van internationalisering in het wetenschappelijk onderzoek naar regeldruk is nog betrekkelijk gering en de onderzoekers hebben dan ook de indruk dat de wetenschap niet voorop loopt bij het uitdragen van ideeën over conceptualisering van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

regeldruk en methoden en technieken om regeldruk te meten, te analyseren en te sturen.

Bij regeldruk gaat het vaak om de kwantitatieve, «objectieve» benadering waarin het aantal regels en op geld waardeerbare lasten centraal staan. Maar er is ook een «subjectieve» benadering van regeldruk, waarin het gaat om de beleving van regeldruk. In de internationale literatuur blijkt echter de kwantitatieve benadering van regeldruk de hoofdrol te spelen, al wordt hier en daar inmiddels ook gepleit voor slimme reguleringsmethoden.

In vrijwel alle onderzochte landen wordt aan de wetgever een centrale rol toebedeeld bij de bestrijding van regeldruk en bovendien wordt voortdurend gezocht naar nieuwe instrumenten om regeldruk te meten. Het onderzoek naar de regelproductie is echter vaak nogal eendimensionaal, omdat bijna altijd gestart wordt vanuit de aanname dat er teveel regels zijn, zonder de tijd te nemen om de achterliggende oorzaken diepgaand te onderzoeken en de beoordelingscriteria uit te werken op basis waarvan dat oordeel wordt gegeven.

Samenvattend blijkt dat de literatuur weinig historisch van aard is, waardoor belangrijke vragen als «wat is het probleem bij regeldruk?», «waarom is het een probleem?» en «hoe kan het probleem opgelost worden?» onbeantwoord blijven. De literatuur blijkt evenmin veel aanknopingspunten op te leveren voor een verdere ontwikkeling en definiëring van het begrip regeldruk. Ook heeft de literatuur nauwelijks aandacht voor de politieke aspecten die bij regeldruk spelen, al blijkt wel dat de aandacht voor het verminderen en vereenvoudigen van regelgeving vaak een sterke opleving kent in tijden van belangrijke economische hervormingen in een land. Tenslotte blijken er weinig empirische gegevens beschikbaar te zijn, en voorzover die er zijn, gaat het om kwantitatief onderzoek vooral gericht op het tellen van het aantal regels.

De onderzoekers concluderen dat een duidelijk analysekader voor besturing van de diverse problemen die spelen bij overregulering ontbreekt. Regeldruk is een puzzel met zeer veel verschillende stukjes waarvan de randen waarbinnen de stukjes moeten worden gelegd ontbreken. Een tweede conclusie is dat de subjectieve benadering van regeldruk meer aandacht behoeft. Een derde conclusie is dat de benaderingen voor het meten en beperken van regeldruk beter falsifieerbaar gemaakt moeten worden om te leren van eerdere ervaringen in binnen- en buitenland. Als voorbeeld wordt hier gewezen op de instrumenten impact assessment en horizonwetgeving. Tenslotte bevelen de onderzoekers aan om bij toekomstig internationaal vergelijkend onderzoek het brede begrip regeldruk te vertalen naar kleinere deelonderwerpen. Te denken valt aan onderzoeken naar de internationale ervaringen met regulatory impact assessments of naar de consequenties van het vaker toepassen van zelfregulering in bepaalde sectoren.

Reactie op het onderzoek

Ik heb met belangstelling kennis genomen van de onderzoeksresultaten. Het rapport toont aan dat het begrip regeldruk niet simpel te duiden is en dat daarom het effectief aanpakken van regeldruk ook niet eenvoudig is. De conclusie dat dan niet alleen de kwantitatieve benadering van regeldruk van belang is, maar zeer zeker ook de subjectieve benadering, kan ik nadrukkelijk onderschrijven. De maatschappelijke regeldrukconferentie van 15 maart 2006, waar de regelparadox breed werd erkend, heeft het belang hiervan eens te meer onderstreept. Recent heb ik u het verslag van deze conferentie aangeboden (TK 2005–2006, 29 362, nr. 96).

De bevindingen en aanbevelingen van de onderzoekers zijn in de eerste plaats van belang voor de beleidsmakers en juristen die zich bezighouden

met het voorkomen en tegengaan van regeldruk. Zij krijgen meer inzicht in de complexiteit van het begrip regeldruk en kunnen op basis daarvan hun aanpak van regeldruk verbeteren en toespitsen. Ik zal mij inspannen om door het aanzetten tot nader onderzoek, voorlichting en opleiding deze kennis te laten bijdragen aan het effectiever en strategischer opereren bij de aanpak van regeldruk.

Daarnaast is dit onderzoek naar mijn mening zeer relevant voor de betrokkenen in het wetgevingsproces. Een effectieve aanpak van regeldruk vraagt immers om een goede probleemanalyse, een combinatie van oplossingsinstrumenten en het leren van ervaringen. Daarom is het van belang dat kennis over analyses, instrumenten en opgedane ervaringen in positieve en negatieve zin wordt gedeeld door iedereen die invloed uit kan oefenen op het proces van totstandkoming van regelgeving.

Separaat ontvangt u de voortgangsrapportage Bruikbare rechtsorde 2006. Hierin doe ik verslag van de verschillende activiteiten die ik ondernomen heb en nog ga uitvoeren om regeldruk vanuit het wetgevingsperspectief te beïnvloeden. De aanbevelingen van dit onderzoeksrapport sluiten hier goed bij aan. Ik zal ze dan ook ter harte nemen bij vervolgstappen in het kader van het programma Bruikbare rechtsorde. Bovendien zijn deze aanbevelingen naar mijn mening zeer relevant voor de inrichting van een toekomstig programma voor de aanpak van regeldruk.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin