

Wat is regeldruk?

Een verkennende internationale literatuurstudie

Prof.mr. R.A.J. van Gestel

Centrum voor Wetgevingsvraagstukken
Faculteit Rechtsgeleerdheid
Universiteit van Tilburg

Prof.dr. M.L.M. Hertogh

Sectie Rechtssociologie
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Rijksuniversiteit Groningen

**Onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks-
en Documentatiecentrum (WODC), Ministerie van Justitie.**

Tilburg/Groningen, juni 2006

'Copyright © WODC, ministerie van Justitie, 2006. Alle rechten voorbehouden!'

INHOUDSOPGAVE

	Samenvatting	5
1	Inleiding en onderzoeksofzet	11
1.1	Aanleiding.....	11
1.2	Wisselende betekenissen van regeldruk.....	12
1.3	Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	16
1.4	Onderzoeksofzet	18
1.5	Drie lenzen voor een verkennende literatuurstudie.....	20
1.6	De inhoud van dit rapport.....	25
2	Regeldruk in Nederland	27
2.1	Regeldruk geen nieuw probleem.....	27
2.2	Van codificatie naar modificatie	28
2.3	De eerste dereguleringsgolf: ontregeling	30
2.4	Kritiek na de eerste dereguleringsgolf.....	31
2.5	De tweede ronde: van deregulering naar zelfregulering.....	32
2.6	Vermindering van regeldruk: op naar de derde ronde.....	37
2.7	Het project Bruikbare rechtsorde.....	42
2.8	Lessen voor de toekomst.....	46
3	Regeldruk in Duitsland	49
3.1	Begripsverwarring	49
3.2	Objectieve en subjectieve regeldruk.....	50
3.3	Stand van zaken in de Duitse dereguleringsdiscussie	51
3.4	Ontevredenheid met de bestaande dereguleringspraktijk ...	57
3.5	Conclusie	60
4	Regeldruk in Groot-Brittannië	63
4.1	Deregulering onder de Conservatieve regering.....	63
4.2	Deregulering onder de Labour-regering.....	64
4.3	Regulatory Impact Assessment (RIA).....	66
4.4	Kritiek op de kwantitatieve invulling van regeldruk.....	67
4.5	Van 'better regulation' naar 'smart regulation'	68
4.6	Conclusie	69
5	Regeldruk in de Verenigde Staten	70
5.1	Het Amerikaanse dereguleringsbeleid in vogelvlucht.....	70
5.2	Administratieve lasten en regeldruk.....	71
5.3	Voor- en tegenstanders van de 'cost-benefit state'	73
5.4	Regeldruk op systeemniveau	75
5.5	Legal consciousness: de beleving van recht en regels	77
5.6	Conclusie	79

6	Regeldruk in de Europese Unie	80
6.1	Inleiding	81
6.2	Subsidiariteit: een oud thema.....	83
6.3	Wetgevingskwaliteit en vermindering van regels	88
6.4	Impact assessments.....	92
6.5	Zelfregulering en co-regulering.....	95
6.6	Conclusie	97
7	Conclusies en aanknopingspunten voor de wetgever.....	101
7.1	Regeldruk door verschillende lenzen	101
7.2	Vijf tekorten in de literatuur over regeldruk	103
7.3	Antwoorden op de onderzoeksvragen	114
7.4	Aanknopingspunten voor de wetgever.....	119
	Bijlagen	125
I	Literatuuroverzicht.....	125
II	Deelnemers expertmeeting 19 mei 2006	137
III	Samenstelling begeleidingscommissie.....	139

Samenvatting

Het begrip 'regeldruk' is overal en nergens. Het duikt op veel verschillende plaatsen op, in wisselende betekenissen, maar er bestaat nog geen overeenstemming over de juiste definitie en invulling van regeldruk. Tegen deze achtergrond was de doelstelling van deze verkennende studie: het in kaart brengen van de wijze waarop 'regeldruk' in de internationale literatuur wordt gebruikt, om zo ons inzicht in regeldruk te vergroten en een bijdrage te leveren aan de praktische toepasbaarheid ervan. Vier onderzoeksvragen zijn richtinggevend geweest bij dit onderzoek:

- *Welke concepten en definities van regeldruk worden in de literatuur onderscheiden? Overlappen deze elkaar, vullen ze elkaar aan of verdringen ze elkaar juist?*
- *Welke theoretische uitgangspunten zijn van belang bij de invulling van het begrip regeldruk?*
- *In hoeverre bestaan er op het fenomeen 'regeldruk' gelijkende concepten en wat kunnen we daar in het wetgevingsonderzoek van leren?*
- *Welke bruikbare handvatten levert dit onderzoek op voor de wetgever?*

De eerste fase van deze studie bestond uit een oriënterend onderzoek van de reeds beschikbare literatuur (een zgn. 'quick-scan'). Vervolgens is met behulp van verschillende elektronische zoeksystemen zoveel mogelijk relevante literatuur verzameld. Wij hebben daarnaast gerichte adviezen ingewonnen bij een aantal internationale experts. Ten slotte is alle verzamelde literatuur bewerkt, gerubriceerd en opgeslagen in een speciaal voor dit doel opgezette elektronische databank op het Internet, die alleen voor de onderzoekers toegankelijk was. Het was binnen het kader van dit onderzoek niet mogelijk om alle internationale literatuur op dezelfde intensieve manier te bestuderen. Er is daarom een nadere selectie gemaakt van landen, die in verschillende deelstudies van dit onderzoek centraal staan. Hierbij is gestreefd naar zoveel mogelijk variatie, zowel voor wat betreft de locatie van de te onderzoeken landen, als voor de wijze waarop er in dat land aandacht wordt besteed aan regeldruk. Er is gekozen voor de volgende deelstudies:

- Nederland
- Duitsland
- Groot-Brittannië
- Verenigde Staten
- Europese Unie

Aan het eind van dit onderzoek is een kleinschalige expertmeeting georganiseerd (zie Bijlage 2). Tijdens deze bijeenkomst zijn de voorlopige uitkomsten van onze literatuurstudie voorgelegd aan een aantal deskundigen. Ten slotte is een conceptrapport opgesteld en is, in overleg met de begeleidingscommissie, het eindrapport vastgesteld.

Wij hebben de internationale literatuur over regeldruk geanalyseerd door middel van drie verschillende lenzen. In de eerste plaats hebben we ons in dit onderzoek nadrukkelijk niet beperkt tot alleen de Nederlandse literatuur. We hebben daarnaast wetenschappelijke publicaties en rapporten uit Duitsland, Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en de Europese Unie bestudeerd.

Dit onderzoek was, in de tweede plaats, niet discipline-, maar probleemgeoriënteerd. Dat wil zeggen dat niet één bepaalde wetenschappelijke discipline centraal stond, maar dat het onderzoek was gericht op alle relevante literatuur die een antwoord kon geven op de onderzoeksvragen (ongeacht uit welke discipline die literatuur afkomstig was). Dit heeft ertoe geleid dat in deze verkennende studie inzichten zijn verwerkt uit onder meer de rechtswetenschap, de (rechts)economie, de politieke wetenschap en de sociale wetenschap.

Er is, in de derde plaats, niet uitsluitend gekeken naar de literatuur waarin een kwantitatieve benadering van het aantal regels centraal staat, maar er is ook aandacht geschonken aan publicaties met betrekking tot vormen van 'gepercipieerde' regeldruk.

Nederland

De discussie over regeldruk in ons land staat in de sleutel van drie opeenvolgende dereguleringsgolven. Tijdens de eerste golf, begin jaren tachtig van de 20^e eeuw, werd vanuit macro-economische overwegingen vooral gepleit voor het drastisch verminderen van het aantal wetten en regels, met het oog op het wegnemen van economische belemmeringen voor het bedrijfsleven.

Na het aantreden van Hirsch Ballin als minister van Justitie, eind jaren tachtig, veranderde het perspectief op de problematiek van regelverdichting en toenemende regeldruk. Onder zijn beleid groeide het besef dat gezocht moet worden naar alternatieven voor en in wetgeving (zoals zelfregulering), welke ingebed dienen te worden in een breder wetgevingskwaliteitsbeleid.

De derde, en voorlopig laatste, dereguleringsoperatie betreft het door minister Donner geïnstigeerde programma 'Bruikbare rechtsorde'. De filosofie achter deze operatie lijkt te zijn dat de burger meer in staat wordt gesteld zelf keuzes te maken en verantwoordelijkheid te dragen in het maatschappelijk leven. De uitvoering en handhaving van regels is een belangrijke toetssteen geworden voor de wetgevingskwaliteit. Hoewel het nog te vroeg is voor een evaluatie van dit project, kan op basis van de literatuur al wel worden geconstateerd dat veel van de hierin gepresenteerde alternatieve instrumenten minder nieuw zijn dan ze op het eerste gezicht lijken.

Duitsland

Geconstateerd kan worden dat het thema regeldruk – onder verschillende benamingen – erg leeft in Duitsland. Vergeleken bij de literatuur in ons land, wordt er in de Duitse literatuur een scherper onderscheid gemaakt tussen uiteenlopende categorieën van regeldrukbeïnvloedende factoren. Daarin kan grofweg een driedeling worden gezien tussen factoren die verband houden met het wetgevingsproces zelf, de implementatie van wetgeving door uitvoeringsorganisaties, toezichthouders en handhavers en ten slotte de houding/beleving van normadressaten zelf. Opvallend is ook dat het grondwettelijke kader, waarin het primaat van de wetgever en het legaliteitsbeginsel hecht verankerd zijn, vrijwel door niemand in het wetenschappelijke debat serieus ter discussie wordt gesteld. Iets genuanceerder lijkt dit te liggen waar het gaat om de werking van het democratische proces. Van verschillende kanten valt te beluisteren dat het functioneren van het parlement, samen met de federale structuur, overregulering in de hand werkt. Bij het terugdringen van regeldruk wordt in de literatuur een sterke nadruk gelegd op instrumenten en technieken, zoals Gesetzesfolgenabschätzung (ex ante evaluatie), Befristung (intrekken van achterhaalde regelingen) en het inbouwen van werkingsbeperkingen in wetgeving (bijvoorbeeld tijdelijke regelgeving).

Groot-Brittannië

De Britse literatuur over regeldruk die in dit onderzoek is bestudeerd, is voornamelijk gericht op het aanvullen of bekritisieren van het (deregulerings)beleid en daarbij horende wetgeving van de Britse regering. In zowel het beleid als de literatuur ligt sterk de nadruk op de kosten en baten van regulering. Tijdens de conservatieve regering wordt met name veel aandacht besteed aan het terugbrengen van het aantal regels, terwijl tijdens de Labour-regering ook de kwaliteit van wetgeving een grote rol speelt. De literatuur is vooral kritisch over de inzet van de Regulatory Impact Assessments (RIA's) als middel om regeldruk te verlagen. Enerzijds worden belangrijke tekortkomingen van deze methode benadrukt. Anderzijds wordt aandacht gevraagd voor het feit dat ook de wijze waarop over wetgeving wordt nagedacht en de wijze waarop wetgeving tot stand komt, zal moeten worden aangepast ('smart regulation').

Verenigde Staten

In veel van de bestudeerde Amerikaanse literatuur over regeldruk staat de tegenstelling centraal tussen de voor- en tegenstanders van een economische benadering van regulering. In dit debat spelen ook politieke tegenstellingen een belangrijke rol, zoals onder meer tot uitdrukking komt in de polemiek tussen wetenschappers verbonden aan enerzijds het AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies en anderzijds het Center for Progressive Reform. De Amerikaanse rechtseconomische literatuur over het gebruik van kosten- en batenanalyses op het terrein van regulering is omvangrijk. Dit heeft echter

niet geleid tot wetenschappelijke consensus over de juiste methoden en technieken voor deze analyses. Er wordt in de literatuur bovendien regelmatig aandacht gevraagd voor belangrijke tekortkomingen in deze economische benadering van regulering. Als alternatief wordt onder meer voorgesteld om bij het vaststellen van de kosten en baten van nieuwe wetgeving meer onderscheid te maken in grote en kleine bedrijven en om ook nadrukkelijk te kijken naar de mogelijkheid dat individuele wetten weliswaar geen extra regeldruk kunnen opleveren, maar de optelsom van al deze wetten wel ('system burdens'). Parallel aan deze reguleringsliteratuur is er in de Amerikaanse rechts-sociologie ook steeds meer aandacht voor het fenomeen gepercipieerde regeldruk over de band van het overkoepelende thema 'legal consciousness'.

Europese Unie

Het debat over regelverdichting en regeldruk op Europees niveau wordt gedomineerd door adviezen en beleidsdocumenten. Wel bestaat er steeds meer wetenschappelijke belangstelling voor afzonderlijke communautaire wetgevingsthema's, zoals de betekenis van het subsidiariteitsbeginsel voor de beperking van de wetgevingsomvang, regulatory impact assessments, co-regulering en zelfregulering. Opvallend in het Europese regeldrukdossier is ook dat er vaak in tegenstellingen wordt gedacht. Wanneer Europese regelgeving succesvol is rekenen de lidstaten dat naar zich toe, terwijl bij kritiek al snel "Europa" de schuldige is. Daarbij wordt dan vervolgens niet meer gekeken uit wiens koker het voorstel oorspronkelijk is gekomen (is het de Commissie of zijn het de lidstaten zelf) en waardoor de regeldichtheid precies wordt veroorzaakt. Er lijkt op Europees niveau ook sprake van een opkomst van regulatory impact assessments (RIA's). Hoewel in de literatuur wordt benadrukt dat RIA's de politieke besluitvorming rond Europese wetsvoorstellen niet kan vervangen, wordt een grondige beleidsanalytische toetsing wel van groot belang geacht voor het tegengaan van een onnodige en onbewuste verhoging van de regeldruk.

Vijf 'tekorten' in de literatuur over regeldruk

Uit dit verkennende onderzoek blijkt dat de literatuur wordt gekenmerkt door een sterk 'instrumentalistisch' perspectief. Opvallend is bijvoorbeeld dat in vrijwel alle onderzochte landen aan de wetgever een centrale rol wordt toebedeeld bij de bestrijding van regeldruk. Daarnaast wordt voortdurend gezocht naar nieuwe instrumenten om regeldruk te meten en terug te dringen. In het verlengde hiervan signaleren wij in de internationale literatuur over regeldruk de volgende vijf belangrijke 'tekorten':

- *Historisch tekort*

Veel van de bestudeerde literatuur over regeldruk heeft een a-historisch karakter. Terwijl er in de meeste landen vaak al meerdere dereguleringsoperaties hebben plaatsgevonden, wordt er in de literatuur doorgaans weinig tijd

besteed aan achterom kijken. Belangrijke vragen omtrent de achtergronden en de oorzaken van regelproductie en regelgroei blijven daardoor dikwijls onbeantwoord.

- *Conceptueel tekort*

In de bestudeerde literatuur is nog evenmin sprake van een vergevorderde conceptuele ontwikkeling van het begrip 'regeldruk'. Wat is regeldruk precies? Welke vormen van regeldruk kunnen worden onderscheiden? Hoe hangen deze met elkaar samen? Welke andere concepten kunnen met regeldruk in verband worden gebracht?

- *Politiek tekort*

Vaak wordt in de literatuur de indruk gewekt dat het bij de aanpak van regeldruk om louter technische en 'beleidsneutrale' maatregelen gaat. Een goede analyse van regeldruk vereist echter dat niet alleen naar het aantal regels wordt gekeken, maar ook naar de politieke agenda achter die regels.

- *Empirisch tekort*

Uit de literatuur blijkt dat er weinig empirische gegevens beschikbaar zijn over regeldruk. Voor zover er al wordt verwezen naar empirisch onderzoek, is dat vooral kwantitatief onderzoek gericht op het tellen van het aantal regels of het in kaart brengen van de administratieve lasten die deze met zich brengen. Veel vaker klinkt de oproep om regeldruk te gaan 'meten', dan om regeldruk te 'analyseren' en 'verklaren'.

- *Contextueel tekort*

Dit is de optelsom van de hierboven genoemde tekorten. Veel maatregelen tegen regeldruk worden als het ware vanuit een vacuüm voorgesteld. De meeste bijdragen zijn geschreven vanuit het perspectief van een bepaalde wet, maar niet vanuit het perspectief van degenen die de wet moet uitvoeren en naleven. Hierdoor ligt in het algemeen meer nadruk op de overeenkomsten dan op de verschillen tussen deze rechtssubjecten.

Conclusies

De vier eerder geformuleerde onderzoeksvragen kunnen als volgt worden beantwoord. Er kan worden vastgesteld dat er in de door ons onderzochte landen eigenlijk niet echt duidelijke vergelijkbare (veelomvattende) concepten van het begrip regeldruk bestaan. Het begrip regeldruk valt in de literatuur doorgaans uiteen in een veelheid van nauw verwante deelonderwerpen, zoals: bureaucratisering, Verrechtlichung, regulatory creep, administrative burdens e.d. Daarnaast bestaat er in Nederland, maar zeker ook daarbuiten, aandacht voor bestudering van afzonderlijke (de)reguleringsinstrumenten. Van verdringing van concepten is nog niet of nauwelijks sprake, maar van concurrentie tussen verschillende begrippen of stromingen ook niet.

Er kan onderscheid worden gemaakt in een 'enge' en een 'ruime' benadering van regeldruk. Vanuit het eerste – enge – perspectief kan worden geconcludeerd dat er nauwelijks theoretische uitgangspunten in de literatuur zijn gevonden die expliciet zijn gericht op regeldruk. Dit leidt er onder meer toe dat de conceptuele ontwikkeling van regeldruk nog steeds in de kinderschoenen staat. De belangrijkste uitzondering hierop is de (rechts)economische literatuur. Een 'ruime' benadering van regeldruk is niet zozeer gericht op het fenomeen regeldruk zelf, maar kijkt naar gerelateerde onderwerpen die in of mindere mate van belang zijn bij de bestudering van regeldruk. Vanuit dit – brede – perspectief kunnen uit de bestudeerde internationale literatuur verschillende interessante theoretische aanknopingspunten worden gedestilleerd, die in een mogelijk vervolgonderzoek verder zouden kunnen worden toegespitst op de bestudering van regeldruk.

Een concept dat voor de analyse van de regeldruk relevant is, is het concept van 'legal consciousness'. De voornamelijk Amerikaanse literatuur op dit terrein laat zien welke achtergronden en omstandigheden van belang zijn voor de wijze waarop wet- en regelgeving maatschappelijk wordt beleefd. Deze benadering kan ook een bijdrage leveren aan ons begrip van de beleving van regeldruk. In het wetgevingsonderzoek kunnen we van deze 'legal consciousness'-literatuur op ten minste twee verschillende manieren iets leren. In veel van de bestaande literatuur wordt wel aandacht besteed aan het *object*, maar niet aan het *subject* van regeldruk. Er worden bijvoorbeeld een groot aantal factoren en omstandigheden in kaart gebracht die zouden kunnen bijdragen aan regeldruk (regeldruk door wat?), maar er is nog opvallend weinig oog voor de kenmerken en achtergronden van degenen die deze regeldruk daadwerkelijk ervaren (regeldruk voor wie?). Een eerste belangrijke les uit dit Amerikaanse onderzoek is daarom dat de mate waarin en de wijze waarop burgers en bedrijven regeldruk ervaren, onder meer wordt beïnvloed door hun sociaal-economische kenmerken. De tweede les uit deze literatuur is dat de mate waarin en de wijze waarop burgers regeldruk ervaren ook wordt beïnvloed door hun eigen normatieve ideeën en verwachtingen over het recht.

Aanknopingspunten voor de wetgever

De belangrijkste lessen uit dit onderzoek zijn vertaald in de volgende vier concrete aanknopingspunten voor de wetgever:

- *'Regeldruk' is een analytisch problematisch begrip en daarom – in zijn huidige, ongewijzigde vorm – ongeschikt als evaluatiecriterium.*
- *De subjectieve kanten van regeldruk verdienen serieuze aandacht.*
- *Het wetenschappelijk en beleidsmatig leervermogen kan aanzienlijk worden verbeterd door benaderingen voor het meten en beperken van regeldruk (beter) falsifieerbaar te maken.*
- *Voor toekomstig internationaal vergelijkend onderzoek kan het brede begrip 'regeldruk' het beste worden vertaald naar een aantal kleinere deelonderwerpen.*

Hoofdstuk 1

Inleiding en onderzoeksopzet

1.1 Aanleiding

Eén van de speerpunten uit de nota 'Bruikbare Rechtsorde' is het terugdringen van de regeldruk voor vooral burgers en bedrijven.¹ Uiteraard kan een moderne en complexe internationaal georiënteerde samenleving als de onze niet zonder regels. In de nota wordt echter opgemerkt:

*'Burgers ervaren soms ook overregulering. Hieronder wordt een programma beschreven, dat erop is gericht tot wetgeving te komen, die burgers werkelijk ruimte laat en niet als onredelijk beperkend voor hun handelen wordt ervaren. Daartoe zal onderzocht moeten worden in hoeverre wetgevingscomplexen die tot nu toe vooral uitgaan van gedragsvoorschriften, kunnen worden gewijzigd of vervangen door wetgeving die in de eerste plaats het doel heeft het onderlinge verkeer tussen burgers van een duidelijke en bestendige ordening te voorzien, die hun activiteiten faciliteert, door onzekerheid te reduceren.'*²

In deze nota wordt melding gemaakt van het feit dat opeenvolgende kabinetten zich de laatste 25 tot 30 jaar hebben ingespannen voor deregulering en zelfregulering, maar dat zulks tot op de dag van vandaag niet tot minder 'regeldruk' heeft geleid. Opvallend genoeg wordt dit centrale begrip vervolgens niet gedefinieerd. Tegelijkertijd wordt uit de nota duidelijk dat de idee van regeldruk verschillende dimensies heeft. Zo wordt regeldruk in verband gebracht met de groei van het regelbestand, maar ook met de (administratieve) lasten voor burgers, bedrijven en uitvoeringsorganisaties en de nalevingsbereidheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetten en andere publiekrechtelijke voorschriften. In 'Bruikbare Rechtsorde' wordt bovendien een keur aan oorzaken genoemd voor de toenemende regeldruk, uiteenlopend van de opkomst van nieuwe beleidsterreinen (milieu, biotechnologie, voedselveiligheid), de toegenomen invloed van Europa (o.a. implementatie van EG-richtlijnen) tot en met een eenzijdige nadruk op de verwerking van beginselen van legaliteit en rechtsgelijkheid.

Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie heeft aan het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken van de Universiteit van Tilburg en de Sectie Rechtssociologie van de

1 Zie voor een bespreking van deze nota: R.A.J. van Gestel, *Wie is er tegen een bruikbare rechtsorde?*, *NJB* 2004, p. 1784-1791.

2 *Nota Bruikbare rechtsorde*, TK 2003-2004, 29 278, nr. 9, p. 2.

Rijksuniversiteit Groningen gevraagd om een verkennende internationale literatuurstudie te verrichten naar het fenomeen 'regeldruk'.

Dit rapport doet verslag van de resultaten van dit onderzoek. In dit hoofdstuk zullen eerst een aantal wisselende betekenissen van 'regeldruk' in de publieke discussie worden besproken. Daarna worden de probleemstelling en onderzoeksvragen van deze studie uiteen gezet. Vervolgens zullen de gehanteerde onderzoeks-aanpak- en methoden nader worden toegelicht. Ten slotte zullen de drie perspectieven (of: lenzen) die in deze literatuurstudie centraal staan worden gepresenteerd.

1.2 Wisselende betekenissen van regeldruk

In het politieke debat, discussies in de media en in beschouwingen in de literatuur wordt zeer regelmatig gebruik gemaakt van het begrip 'regeldruk'. Aan dit begrip worden echter veel wisselende betekenissen toegekend. Onderstaand overzicht geeft hiervan een eerste indruk.³

Regeldruk als teken van de verhouding tussen overheid en samenleving

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- de overheid wil alles tot in detail regelen en controleren- de overheid vertrouwt het bedrijfsleven te weinig |
|--|

Regeldruk wordt onder meer gebruikt als verzamelbegrip voor te veel overheidsbemoediging in de meest ruime zin van het woord.

'Alles wordt vooraf met regels dichtgespijkerd, terwijl wij allemaal volwassen mensen zijn die heel goed een eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen. Daar mag je ons op afrekenen, maar veel regelgeving behandelt ons als kleine kinderen: pas op, kijk uit.' (blz. 64)

'Ondernemers moeten kunnen ondernemen. Wetten en regels mogen hen daarbij niet onnodig belemmeren.' (blz. 6)

Regeldruk en bureaucratie

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- er zijn te veel ambtenaren- ambtenaren leven in een papieren werkelijkheid- ambtenaren werken te traag- overheidsdiensten werken langs elkaar heen |
|---|

3 Tenzij anders vermeld, zijn de citaten in deze paragraaf afkomstig uit interviews met ondernemers, ambtenaren en politici in: *Te druk met regels* (Verkenningnota Commissie Stevens). Den Haag, juni 2005.

Op andere plaatsen wordt, onder verwijzing naar regeldruk, vooral kritiek uitgeoefend op de bureaucratie. Ambtenaren maken bijvoorbeeld teveel regels, ze werken te traag en ze hebben te weinig voeling met de praktijk.

“Rule-makers breed rules.” De toeneming van de regeldruk zal stijgen met het aantal regelmakende en –controlerende ambtenaren. Het aantal nieuwe regels stijgt met het aantal regelmakers.’⁴

‘De vaste staf op een afdeling wetgeving moet zijn bestaan rechtvaardigen door steeds nieuwe wetgeving te produceren.’⁵

‘De verschillende overheden zijn te versnipperd. Elke overheidsgeleding kijkt slechts naar zijn eigen regelwinkeltje.’ (blz. 32)

Regeldruk en de nationale wetgever

In veel discussies wordt met regeldruk vooral bedoeld dat de wetgever (‘Den Haag’) teveel en te gedetailleerde regels produceert.

- er zijn te veel wetten
- wetgeving is te gedetailleerd
- wetgeving is onduidelijk
- wetgeving is tegenstrijdig
- wetgeving is vaak te traag

‘We leven in Nederland op dit ogenblik in een wild-west-situatie wat betreft regels. De regelgeving is verworden tot een te grote detaillering.’ (blz. 40)

‘Qua regeldrift lijkt Nederland het vroegere Oost-Europa wel. Daarvan dachten we altijd dat het uitblonk in bureaucratie en staatsbemoeyenis, maar we hebben hier een vergelijkbaar woud aan regelgeving opgetrokken.’⁶

‘Laten we nu eens beginnen met de mentaliteit dat we niet alles in detail hoeven te regelen. Natuurlijk kun je een klein vangnet hebben, maar laat daarboven dan alles los. Als je een BV wilt oprichten was het vroeger zo dat je een bewijs van geen bezwaar kon halen bij je gemeente. Tegenwoordig moet je een aanvraagformulier Verklaring Omtrent het Gedrag Natuurlijke Personen (VOG NP) van het ministerie van justitie invullen. Het zijn 25 ja/nee vragen en een paar open vragen.’ (blz. 22)

4 *Bureaucratisering en overregulering* (Advies van de Raad van Economisch Adviseurs). TK 2004-2005, 30 123, nr. 2, blz. 4.

5 ‘Regels moeten dienend zijn’(interview met prof. L. Stevens), *NRC Handelsblad*, 8 september 2005.

6 ‘Het pad van de ondernemer is geplaveid met regels,’ *NRC Handelsblad*, 8 september 2005.

Regeldruk en de lagere overheid

- vergunningen aanvragen duurt te lang
- elke gemeenten bedenkt zijn eigen, afwijkende, regels
- er is te veel verschil tussen lokale overheden

Soms richt de kritiek op teveel regeldruk zich ook nadrukkelijk op de lagere overheid. Gemeenten willen teveel zelf regelen en er zijn teveel verschillen tussen gemeenten onderling.

'De ministeries maken nu de wet en laten de uitvoering vervolgens over aan gemeenten. Die doen net alsof ze het wiel opnieuw moeten uitvinden. De ruimte die rijksregelgeving ondernemers biedt wordt door lokale ambtenaren, vanwege het zekerheidszoeken en kennisgebrek, volledig dichtgetimmerd.' (blz. 47)

'In Nederland bepaalt elke gemeente zelf wanneer vrachtwagens de supermarkten mogen bevoorraden. Een aantal uren in de ochtend en een aantal uren in de middag. Dan hebben gemeenten ook nog regels over de lengte van de vrachtwagen die de stad ingaat. Dat varieert van acht tot veertien meter. TNO heeft berekend dat het onze sector 107 miljoen euro per jaar oplevert als de venstertijdenregels en vrachtwagenrestricties worden opgeheven. Den Haag is doorgeslagen in het delegeren van dit soort regelgeving en gemeenten gaan er maar al te graag mee aan de haal. Ieder zijn eigen koninkrijkje.' (blz. 54)

Regeldruk en de Europese wetgever

- Brussel bemoeit zich met te veel zaken
- Brussel heeft geen oog voor de nationale praktijk
- regels uit Brussel zorgen voor extra nationale regels
- regels uit Brussel zijn onbegrijpelijk en/of onnodig

Regeldruk wordt ook gebruikt als argument tegen te veel en onnodige bemoeienis van 'Brussel'.

'Het "haantje-de-voorste" willen zijn door Europese regels alvast te vertalen naar de Nederlandse situatie, is niet nodig en ongewenst. Het zorgt voor veel extra regeldruk, die achteraf veelal overbodig blijkt.' (blz. 16)

Regeldruk en handhavingsinstanties

- handhavers zijn niet deskundig
- handhavers zijn te streng
- handhavers hebben geen oog voor de goede uitzonderingen
- verschillende handhavers willen verschillende dingen

Naast kritiek op de wetgeving, is de kritiek ook regelmatig gericht aan verschillende handhavingsinstanties. Inspecteurs leggen bijvoorbeeld veel onnodige boetes op, en er valt niet met ze praten.

'Waar we vroeger een vergunning op hoofdlijnen hadden en je kon spreken van "good housekeeping", hebben we nu steeds vaker te maken met toezichthouders die weinig begrijpen van wat ze controleren.' Als er op hun papier staat dat het rood moet zijn en het is roze, dan noteren ze een overtreding. De interpretatieruimte is verdwenen.' (blz. 33)

'Als je pech hebt, krijgt een horeca-ondernemer drie inspecteurs binnen van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). Eentje voor tabak, een voor alcohol en een iemand voor de voedselveiligheid. Soms is het net een inquisitie als zo'n inspecteur komt controleren.' (blz. 46)

Regeldruk en informatiekosten

- administratieve lasten
- bedrijven zijn voortdurend bezig informatie aan te leveren
- het kost (bedrijven) te veel geld om alle nieuwe regels bij te houden
- regels veranderen voortdurend, het kost geld om op de hoogte te blijven

Kritiek op regeldruk is ook vaak kritiek op de kosten die moeten worden gemaakt om allerlei formulieren in te vullen, of op andere eisen om informatie te verstrekken.

'Als informatie van een bedrijf gevraagd wordt, moet de overheid zich eerst afvragen waar dat voor nodig is. Informeer ook of die informatie niet al eerder is verstrekt. Laat het bedrijf weten wat het nut is van het verstrekken van de informatie? Is het nodig om de interne informatie eerst te vertalen naar de overheidsterminologie?' (blz. 57)

'Bedrijfsgegevens aanleveren hoeft toch niet meer op papier. Zorg dat iedere ondernemer op Internet een digitale kluis krijgt. Daarin kan hij informatie aanleveren. Wij krijgen ook ons jaarverslag van de accountant in een PDF-je. Het is helemaal niet zo moeilijk om dat door te sturen naar de Kamer van Koophandel om het te deponeren. Maar dat moet desondanks nog steeds in veelvoud op papier worden aangeleverd.' (blz. 52)

Regeldruk en nalevingskosten

- administratieve lasten
- overbodige regels leiden tot extra kosten
- omdat we met regels bezig zijn, blijft ons werk (en omzet) liggen

De kritiek op teveel regeldruk komt er ook vaak op neer dat bedrijven en instellingen vinden dat ze te veel geld kwijt zijn om alleen aan allerlei regels te moeten voldoen.

'In het Belastingplan 2005 is voorgesteld om de auto van de werknemers fiscaal via de loonadministratie te laten lopen. Dat betekent dat de werkgever de administratie van die lease-auto's moet bijhouden. Dat levert het kabinet 100 miljoen euro op, waarmee het de verlaging van de vennootschapsbelasting gaat bekostigen. Maar over de impact voor het bedrijfsleven – een veelvoud van die kosten – rept niemand.'(blz. 23)

'Het grootste deel van de nalevingskosten die voortkomen uit de Warenwet bestaat uit etiketteringsvoorwaarden. Elke keer moeten de supermarkten opnieuw gegevens op de etiketten vermelden: de bereidingswijze, houdbaarheidsdatum, ingrediënten, etc. Op een flink aantal vermeldingen zit niemand te wachten. Als de klant een paprika koopt van 39 eurocent en hij ziet ook een verpakking van zes paprika's van 1,79 euro, wil de klant dan per se weten wat de prijs per 100 gram is? Wij denken van niet, maar Brussel schrijft een zogenoemde prijs per standaardhoeveelheid voor (PPS).'(blz. 53)

*'Overbodige regeltjes kosten onze leden – ruim honderdvijftig schouwburgen en concertgebouwen – jaarlijks miljoenen euro.'*⁷

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het begrip 'regeldruk' is overal en nergens, zo blijkt uit het overzicht in paragraaf 1.2. Het duikt op veel verschillende plaatsen op in wisselende betekenissen, maar er bestaat nog bijna nergens overeenstemming over de juiste definitie en invulling van regeldruk. Tegen deze achtergrond is de doelstelling van deze verkennende studie: het in kaart brengen van de wijze waarop 'regeldruk' in de internationale literatuur wordt gebruikt om op die manier ons inzicht in regeldruk te vergroten en een bijdrage te leveren aan de praktische toepasbaarheid ervan.

De centrale probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze wordt regeldruk (of vergelijkbare concepten) in diverse disciplines omschreven en wat is bekend over de oorzaken en (neven)effecten ervan?

Wij hebben deze probleemstelling, op grond van de startnotitie van het WODC, opgedeeld in de volgende onderzoeksvragen:

7 Aangehaald in: NRC, 8 september 2005.

- Welke concepten en definities van regeldruk worden in de literatuur onderscheiden? Overlappen deze elkaar, vullen ze elkaar aan of verdringen ze juist elkaar?
- Welke theoretische uitgangspunten zijn van belang bij de invulling van het begrip regeldruk?
- In hoeverre bestaan er op het fenomeen 'regeldruk' gelijkende concepten en wat kunnen we daar in het wetgevingsonderzoek van leren?
- Welke bruikbare handvatten levert dit onderzoek op voor de wetgever?

Andere lopende onderzoeken

Min of meer gelijktijdig met het onderhavige onderzoek zijn elders ook nog verscheidene andere studies naar (deelaspecten van) regeldruk verricht. Zo is aan de Universiteit Twente opdracht gegeven een studie uit te voeren naar de relatie tussen open normen en regeldruk.⁸ Deze studie definieert regeldruk als de kosten die normadressaten maken voor de naleving. De Erasmus Universiteit Rotterdam heeft een onderzoek uitgevoerd naar de relatie tussen enerzijds het creëren van draagvlak voor regelgeving door relevante actoren te betrekken bij het opstellen daarvan, en anderzijds het effect daarvan op de regeldruk (door de vaak gedetailleerde regelgeving die daarvan het resultaat is). Deze studie legt veel nadruk op de rol van de wetgevingsjurist in de onderhandeling met brancheorganisaties en belangenverenigingen, waarbij de veronderstelling is dat 'onderhandelend wetgeven' bijna per definitie tot regel-aanwas leidt, omdat betrokken partijen doorgaans hun eigen belang voorop zullen stellen waardoor onvermijdelijk uitzonderingen op de regel geschapen worden.⁹ Daarnaast is de Raad voor het openbaar bestuur gevraagd te adviseren over de relatie tussen regeldruk en het gelijkheidsbeginsel. Het idee bestaat namelijk dat gedetailleerde uitwerking van regels en de wijze waarop met uitzonderingen wordt omgegaan vaak voortkomt uit dit beginsel.¹⁰ Verder zijn er onlangs door de Rijksuniversiteit Groningen¹¹ en het T.M.C. Asser Instituut¹² onderzoeken uitgevoerd die vooral beoogden om de (kwantitatieve) invloed van de Europese wetgeving op onze nationale regelgeving in kaart te brengen. Ook de Raad van Economisch Adviseurs (REA) heeft onlangs een advies uitgebracht aan de regering met betrekking tot de relatie tussen bureaucrativering en overregulering.¹³ Hierbij komt de Raad tot het advies

8 B.R. Dorbeck-Jung, M.J. Oude Vrielink-van Heffen & G.H. Reussing, *Open normen en regeldruk – Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg*. Enschede, december 2005.

9 W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, *Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet*. Rotterdam 2006.

10 Raad voor het openbaar bestuur, *Vershil moet er zijn: Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*. Den Haag 2006.

11 P.O. de Jong en M. Herweijer, *Alle regels tellen. De ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriele regelingen in Nederland*. Den Haag 2005.

12 Zie voor een verslag van dit onderzoek M.A.P. Bovens en K. Yesilkagit, De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgeving, *NJB* 2005/10, p. 520-529.

13 *Bureaucrativering en overregulering* (Advies van de Raad van Economisch Adviseurs). TK 2004-2005, 30 123, nr. 2.

dat wetgeving waarvan de kosten hoger zijn dan baten moet worden afgeschaft. Zij doen bovendien drie aanbevelingen: de minister-president moet verantwoordelijk worden gemaakt voor deregulering, ieder voorstel voor nieuwe wetgeving moet gepaard gaan met een meer dan evenredige afschaffing van bestaande regels en iedere nieuwe wet moet worden voorzien van een horizonbepaling, waardoor de geldigheidsduur beperkt wordt. Ten slotte kunnen ook nog genoemd worden de verkenningsnotitie van de Commissie Stevens¹⁴, de Nulmeting administratieve lasten voor burgers¹⁵, en de notitie 'In regels gevangen' van een werkgroep van de ministeries van Justitie, Financiën, Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.¹⁶

Waar dat wenselijk en mogelijk was, is met het hierboven genoemde onderzoek rekening gehouden bij het ontwerp van de onderhavige studie.

1.4 Onderzoeksopzet

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van een onderzoeksopzet die bestaat uit de volgende vijf fasen:

Fase 1: Quick-scan literatuur

De eerste fase in het onderzoek bestond uit een oriënterend onderzoek van de literatuur (een zgn. 'quick-scan'). Op basis hiervan werd duidelijk welke literatuur beschikbaar was en naar welke literatuur nog actief moest worden gezocht. Bovendien konden we op basis van deze eerste verkenning drie zogenaamde 'onderzoekslenzen' ontwerpen, aan de hand waarvan de rest van het onderzoek konden inrichten. De gekozen 'lenzen' zullen in de volgende paragraaf worden toegelicht.

Fase 2: Gegevensverzameling

Vervolgens is langs verschillende wegen relevante literatuur voor dit onderzoek verzameld en gedocumenteerd:

- Onderzoek documentalist en onderzoeksassistent

Op basis van een reeks gerichte vragen van de onderzoekers heeft een ervaren documentalist van de Universiteit van Tilburg, in samenwerking met een onderzoeksassistent, door middel van verschillende elektronische zoeksystemen zoveel mogelijk relevante literatuur verzameld.

14 *Te druk met regels* (Verkenningsnota Commissie Stevens). Den Haag, juni 2005.

15 P.M.H.H.M. Bex e.a., *Nulmeting AL Burgers Ministerie van Justitie* (Sira Consulting). Nieuwegein 2005.

16 *In regels gevangen? Een verkenning van mogelijke oorzaken van regeldruk*. Den Haag, februari 2006.

- Adviezen internationaal netwerk

Om in relatief korte tijd, en tegen geringe kosten, de internationale literatuur op het terrein van regeldruk en vergelijkbare concepten te kunnen ontsluiten, hebben wij bovendien gerichte adviezen ingewonnen bij een aantal experts. Aan hen is gevraagd ons op het spoor te zetten van relevante literatuur in hun land, of ons door te verwijzen naar collega-onderzoekers die deskundig zijn op het terrein van regeldruk. Er is dankbaar gebruik gemaakt van de adviezen van de volgende personen:

- *Robert A. Kagan*, Professor of Law and Political Science, University of California, Berkeley.
- *Bronwen Morgan*, Professor of Socio-Legal Studies, University of Bristol.
- *Colin Scott*, Professor of EU Regulation and Governance, University College Dublin.
- *Lorne Sossin*, Professor of Constitutional and Administrative Law, University of Toronto.
- *Robin Creyke*, Professor of Administrative Law, Australian National University, Canberra.

- Databank

Ten slotte is alle verzamelde literatuur door de onderzoeksassistent bewerkt, gerubriceerd en opgeslagen in een speciaal voor dit doel opgezette elektronische databank op het internet, die alleen voor de onderzoekers toegankelijk was.

Fase 3: Selectie

Het was niet mogelijk om alle internationale literatuur op dezelfde intensieve manier te bestuderen. Op basis van de verzamelde bronnen is daarom een nadere selectie gemaakt van landen die in verschillende deelstudies van dit onderzoek centraal staan. Hierbij is gestreefd naar zoveel mogelijk variatie, zowel voor wat betreft de locatie van de te onderzoeken landen als de wijze waarop er in dat land aandacht wordt besteed aan regeldruk. Er is gekozen voor de volgende deelstudies:

- Nederland
- Duitsland
- Groot-Brittannië
- Verenigde Staten
- Europese Unie

Ook in landen als België, Canada en Australië staat regeldruk in de belangstelling. Omdat ons echter is gebleken dat hier veel overlap bestaat met o.a. de Nederlandse, Britse en Amerikaanse literatuur is ervan afgezien om hier aparte deelstudies aan te wijden.

Fase 4: Gerichte analyse

De aldus geselecteerde literatuur is vervolgens onderworpen aan een gerichte analyse. De drie onderzoekslenzen, die eerder waren ontwikkeld op basis van de quick-scan, speelden hierbij een leidende rol. Er is bovendien aandacht besteed aan de kwaliteitsverschillen van de betrokken literatuur. Bij het bestuderen van de internationale literatuur is onder meer aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- Verschillende definities en concepten van regeldruk of vergelijkbare verschijnselen.
- Factoren die bijdragen aan het ontstaan of de toename van regeldruk.
- (Neven)effecten van regeldruk op normadressaten, toezichthouders, handhavers en de wetgever.
- Gehanteerde theoretische uitgangspunten bij de analyse van regeldruk.
- Aanknopingspunten voor de wetgever.

Fase 5: Expertmeeting en verslaglegging

Aan het eind van de onderzoeksfase is een kleinschalige expertmeeting georganiseerd (zie Bijlage). Tijdens deze bijeenkomst zijn de voorlopige uitkomsten van onze literatuurstudie voorgelegd aan een aantal deskundigen. Naar aanleiding hiervan hebben we onze bevindingen op een aantal plaatsen verduidelijkt en gecorrigeerd. Vervolgens is een conceptrapport opgesteld dat met de begeleidingscommissie is besproken. Ten slotte is het eindrapport afgerond.

1.5 Drie lenzen voor een verkennende literatuurstudie

Op basis van een eerste 'quick-scan' van de bestaande literatuur hebben wij in veel bestaande studies naar regeldruk drie witte plekken geconstateerd: 1) er wordt nauwelijks systematisch aandacht besteed aan ervaringen in het buitenland; 2) er is veelal sprake van een strikt mono-disciplinair perspectief dat kan leiden tot blikvernaauwing; en 3) er wordt veelal geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen geobjectiveerde en gepercipieerde regeldruk.¹⁷ Op

¹⁷ Met geobjectiveerde regeldruk bedoelen we toename van de invloed van regels gemeten aan de hand van duidelijk meetbare en in brede kring als relevant geaccepteerde criteria, zoals: de hoeveelheid regels, het aantal onderlinge verwijzingen tussen regels, beperking van de keuze- en handelingsvrijheid als gevolg van een toenemende gedetailleerdheid of bijvoorbeeld de groei van het aantal uit regels voortvloeiende informatieverplichtingen. Ook deze geobjectiveerde regeldruk heeft iets subjectiefs, omdat de keuze voor een be-

basis hiervan hebben wij drie onderzoeksperspectieven – of: lenzen – ontwikkeld waarmee wij de internationale literatuur over regeldruk hebben bestudeerd.

Lens I: Regeldruk vanuit een internationaal perspectief

Nederland is geen eiland en overregulering is allerminst een louter nationaal probleem. Misschien geldt voor Europese regelgeving in dat kader nog wel sterker dan voor Nederlandse wetgeving dat deze een negatief imago heeft. In veel lidstaten (over)heerst een beeld dat de Europese Unie leidt aan ‘legisferitis’.

Opvallend daarbij is dat waar het gaat om de aard en omvang van het Europese wetgevingsbestand, de feiten – met name in de media – niet altijd serieus genomen worden. De Europese Commissie heeft zelfs een speciale internetpagina in het leven geroepen onder het kopje: ‘Get your facts straight’.¹⁸ Deze pagina bevat tal van – vaak grappige – voorbeelden met misverstanden over Europese regelgeving.¹⁹ Zo ontkracht de Commissie bijvoorbeeld berichten in de Britse pers dat ambulancevoertuigen op grond van Europese regels niet langer een witte kleur zouden mogen bezitten.²⁰ Los van de feiten, is het natuurlijk een interessante vraag hoe de negatieve beeldvorming rond de totstandkoming van Europese regels te verklaren valt. Hier is kennelijk ook de perceptie van burgers en daarmee de communicatie van groot belang.

Ook op Europees niveau zijn er in het verleden allerlei dereguleringsinitiatieven geweest. De behaalde resultaten zijn vaak echter niet duidelijk. De discussie hierover is bovendien vaak slechts vanuit één bepaalde invalshoek gevoerd, zoals terugdringing van administratieve lasten voor het bedrijfsleven (denk aan de operaties SLIM en BEST) of een herijking van de politieke verhoudingen tussen de bevoegdheden van de Unie en de lidstaten waar het gaat om de totstandkoming van regelgeving (denk aan het protocol bij het Verdrag van Amsterdam over de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel).²¹ Ook op dit punt lijkt evenwel van belang dat weinig transparant is wat deze initiatieven concreet hebben opgeleverd.

Voor wat betreft de internationale context heeft de OESO al vele jaren allerlei ‘impact studies’ verricht met betrekking tot de resultaten van deregulerings-

paalde specifieke invalshoek mede bepaald wordt door bepaalde persoonlijke voorkeuren of aannames. Het zou in dat opzichte beter zijn om te spreken over ‘geobjectiveerde subjectieve regeldruk’.

18 http://europa.eu.int/comm/dgs/press_communication/facts/index_en.htm.

19 Zie ook R.A.J. van Gestel, Beter en minder wetgeven in Europa, *RegelMaat* 2005/3, themanummer Europese wetgevingskwaliteit.

20 Het bericht ‘Ambulances must turn yellow for Europe’ is afkomstig uit de *Daily Mail* van 6 maart 2002.

21 Verdrag van Amsterdam, Pb C 340 van 10 november 1997. Zie <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/nl/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0105010010>

initiatieven in een groot aantal landen.²² Daarnaast kennen veel landen, evenals Nederland, beleidsprogramma's en/of instituties die zich bezighouden met het verzamelen van kennis over het nut en de noodzaak van vermindering en vereenvoudiging van regelgeving. We noemen hier bij wijze van voorbeeld slechts de kenniscel wetsmatiging van de Vlaamse overheid.²³

Vanuit wetenschappelijke kringen bestaan er daarnaast binnen allerlei verschillende disciplines variërend van de beleidswetenschappen tot en met de snel uitdijende wereld van 'law and economics' ideeën over regelgroei en regeldruk. Deze literatuur heeft veel voor- en nadelen van het gebruik van concrete regels en open normen in kaart gebracht, en heeft ook tot criteria geleid, zoals het gebruik maken van 'economies of scale' bij regulering van vaak voorkomende gevallen. De laatste jaren vindt deze literatuur toepassing in verschillende velden, zoals de regels voor accounting en voor het milieu.

Tot op heden bestaat er in het Nederlandse wetgevingsbeleid geen scherp (totaal)beeld van mogelijk interessante inzichten met betrekking tot de conceptualisering van het fenomeen regeldruk in andere landen.

Wij kijken in dit onderzoek naar regeldruk (en vergelijkbare concepten) daarom ook nadrukkelijk naar de buitenlandse literatuur en naar de ervaringen met dereguleringsoperaties in andere landen.

Wat kunnen wij daarvan leren en op welk punten loopt de kennis in Nederland aangaande mogelijkheden tot vermindering van regeldruk achter bij die in het buitenland?

Lens II: Regeldruk vanuit een multidisciplinair perspectief

Met blikvernauwing bedoelen wij dat doorgaans slechts vanuit één wetenschappelijk perspectief, of één rationaliteit²⁴, naar het object van onderzoek (regeldruk) wordt gekeken. Zo wordt in een (rechts)economische benadering sterk de nadruk gelegd op de kosten en baten van wetgeving om te beoordelen of er sprake is van overregulering, terwijl vanuit een juridisch perspectief de 'kostprijs' van regels juist helemaal niet doorslaggevend is, omdat dit criterium geen rechtvaardigheidsmotief behelst. Vanuit een strikt intern juridisch perspectief valt er overigens ook niet zo veel te zeggen over de vraag op welk moment er sprake is van overregulering. Vanuit een intern-juridisch gezichtspunt zijn immers de hoeveelheid regels en – in mindere mate – het type regels veelal een gegeven.

²² Zie de lijst met landenrapporten op http://www.oecd.org/countrylist/0,2578,en_2649_-37421_1794487_1_1_1_37421,00.html.

²³ <http://www.wetsmatiging.be/home/index.cfm>.

²⁴ Vgl. I.Th.M. Snellen, *Boeiend en geboeid: ambivalenties en ambities in de bestuurskunde* (oratie Tilburg), Alphen aan den Rijn 1987.

Ook de invloed van de Europese wetgeving op de nationale regelgeving kan men door heel verschillende brillen bezien, zoals de discussie tussen Bovens/Yesilkagit en Van Schendelen duidelijk maakt. Eerstgenoemde onderzoekers hebben vanuit een bestuurskundige invalshoek onderzocht wat de kwantitatieve invloed van met name Europese richtlijnen is op het Nederlandse wetgevingsbestand, terwijl Van Schendelen hen daarop vanuit zijn politicologische achtergrond heeft aangevallen omdat een percentage volgens hem als zodanig weinig zegt over de vraag of er teveel of te weinig Europese regels zijn. Daarvoor zou veel meer naar het doel en het gewicht van de verschillende communautaire normen moeten worden gekeken.

Eén invalshoek die tot dusver nog opvallend onderbelicht is gebleven, is een sociaal-wetenschappelijk perspectief op regeldruk. Vanuit deze rationaliteit is bijvoorbeeld een voorwaarde voor het bereiken van overheidsdoeleinden dat men kan beschikken over passende beleids- en handelingstheorieën, gebaseerd op ervaringskennis en empirisch onderzoek naar het gedrag van burgers, bedrijven en bureaucratische organisaties. In deze sfeer is bijvoorbeeld het zoeken naar nalevingsindicatoren van belang: om welke redenen leven wij sommige regels (niet) na? Dergelijk onderzoek kan namelijk relevante informatie opleveren over de vraag welke regels door de burger als zinvol of juist als overbodig worden ervaren.

Kenmerkend voor al deze verschillende rationaliteiten is dat ze elkaar proberen te verdringen. Motieven die politiek gezien als rationeel worden ervaren – bijvoorbeeld een wettelijke regel maken vanwege de symboolfunctie die deze kan vervullen – worden binnen een andere levenssfeer vaak als irrationeel ervaren. Snellen heeft echter opgemerkt dat de verschillende beleidsrationaliteiten wel betekenis voor elkaar kunnen hebben als randvoorwaarde, waardoor het voor de wetenschapper van belang is de ruilrelaties in het oog te houden. Wanneer men er bijvoorbeeld achter wil komen waarom er vanuit een politieke rationaliteit soms regels worden gemaakt waarvan bij voorbaat uit sociaal wetenschappelijk oogpunt betwijfeld kan worden of deze nageleefd zullen worden, is het zinvol om te zoeken naar de achterliggende processen waardoor de regelproductie wordt aangedreven.

Onze literatuurstudie naar regeldruk (en vergelijkbare concepten) heeft daarom een duidelijk multidisciplinair karakter.

Wij willen niet een dieptestudie verrichten vanuit één centraal gezichtspunt, maar juist in kaart brengen wat vanuit een multidisciplinair perspectief belangrijke gezichtspunten zijn die uit eerder onderzoek naar voren komen.

Lens III: Regeldruk vanuit een objectief én subjectief perspectief

Een internationale en multidisciplinaire invalshoek is onmisbaar wanneer men door middel van de literatuurstudie ook inzicht wil krijgen in, wat door

het onderzoek van ECORYS-NEI, Regeldruk voor OCW-instellingen, treffend 'gepercipieerde regeldruk' is genoemd. Het gaat er daarbij o.a. om in hoeverre de normadressaten van een regel daarvan naar hun gevoel (onnodige) hinder ondervinden.

Hierbij is het bijvoorbeeld belangrijk om niet bij voorbaat een causaal verband te veronderstellen tussen de overschakeling van een gedetailleerde wettelijke norm naar een meer open norm en de afname van de hoeveelheid regeldruk. In dat geval zouden namelijk verschuivingen in kosten die het gevolg kunnen zijn van het feit dat de wettelijke open norm in de praktijk toch weer nader ingevuld wordt door regels of afspraken vanuit brancheorganisaties e.d. (lees: zelfregulering) niet worden meegenomen. De regeldruk die wordt veroorzaakt door buitenwettelijke regels zou dan buiten het bestek van het onderzoek vallen. Of er sprake is van een wettelijke norm of een norm die geen officiële juridische status heeft, zal echter voor de geadresseerde niet altijd even duidelijk noch relevant zijn.

Iets anders is dat het voor de nalevingsbereidheid wel degelijk kan uitmaken in hoeverre gedragsregels aansluiten bij gewoonten en gebruiken binnen zogeheten 'semi-autonome sociale velden'. Anders gezegd: hoe verhoudt wetgeving zich tot informele gedragsregels en gebruiken die gelden binnen een bepaalde sector of branche? Sluiten wetgeving en zelfregulering op elkaar aan of is er juist sprake van strijdigheid? Zo hebben we kunnen vaststellen dat loslaten van het bestaande stelsel van vergunningen voor taxibedrijven en het dereguleren van tarieven met het oog op het bevorderen van de onderlinge prijsconcurrentie in de praktijk stuit op allerlei krachtige informele regels binnen de sector (op Schiphol wachten de taxi's netjes op hun beurt om geen moeilijkheden te krijgen met collega's). Een vergelijkbaar verschijnsel is ook waar te nemen na de introductie van strenge Europese anti-kartelwetgeving in de Nederlandse bouwwereld.²⁵ Kortom, de wetgever die daadwerkelijk invloed wenst te hebben op de maatschappelijke werkvloer zal zorgvuldig aandacht moeten schenken aan de opvattingen en normen die gelden binnen lokale semi-autonome sociale velden.²⁶ Deze kunnen namelijk zowel een belemmering vormen voor doorwerking van wettelijke regels alsook voor de mate waarin regels als 'drukkend' worden ervaren.

Omgekeerd zal gelden dat wanneer wettelijke normen beter aansluiten bij de belevingswereld van burgers en bedrijven, ze een grotere kans hebben om door hen geïnternaliseerd te worden. Dat is bijvoorbeeld het centrale vertrekpunt in bestaande theorieën over communicatieve wetgeving, waarbij de wet-

25 M. Hertogh, Van naleving naar beleving van recht: bouwwereld en bouwfraude vanuit een rechtssociologisch perspectief, in: T. Barkhuysen et al. (red.), *Recht Realiseren: Bijdragen rond het thema adequate naleving van regels*. Leiden 2005, p. 51-68.

26 J. Griffiths, Rechtssociologische theorie en de kwaliteit van wetgeving, in: P.W. Brouwer e.a. (red.), *Drie dimensies van recht: rechtstheorie, rechtsgeleerdheid en rechtspraktijk*. Den Haag 1999.

gever kiest voor open normen om daarmee primair een mentaliteitsverandering te bewerkstelligen die uiteindelijk moet leiden tot een gedragsverandering. De idee daarachter is dat dit het beste kan geschieden door te opteren voor het vastleggen van aspiratieve normen in de wet, welke door middel van processen van overleg en overtuiging tussen overheden en rechtsgenoten in de praktijk nader worden ingevuld. Of dit uiteindelijk kwantitatief tot meer of minder regels leidt is daarbij niet zo belangrijk, maar wel of het eindresultaat door de rechtsgemeenschap wordt gedragen.²⁷ Naarmate het draagvlak voor de regels groter is mag worden aangenomen dat in elk geval subjectieve elementen van regeldruk zich minder sterk zullen doen gevoelen.

Wij besteden in dit onderzoek, naast de objectieve regeldruk (regels tellen), daarom ook nadrukkelijk aandacht aan de gepercipieerde regeldruk.

1.6 De inhoud van dit rapport

In hoofdstuk 2 van dit rapport zullen de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse wetenschappelijke- en beleidsliteratuur over regeldruk worden besproken. Daarna staat de internationale literatuur centraal, met deelstudies over Duitsland (hoofdstuk 3), Groot-Brittannië (hoofdstuk 4), de Verenigde Staten (hoofdstuk 5) en de Europese Unie (hoofdstuk 6). In hoofdstuk 7 zullen, ten slotte, de belangrijkste conclusies van dit literatuuronderzoek worden gepresenteerd en zullen deze conclusies worden vertaald naar aanknopingspunten voor de wetgever.

²⁷ Zie uitgebreider B. van Klink en W. Witteveen (red.), *De overtuigende wetgever*, Deventer 2000.

Hoofdstuk 2

Regeldruk in Nederland

2.1 Regeldruk geen nieuw probleem

Klachten over “regeldruk”, “normenvloed” en “overregulering” zijn van alle tijden. Reeds in de 15 eeuw verzuchtte de beroemde Florentijnse architect Leon Baptista Alberti:

‘Niet meer dan tien geboden, door Mozes afgekondigd, hielden het gehele Joodse volk honderden jaren in godsorees, in oefening der deugdzaamheid, rechtvaardigheid en vaderlandsliefde. De Romeinen hadden, om hun republiek uit te bouwen en het gehele rijk te beschermen, genoeg aan twaalf uiterst korte tafels. Wij hebben zestig planken vol met wetten, en elke dag produceren we nieuwe verordeningen.’²⁸

Dit citaat relativeert de – wellicht bij sommigen bestaande – gedachte dat het debat over regeldruk, dat mede naar aanleiding van de notitie van het ministerie van Justitie over de “Bruikbare rechtsorde” is opgelaaid, tamelijk nieuw is. Ook mag uit het citaat niet worden afgeleid dat het wetenschappelijke debat over de gevolgen van juridisering en regelverdichting louter in cirkels ronddraait. Sinds het begin van onze jaartelling is er in de aard en omvang van de regelproductie – en het denken daarover – wel degelijk heel wat veranderd. Zo kenden het Romeinse recht en het intergentiele recht een voortdurende spanning tussen codificatie van recht in wetboeken, om op belangrijke thema’s rechtseenheid in het gehele rijk tot stand te brengen (*ius gentium*), en pleidooien voor rechtspluralisme, gewoonterecht en groepsrecht met het oog op het ontwikkelen van regels die dicht bij de burger staan.²⁹

Binnen onze huidige samenleving spelen groepsrecht en personele rechtskringen niet meer een dergelijke prominente rol.³⁰ Het statelijke en supranationale recht (EU-wetgeving, internationale verdragen) heeft echter juist een hoge vlucht genomen. Verder waren veel sociaal-economische ordeningsregels tot aan de Franse revolutie bijvoorbeeld nog afkomstig van allerlei ambachtsgilden.³¹ Daarna zijn deze regels in hoog tempo verstatelijkt.³²

28 Gevonden en uit het Duits vertaald bij P. Noll, *Der Mensch und die Gesetze*, uit: P. Noll, *Gedanken über Unruhe und Ordnung*, Zürich 1985, p. 166.

29 F.H. van der Burg, *Regelgeving en bestuur*, Zwolle 1993, p. 19.

30 Daarmee is niet gezegd dat de rol van het groepsrecht geheel is uitgespeeld. Denk slechts aan het verenigingstuchtrecht.

31 Rond 1791 zijn de meeste ambachtsgilden afgeschaft met het oog op de bevordering van de vrijhandel. Zie S. Schama, *Kroniek van de Franse revolutie*, Olympus 1989, p. 522.

32 De ambachtsgilden worden wel beschouwd als de private voorlopers van de huidige publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Zie J.Ph. De Monté Verloren, een herleving van de

Meer in het algemeen zien we na de Tweede Wereldoorlog in Nederland, maar ook in de rest van Europa, een exponentiële groei van het aantal staatstaken. Deze groei is niet alleen het gevolg van autonome sociale, economische, technologische en demografische ontwikkelingen. De opkomst van bijvoorbeeld sociale grondrechten, en de codificatie daarvan in onze eigen Grondwet van 1983, vormt tevens een weerslag van het feit dat door de burger van de overheid in de verzorgingsstaat op steeds meer terreinen intensiever ingrijpen werd verwacht. Het proces van verstatelijking van allerlei vormen van zorg (welzijnszorg, gezondheidszorg, milieuzorg etc.) werd mede gevoed door een vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw sterk gegroeid geloof in de maakbaarheid van onze samenleving.

2.2 Van codificatie naar modificatie

In het denken over wetgeving als voertuig voor maatschappelijke verandering en gereedschap voor “social engineering” doen zich in het laatste kwart van de twintigste eeuw grote veranderingen voor.

In het Nederlandse denken over wetgeving vormt het beroemde opstel van Koopmans uit 1970 een belangrijk referentiepunt. Hij signaleert in dat jaar in het jubileumboek ter ere van het honderdjarige bestaan van de Nederlandse Juristenvereniging een algemene verandering in de aard van de wetgevende activiteiten. Tot ongeveer een eeuw geleden zou, aldus Koopmans, de arbeid van de wetgever nog vooral in het teken hebben gestaan van:

‘het vastleggen van regels die hij elders “vorgefunden” heeft: gewoonterecht, zede, fatsoensregels, algemeen aanvaarde ethische beginselen of wat dan ook.’³³

Het laatste driekwart van deze eeuw zou de wetgever de wet steeds meer zijn gaan gebruiken om vorm te geven aan veranderingen in de samenleving.³⁴ Hij streeft niet meer primair naar *codificatie* maar naar *modificatie*, zo luidde de analyse van Koopmans, die zich overigens realiseerde de complexe werkelijkheid daarmee wel nogal sterk te schematiseren.³⁵

gilden in moderne vorm, in: A.G.G. de Groot e.a. (red.), *Recht als instrument van behoud en verandering*, opstellen aangeboden aan Prof. mr. J.J.M. van der Ven, Deventer 1972.

33 T. Koopmans, De rol van de wetgever, in: *Honderd jaar rechtsleven*, Jubileumboek Nederlandse Juristen Vereniging, Zwolle 1970, p. 1.

34 Zie ook C.J.M. Schuyt, *Ongeregelde heden: naar een theorie van wetgeving in de verzorgingsstaat*, Alphen aan den Rijn 1982, p. 16-17.

35 Idem, p. 3. Onder andere Van der Vlies heeft het onderscheid codificatie modificatie gerelativeerd. Zij wijst er terecht op dat in de vorige eeuw de maatschappij zelf ook al tekenen van verandering vertoonde, zodat wellicht ook de samenleving de wetgever heeft beïnvloed. Daarnaast acht zij het mogelijk dat de wetgever modificeerde, terwijl hij dacht te codificeren, omdat het gewoonterecht niet duidelijk en eenvormig was. Bij codificatie zou bovendien de grens tussen de rechtsregel zoals die wordt gevolgd, en zoals hij behoort te worden gevolgd, dun zijn, doordat de rechtsopvattingen divergeren. Zie I.C. van der Vlies, *Handboek wetgeving*, Zwolle 1987, p. 7-9.

In Nederland lijkt de publicatie van Koopmans het startsein voor een kritische herbezinning op de betekenis van wetgeving als beleidsinstrument binnen de “interveniërende staat”. Geelhoed plaatst de discussie over de rol van wetgeving in een bredere context van veranderingen in de aard van het overheids-optreden. In zijn ogen zou ten tijde van de negentiende-eeuwse samenleving de nadruk in het optreden van de wetgever vooral op ordening gelegen: het binden van de overheid aan (grond)wettelijke normen en het scheppen van normatieve randvoorwaarden waarbinnen burgers onderling hun doeleinden kunnen nastreven. Met de opkomst van de verzorgingsstaat zou de wet daarentegen, mede onder druk van belangengroepen, steeds vaker worden gebruikt als voertuig van maatschappelijke emancipatie van in sociaal opzicht achtergestelde bevolkingsgroepen en ter waarborging van de bestaanszekerheid en het sociale en culturele welzijn van de burger: de presterende functie. Vanaf de jaren zestig ziet Geelhoed de wetgever ook steeds vaker als arbiter optreden bij conflicterende en divergerende belangen tussen bijvoorbeeld werkgevers en werknemers op het terrein van arbeidsomstandigheden en sociale zekerheid.³⁶

Al met al is de sturende functie van wetgeving steeds meer de boventoon gaan voeren. In Weberiaanse termen kan worden gesteld dat de “Zweckrationalität” van wetgeving (de doelgerichtheid) de “Wertrationalität” (waarborgfunctie) soms dreigde te verdringen.³⁷ Met het oog daarop waarschuwde oud-minister van Justitie C.H.F. Polak in 1976 in een spraakmakende rede voor het in gevaar komen van de Nederlandse rechtsstaat als gevolg van de groeiende problemen in de rechtsvorming door middel van wetgeving. Hij stelde o.a.:

‘de wetten worden onoverzichtelijk en tegenstrijdig, de vergunningstelsels stapelen zich op, de wetshandhaving wordt grilliger en zwakker, ten aanzien van vele taken van omvangrijke overheidszorg ontbreken vaste regels.’³⁸

Deze rede heeft mede geleid tot een aantal reddingsacties, waarbij (sturende) wetgeving zowel de rol van “dader” als “slachtoffer” vervulde. In retrospectief is daarbij met name de dereguleringsoperatie in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw een belangrijke wegbereider geweest voor het tegenwoordige denken over allerlei alternatieven voor en wetgeving, zoals de introductie van allerlei vormen van publiek-private samenwerking, het gebruik van conventanten en de inzet van certificeringssystemen bij de borging van publieke belangen.

36 Vgl. L.A. Geelhoed, Democratie en economische orde in de verzorgingsstaat, in: P. VerLoren van Themaat (red.), *Bedrijven in moeilijkheden*, Zwolle 1982.

37 U. Rosenthal, Wetgeving in beweging: dominante beelden, in I.C. van der Vlies e.a., *Wetgeving in beweging*, Verslag van de landelijke Bestuurskundedag, Zwolle 1991, p. 20.

38 C.H.F. Polak, Hulp voor de wetgever, *NJB* 1976, p. 911.

2.3 De eerste dereguleringsgolf: ontregeling

De dereguleringsoperatie in het begin van de jaren tachtig van de 20^e eeuw, onder leiding van L.A. Geelhoed, maakt deel uit van een zestal grote operaties die moesten zorgen voor vermindering van beleidslasten en verbetering van bestuurlijke doelmatigheid: reorganisatie van de rijksdienst, decentralisatie en privatisering van overheidstaken, afslanking van het overheidsapparaat en heroverweging van overheidsuitgaven en overheidstaken.³⁹

Mede onder invloed van een economische recessie stond deregulering in ons land aanvankelijk sterk in het teken van “ontregeling” oftewel vermindering en vereenvoudiging van regelgeving. Vooral vanuit macro-economische overwegingen werd, mede geïnspireerd door ideeën van Amerikaanse aanbod-economen als M. Friedman, gepleit voor het drastisch verminderen van het aantal wetten en regels.⁴⁰ Dit vooral met het oog op het wegnemen van economische belemmeringen voor het bedrijfsleven, maar ook om te zorgen voor lastenverlichting bij de overheid.⁴¹

Wetgeving kreeg in deze periode een sterk negatieve bijklank. Termen als “Normenflut” en “Erlaßschwemme” werden gebruikt om de bedreiging van regelgeving voor het functioneren van de samenleving te schetsen.⁴² De verzorgingsstaat zou mede als gevolg van te ver doorgevoerde democratische besluitvorming en bureaucratisering, met ellenlange procedures, te log en gecompliceerd zijn geworden. Sommigen gebruikten voor de staat zelfs de metafoer van een zieke patiënt die, als gevolg van het meevoeren van te veel bagage, leed aan “elefantiasis” of “legisferitis”.⁴³ Opvallend is wanneer men terugblijkt op deze dereguleringsoperatie, er eigenlijk nooit een fundamenteel debat is gevoerd over de vraag: wanneer zijn, welke regels, nu precies voor wie overbodig belemmerend?

39 F.K.M. van Nispen en D.P. Noordhoek (red.), *De grote operaties*, Deventer 1986.

40 Friedman beweerde in een geruchtmakend artikel dat economische en politieke vrijheid sterk met elkaar verbonden zijn. Wanneer het overheidsaandeel in het nationale inkomen van Westerse industrielanden de grens van 60% dreigde te overschrijden zouden de vrijheden van burgers en de democratische rechtsorde gevaar lopen. Vgl. M. Friedman, *The line we dare not cross; the fragility of freedom at 60%*, *Encounter* 1976, p. 8-14. Voor een kritiek vanuit het recht zie: J.J. Vis, *Rechtsstaat en verzorgingsstaat*, Deventer 1978.

41 Zie Deelrapport 31 van de heroverwegingswerkgroep, “Wettelijke voorschriften in verband met de economische ontwikkeling”, TK 1981-1982, 16 625, nr. 39. Vgl. ook J.M. Polak, een tussenbericht over de deregulering, *WPNR* 5662, p. 515, P.J. Slot, *Regelen en ontregelen*, Deventer 1983 en A. Mulder, *Deregulering*, in: J.A.M. van Angeren e.a. (red.), *Kracht van wet*, Zwolle 1984, p. 301 e.v. Laatstgenoemde spreekt van tweesporigheid: vermindering van de lasten in de marktsector en de beheersbaarheid van (lasten van en voor) het overheidsoptreden zelf.

42 F.H. van der Burg, *Regelgeving en bestuur*, Zwolle 1993, p. 88.

43 C.A.J.M. Kortmann, *Elefantiasis, beschouwingen over een zieke staat*, Deventer 1981 en P. de Haan, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, deel 1, derde druk, Deventer 1986, p. 184.

Geconcludeerd kan niettemin worden, dat halverwege de jaren tachtig in brede kring de kritiek werd gedeeld dat er op dat moment sprake was van ernstige 'regelverdichting'. Niet alleen hoeveelheid regels zou te ver zijn toegenomen, maar ook de vervlechting tussen regels (onderlinge verwijzingen), de regelintensiteit (het sturend karakter door beïnvloeding van de handelings- en beslissingsruimte van de burger) en de regelconcreetheid (detaillering en verfijning) zouden sterk zijn gegroeid.⁴⁴

2.4 Kritiek na de eerste dereguleringsgolf

Na een aanvankelijk nogal eenzijdige nadruk op vermindering van regels en "terugtrek van de regelgever", werd al snel algemeen erkend dat veel beleidswetgeving ook gewoon beter op elkaar moest worden afgestemd en veel normstelling eenvoudiger, kenbaarder en bestendiger gemaakt.⁴⁵

Over de vraag of de eerste dereguleringsgolf achteraf geslaagd mag worden genoemd, lijken de meningen tamelijk eensgezind. Geelhoed zelf betreurde het achteraf dat de ratio van het overheidsoptreden niet ten principale ter discussie was gesteld. Bestrijding van regelverdichting zou daardoor teveel het karakter hebben behouden van symptoombestrijding. Zolang aan deregulering de eis van 'beleidsneutraliteit' wordt verbonden zou een tweede dereguleringsoperatie in zijn ogen weinig zin hebben. Wie aan beleidsneutraliteit vasthoudt propageert, volgens Geelhoed, vooral werkverschaffing voor de legislatieve op een wijze die het best te vergelijken valt met: 'het snoeien van braamstruiken met een nagelschaar'.⁴⁶

Ook De Ru heeft kritiek geuit op het door het eerste kabinet Lubbers gevoerde dereguleringsbeleid. Met name een dringend noodzakelijke verbetering van de wetgevingskwaliteit zou niet zijn gerealiseerd. Bovendien zou de ingezette terugtrek van de wetgever te weinig zijn gebruikt voor het bieden van kansen voor en ontplooiing van burgers en bedrijven. Al met al zou deregulering teveel een naar binnen gerichte juridisch-technische toetsing zijn gebleven van voorgenomen wetgeving, waardoor de bestaande wetgeving buiten schot is gebleven en de financieel-economische consequenties van wetgeving zijn onderbelicht. Bij de dereguleringstoets voor nieuwe wetsvoorstellen is, aldus De Ru, te weinig afstand tot de politiek gehouden. Ook zou er te weinig rekening zijn gehouden met beperkende internationale en Europese invloeden op het nationale dereguleringsbeleid.⁴⁷

44 A.F.A. Korsten en W. Derksen, *Uitvoering van overheidsbeleid*, Leiden/Antwerpen, 1986.

45 Zie bijvoorbeeld W. Derksen, Th. G. Drupsteen en W.J. Witteveen (red.), *De terugtrek van regelgevers*, Zwolle 1989.

46 L.A. Geelhoed in Ph. Eijlander e.a. (red.), *Overheid en zelfregulering a.w.*, p. 39.

47 H.J. de Ru, *Deregulering*, in: C.A. de Kam en J. de Haan (red.), *Terugtrekende overheid: Realiteit of Retoriek?*, Schoonhoven 1991, p. 76-97.

Begin jaren negentig vraagt Kortmann hernieuwde politieke aandacht voor de gevaren van overregulering. Zolang burgers zich een te ingewikkeld en ondoorgrondelijk regelcomplex simpelweg niet houden aan de gestelde regels is er volgens hem niet zoveel aan de hand.⁴⁸ Ernstiger vindt Kortmann het dat de overheid zelf haar weg niet meer kan vinden in de huidige wetgeving: 'Wil zij volgens het recht kunnen optreden, en dat moet zij als eerste, dan zal zij in staat moeten zijn consequent en binnen aanvaardbare termijnen recht te doen.'⁴⁹ In feite vestigt Kortmann hier de aandacht op een belangrijke legitimiteitsvraag die achter de problematiek van overregulering schuilt: de overheid verliest geleidelijk aan gezag wanneer zij aan de burger vraagt om naleving van regels die ze zelf niet meer kan overzien en doorgronden.

Wanneer zelfs in het justitiële beleidsplan 'Recht in beweging' wordt gesteld dat⁵⁰, ondanks het dereguleringsbeleid in het verleden, nog te vaak wetten zijn aangenomen die qua helderheid, doelmatigheid en vooral handhaafbaarheid de toets der kritiek niet kunnen doorstaan, lijkt het thema deregulering voorlopig van tafel.⁵¹

2. 5 De tweede ronde: van deregulering naar zelfregulering

Met name na het aantreden van Hirsch Ballin als minister van Justitie verandert het perspectief op de problematiek van regelverdichting en toenemende regel-druk. Onder zijn beleid groeit het besef dat gezocht moet worden naar alternatieven voor en in wetgeving, welke ingebed dienen te worden in een breder wetgevingskwaliteitsbeleid. De term 'zelfregulering' raakt langzaam in zwang.

Al in 1983 spreekt J.M. Polak zijn verbazing uit over het ontbreken van aandacht voor zelfregulering in de dereguleringsdiscussie. Hij wijst dan echter juist op de risico's daarvan door te stellen:

*'Juist nu naast de deregulering ook op de privatisering alle licht valt, zouden we mogen verwachten dat wordt nagegaan of deregulering van overheidsregels tot gevolg heeft dat de regels weer opduiken in privaatrechtelijke vorm (statuten en reglementen van verenigingen en stichtingen, algemene voorwaarden e.d.).'*⁵²

48 De vraag is of deze redenering niet te gemakkelijk is. Het valt immers zeker niet uit te sluiten dat van het op grote schaal niet naleven van regels ook een devaluatie van het kwalitatief wél deugende regelbestand zal uitgaan. Op dit punt komen we in het vervolg van deze studie nog afzonderlijk terug.

49 C.A.J.M. Kortmann, Ontregeling, in: Zorgen om de wetgeving, *NJB-speciaal*, 4 november 1993, p. 1376-1377.

50 Recht in beweging, een beleidsplan voor Justitie in de komende jaren, TK 1990-1991, 21 829, nr. 2, p. 10.

51 Die conclusie trekt de vice-president van de Raad van State Scholten dan ook in zijn inleiding bij het jaarverslag van de Raad over 1993, p. 10.

52 J.M. Polak, Een tussenbericht over de deregulering, *WPNR* 5662, p. 516.

Tot omstreeks het midden van de jaren tachtig verschijnen nochtans slechts enkele (deel)studies over zelfregulering op bijzondere deelterreinen van het recht, zoals het reclamerecht en het consumentenrecht.⁵³ Het rapport van de Commissie Wetgevingsvraagstukken 'Orde in de regelgeving' uit 1985 zwijgt bijvoorbeeld in alle toonaarden over de kansen en risico's van zelfregulering.⁵⁴ Een van de weinigen die daar wel op ingaat is W.J. Slagter. Hij wijst erop dat de grenzen tussen regulering, deregulering en zelfregulering variëren naar onderwerp, tijd en plaats. Wanneer ten aanzien van bepaalde onderwerpen een te grote regeldichtheid bestaat zou deregulering voor de hand liggen, maar wanneer niettemin behoefte blijft bestaan aan naar branche gedifferentieerde regelgeving, zou tot zelfregulering kunnen worden overgegaan. In tijden van laagconjunctuur of van internationale spanningen zou wellicht meer behoefte bestaan aan overheidsregulering en in bepaalde landen zullen meer mogelijkheden bestaan tot deregulering en zelfregulering dan in andere.⁵⁵

Hirsch Ballin komt hiertegen vervolgens in het geweer. Hij waarschuwt er voor zelfregulering niet te zien als tweede keus in verhouding tot deregulering. Door verschuiving in de politieke discussie sinds de rapporten van de commissie Geelhoed in de richting van verbetering van de kwaliteit van wetgeving kan, volgens hem, de beperking van regeldruk niet meer het enige gezichtspunt zijn bij het beoordelen van wetsvoorstellen. Tegelijk benadrukt hij dat het doel van zelfregulering niet wordt bereikt wanneer alleen het niveau van regulering verandert, maar de regels zelf even gedetailleerd en belastend blijven.⁵⁶

Zelfregulering wordt een 'issue'

Erkenning van een potentiële rol voor zelfregulering in het wetgevingsbeleid is eigenlijk voor het eerst serieus aan de orde in het WRR-rapport 'Rechtshandhaving' uit 1988.⁵⁷

53 Vgl. bijvoorbeeld: E.H. Hondius, *Journal of Consumer Policy* 1984, p. 137-156. Zie ook International Chamber of Commerce, Een vergelijkende studie inzake overheidsregulering en zelfregulering als middel tot bescherming van de consument, Den Haag 1984. De eerste dissertatie in Nederland over zelfregulering speelt ook op het terrein van het consumentenrecht. Zie M. van Driel, *Zelfregulering: Hoog opspelen of thuisblijven*, Deventer 1989. Ook in de privacywetgeving/persoonsregistratie heeft zelfregulering relatief vroeg - grofweg vanaf midden jaren zeventig - bekendheid gekregen. Zie B.R. Ziegler-Jung, Elementen van reflexief recht in de WPR?, in: N.J.H. Huls en H.D. Stout (red.), *Reflecties op reflexief recht*, Zwolle 1992.

54 Commissie Wetgevingsvraagstukken, *Orde in de regelgeving*, 's-Gravenhage 1985. Kabinetsstandpunt naar aanleiding het rapport: TK 1986-1987, 20 038, nrs. 1-2.

55 Vgl. W.J. Slagter, *Zelfregulering als basis voor privaatrechtelijk tuchtrecht* in: H.J. Snijders e.a. (red.), *Overheidsrechter gepasseerd, conflictbeslechting buiten de overheidsrechter om*, Arnhem 1988.

56 E.M.H. Hirsch Ballin, Inleiding bij het symposium: Van overheidsregulering naar zelfregulering, *Stcrt.* 1988, 250, ook verschenen in *NJB*, 7 januari 1989, p. 35.

57 WRR-rapport, *Rechtshandhaving*, Den Haag 1988.

Ter verbetering van de rechtshandhaving van kwaliteitsregulering adviseert de raad om de rol van de formele wetgever te versterken ten aanzien van de materiële inhoud van bedoelde wetgeving. De regelgever zou niet langer de middelen moeten vaststellen waarmee de uiteenlopende belangen worden beschermd, maar het beschermingsniveau dat zij in het maatschappelijk verkeer behoren te krijgen. Daarbij pleit de WRR voor een techniek van wettelijk geconditioneerde zelfregulering. De wetgever stelt dan het kader vast voor privaatrechtelijke zelfregulering en rechtshandhaving door belanghebbende partijen. Dat kader zou kunnen variëren naar gelang de aard van de te beschermen belangen, economische gelijkheid van partijen, organisatiegraad en wenselijk beschermingsniveau. De gewone rechter, arbiter of quasi-rechterlijke instantie dient wel het laatste woord te houden, aldus de WRR.⁵⁸

Ook de in 1987, met het oog op de voortzetting en intensivering van een sober en terughoudend wetgevingsbeleid ingestelde Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, propageert een filosofie van zelfregulering die zou moeten doorwerken binnen het algemeen wetgevingsbeleid.⁵⁹ Pas ten tijde van het kabinet Lubbers-Kok wordt zelfregulering daadwerkelijk een belangrijk thema binnen het justitiebeleid.⁶⁰ In de al eerder genoemde nota 'Recht in beweging' wordt het van groot belang geacht voor de rechtsontwikkeling in de jaren negentig dat het recht meer complementair wordt aan het zelfregulerende vermogen van de samenleving. Openheid, netwerkvorming en activering van maatschappelijke participatie bij de totstandkoming, handhaving en toepassing van recht zijn sleutelwoorden binnen het beleidsplan.⁶¹ Een uitzondering wordt gemaakt voor het terrein van het milieu. Volgens de regering is daar reden voor uitbreiding van wetgeving en rechtshandhaving binnen civiel-, bestuurs- en strafrechtelijke kaders, omdat zelfregulering op dit terrein door belangentegengstellingen niet verwacht mag worden.⁶² In retrospectief is dit een opmerkelijk standpunt, aangezien juist op het terrein van het milieubeleid, allerlei vormen van zelfregulering, zoals milieuconvenanten, gedragscodes en bedrijfsinterne milieuzorgsystemen, tot bloei zijn gekomen.⁶³

58 WRR, *Rechtshandhaving* 1988, p. 48-49 en p. 61.

59 TK 1988-1989, 20 800 VI, nr. 13, p. 17.

60 Regeringsverklaring, *Handelingen II* 1989-90, p. 319.

61 *Recht in beweging a.w.*, o.a. p. 3, 20, 21 en 37. Naast zelfregulering spreekt het plan ook over versterking van 'zelfredzaamheid' en conflictbeslechting buiten de overheidsrechter om (bijvoorbeeld p. 19). Anderzijds lijkt deze zelfredzaamheid ook weer als voorbeeld van toenemende normvervaging te worden opgevoerd. Vgl. bijvoorbeeld de verwijzing naar Hulsman als representant van de abolitionistische stroming in het strafrecht (p. 5-6). Rechtssociologische kritiek op de tegenstrijdige cultuurkritiek in de nota geeft P. van Seters, *Beweegt het recht?*, *NJB* 1991, p. 1222-1227.

62 *Idem* p. 16.

63 Zie o.a. R.A.J. van Gestel, *Zelfregulering, milieuzorg en bedrijven*, Den Haag 2000.

Zicht op wetgeving

Hechte verankering in het algemeen wetgevingsbeleid krijgt zelfregulering met het verschijnen van 'Zicht op wetgeving'. Deze nota richtte zich op verbetering van het algemeen wetgevingsbeleid door vergroting van de rechtsstatelijke en bestuurlijke wetgevingskwaliteit.⁶⁴ In de nota wordt erkend dat wetgeving nog te vaak als instrument voor het bereiken van overheidsdoelstellingen wordt aangewend, omdat niet wordt ingezien dat de mogelijkheden voor de overheid om via wetgeving gedragsveranderingen in de samenleving te bewerkstelligen beperkt zijn. Meer dan voorheen wordt in deze nota, naast de veeleisende en calculerende burger, ook de overheidscultuur zelf als oorzaak van regelverdichting en overregulering aangemerkt. In het parlement en ook binnen departementen zou men teveel worden beoordeeld op geproduceerde hoeveelheid beleidsnota's en regelgeving en veel minder op het bereiken van de daaraan ten grondslag liggende doelstellingen.⁶⁵

Omdat wetgeving niet alleen een goede techniek en systematiek vergt, worden in 'Zicht op wetgeving' zes kwaliteitscriteria voor wetgeving geformuleerd:

- rechtmatigheid en verwerkelijking van rechtsbeginselen;
- doeltreffendheid en doelmatigheid;
- subsidiariteit en evenredigheid (ook wel proportionaliteit);
- uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
- onderlinge afstemming;
- eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.⁶⁶

Zelfregulering komt met name aan bod bij subsidiariteit en evenredigheid c.q. proportionaliteit. Benadrukt wordt daar dat overheidssturing praktische en principiële grenzen kent, omdat sectoren in de samenleving maar beperkt en moeizaam doordringbaar zijn door stuursignalen van buiten.⁶⁷ Getracht zou daarom moeten worden om bestaande zelfregulerende mechanismen in de samenleving te ondersteunen, te institutionaliseren en zonodig te beïnvloeden.⁶⁸

Het denken in alternatieven staat in 'Zicht op wetgeving' centraal. Verdedigd wordt dat overheidsorganen niet steeds de belangenafweging, die ten grondslag

64 Zicht op wetgeving, een beleidsplan voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid, gericht op de verbetering van de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit van het overheidsbeleid, TK, 1990-1991, 22 008, nrs. 1-2.

65 *Zicht op wetgeving a.w.*, p. 16-18.

66 Zie ook reeds '*Recht in beweging*' a.w., p.21-22. De Toetsingscommissie gebruikte deze uitgangspunten al eerder als beoordelingskader, zie het Jaarverslag 1989-1990, TK II 1990-91, 21 800 VI, nr. 24, p. 4 e.v.

67 Hier wordt in de nota met name gewezen op het werk van de Duitse rechtsfilosoof Gunter Teubner, die eind jaren tachtig furore maakte met zijn publicaties over "Recht als autopoietisches system".

68 '*Zicht op wetgeving*' a.w., p. 26.

ligt aan wetgeving, volledig zelf te hoeven verrichten.⁶⁹ Niet alle regels – inclusief uitvoering – hoeven steeds van de overheid afkomstig te zijn: ‘De wetgever kan soms volstaan met het geven van een kader en het bieden van de mogelijkheid van controle achteraf.’⁷⁰ Hier zien we in feite een vroege variant op de idee van J.P.H. Donner om het legaliteitsdenken bij te stellen door minder nadruk te leggen op gedetailleerde inhoudelijke normering van bestuursbevoegdheden, maar juist meer op verantwoording achteraf.

Kritiek op ‘Zicht op Wetgeving’

De onder Hirsch Ballin ontwikkelde ideeën over zelfregulering zijn ook op tegenspraak gestuit.⁷¹ J.M. Polak kritiseerde bijvoorbeeld het ontbreken van een terugblik op en evaluatie van de ontwikkelingen, die naar aanleiding van de dereguleringsoperatie, op wetgevingsgebied al hadden plaatsgevonden. Hij wijst op de in 1984 tot stand gekomen Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving en de Aanwijzingen inzake toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur van 1985. Volgens Polak zijn daarin, als daarbij betrokken worden de Aanwijzingen betreffende de wetgevingstechniek van 1984, de kwaliteitscriteria uit de regeringsnota al terug te vinden. Zelfs de vraag waarom in plaats van wetgeving niet met zelfregulering zou kunnen worden volstaan stond reeds op de vragenlijst bij de Aanwijzingen van 1985, aldus Polak. Nu zelfregulering het keurmerk krijgt van kwaliteitseis acht hij het teleurstellend dat geen overzicht wordt geboden van de ervaringen uit het verleden.⁷² Een verklaring daarvoor heeft hij echter ook; niet uitgesloten zou mogen worden dat de reden voor die omissie is gelegen in het ontbreken van concrete resultaten in het tot dan toe gevoerde wetgevingsbeleid.

Kortmann vond op zijn beurt het ontbreken van meer concrete oplossingen voor wetgevingsproblemen het voornaamste manco van de nota. Klassieke deregulering – minder regels en minder ingrijpen in de maatschappelijke sfeer – zou te veel op de achtergrond geraken ten gunste van het thema wetgevingskwaliteit.⁷³ Van Kreveld, daarentegen, verdedigde juist het abstracte karakter van de

69 Idem p. 14. Volgens Hirsch Ballin kan zelfregulering ook worden geplaatst binnen het delegatievraagstuk. Dat zou niet mogen worden verengd tot een discussie over verdeling van voorschriften tussen overheidslagen en tot de vraag waar details worden geregeld. Het regelen van details is immers lang niet altijd nodig en toedeling van verantwoordelijkheden aan bestuursorganen is een te beperkt gezichtspunt, omdat belangenafwegingen vaak evengoed buiten de overheid door burgers en maatschappelijke instituties kunnen plaatsvinden. Vgl. E.M.H. Hirsch Ballin, in: I. Kolhoop, (red.), *Delegatie van wetgevende bevoegdheid*, Alphen aan den Rijn 1992, p. 104-105. Vgl. *Zicht op wetgeving a.w.*, p. 14.

70 ‘Zicht op wetgeving’ *a.w.*, p. 14-15 en 26-27.

71 Bij sommigen wekte *Zicht op wetgeving* zelfs irritaties op vanwege (vermeende) taalkundige- en betoog-technische gebreken. Zie bijvoorbeeld T. Holterman, *Gebrekkig zicht op wetgeving*, *NJB* 16 1991, p. 814-815.

72 J.M. Polak, *Zicht en terugblik op wetgeving*, *Bestuurswetenschappen* 1991/4, p. 269-270.

73 C.A.J.M. Kortmann, *Meer zicht op wetgeving?*, *Regelmaat* 1991/3, p. 86-87.

nota.⁷⁴ Deze zou beogen oriëntatiepunten en oplossingsrichtingen aan te reiken voor verbetering van de wetgevingskwaliteit. Een gedetailleerde blauwdruk achtte hij niet mogelijk omdat de nota handelt over het *algemeen* wetgevingsbeleid en dus noodzakelijk algemeen is.

In reactie op ‘Zicht op Wetgeving’ hekelde Van Maarseveen, het ontbreken van aandacht voor bureaucratische regelmatigheden die tot het voortbestaan van wetgevingsproblemen.⁷⁵ Interessant is zijn stelling – geadstrueerd met voorbeelden – dat het eigenbelang van wetgevende en uitvoerende organisaties en daarbij werkzame ambtenaren een belangrijke rol speelt bij het instandhouden van ondoorzichtige en complexe bestuursrechtelijke wetgeving. Daarbij zou, volgens Van Maarseveen, vaak geen sprake zijn van kwade trouw. Veeleer zouden overheidsorganisaties net als private ondernemingen het primaire en immanente doel hebben om zichzelf in stand te houden, te overleven, zichzelf te continueren; ‘dat continueren is alleen mogelijk onder de voorwaarde dat de afzetbare productie blijft groeien.’⁷⁶ Hier zien we een argument dat recentelijk ook in een rapport van de Raad voor Economisch Advies (REA) over “Bureaucratisering en overregulering” naar voren is gebracht. In het REA-rapport valt bijvoorbeeld te lezen:

‘De ontwikkeling van wetgeving kent een krachtige interne dynamiek. Empirisch onderzoek laat zien dat regels leiden tot nieuwe regels en dat het aantal nieuwe regels toeneemt met het aantal regelmakers, vooral naarmate de affiniteit van de regelmakers met de inhoud van de regels groter is. Bovendien is het afschaffen van regels bedreigend omdat het de status quo in het veld doorbreekt: bestaande machtsposities, rechten en voorrechten, en de inkomens- en vermogensverdeling worden niet langer op dezelfde manier beschermd.’⁷⁷

2.6 Vermindering van regeldruk: op naar de derde ronde

Mede vanwege de kritiek op de hoge abstractiegraad van de nota ‘Zicht op wetgeving’, is het jammer dat het reeds in 1991 aangekondigde algemeen advies van de Toetsingscommissie over de inzet van allerlei alternatieven voor en in wetgeving er nooit is gekomen.⁷⁸ Daarin zou worden ingegaan op mogelijkheden en beperkingen van dit concept in het wetgevingsbeleid, zoals: de terreinen waarop en de condities waaronder zelfregulering kan worden ingezet. Mede aan de hand van praktijkervaringen zou worden getracht een toetsingskader te

74 J.H. van Kreveld, Nota Zicht op wetgeving: geen blauwdruk, maar kader en oriëntatiepunten voor verbetering van wetgevingskwaliteit, *Regelmaat* 1991/3, p. 91-92.

75 H. van Maarseveen, *Zijlicht op Wetgeving*, *NJB* 1991, p. 811-813.

76 *Idem* p. 812.

77 TK 2004-2005, 30 123, nr. 2, p. 1.

78 Zie de aankondigingen van een algemeen advies over zelfregulering in de jaarverslagen van de Toetsingscommissie over de jaren 1990-1991, 1991-1992 en 1992-1993, respectievelijk: TK 1991-92, 22 300 VI, nr. 12, TK 1992-93, 22 800 VI, nr. 8 en TK 1993-1994, 23 400 VI, nr. 5.

ontwikkelen voor de toepassing van vormen van wettelijk gestructureerde zelfregulering.

Een dergelijk advies zou overigens geen sinecure geweest zijn. Het gevaar dreigt al snel opnieuw in algemeenheden te vervallen, wanneer men voor een in beginsel ongelimiteerd aantal onderwerpen en gevallen op uiteenlopende beleidsterreinen een uniform kader wil ontwikkelen. De toegevoegde waarde daarvan zou voor de praktijk wel eens beperkt kunnen zijn en daarom soortgelijke kritiek kunnen ontmoeten als 'Zicht op wetgeving' zelf. De vraag is echter of dit de enige verklaring is voor het uitblijven van het bewuste advies. In de loop van de jaren negentig lijken de wijzer van de klok namelijk weer terug te slaan naar vermindering en vereenvoudiging van regels. Aanvankelijk uit zich dat in pleidooien voor het gebruik van open normen. Later zien we dat in het wetgevingsbeleid meer aandacht komt voor de introductie van marktprikkels.

Pleidooien voor open normen

Het is opnieuw de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten die het debat opent over het nut en de noodzaak van het werken met globale normen in wetgeving. De Commissie stelt in het jaarverslag over 1992-1993:

*'Deze regels mogen dan onder omstandigheden minder 'rechtvaardig' uitpakken in een concrete situatie, zij bieden het voordeel van meer continuïteit en inzichtelijkheid. Bovendien zullen zij veelal gemakkelijker te handhaven zijn.'*⁷⁹

Niet nader onderbouwd wordt echter waarom globale normen inzichtelijker zouden zijn en beter te handhaven dan scherpe normen. Deze vaststelling is dan ook niet op empirisch onderzoek gebaseerd. Niettemin heeft de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten later bijval gekregen.

Een verklaard voorstander van het werken met meer globale normen is H.J. de Ru. Volgens hem zou het aloude adagium dat de *lex specialis* voorrang heeft op de *lex generalis* zelfs beter kunnen worden omgekeerd. Het gebruik van een (bestaande) algemene wet zou vaak de voorkeur verdienen boven meer specifieke en daardoor vaak ook gedetailleerdere wetgeving. Open normen zouden, volgens hem, bijna per definitie deregulerend functioneren en bovendien meer ruimte laten voor eigen verantwoordelijkheid van en zelfregulering door de rechtsgenoten, terwijl met deze normen tevens beter kan worden ingespeeld op veranderende maatschappelijke omstandigheden, wetenschappelijke ontwikkelingen en technologische innovatie.⁸⁰

79 Jaarverslag Commissie voor Toetsing van Wetgevingsprojecten over het jaar 1992-1993, TK 1993-94, 23 400 VI, nr. 5, p. 3. Tien jaar eerder reeds hield A.M. Donner een soortgelijk pleidooi in: W.F. de Gaay Fortman, *Problemen van wetgeving*, Deventer Kluwer 1982, p. 1-16.

80 H.J. de Ru, *De algemene wet gaat voor de bijzondere wet*, SDU, Den Haag 1993. De Ru prefereert de term open norm boven globale norm. Laatstgenoemd begrip kan suggereren

De Ru erkent dat het werken met open normen uit het privaatrecht, bestuursrecht en strafrecht onder andere tot hogere (proces)kosten voor particulieren op het vlak van de geschillenbeslechting kan leiden. Voor de overheid betekent het wellicht bovendien een hogere belasting van het rechterlijke apparaat. Daartegenover stelt hij dat vanuit het profijtbeginsel een toename van particuliere handhavingskosten tot op zekere hoogte verdedigbaar is en dat (de kosten van) een eventueel groter beroep op de rechter moet worden afgewogen tegen besparingen op het vlak van de beleidsvorming en handhaving van gedetailleerde regelgeving.

In het woord vooraf bij de studie van De Ru waarschuwt Hirsch Ballin echter al voor te groot optimisme. Hij plaatst niet alleen praktische kanttekeningen bij de verregaande voorstellen van De Ru, zoals de beperking dat communautaire verplichtingen de ruimte voor het werken met open normen kunnen beperken, maar hij verdedigt ook dat de wetgever bestuur en burger ook voldoende rechtszekerheid moet blijven bieden.

Met de studie van De Ru belandt men in een aloude discussie over de verhouding tussen regels en uitzonderingen. Aan de ene kant staan daarbij traditiegetrouw zij die verdedigen dat de wetgever zou moeten streven naar het vaststellen van scherpe normen die zoveel mogelijk denkbare uitzonderingen op de regel uitsluiten en daardoor sterk richtinggevend kunnen zijn voor beslissingen in concrete gevallen.⁸¹ Aan de andere kant bevinden zich zij die vinden dat met het streven naar 'de volmaakte norm' te veel geloof wordt gehecht aan het primaat van de wetgever. Scherpe normen zouden evengoed conflictgenererend kunnen werken en rechtsonzekerheid kunnen veroorzaken, vooral wanneer de normadressaten het doel van de wet uit het oog verliezen doordat zij in een keurslijf worden gedwongen bij het voldoen aan de regels.⁸²

De discussie over open normen is recentelijk terug op de politieke agenda gekomen. In het bijzonder de WRR heeft zich in het rapport, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, (opnieuw) een warm voorstander getoond van het werken met open normen om meer vrijheid te genereren voor uitvoeringsinstanties, burgers en bedrijven bij de invulling daarvan.⁸³ Ook in het uitvoeringsprogramma van de nota *Bruikbare rechtsorde* zien we de discussie terug. We refereren hier slechts aan de voorstellen om vaker met zorgplichten en doelvoorschriften te werken in allerlei wetten, omdat de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke problemen daardoor weer meer bij de burger kan worden (terug) gelegd.⁸⁴

dat een norm vaag is. Open normen acht hij echter als zodanig duidelijk voor wat betreft de er uit voortvloeiende rechten en plichten. Kenmerkend is dat de uitvoering en handhaving meer aan het rechtsverkeer worden overgelaten, terwijl ze ook meer ruimte bieden aan rechtsontwikkeling door jurisprudentie.

81 Vgl. bijv. J.M. Barendrecht, *Recht als model van rechtvaardigheid*, Zwolle 1992.

82 Zie H.C.F. Schoordijk, *Antwoord aan Barendrecht*, *RM Themis* 1995, p. 144-149.

83 WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag 2002, o.a p. 243-244.

84 Zie bijv. het rapport van de Commissie Zijlstra, *Ruimte voor zorgplichten*, Den Haag 2004.

Critici hebben hier echter tegen ingebracht dat een debat over de noodzaak van meer of minder open normen eigenlijk niet de goede discussie vormt. Het zou namelijk veeleer dienen te gaan over de vraag in welke omstandigheden aan wat voor (type) normadressaten, meer of minder keuze- en handelingsvrijheid gegeven dient te worden.⁸⁵ Daarbij zou men een open oog dienen te houden voor mogelijke externe effecten van het werken met open normen, zoals een toename van het aantal beroepen op de rechter.

Wetgeving en marktwerking

In de regeringsverklaring van het eerste Kabinet Kok werd opnieuw sterk de nadruk gelegd op lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Het onderwerp deregulering werd daarom opnieuw op de politieke agenda geplaatst in het kader van de operatie 'Markwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit' (MDW). Uit het plan van aanpak MDW wordt duidelijk wat de hoofddoelen waren van deze operatie, te weten: 1. terugdringing van regelgeving en administratieve lasten voor bedrijven tot het strikt noodzakelijke; 2. bevorderen van marktwerking door concurrentie-beperkende regels alleen in het strikte algemeen belang te handhaven; en 3. verbetering van wetgevingskwaliteit, speciaal gelet op handhaafbaarheid, alternatieven voor regels en proportionaliteit.⁸⁶

Bij de MDW-operatie lag, anders dan voorheen, de regiefunctie veel meer bij het ministerie van Economische Zaken, hoewel de formele leiding in handen was van de minister-president. Een ambtelijke commissie diende als voorportaal voor de ministeriële besluitvorming over concrete projecten en thema's.⁸⁷ Na bespreking in de ministerraad werden per onderwerp wisselend samengestelde projectwerkgroepen ingesteld, die voorstellen formuleerden en rapportages uitbrachten en waarin zonodig ook vertegenwoordigers van lagere overheden, wetenschappers en deskundigen uit het bedrijfsleven konden plaatsnemen. Daarnaast werd er een interdepartementale werkgroep geformeerd, die periodiek een actueel overzicht opstelt van voorgenomen regelgeving met mogelijk substantiële (neven)effecten voor het bedrijfsleven, het milieu, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en belasting van de rechterlijke macht.⁸⁸ In feite betekent dit de start van de uitvoerbaarheids-, handhaafbaarheids- en bedrijfseffectentoets, welke ook thans nog bestaan.

De economische inslag bleek al direct in de eerste fase van de MDW-operatie door de voorstellen voor een verruiming van de Winkelsluitingswet, vergro-

85 Vgl. o.a. J.E.M. Polak, Bestuursrechtelijke kanttekeningen bij de toekomst van de nationale rechtsstaat, *NTB* 2003/6, p. 168-172.

86 TK 1994-1995, 24036, nr. 1, p. 2-3.

87 *Stcrt.* 1995, 15. De Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten wordt bij de start van de MDW-operatie opgeheven. In het laatste jaarverslag, TK 1993-1994, 23400 VI, nr. 49, erkent de commissie overigens dat zij onvoldoende heeft kunnen stimuleren tot daadwerkelijke deregulering.

88 *Stcrt.* 1995, 96.

ting van de marktwerking in het taxivervoer, deregulering van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, flexibilisering van het Rijtijdenbesluit en de Arbo-wet en versoepeling van het domeinmonopolie van de advocatuur.⁸⁹ Veel MDW-projecten waren bovendien sterk ideologisch geladen en hebben tot uitgebreide discussies geleid in het parlement en in de samenleving (denk slechts aan het debat over de verruiming van de winkeltijden in verband met de vermeende gevolgen daarvan voor kleine zelfstandigen, maar ook aan de weerstand vanuit religieuze kringen tegen de inbreuken daarvan op de gekoesterde zondagsrust).

Kritiek op de MDW-operatie

Het is lastig om op dit moment al een goed beeld te krijgen van de zwakke punten in de MDW-operatie. De operatie is pas in 2003 beëindigd en daarmee nog wat vers om er thans een goed oordeel over te kunnen vellen. Dat laat onverlet dat de MDW-operatie door sommige beleidsmakers nu reeds als een succes wordt beschouwd. Het overgrote deel van de 70 projecten zou ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd en tot ongeveer 470 miljoen euro aan lastenverlichting hebben geleid, bijvoorbeeld door vervanging van vergunningplichten door stelsels van algemene regels en het openbreken van markten. Hoe dit bedrag is berekend wordt evenwel niet duidelijk. Niettemin meent bijvoorbeeld Van den Bosch dat het verschil met de voorgaande dereguleringsoperaties was dat: a) het politiek commitment groter was doordat de operatie al in het regeerakkoord van het eerste paarse kabinet was aangekondigd; b) de politieke urgentie relatief groot was doordat de economie een aantal jaren van stagnatie had gekend; en c) er een duidelijke politieke regie bestond nu een ministeriële commissie besliste over alle startnotities voor nieuwe projecten en over alle kabinetsstandpunten en voortgangsberichten.⁹⁰

Wij menen dat achteraf gezien ook kan worden vastgesteld dat wetgevingskwaliteit in de MDW-operatie nogal eenzijdig lijkt te zijn vertaald in vermindering van kosten voor bedrijven en terugdringen van administratieve lasten.⁹¹ Aan de mogelijke baten van wetgeving voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, die vaak ook zelf vragen om nieuwe regels, is (te) weinig aandacht besteed. Het aspect van de wetgevingskwaliteit lijkt bovendien ten opzichte van de aandacht onder voorgaande kabinetten wat naar de

89 Daarnaast is een viertal wetgevingsthema's geselecteerd, te weten de kwaliteit van EG-regelgeving, particuliere betalingen voor collectieve voorzieningen, beperking van plan- en informatieverplichtingen en certificering als alternatief voor overheidsregulering.

90 D. van den Bosch, Een bruikbare rechtsorde voor het onderwijs, in: Ph. Eijlander, D.P. van den Bosch en W.G.G.M. van Holsteijn, *Bruikbare rechtsorde, hoger onderwijs als proeftuin*, Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht, Den Haag 2005, p. 57.

91 In de notitie 'Naar minder administratieve lasten', waarin een overzicht wordt gegeven van regelgeving van verschillende departementen die als gevolg van administratieve en procedurele verplichtingen belangrijke kosten voor bedrijven veroorzaken, wordt benadrukt dat het niet om 'geavanceerde calculaties' gaat. Zie TK 1994-1995, 24036, nr. 5, p. 5-6.

achtergrond te zijn gedrongen. Met name in de aanvang van de MDW-operatie zijn er nog wel thematische projecten geweest, gericht op bijvoorbeeld de versterking van de kwaliteit van de EG-regelgeving of de (on)mogelijkheden van het gebruik van certificering als alternatief voor overheidsregulering, maar de aandacht daarvoor lijkt gaandeweg de operatie verslapt.

Ook valt op dat er binnen de MDW-opzet weinig belangstelling is geweest voor de mate waarin het parlement mogelijk zelf bijdraagt aan de totstandkoming van regeldruk door te pleiten voor nieuwe wetgeving, terwijl minister Sorgdrager dat argument bijvoorbeeld wel nadrukkelijk naar voren heeft gebracht. Ten slotte leek het erop dat in de MDW-operatie vaak impliciet van de veronderstelling werd uitgegaan dat minder regels tot een betere marktwerking leidt, terwijl een goede marktwerking vaak juist allerlei spelregels en marktmeesters (toezichthouders) verlangt.⁹²

Een overkoepelend punt van kritiek is mogelijk dat gelet op het grote aantal MDW-projecten dat tussen 1994 en 2003 is uitgevoerd⁹³, nooit een externe evaluatie is uitgevoerd. Weliswaar zijn met enige regelmaat van regeringswege overzichten met (goede) "resultaten" gepresenteerd, maar dat heeft niet geleid tot onafhankelijk onderzoek. Inmiddels is echter duidelijk geworden dat het deregulerings- en liberaliseringsstreven binnen de MDW-operatie niet uitsluitend positieve resultaten heeft opgeleverd. Zo wordt in de – recent verschenen – rijksbrede takenanalyse "Overheid en markt" onder de vlag van het huidige project "Andere overheid" een aantal lessen getrokken uit de MDW-operatie variërend van: wees voorzichtig met het privatiseren van monopolisten, houd (meer) rekening met de weerstand van gevestigde belangen bij deregulering, tot: schep realistische verwachtingen en regel je speelruimte voor vermindering van regeldruk in Brussel.⁹⁴

Misschien wel de belangrijkste les uit het rapport van de Gemengde commissie Marktordening is echter: "Succesvolle verandering kost tijd".

2.7 Het project Bruikbare rechtsorde

De voorlopig laatste dereguleringsoperatie – al zullen verantwoordelijke beleidsmakers ongetwijfeld opmerken dat het om veel méér gaat dan vermindering en vereenvoudiging van regelgeving – betreft het door minister Donner geïnstigeerde programma "Bruikbare rechtsorde". De filosofie achter deze operatie lijkt dat de burger meer in staat wordt gesteld zelf keuzes te maken en verantwoordelijkheid te dragen in het maatschappelijk leven.

92 Zie E.E.C. van Damme, Marktwerking en herregulering, in: R.A.J. van Gestel, en Ph. Eijlander e.a. (red.), *Markt en wet*, Deventer 1996, p. 19 e.v.

93 Zie voor een overzicht van alle MDW-projecten <http://appz.ez.nl/mdw/zoek.asp>.

94 Gemengde commissie Marktordening, *Rijksbrede takenanalyse "Overheid en markt": Van goede intenties naar goede interventies*, Den Haag juni 2005, p. 6 e.v.

Opmerkelijk is dat de nota Bruikbare rechtsorde aanvangt met de constatering dat voorgaande dereguleringsoperaties veel goeds hebben opgeleverd, maar niet tot minder regels hebben geleid. De nota geeft wel een analyse van de toenemende regeldruk:

- In onze huidige maatschappij zou men het steeds minder accepteren dat burgers risico's lopen die niet door regelgeving en toezicht worden afgedekt.
- Het internationale en Europese recht zou op allerlei terreinen nopen tot harmonisatie van regels en het verzekeren van een gelijke behandeling van grensoverschrijdende economische en maatschappelijke problemen (denk bijv. aan de aanpak van illegale afvaltransporten).
- De wens om situaties gelijk te behandelen en de diversiteit van de (multiculturele) samenleving te volgen.
- Uitspraken van rechters die nopen tot correctie of aanvulling van bestaande regelgeving.

Om de toenemende regeldruk – het kernbegrip uit de nota Bruikbare rechtsorde, dat overigens niet wordt gedefinieerd – het hoofd te kunnen bieden, suggereert het kabinet een aanpak langs drie lijnen:

De principiële aanpak

De wetgever zou niet moeten vertrekken vanuit het belang van de overheid, maar vanuit de idee, dat de belanghebbende burgers hun belangen tot hun recht moeten kunnen laten komen en dat kwetsbare belangen daarbij bescherming behoeven. Verder stelt de notitie dat de wetgever af dient te stappen van het uitgangspunt dat overheidsbestuur effectiever en rechtvaardiger wordt door te streven naar minutieuze gelijkheid van behandeling door alle gevallen en uitzonderingen in regels onder te brengen. De wetgever zou vaker een beroep kunnen doen op abstracte normen die door uitvoerders worden toegepast in een permanente open communicatie met het veld. Wettelijke normen moeten zo worden geformuleerd, dat in de uitvoering recht kan worden gedaan aan veranderingen in maatschappelijke omstandigheden. Toezicht en handhaving zouden daarop moeten worden toegesneden. Maatschappelijke organisaties kunnen daarbij, aldus het kabinet, een belangrijke rol vervullen. De wetgeving kan beter geschikt worden gemaakt voor zelfregulering in bepaalde domeinen. Daarvoor moeten bestaande instituties worden benut en nieuwe concepten ontwikkeld. Wat het eerste betreft moeten we denken aan bijvoorbeeld het benutten van afspraken tussen werkgevers en werknemers bij cao, aan convenanten en aan certificering. Wat het laatste betreft valt te denken aan de hantering van zorgplichten als dragers van bepaalde handelingsdomeinen en aan het vervangen van toezicht door toezicht op het zelfregulerende systeem.

Beter gebruik van het bestaande

Volgens de notitie kunnen bestaande regulerende en gedragsbeïnvloedende regelingen ook verbeterd worden door ze te toetsen op noodzaak, evenredigheid van de gebruikte middelen, effectiviteit, efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dit kan ertoe leiden, dat sommige regels worden afgeschaft, bijvoorbeeld omdat de desbetreffende markt gëmancipeerd is, vergunningen worden vervangen door algemene regels, middelvoorschriften worden vervangen door doelvoorschriften, verboden worden vervangen door lichtere beïnvloedingsmiddelen, procedures worden gestroomlijnd, regelingen die op dezelfde objecten betrekking hebben worden geharmoniseerd of beter op elkaar afgestemd, regelingen van verschillende bestuurlijke niveaus worden op hetzelfde niveau gebracht.

Handhaving en sanctionering

Ten slotte zou het strafrecht bij de sanctionering van beleidswetgeving kunnen terugtreden ten behoeve van het bestuursrecht of het aansprakelijkheidsrecht en zou er meer gebruik gemaakt kunnen worden van zelfregulerende systemen en alternatieve geschillenbeslechting.⁹⁵

Beleidsneutrale deregulering?

Wat vooral opvalt in de notitie Bruikbare rechtsorde is dat het kernbegrip uit de beleidsnota, te weten "regeldruk" onderbelicht is gebleven. De notitie zelf suggereert echter reeds dat regeldruk door tal van uiteenlopende zaken kan worden veroorzaakt. Dit impliceert naar onze mening ook dat "de oplossingen" op verschillende niveaus moet worden gezocht.⁹⁶ Wat dat betreft valt op dat de notitie op het eerste gezicht niet veel nieuws brengt ten opzichte van eerdere dereguleringsoperaties. Opnieuw lijkt beleidsneutraliteit voorop te staan. De beleidsambities van de verschillende departementen worden in elk geval niet principieel ter discussie gesteld. Hetzelfde geldt mutandis voor het beschermingsniveau dat ter borging van allerlei publieke belangen wordt voorgesteld. Ook daarover lijkt geen discussie te bestaan. Om een willekeurig voorbeeld te noemen, in de startnotitie over vermindering van de regeldruk op het terrein van het dierenwelzijn wordt o.a. opgemerkt:

'Zowel in politieke als in maatschappelijke discussies staat dit onderwerp hoog op de agenda. De communis opinio over het welzijn van gezelschapsdieren is dat de bescherming daarvan niet zonder meer kan worden overgelaten aan de betrokken marktpartijen zoals fokkers, handelaars en eigenaars: algemeen wordt het wenselijk gevonden dat de

⁹⁵ TK 2003-2004, 29 279, nr. 9, p. 12.

⁹⁶ Het woord oplossingen is bewust tussen aanhalingstekens geplaatst, omdat er ook discussie mogelijk is over de vraag in hoeverre wij in een steeds complexer wordende samenleving met regeldruk zullen moeten leren leven.

overheid op dit gebied intervenueert. De wijze waarop en de mate waarin deze interventie wordt vormgegeven, is onderwerp van discussie; onderhavig project dient mede als een evaluatie van de huidige stand van de regelgeving en de overheidsbemoedening.⁹⁷

Een cruciale vraag, die in bovenstaande passage helaas onbeantwoord blijft, is echter: in hoeverre is het acceptabel dat bij het leggen van meer verantwoordelijkheid bij partijen binnen de sector zelf (bedrijven, maar ook maatschappelijke organisaties), dat ook leidt tot een verlaging van het beschermingsniveau? Met andere woorden, dienen de alternatieven voor overheidsregulering die op dit terrein worden voorgesteld, zoals de introductie van certificeringssystemen, al dan niet hetzelfde rendement qua dierenwelzijn op te leveren?

Minder regels en toezicht hoeven natuurlijk niet noodzakelijkerwijs tot gevolg te hebben dat publieke belangen worden uitgehold, maar de voorvraag die wel beantwoording verdient is in hoeverre deze en andere projecten beleidsneutraal dienen te verlopen. Gaat het met andere woorden eerst en vooral om de inzet van andere instrumenten, zoals de vervanging van middelvoorschriften door doelvoorschriften en zorgplichten, vaker werken met bestuurlijke boetes, erkenning van zelfzorgsystemen, schrappen van planverplichtingen en introductie van verzekeringsplichten, of mag ook de inhoud van het beleid op de betreffende terreinen ter discussie worden gesteld?

Zoals reeds eerder gesteld heeft met name Geelhoed, die toonaangevend was voor de ideeënvorming in de eerste dereguleringsoperatie, zich sterk gekant tegen de gedachte dat een substantiële vermindering en vereenvoudiging van regelgevingscomplexen beleidsneutraal zou kunnen verlopen. Zonder het ter discussie stellen van achterliggende beleidsdoelen acht hij deregulering een weinig zinvolle onderneming.

Oude wijn in nieuwe zakken?

Hoewel het nog te vroeg is voor een evaluatie van het project Bruikbare rechtsorde, moet dus worden vastgesteld dat veel van de genoemde alternatieve instrumenten allerm minst nieuw zijn. De discussie over nut en noodzaak van het vervangen van gedetailleerde middelvoorschriften door meer open normen speelt bijvoorbeeld al decennia en hetzelfde geldt voor de vraag of de (resterende) strafrechtelijke handhaving van bestuursrechtelijke wetgeving niet vervangen hoort te worden door bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke en tuchtrechtelijke alternatieven.

Relatief nieuw is wel dat de huidige dereguleringsstrijd op zoveel terreinen tegelijkertijd wordt gestreden. Bijna alle departementen hebben operaties waarin de eigen regelgeving wordt doorgelicht en herijkt. Daarbij leggen de departementen onderling overigens ook verschillende accenten. Zo heeft het

⁹⁷ De startnotitie is te vinden op www.justitie.nl/themas/bruikbaarerechtsorde.

ministerie van Economische Zaken in het bijzonder oog voor het terugdringen van tegenstrijdige regels, kijkt het ministerie van Financiën naar de administratieve lasten die het gevolg zijn van overregulering en wil het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap de zorg voor de kwaliteit van het hoger onderwijs terug bij de instellingen leggen door het opnemen van zorgplichten in de wet.

Kritiek op de operatie is er echter ook. Barendrecht heeft vooral gewezen op het feit dat veel van de alternatieven die in het project Bruikbare rechtsorde worden voorgesteld reeds overbekend zijn en tot op heden niet tot een substantiële vermindering van de regeldruk hebben geleid. Hij bepleit dat gebruik wordt gemaakt van experimenten om te zien waar echte vernieuwing bereikt kan worden. Van Gestel hekelt vooral het gebrek aan analyse, historisch besef en empirische onderbouwing in de notitie. Van der Heijden heeft de aandacht gevraagd voor het feit dat een aantal projecten naar verwachting niet zozeer tot minder of betere regels zal leiden, maar vooral tot verplaatsing van de regeldruk van het publieke naar het private domein. De Raad voor Economisch Advies heeft op zijn beurt geconcludeerd dat de huidige voorstellen (lang) niet ver genoeg gaan. Hij stelt o.a. voor om in elk wetsvoorstel standaard een horizonbepaling op te nemen zodat (onderdelen van) wetten die overbodig zijn geworden niet nodeloos blijven voortbestaan, maar ook deze suggestie is niet nieuw.

2.8 Lessen voor de toekomst

Wanneer we proberen de balans van een kleine dertig jaar wetenschappelijk debat over deregulering op te maken dan valt een aantal zaken op.

Om te beginnen lijkt het erop dat de discussie over regeldruk baat heeft bij een laagconjunctuur, omdat dan de noodzaak om concurrentiebelemmerende wetgeving te schrappen het sterkst wordt gevoeld. Dereguleringsinitiatieven moeten altijd strijden tegen gevestigde belangen en conservatieve krachten die behoud van bestaande regels voorstaan. Om in die strijd doorbraken te kunnen forceren helpt het kennelijk wanneer er een politiek besef van urgentie bestaat dat er "iets moet gebeuren". We zagen dat zowel in het begin van de jaren tachtig als bij de start van de MDW-operatie.

Een tweede observatie in de literatuur behelst de al enkele malen genoemde beleidsneutraliteit. Wanneer vermindering en vereenvoudiging van wetgeving eigenlijk alleen op de vorm en het instrumentarium ziet, terwijl het achterliggende beleid onaangetast blijft, lijkt te kans op echte doorbraken beperkt. De constatering van de REA dat regels vaak nieuwe regels produceren geldt bijvoorbeeld ook voor private regels. We hebben dat bijvoorbeeld gezien bij het beleid betreffende convenanten. Behalve dat daarbij ook al snel

een roep om harmonisatie klonk⁹⁸, bleek er dikwijls ook ondersteunende wetgeving nodig om de effectiviteit en de naleving van convenantafspraken te verzekeren. Het is daardoor de vraag of convenanten tot minder regels of vermindering van de regeldruk hebben geleid. Mogelijk is natuurlijk dat convenantafspraken door partijen gemakkelijker verinnerlijkt worden en daardoor als minder hinderlijk of belastend worden ervaren, maar daar weten we in feite nog betrekkelijk weinig van. Hier ligt wellicht ook een opdracht voor de wetenschap. Deze volgt het dereguleringsbeleid weliswaar kritisch en op de voet, maar lijkt nog te weinig een eigen (onderzoeks)agenda te hebben waarin met regeldruk verband houdende thema's vanuit een multidisciplinaire invalshoek diepgaand worden onderzocht.

Het benadrukken van het belang van zelfregulering en marktwerking als alternatief voor overheidsregulering in literatuur en beleid zegt niet zoveel indien niet duidelijk gemaakt wordt wat dat concreet te betekenen heeft en hoe er met eventuele neveneffecten daarvan rekening gehouden kan worden. Vaak is er geen keuze tussen of overheidsregulering of zelfregulering, maar zit de moeilijkheid hem in het vinden van de juiste mix. Zo zal bijvoorbeeld een vrijwillige certificatieregeling waarschijnlijk niet het gewenste effect hebben wanneer er free riders in een bepaalde branche actief zijn die niet door de overheid (kunnen) worden aangepakt. Iets soortgelijks geldt voor het werken met systemen van verhandelbare rechten en verzekeringsplichten. Deze reguleringsvormen, die werken via het marktmechanisme, veronderstellen doorgaans rationeel handelende en nutsmaximaliserende actoren, terwijl de praktijk laat zien dat marktgedrag lang niet altijd via deze lijnen verloopt. Dé rationele regelnalever bestaat vaak niet.⁹⁹

Een andere mogelijke les is dat we meer aandacht moeten krijgen voor de processen achter de ogenschijnlijk autonome groei van het regelbestand. In hoeverre leidt de ontwikkeling in de richting van "onderhandelend" wetgeven, waarbij belangenorganisaties intensief worden betrokken bij de voorbereiding van regelgeving, tot meer regelaanwas dan voorheen wellicht het geval was? Hoe staat het met de invloed van het parlement? Is het inderdaad zo, zoals bijv. de vice president van de Raad van State lijkt te suggereren¹⁰⁰, dat incidentalisme - waaronder het reageren op gebeurtenissen in de media - in het politieke bedrijf de laatste jaren tot veel onnodige regels heeft geleid?

Meer aandacht lijkt ook op zijn plaats voor de gevolgen van mogelijke verschuivingen en verplaatsingen van regeldruk door allerlei pogingen tot herijking van bestaande wetgevingscomplexen. Leidt het werken met open normen bijvoorbeeld tot een dienovereenkomstige toename van beroepen op de rechter of valt dat effect te verwaarlozen? Zitten burgers en bedrijven wel te

98 Hetgeen inmiddels geresulteerd heeft in Aanwijzingen voor de convenanten op rijksniveau.

99 Zie H. Elffers, *De rationele regelovertreder*, Den Haag 2005.

100 Raad van State, *Jaarverslag Raad van State 2003*, Den Haag 2004, p. 18.

wachten op meer keuze- en beslissingsvrijheid bij de naleving van regels of geldt dat wellicht maar voor bepaalde groepen en sommige onderwerpen?

Ten slotte valt op in de literatuur dat we nog maar in beperkte mate oog hebben voor buitenlandse ervaringen met het terugdringen van overbodige regels. Wanneer die trend wordt omgebogen verdient het de aanbeveling daarbij niet alleen te kijken naar kwantitatieve aspecten, maar vooral ook naar kwalitatieve aspecten. Wat dit laatste betreft geldt bijvoorbeeld dat de perceptiekant van regeldruk in het debat van de laatste jaren – tot voor kort – nogal onderbelicht is gebleven. De vraag of, en zo ja waar, er te veel regels zijn is in het verleden vaak primair vanuit het perspectief van de overheid bezien. Het zou interessant zijn om op dat punt ook eens de ervaringen van de normadressaten zelf te bestuderen. Welke regels worden nu precies door wie en waarom als hinderlijk ervaren? Is dit vooral een kwestie van (subjectieve) beleving of valt daar veel meer over te zeggen?

Hoofdstuk 3

Regeldruk in Duitsland

3.1 Begripsverwarring

Sinds eind jaren zestig van de vorige eeuw is in Duitsland het thema regeldruk – onder verschillende benamingen – voorwerp van aanhoudende zorg in kringen van (rechts)wetenschappers, politici, bestuurders en economen. Begrippen als “Regelungsdichte”, “Verrechtlichung”, “Gezetsesflut”, “Normenflut”, “Deregulierung” en “Bürokratieabbau”, duiken vanaf die tijd met grote regelmaat op in vaktijdschriften, beleidsdocumenten en in de media. De vice president van het Bundesverwaltungsgericht heeft er eerder op gewezen dat een begrip als deregulering in de Duitse context geen rechtsbegrip is, maar veeleer een slagwoord, dat echter meer omvat dan de vermindering van staatstaken ten opzichte van de werking van de markt:

‘Als Ober- und Sammelbegriff bezeichnet es das Ziel, generell die Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften zu reduzieren, damit die Tätigkeit der Verwaltung zu vereinfachen und zu beschleunigen, die Überschaubarkeit sowie die Transparenz der Rechtswege zu fördern und die Rechtsprechung effektiver zu gestalten.’¹⁰¹

Op deze manier wordt deregulering of regeldrukvermindering natuurlijk wel een veelomvattend begrip. Het is daarom niet verwonderlijk dat in de Duitse literatuur van verschillende kanten wordt opgemerkt dat etiketten als die van Deregulierung, Rechtsberreinigung en Bürokratieabbau in de praktijk te gemakkelijk op allerlei (ongewenste) zaken worden geplakt, waardoor ze voor uiteenlopende politieke doeleinden kunnen worden gebruikt.¹⁰² Jann heeft in dat verband terecht opgemerkt dat wanneer de overheid ernst wil maken met het terugdringen van de regeldruk, het noodzakelijk is om te differentiëren tussen uiteenlopende oorzaken van regelverdichting, omdat er nu eenmaal niet één wondermiddel is voor alle kwalen die ermee in verband worden gebracht. Zo onderscheidt hij verschillende niveaus van Bürokratieabbau:

- “zuviel Staat”, das ist die **Aufgabebene**,
- “unnötige, überflüssige” Gesetze und Vorschriften, das ist die **politische Regulierungsebene**,
- “komplizierte, unverständliche, widersprüchliche, teure” Vorschriften, das ist die **administrative Regulierungsebene**,

101 I. Franke, *Deregulation – Der Rechtsstaat ist die Form*, Verslag, Congres Deutscher Juristinnenbund 1999, p. 4.

102 H. Schulze-Fielitz, *Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung*, Berlin 1988, p. 1 en 24.

- “mangelhafte, langsame, unfreundliche, unqualifizierte” Umsetzung dieser Normen durch bürokratische Verfahren, das ist die **Implementations- oder Organisationsebene**, und die gibt es zum einen innerhalb öffentlicher Verwaltungen, das ist die **intra-organisatorische Ebene**,
- und/oder zwischen öffentlichen Organisationen und Ebenen, das ist die **interorganisatorische Ebene**.

Een hiermee nauw samenhangend punt, dat in de Duitse literatuur wordt benadrukt, is dat regeldruk niet als een geïsoleerd (wettelijk) probleem mag worden beschouwd. Belangrijk in de praktijk zijn fenomenen als “regulatory creep” en “cumulatie” van normen, die onbedoeld op elkaar inwerken. Met regulatory creep wordt bedoeld dat wettelijke normstelling vaak een eigen dynamiek laat zien, die veroorzaakt wordt door de omzetting en uitwerking van wetgeving in uitvoeringsvoorschriften, interpretatiepraktijken, leidraden etc. Hierbij treden vaak “cascade effecten” en “gold plating” op.¹⁰³ Aanvankelijk onproblematische regels in een bepaalde wet krijgen dan onbedoelde neveneffecten doordat zij verweven raken met nieuwe, sectorvreemde, normencomplexen. Cumulatie van normen is een gevolg van het feit dat regels, die vanuit verschillende beleidsinvalshoeken zijn gesteld, samen komen bij één normadressaat. Dit zorgt ervoor dat regelscomplexen die onafhankelijk van elkaar beschouwd niet onnodig belastend zijn, dat bij samenloop voor één bepaalde normadressaat juist wel degelijk kunnen zijn.¹⁰⁴

3.2 Objectieve en subjectieve regeldruk

Een soortgelijke insteek als bij Jann, zien we terug in de dissertatie van Holtschneider. Diens centrale stelling luidt dat zowel wetgevingsfalen als wetgevingssucces nooit (louter) objectief vaststelbaar zijn. In het geval van overregulering lopen de verwachtingen ten aanzien van de regels niet parallel met de werking daarvan. Bij die verwachtingen geldt evenwel dat het uitmaakt tot welke belangengroep men behoort. Iemand die behoud van de status quo voorstaat, zal doorgaans immers kritischer oordelen over een wetsvoorstel dat bepaalde beleidsdoelstellingen beoogt te verwezenlijken, dan iemand die juist veranderingen in de bestaande situatie wenst. Hun beider uitgangspositie is met andere woorden verschillend. De vraag of er

¹⁰³ De term gold plating is afkomstig uit de literatuur met betrekking tot implementatie van Europese richtlijnen. Het verschijnsel ziet daar op het bij de omzetting meenemen van wijzigingsvoorstellen op aanpalende terreinen, terwijl de richtlijn daartoe niet dwingt. Gold plating zorgt daardoor vaak voor overschrijdingen van de implementatietermijn.

¹⁰⁴ W. Jann, K. Wegrich en S. Veit, *Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De)Regulierung*, Universität Potsdam, 10 Januar 2005, p. 23. Saillant is bijvoorbeeld dat de voorbeelden van tegenstrijdige regelgeving, welke wordt veroorzaakt doordat vanuit verschillende rationaliteiten regels worden gemaakt voor één en hetzelfde probleem, naadloos aansluiten bij de Nederlandse discussie. Vgl. bijvoorbeeld de Duitse discussie over regelgeving voor slagerijen waarbij uit hygiëne-oogpunt gladde tegelvloeren dienen te worden gebruikt, terwijl de arbeidsomstandighedenwetgeving dit juist wil tegen gaan in verband met het gevaar van uitglijden.

sprake is van “Rechtsversagen” bij het uiteenlopen van verwachtingen en werking van regels speelt in de ogen van Holtschneider bovendien op verschillende niveaus. Zo kan er sprake zijn van:

- **Verfahrensfehler:** dat wil zeggen problemen aan de kant van de regelstellende partijen, zoals gebrekkige afstemming tussen normencomplexen, onduidelijke doelstellingen en begrippen e.d.
- **Vollzugs- und Interpretationsdefizite:** hier gaat het om implementatieproblemen die worden veroorzaakt door een onjuiste toepassing en/of interpretatie van wetgeving, zoals een gebrekkige uitvoering en handhaving.
- **Adressatenresistenz:** hierbij kan gedacht worden aan het door de normadressaten zoeken naar mogelijkheden om de gevolgen van een regeling te omzeilen of te ontcrachten, zoals het gebruik maken van leemtes in de wet, het niet (actief) verschaffen van benodigde informatie, maar ook uitwijken naar het buitenland of het mobiliseren van tegenkrachten om een regeling ongedaan te maken of bij te stellen.¹⁰⁵

Ook Holtschneider betoogt dat in het Duitse dereguleringsdebat de oorzaken voor uiteenlopende problemen teveel op één hoop worden gegooid, terwijl het juist belangrijk is om vooral methodisch goed uiteen te rafelen wat nu precies het probleem is achter vermeende overregulering en waardoor dat wordt veroorzaakt. Dit vergt in zijn benadering echter (tijdrovend) empirisch onderzoek. Daarbij moet op de zo-even genoemde niveaus worden vastgesteld wat door partijen (wetgever, uitvoeringsorganisaties, burgers, belangengroepen) nu eigenlijk als probleem wordt beschouwd, wat de verwachtingen zijn of waren ten aanzien van een (bestaande en nieuwe) regeling, welke belangen op een bepaald terrein in het geding zijn, hoe die zijn georganiseerd en wat hun invloed is op de totstandkoming en implementatie van regels. Dat onvoldoende de tijd wordt genomen om het probleem van overregulering te analyseren komt volgens Holtschneider mede doordat de politieke en wetenschappelijke agendavorming volgens verschillende rationaliteiten en snelheden verlopen. Politici zouden teveel denken in “Wahlperioden”, waarbij de totstandkoming van wetten nog al te vaak als een bewijs van daadkracht en succes wordt beschouwd.

3.3 Stand van zaken in de Duitse dereguleringsdiscussie

Start van het dereguleringsdebat

Wat bij bestudering van de situatie bij onze Oosterburen opvalt, is dat in de beginperiode van de dereguleringsdiscussie in Duitsland wetenschap en

105 R. Holtschneider, *Normenflut und Rechtsversagen*, Baden-Baden 1991, p. 227-228.

politiek hand in hand op zoek gaan naar analysemethoden en oplossingen.¹⁰⁶ Daarbij ligt in de jaren zeventig grote nadruk op de zoektocht naar "rationale Entscheidungsmethoden" bij het in kaart brengen van de aard en omvang van het probleem van Überregulung¹⁰⁷, zoals kosten-baten analyses.¹⁰⁸

Kenmerkend voor de Duitse situatie is dat er in de loop van de jaren tachtig even een ogenschijnlijke omslag in het, tot op dat moment tamelijk juridisch-technische, dereguleringsdebat komt. Vermindering van de regeldruk wordt vanaf dat moment in de literatuur ook steeds vaker als middel gepresenteerd om "Politikverdrossenheit" (ontevredenheid/onbehagen t.o.v. de politiek) en "Systementfremdung" (rechtsvervreemding) van de bevolking tegen te gaan.¹⁰⁹ Deregulering wordt dan gepresenteerd als noodzakelijk om de mondige en zelfbewuste burger de keuze- en beslissingsruimte te bieden om hem zijn "Privatautonomie" terug te geven.¹¹⁰ Publieke en private reguleringsvormen worden daarbij, ook in de juridische literatuur, steeds vaker als "Selbstregulierung" en "Fremdregulierung" tegenover elkaar geplaatst.¹¹¹ Vreemd genoeg blijft de concrete aanpak het probleem van de "Verrechtlichung" evenwel sterk juridisch-technisch van aard.

Wanneer Helmut Kohl in zijn eerste regeringsverklaring in 1982 het startschot voor een eerste grote dereguleringsoperatie, plaatst hij het thema in de bredere context van de noodzaak tot "Staatsmodernisierung" en "Rechtsbereinigung". Hij merkt o.a. op: *'Wir wollen den Staat auf seine ursprünglichen und wirklichen Aufgaben zurückführen, zugleich aber dafür sorgen, daß er dies zuverlässig erfüllen kann.'* Net als in Nederland in de jaren tachtig het geval was, wordt vervolgens een onafhankelijke dereguleringscommissie (die Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes) in het leven geroepen.¹¹² Tien jaar lang produceert deze commissie vooral veel papier in de vorm van tussenberichten, aanbevelingen en conceptvoorstellen voor vermindering en vereenvoudiging van regelgeving.¹¹³ In de

106 Zie voor een overzicht van deze eerste dereguleringsgolf R. Mayntz, *Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen der Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung*, Bundesministerium des Innern, Köln, November 1980.

107 Doorspekt van deze rationaliseringsbehoefte is o.a. P. Noll, *Gesetzgebungslehre*, München 1973, bijv. op p. 191. Vgl. ook R. Mayntz en J. Feick, *Gesetzesflut und Bürokratieabbau: das Problem der Überregulung im Spiegel der öffentlichen Meinung*, *Die Verwaltung* 1982, p. 281-299.

108 E. Bohne, *Kriterien und institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus*, FÖV Discussion Papers 22, Speyer 2005, p. 2.

109 Zie M. Lammer, in: W. Mantl (Hg.), *Effizienz der Gesetzesproduktion, Internationaler vergleich*, Wien 1995, p. 97-98.

110 Vgl. J. Isensee, *Mehr Recht durch weniger Gesetze?*, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 1985, p. 143.

111 Zie o.a. M. Schmidt-Preuß en U. Di Fabio, *Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler, Berlin/New York 1997.

112 Beter bekend als de Waffenschmidt-Kommission.

113 Michael Bürsch, *"Schlanker Staat" - der Worte sind genug gewechselt: zur Modernisierung der Bundesverwaltung*, Bonn, 1998.

zin van concrete resultaten blijft de opbrengst beperkt. Tussen 1986 en 1990 lukt het bijvoorbeeld slechts om 12 Bundesgesetze en 30 Verordnungen op te heffen, terwijl verder ook op het terrein van de (bestuurs)procesrechtelijke wetgeving en de rechtspleging enkele vereenvoudigingen worden doorgevoerd. Van een structureel afnemende wetsproductie of grote veranderingen in de wijze van voorbereiden of uitvoeren van wetten is geen sprake.

Op weg naar een Schlanker Staat?

Opvolger van de Waffenschmidt-Kommission is de Sachverständigenrat Schlanker Staat. Deze commissie bestaat uit 17 vertegenwoordigers, afkomstig uit kringen van beleidsmakers, wetenschappers, bedrijfsleven, lokale politiek, beroeps- en bedrijfsorganisaties e.d. Eind 1997 komt deze commissie met zijn eindbericht. Belangrijke aanbevelingen die vooral betrekking hebben op het verminderen van de regeldruk luiden:

- Erstellung eines Testkatalogs für gesetzgeberische Vorhaben zur Eindämmung der Gesetzesflut sowie die Einrichtung einer Normprüfstelle beim Bundeskanzleramt sowie auf europäischer Ebene. Gleiches gilt auch für Verwaltungsvorschriften und Standards, die nur mit Verfallsdatum erlassen werden sollten (vgl. de hierna de discussie over "horizonwetgeving");
- Intensivierung des Erfahrungsaustausches zwischen Bund, Ländern und Kommunen, Stärkung des Subsidiaritätsprinzips;
- Reduzierung der Staatsaufgaben auf die Kernbereiche durch permanente Aufgabenkritik sowie die Nutzung des Umzugs nach Berlin¹¹⁴;
- Konsequente Fortsetzung der Privatisierungspolitik;
- Harmonisierung des deutschen Umweltrechtes mit seinen 3.542 Paragraphen durch ein Umweltgesetzbuch (een plan dat na allerlei politieke discussie rond ontwerp-wetboeken inmiddels in de ijskast is verdwenen);
- Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren.¹¹⁵

De Sachverständigenrat heeft achteraf vooral kritiek gekregen, omdat deze zich te veel zou hebben geconcentreerd op privatisering van overheidstaken en te weinig aandacht zou hebben gehad voor een doelmatige ordening van overheidstaken tussen Europese Unie, Bond en Länder. De herijking van publieke taken en beperking van de regeldruk zou daarenboven te veel als een eigen zaak van de verschillende ministeries zijn beschouwd, terwijl niet verwacht mag worden dat deze zichzelf als een Baron von Münchhausen aan de eigen haren uit het moeras kunnen trekken.¹¹⁶

114 Deze Nützung slaat op het aangrijpen van de wisseling van de regeringszetel naar Berlijn om te snijden in het aantal ambtenaren bij de diverse ministeries. Dit aantal zou van 25.017 in 1993 terug gebracht moeten worden tot 19.000 in 2001.

115 Sachverständigenrat "Schlanker Staat", *Abschlußbericht*, Bonn 1997, Band 2, p. 203.

116 D. Budhäus en S. Finger, Stand und Perspektiven der Verwaltungsreformen in Deutschland, *Die Verwaltung*, Heft 3, 1999, p. 313-344.

Op 1 juli 1997 telde de Sachverständigenrat Schlanker Staat 2059 Bundesgesetze, 3004 Rechtsverordnungen (gedelegeerde regelgeving) met in totaal zo'n 80.000 voorschriften.¹¹⁷ Hoewel deze aantallen door hervormingsgezinde partijen zijn aangegrepen om het failliet van de federale wetgever te verkondigen, zijn er ook wel tegengeluiden te horen. Interessant is in dat verband de observatie van Fliedner, die opmerkt dat er van een exponentiële groei van het wettenbestand in Duitsland absoluut geen sprake is.¹¹⁸ Hij constateert dat er sedert WO II in Duitsland sprake is van regelmatige pieken en dalen in de groei van het aantal wetten die vrijwel steeds heel goed te verklaren zijn, zoals de wederopbouwwetgeving vlak na de oorlog, de sociale hervormingen tijdens de sociaal-liberale coalitie in het midden van de jaren zeventig en de periode rond de Duitse hereniging, begin jaren negentig. Daarbij merkt Fliedner op dat de groei van het totale aantal wetten tamelijk nietszeggend is, zolang een duidelijke vergelijkingsmaatstaf ontbreekt. Zo is het aantal nieuwe (grote) wetgevingsprojecten (codificatieprojecten) volgens hem de laatste jaren duidelijk afgenomen, maar het aantal (kleinere) wetswijzigingen in bestaande wetgevingscomplexen daarentegen juist sterk toegenomen. Hoe weegt men dat ten opzichte van elkaar? Bovendien wijst Fliedner erop dat het ook een kwestie van wetgevingstechniek is hoe de statistieken uitvallen. Met een verzamelwet/veegwet kunnen heel veel verschillende wetten worden veranderd, maar deze weegt in de bestaande Duitse statistieken niet zwaarder dan één wijzigingswetje. Zou bovendien één megawet, zoals het Social Gesetzbuch met meer dan duizend artikelen, niet veel zwaarder moeten tellen dan enkele technische aanpassingen van Bundes Immissionsschutzgesetz?¹¹⁹

Fliedner constateert ten slotte ook dat de veelbesproken "Rechtsbereinigungsgesetze" (hierna) vooral op het intrekken van achterhaalde regelingen zien. Maar deze zouden sowieso al geen grote belasting meer voor uitvoeringsorganisaties, burgers en bedrijven veroorzaken. Daarom pleit Fliedner voor een meer kwalitatieve benadering, waarbij de inhoudelijke en politieke wenselijkheid van wetten zoveel mogelijk wordt losgekoppeld van de ambachtelijke kwaliteit van wetgeving, omdat alleen voor de tweede categorie geobjectiveerde algemene toetsingsmaatstaven te geven zouden zijn.¹²⁰

117 Sachverständigenrat "Schlanker Staat", *Abschlußbericht*, Bonn 1997, Band 1, p. 8.

118 Wel komen er, evenals in Nederland, steeds meer wetten bij dan er verdwijnen. Daardoor neemt het totale regelbestand in absolute getallen steeds verder toe.

119 O. Fliedner, *Gute Gesetzgebung: Welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen?*, FES-Analyse Verwaltungspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, December 2001, p. 4-5.

120 Fliedner *a.w.*, p. 7-8, vat deze als volgt samen: 'Aufgabe der gesetzgebungsfachlichen Standards ist es, zu gewährleisten, dass die mit einem neuen Gesetz gewollten politischen Ziele und Inhalte sowohl für den Staat als auch für die Betroffenen effizient und ökonomisch in die Wirklichkeit umgesetzt werden. Bei ihnen geht es z.B. um die Frage, ob die gewählten Formulierungen für die Anwender und Betroffenen verständlich sind, ob das Gesetz einen klaren Aufbau hat, ob die Gesetze der Logik eingehalten wurden und ob die getroffenen Regelungen nicht zu anderen Regelungen im Widerspruch stehen. Ferner ist die Praktikabilität und Vollzugstauglichkeit der Vorschriften von Bedeutung sowie der Umstand, dass kein unnötiger Aufwand für die Anwender und Betroffenen

De kiezer dient uiteindelijk te beslissen over de politieke noodzaak voor en kwaliteit van de tijdens een kabinetsperiode uitgevaardigde wetten.

Moderner Staat-Moderne Verwaltung

In december 1999 is het Programma Moderner Staat-Moderne Verwaltung gestart.¹²¹ In eerste aanleg ging het daarbij om vier pijlers, waaronder 15 hoofdprojecten en 23 deelprojecten. De vier originele pijlers waren:¹²²

- Vergroten van de werking en acceptatie van het recht (o.a. door meer aandacht voor ex ante evaluatie en identificeren en afbouwen van wettelijke belemmeringen in de sfeer van de publieke dienstverlening).
- De Bond als partner (samenwerking tussen bestuurslagen en met private organisaties).¹²³
- Prestatiemanagement, kosteneffectiviteit en transparant bestuur (o.a. door invoering van standaard kostenberekeningen, benchmarking en IT-toepassingen in de overheidsdienst).
- Motivering van overheidspersoneel (scholing en trainingen).

De belangrijkste resultaten van de eerste fase van dit project lijken in retrospectief vooral gericht op te zijn geweest op bezuinigingen in de sfeer van het overheidspersoneel.¹²⁴ Voor wat betreft de inspanningen op het gebied van de vermindering van regeldruk ligt de nadruk in deze periode op het ontwikkelen van de eerder genoemde Gesetzesfolgenabschätzung. Al sinds 11 december 1984 kent de Bondsrepubliek een zogeheten Prüfverfahren bestaande uit een tiental vragen die bij nieuwe wetsvoorstellen op federaal niveau bij de voorbereiding meegenomen moeten worden.¹²⁵ Het betreft de vragen:

entsteht. Zu den gesetzgebungsfachlichen Standards gehört u.a. auch, dass der Sachverhalt, für den eine Problemlösung erfolgen soll, ausreichend aufgeklärt wurde.' Volgens Flidner vallen vragen m.b.t. de noodzakelijkheid, de acceptatie/ nalevingsbereidheid en de rechtvaardigheid van wetten buiten het ambachtelijke spectrum.

121 Zie over dat programma uitgebreid: <http://www.staat-modern.de/>.

122 De laatste jaren kende het programma een drie-zuilen structuur met Modernes Verwaltungsmanagement, Bürokratieabbau en E-Government.

123 Een typisch Duitse verklaring voor problemen bij het terugdringen van de regeldruk heeft te maken met de Federale structuur waarbij de regeringen van de länder niet alleen betrokken moeten worden bij de voorbereiding van federale wetgeving, maar vaak ook een instemmingsrecht bezitten of het recht hebben om bezwaar te maken. Dit zorgt ervoor dat er in een tamelijk late fase vaak nog structurele veranderingen in wetsvoorstellen moeten worden aangebracht die inbreuk maken op de systematiek en kwaliteit van de oorspronkelijke ontwerpen. Zie o.a. daarover de interessante lezing van de Duitse Minister van Justitie Brigitte Zypries van 24 juni 2004, *Das Wesentliche verständlich regeln: Wege zu einer besseren Gesetzgebung*. Te vinden via: www.bmj.de.

124 Moderner Staat – Moderne Verwaltung: Bilanz 2002, www.staat-modern.de/Modernes-Verwaltungsmanagement/-,10103/Publikationen.htm.

125 Zie daarover o.a. O. Gericke, *Möglichkeiten und Grenzen eines Abbaus der Verrechtlichung - Eine kritische Analyse von Gesetzgebung und Gesetzgebungsanalyse*, Aachen 2003.

- Muss überhaupt etwas geschehen?
- Welche Alternativen gibt es?
- Muss der Bund handeln?
- Muss ein Gesetz gemacht werden?
- Muss jetzt gehandelt werden?
- Ist der Regelungsumfang erforderlich?
- Kann die Geltungsdauer beschränkt werden?
- Ist die Regelung bürgernah und verständlich?
- Ist die Regelung praktikabel?
- Stehen Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis?¹²⁶

Intussen zijn deze vragen nader uitgewerkt en opgegaan in de op 1 september 2000 in werking getreden Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien.¹²⁷ Belangrijkste doelstelling van het GGO is dat zorgvuldiger gemotiveerd wordt waarom wetgeving in een bepaald geval überhaupt noodzakelijk is en of niet met zelfregulering kan worden volstaan, terwijl daarnaast eisen worden gesteld aan het in kaart brengen van de kosten en gevolgen van nieuwe wetgeving voor de uitvoering en de handhaving.

Hoewel deze “aanwijzingen voor de regelgeving” in de bondsrepubliek alom als een verworvenheid lijken te worden beschouwd, bestaat er in de literatuur tegelijkertijd communis opinio over het feit dat deze vragen/leidraad bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving teveel als een formaliteit worden benaderd. Zo constateerde bijvoorbeeld het Bundesrechnungshof in 1998:

‘Die stichprobenweise Prüfung von Gesetzesvorlagen unterschiedlicher Bundesministerien hat ergeben, dass jene in der Begründung und im Vorblatt zu Gesetzesentwürfen oft nur vermerken, dass entweder keine Kosten verursacht würden oder die voraussichtlichen Kosten nicht quantifizierbar seien. Angaben zum wirtschaftlichen Nutzen und eine Abwägung mit den voraussichtlichen Kosten fehlen überwiegend. Diese Mängel sind mit auf die unzulänglichen Regelungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien zurückzuführen. Auch die "Blauen Prüfungen", anhand derer die Ressorts hausinterne Prüfungen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit, Verständlichkeit und zu den finanziellen Wirkungen von Gesetzgebungsmaßnahmen durchführen sollen, entfaltet bisher keine erkennbaren Verbesserungen.’¹²⁸

Volgens sommigen ontbreekt vooral de politieke wil om al deze aanwijzingen voor de regelgeving serieus te nemen, terwijl anderen erop wijzen dat dit mede komt doordat het geen juridisch bindende regels zijn en er geen onafhankelijke departementsoverstijgende organisatie bestaat die toeziet op de

¹²⁶ Kabinetbesluit van 11 December 1984, GMBI 1990, p. 1-4.

¹²⁷ Zie www.bva.bund.de.

¹²⁸ Bundesrechnungshof, *Finanzielle Auswirkungen von Gesetzesvorhaben*, Bericht 1998, nr. 11. Te vinden op: www.bundesrechnungshof.de/ergebnis2000/bem11.html.

wijze waarop met de beantwoording van deze fundamentele vragen in de wetgevingspraktijk wordt omgesprongen.¹²⁹ Mede geïnspireerd door de Europese aandacht voor Regulatory Impact Assessments lijkt men in Duitsland niettemin voorlopig vast te willen houden aan uitbreiding en verbetering van de ex ante evaluatie van wetgeving. Daarnaast wordt onder andere gedacht aan het instellen van een “kwaliteitskamer” of “Beratungsdienst” bij de Duitse Bondsdag, opwaardering van de wetgevingstechnische toetsing van regeringswege en verplichte invoering van ex post evaluaties bij bepaalde nieuwe wetten.¹³⁰

Verder heeft de Bondsregering onlangs opnieuw besloten om een aantal wetten te bevriezen (zie hierna) en/of te schrappen. Concreet is op 4 mei 2005 bijvoorbeeld aangekondigd dat 340 wetten en verordeningen zullen worden opgeheven, omdat zij geen praktische werking meer zouden hebben.¹³¹ Het wetsontwerp voor een nieuw Rechtsbereinigungsgesetz behoort daarbij tot een van de centrale plannen van de bondsregering op het terrein van de Bürokratieabbau, waarbij het doel is om het bestaande regelgevingsbestand systematisch door te lichten op achterhaalde voorschriften.

3.4 Ontevredenheid met de bestaande dereguleringspraktijk

Technocratisering van het wetgevingsbeleid

Er bestaat in Duitsland ook fundamentele kritiek op de wijze waarop het probleem van de regelverdichting wordt aangepakt. Volgens sommigen worden de oplossingen veel te veel gezocht in nieuwe instituties en instrumenten, terwijl daarmee bepaalde structurele problemen, zoals de wetgevingscultuur waarin te veel gestreefd wordt naar Einzelfallgerechtigheit, het incidentalisme als gevolg van het parlementaire reageren op lobby-activiteiten van belangenorganisaties en op plotselinge media-aandacht met de belofte om wettelijke regels te stellen en meer in het algemeen de versterking van de symboolfunctie van wetten ten koste van de aandacht voor hun (uit)werking.¹³² Bohne noemt drie factoren die in Duitsland vervuld zouden moeten worden opdat deregulering niet langer vooral symboolpolitiek is, namelijk:

129 H.P. Schneider, *Meliora Legalia - Wege zu besserer Gesetzgebung*, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2004, p. 105-121.

130 T. von Danwitz, *Wege zu besserer Gesetzgebung in Europa*, *IPR-Rechtspolitisches Forum* 2005, nr. 31, p. 5-6. Zie voor een bespreking van allerlei verbetervoorstellen ook uitgebreid: Peter Blum, *Wege zur besseren Gesetzgebung - sachverständige Beratung, Begründung, Folgeabschätzung und Wirkungskontrolle*, Gutachten I zum 65. DJT, Berlin 2004.

131 Zie het persbericht over “Rechtsbereinigung” van 2 november 2005 (www.bmj.de). Vgl. voor een overzicht van de situatie per departement: Tweede tussenbericht, *Bereinigung des Bundesrechts, Initiatieve Bürokratieabbau*, Bundesministerium der Justiz 2005.

132 In zijn rede voor de 65. Deutscher Juristentag in 2004 sprak de President van de Duitse Bondsdag Thierse zelfs van een “Hysterisierung der öffentlichen Kommunikation”, dat volgens hem een serieuze belemmering is voor de totstandkoming van goede wetgeving. Zie S. Keller, *Reform der Föderalismus und Wege zu besserer Gesetzgebung*, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2004, p. 398.

- Deregulering en debureaucratisering moeten als “Daueraufgaben” worden gezien, die niet van politieke en economische “conjunctuurcycli” afhankelijk mogen worden gesteld.
- Succesvolle deregulering behoeft een duurzame institutionalisering die garandeert dat lessen worden getrokken uit (empirische) ervaringsfeiten uit het verleden, waarbij de actuele professionele stand van de wetenschappelijke kennis het uitgangspunt dient te zijn voor de probleemaanpak.
- Ter vermijding van “Reformsymbolik” dienen zowel bestuurders als wetenschappers niet achter iedereen nieuw fenomeen aan te lopen dat onder de noemer van “Bürokratieabbau” wordt gepresenteerd. Veel meer aandacht zou moeten uitgaan naar het bestuderen van de effecten en neveneffecten van hervormingsvoorstellen. Wat werkt (niet) en (vooral) waarom.¹³³

In de literatuur wordt ook gewezen op de paradoxale situatie dat men het er vaak op een algemeen abstract niveau best over eens kan worden dat er op een bepaald specifiek terrein teveel overbodige regels (bijv. subsidiestelsels) bestaan. Wanneer men vervolgens op dat gebied concrete regels wil gaan schrappen, is er echter altijd wel een belangenkartel te vinden dat alle krachten zal mobiliseren om dat tegen te gaan. W. Jann heeft in dat verband opgemerkt dat: *‘Gesetze und Vorschriften in aller Regel nicht erlassen oder novelliert werden, weil wild gewordene, hyper-aktive Beamte in den Ministerien außer Kontrolle geraten sind, sondern weil externe Akteure Druck machen, die Interesse an dieser Regulierung haben.’* Hij wijst daarbij op het bestaan van allerlei thematische beleidsnetwerken waarvan niet alleen private partijen (bedrijven, ngo’s etc.) deel uit maken, maar ook beleidsambtenaren, politici, lokale overheden enz.¹³⁴

Bürgernähe

Vanwege het feit dat overregulering niet objectief meetbaar is, maar doorgaans een kwestie is van door verschillende partijen gevoelde belangen wordt bij onze oosterburen ook wel gesproken over “Gefühlter Bürokratie”.¹³⁵ Dit verklaart, volgens sommigen, ook de noodzaak bij het zoeken naar criteria voor vermindering van regeldruk vooral aan te sluiten bij de beleving van regels door degene tot wie ze zich direct of indirect richten.¹³⁶ Daarbij merkt Bohne overigens op dat vermindering van de regeldruk vanuit het perspectief van private adressaten niet noodzakelijk tot een dienovereenkomstige

133 Bohne *a.w.*, p. 4.

134 Zie W. Jann, Burokratieabbau, Rede voor de commissie Binnenlandse Zaken van de Duitse Bondsdag, 28 juni 2004, p. 3. Zie: www.brandenburg.de/media/lbm1.a.1168.de/jann.pdf.

135 Zie H. Hill, Burokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung, *DÖV* 2004, 721-729

136 Bijv. W. Leisner, *Krise des Gesetzes: Die Auflösung des Normenstaates*, Berlin 2001, p. 126 e.v.

lastenverlichting voor de overheid hoeft te leiden. Hij onderscheidt vanuit het gezichtspunt van bedrijven en burgers drie maatstaven voor regeldrukvermindering, te weten: 1) vergroting van keuze- en beslissingsvrijheid; 2) besparing van kosten; en 3) tijdwinst. Bohne noemt het voorbeeld van een projectmanager die van overheidswege wordt ingezet voor het afhandelen van vergunningen e.d. op het terrein van het omgevingsrecht. Voor de burger kan dit leiden tot een veel betere benutting van de handelingsruimte en mede daardoor besparingen opleveren in termen van kosten en tijd, terwijl van overheidswege waarschijnlijk het omgekeerde het geval zal zijn.

Geen "one-size-fits-all-oplossingen"

De Duitse dereguleringspolitiek neigt soms naar totaaloplossingen, die bij nader inzien dat predikaat niet verdienen. Zo merken Wegrich, Shergold, Van Stolk en Jann, in een studie in opdracht van de Bertelsmann Stiftung op dat vrijwel alle politieke partijen tijdens de verkiezingscampagne in 2005 voorstellen hebben gedaan om de werking van wetten in de tijd te beperken opdat ze niet oneindig blijven voortbestaan ("Befristung" of "sunset legislation"). De auteurs noemen dit terecht opmerkelijk nu in Duitsland al eerder ervaring is opgedaan met horizonclausules in wetgeving en er geen enkel empirisch bewijs is dat deze techniek tot een vermindering van de regeldruk leidt.¹³⁷ Zij concluderen o.a.:

*'Ein "Verfallsdatum" in Vorschriften führt daher zwar formal zu einer Beweislastumkehr, wird effektiv aber vor allem die Mobilisierungskräfte von "Anti-Terminierungscoalitionen" aktivieren. Die für Bürokratieabbau eintretenden Querschnittakteure haben demgegenüber weniger "natürliche" Koalitionspartner mit vergleichbaren Mobilisierungspotenzial, die bei der durch ein "Verfallsdatum" geschaffenen Gelegenheit aktiviert werden können.'*¹³⁸

Bovendien zijn er ook al eerder juridische bezwaren ingebracht tegen het min of meer automatisch toepassen van horizonclausules. Zo heeft de Duitse Minister van Justitie Zypries eerder aangegeven dat een dergelijke wetgevingstechniek zelf juist aanleiding kan geven tot onnodige bureaucratie, omdat vaak verlengingswetgeving nodig zal zijn. Bovendien zou "sunseting" in bepaalde gevallen in strijd komen met rechtstreeks werkend Europees recht. Wat hiervan ook wezen mag, te verwachten valt dat Duitsland de komende jaren (nog) meer aandacht gaat schenken aan het begrenzen van de geldingsduur van wetten, al dan niet gekoppeld aan een (ex post) evaluatie.

137 K. Wegrich, M. Shergold, C. van Stolk en W. Jann, *Wirksamkeit von Sunset Legislation and Evaluationsklauseln*, Ein Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Oktober 2005, p. iv-v.

138 Idem, p. iii.

Een van de coryfeeën op het terrein van het wetgevingsonderzoek, Hans Peter Schneider, heeft in dat kader in het Zeitschrift für Gesetzgebung enkele interessante voorstellen geformuleerd. Hij heeft gepleit voor een onafhankelijke Gesetzgebundsrat bestaande uit vertegenwoordigers van regering, parlement, wetenschap en bedrijfsleven. Deze Raad zou: 1) jaarlijks een “staat van de wetgeving” moeten opmaken; 2) zelfstandig belangrijke wetgevingsprojecten vanaf hun vroegste ontstaan moeten begeleiden en volgen; en 3) wetten moeten selecteren waarvan de werking door middel van empirisch onderzoek in kaart wordt gebracht. Daarnaast zou er beter nagedacht moeten worden over, en meer geëxperimenteerd moeten worden met het beperken van de werking van wetten naar tijd, plaats en groep van normadressaten. Op deze wijze zou bijvoorbeeld ervaring kunnen worden opgedaan met nieuwe wetten door ze te testen op hun werking in de praktijk alvorens ze duurzaam van toepassing te verklaren.¹³⁹ Zijn ideeën sluiten nauw aan bij andere voorstellen om bijvoorbeeld de politieke discussie over nut en noodzaak van wetgeving versus gebruik van alternatieven in de tijd meer naar voren te halen door het gebruik maken van groen- en witboeken en moderne consultatietechnieken, zoals het werken met burgerpanels. Het voordeel daarvan zou kunnen zijn dat vroegtijdig duidelijk wordt voor welke inhoudelijke oplossingen (g)een politieke meerderheid te behalen valt, waarna de discussie over de ambachtelijke kwaliteit van wetgeving in een latere fase wellicht wat rustiger kan verlopen.

3.5 Conclusie

Geconstateerd kan worden dat het thema regeldruk – onder verschillende benamingen – heel erg leeft in Duitsland. Aardig voor ons zelfbeeld is wellicht dat de Duitsers o.a. naar Nederland (maar vooral ook naar Groot-Brittannië) kijken als zijnde een land dat succesvol is op het terrein van deregulering. Helaas lijkt men daarbij vooral oog te hebben voor procedures en instituties, zoals ACTAL, zonder een duidelijk beeld te hebben van het rendement dat opeenvolgende operaties ter vermindering en vereenvoudiging van wetgeving in hebben opgeleverd.¹⁴⁰

Over het geheel genomen kan worden vastgesteld dat de Duitse dereguleringsdiscussie nog altijd tamelijk technocratisch verloopt. Van een vergelijkbare discussie over wat regeldruk nu precies is, zoals die zich thans in Nederland voltrekt, is geen sprake. Wel wordt er in de Duitse literatuur, zoals gezegd, scherper onderscheid gemaakt tussen uiteenlopende categorieën van regeldrukbeïnvloedende factoren. Daarin kan grofweg een driedeling worden gezien tussen factoren die verband houden met het wetgevingsproces zelf, zoals de keuze voor bepaalde typen normen, de implementatie van wetgeving door uitvoeringsorganisaties, toezichthouders en handhavers en ten slotte de houding/beleving van normadressaten zelf.

¹³⁹ Zie H. Schneider, *Meliora Legalia*, ZG 2004, p. 105-121.

¹⁴⁰ Vgl. uit vele voorbeelden: T. Grether, *Weniger Bürokratie in Deutschland wagen*, Berlin 2005.

Teleurstellend is alleen dat dit onderscheid in de literatuur vervolgens (nog) niet heeft geleid tot een conceptualisering.

Dit laatste geldt ook voor de perceptiekant van regeldruk. Vanuit de wetenschap is er wel aandacht voor problemen van “rechtsvervreemding”, maar van een echt leerstuk/onderzoeksdomein lijkt nog geen sprake. Naar het beleid toe vertaalt de discussie over regelverdichting zich dit toch voornamelijk vooral in protocollen, instrumenten en procedures. Bij wetenschappers, bestuurders en politici bestaat er veel belangstelling voor ex ante evaluatie van wetgeving, zonder dat duidelijk is waar het enthousiasme voor Gesetzesfolgenabschätzung precies vandaan komt. Eerdere ervaringen in Duitsland rechtvaardigen in elk geval niet de hoop dat meer aandacht voor vragen van subsidiariteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid tijdens de voorbereiding van wetgeving tot een structurele omslag in de wetgevingscultuur (met o.a. de neiging tot streven naar Einzelfallgerechtigkeit en voortdurende verfijning van regels) aanleiding zal geven.

Opvallend is ook dat het grondwettelijke kader, waarin het primaat van de wetgever en het legaliteitsbeginsel hecht verankerd zijn, vrijwel door niemand in het wetenschappelijke debat serieus ter discussie wordt gesteld. Iets genuanceerder lijkt dit te liggen waar het gaat om de werking van het democratische proces. Van verschillende kanten valt te beluisteren dat het functioneren van het parlement, samen met de federale structuur, overregulering in de hand werkt. Het parlement zou te weinig aandacht hebben voor het toetsen van de wetgevingskwaliteit en onvoldoende tegenwicht kunnen bieden aan de macht die de departementen hebben bij de voorbereiding van wetgeving.

Hoofdstuk 4

Regeldruk in Groot-Brittannië¹⁴¹

De Britse discussie over regeldruk loopt al zo'n twintig jaar. Dit debat is begonnen in 1985 met de publicatie van de nota *Lifting the Burden*¹⁴², waarin de Conservatieve regering een pakket van maatregelen aankondigde, voornamelijk gericht op het terugbrengen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Zowel de politieke als de wetenschappelijke discussie over regeldruk kent twee belangrijke hoofdstukken. Hierin staan respectievelijk de begrippen 'deregulation' en 'better regulation' centraal.¹⁴³

4.1 Deregulering onder de Conservatieve regering

In het verlengde van de nota *Lifting the Burden*, introduceerde de Britse conservatieve regering halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw een groot aantal concrete maatregelen.¹⁴⁴ Zo wordt onder meer de Compliance Cost Assessment (CCA) ingevoerd, die ervoor zorgt dat bij nieuwe wetgeving ook nadrukkelijk aandacht moet worden besteed aan de administratieve lasten (*compliance cost*) van deze nieuwe regels. Dit beleid leidt ook tot de instelling van een aantal bijzondere commissies en beleidsafdelingen die, naarmate het thema van deregulering politiek belangrijker wordt, regelmatig een nieuwe naam krijgen en worden verplaatst van het ene naar het andere ministerie. In 1986 werd bijvoorbeeld bij het Department of Employment de Enterprise and Deregulation Unit opgericht, die toeziet op verschillende departementale *anti-red tape*-projecten. In 1987 werd deze afdeling omgedoopt tot de Deregulation Unit en verhuisde naar het Department of Trade and Industry. In 1989 werd bovendien het Cabinet Committee on Regulation opgericht. In 1994 werden verschillende nota's en andere beleidsstukken gepubliceerd¹⁴⁵, gebaseerd op het 'think small first'-principe. Dat wil zeggen dat bij nieuwe wetgeving in het bijzonder aandacht moet worden besteed aan de positie van het midden- en kleinbedrijf. Als teken van de grote politieke betekenis die de Britse regering aan het thema hecht, verhuisde de Deregulation Unit in 1995 naar het Cabinet Office. Er werd bovendien een adviesraad ingesteld met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en voor een aantal specifieke sectoren werden zeven Business Taskforces gecreëerd.

141 Bij de totstandkoming van dit hoofdstuk is dankbaar gebruik gemaakt van de ideeën en suggesties van Prof. Bronwen Morgan (Socio-Legal Studies, University of Bristol) en Prof. Colin Scott (EU Regulation and Governance, University College Dublin).

142 DTI, *Lifting the Burden*, Cmnd 9571, 1985.

143 Zie voor een recent overzicht, R. Baldwin, Is better regulation smarter regulation? *Public Law* 2005, p. 485-511.

144 DTI, *Building Business Not Barriers*, Cmnd 9794, 1986; *Releasing Enterprise*, Cmnd 512 1988.

145 DTI, *Deregulation: Cutting Red Tape*, DTI, London, 1994; *Thinking About Regulation; Guide to Good Regulation*, DTI, London, 1994; *Getting a Good Deal in Europe*, DTI, London, 1994.

Op het terrein van wetgeving is de belangrijkste ontwikkeling in deze periode de totstandkoming van de Deregulation and Contracting Out Act (1994).¹⁴⁶ Deze wet biedt het kabinet verregaande bevoegdheden om wetsvoorstellen, die een te grote regeldruk veroorzaken, aan te passen of terug te trekken. De sleutelbepaling van deze wet (Section 1(1)) luidt als volgt:

- 'If, with respect to any provision made by an enactment, a Minister of the Crown is of the opinion*
- (a) that the effect of the provision is such as to impose, or authorize or require the imposition of, a burden affecting any person in the carrying out of any trade, business or profession or otherwise, and*
 - (b) that, by amending or repealing the enactment concerned and, where appropriate, by making such other provision as is referred to in subsection 4(a) below, it would be possible, without removing any necessary protection, to remove or reduce the burden or, as the case may be, the authorisation or requirement by virtue of which the burden may be imposed, he may, subject to the following provision of this section and sections 2 to 4 below, amend or repeal that enactment.'*

'Regeldruk' (*burden*) wordt in artikel 1(5) van de Deregulation and Contracting Out Act als volgt gedefinieerd:

'a restriction, requirement or condition (including one requiring the payment of fees), together with any sanction (whether criminal or otherwise) for failure to observe the restriction or to comply with the requirement or condition; and any procedural provisions (including provisions for appeal) relevant to that section.'

4.2 Deregulering onder de Labour-regering

Na de parlementsverkiezingen van 1997 wordt Labour de nieuwe regeringspartij, onder leiding van premier Tony Blair. Met de opkomst van 'New Labour' werd ook het dereguleringsbeleid van de voormalige Conservatieve regering nieuw leven ingeblazen. De nieuwe regering kondigde een omslag aan van *deregulation* naar *better regulation*. In 1997, bij de introductie van het programma Better Regulation, verklaarde David Clark hierover:

*'Deregulation implies regulation is not needed. In fact good regulation can benefit us all; it is only bad regulation that is a burden.'*¹⁴⁷

Om deze lijn kracht bij te zetten, werd in 1997 ook de Better Regulation Task Force (BRTF) opgericht (gelieerd aan het Cabinet Office). Dit is een onafhan-

¹⁴⁶ Vgl. D. Miers, The deregulation procedure: an expanding role. *Public Law* 1999, p. 477-503; M. Ryle, The Deregulation and Contracting Out Bill 1994-A Blueprint for reform of the Legislative Process?, *Statute Law Review* 1994, p. 170.

¹⁴⁷ Baldwin *a.w.*, p. 486.

kelijke adviescommissie met voornamelijk vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven. Deze commissie kreeg nadrukkelijk de opdracht om zich te richten op *'small businesses and ordinary people'* en dit leidde onder meer tot de publicatie van *'Five Principles of Better Regulation'*.¹⁴⁸ Ondertussen werd de bestaande Compliance Cost Assessment (CCA) vervangen door een uitgebreidere Regulatory Impact Assessment-procedure. In 1999 veranderde de Better Regulation Unit bovendien in de Regulatory Impact Unit (Cabinet Office). Om ook het politieke belang van dit beleid te onderstrepen, werd premier Blair in 2004 aangesteld als voorzitter van het Panel for Regulatory Accountability, dat erop gericht is de *'red tape burden'* terug te dringen. Er werd ook onderzoek afgekondigd naar onnodige regulering en *'regulatory creep'* (onbedoelde groei van regels). Aan het eind van 2004 kondigde Blair bovendien aan dat *'regulatory reform'* één van de kernthema's zou zijn van het Britse voorzitterschap van de EU (in de tweede helft van 2005).¹⁴⁹

De belangrijkste wettelijke maatregel in deze periode is de totstandkoming van de Regulatory Reform Act (2001), als opvolger van de Deregulation and Contracting Out Act (1994). Deze nieuwe wet verschilt onder meer op de volgende twee punten van zijn voorganger:¹⁵⁰

- Allereerst is de wet niet uitsluitend gericht op het verlichten van de regeldruk, maar wordt het ook mogelijk om op andere terreinen juist meer regeldruk te creëren. Er kunnen, onder omstandigheden, meer nieuwe regels worden ingesteld, zolang dat op andere terreinen ook leidt tot een vermindering van de druk.
- Daarnaast wil de wet niet alleen bijdragen aan het verlichten van regeldruk voor bijvoorbeeld het bedrijfsleven, maar in principe voor iedereen, inclusief overheidsorganisaties (onder de voorwaarde dat deze overheidsorganisaties niet de enige zijn die hier voordeel van hebben). Het beleid is gericht op *'the benefit of business, charities, the voluntary sector, individuals and legal persons and the wider public sector.'*

Begin 2006 is de (tijdelijke) Better Regulation Task Force (BRTF) omgedoopt in de (permanente) Better Regulation Commission.¹⁵¹ In het laatste BRTF-jaarverslag wordt een overzicht gegeven van alle publicaties van deze instantie en wordt teruggekeken op de belangrijkste politieke en beleidsmatige resultaten. De voorzitter vat hun werk als volgt samen:

'Perhaps our most important achievement has been to put the spotlight on the costs of regulation – costs to the private, public and voluntary sectors'

148 BRTF, *Principles of Good Regulation*, Cabinet Office, London, 2003. Deze principes zijn: proportionality, accountability, consistency, transparency, en targeting.

149 Zie recent bijvoorbeeld BRTF, *Regulation – Less is More. Reducing Burdens, Improving Outcomes*, March 2005.

150Vgl. D. Miers, *Regulatory reform orders: a new weapon in the armoury of law reform*, *Public Money & Management* 2001, p. 29-34.

151 <http://www.brc.gov.uk/>

and to each and everyone of us as citizens. It is said that there are two unavoidable things in life – death and taxes. Regulation looks like being the third.’¹⁵²

Onder het motto ‘What gets measured gets done’, legt de BRTF veel nadruk op het meten van de kosten van regulering. De algemene schatting is dat de totale ‘cost of regulation’ neerkomen op zo’n 10 tot 12% van het Britse Bruto Nationaal Product, of 100 miljard Britse Ponden, evenveel als de jaarlijkse opbrengst van de inkomstenbelasting. Volgens de BRTF zijn hun belangrijkste resultaten als volgt samen te vatten:

- ‘Better regulation’ is nu een topprioriteit van de Britse regering;
- Departementen hebben nu betere afdelingen die toezien op deregulering en de kwaliteit van wetgeving;
- De door de BRTF ontwikkelde ‘Five Principles’ (zie boven) zijn inmiddels breed geaccepteerd, ook door non-gouvernementele organisaties;
- Binnen het Cabinet Office is nu een Better Regulation Executive ingesteld;
- De Britse regering heeft ‘better regulation’ tot een van zijn prioriteiten gemaakt tijdens het Britse voorzitterschap van de EU.

In de Britse literatuur worden onder andere de volgende drie thema’s kritisch besproken: a) de effecten van de Regulatory Impact Assessments; b) de overwegend kwantitatieve invulling van het begrip ‘burden’; en c) de verschillende wijzen waarop het bestaande dereguleringsbeleid kan worden verbeterd.

4.3 Regulatory Impact Assessment (RIA)

Regulatory Impact Assessment (RIA) is een van de belangrijkste instrumenten van het Britse dereguleringsbeleid. Premier Blair kondigde in 1998 aan dat voortaan geen enkele beleidsmaatregel meer de deur uit zou gaan, zonder eerst een RIA-toets te hebben doorstaan. Deze toets kan als volgt worden samengevat:

‘This involves an assessment of the impact of policy options and covers the purposes, risks, benefits and cost of the proposal and also considers: how compliance will be obtained; expected impacts on small business; the views of the affected parties; and the criteria to be used for monitoring and evaluating the regulatory activity at issue.’¹⁵³

Sinds de toets werd ingesteld zijn er in totaal bijna 900 RIA’s uitgevoerd, gemiddeld zo’n 160 per jaar. Ondanks deze aantallen, wijst bijvoorbeeld Baldwin erop dat het in veel gevallen nog maar de vraag is of ze de gewenste ge-

¹⁵² BRTF Annual Report 2004/5, p. 2.

¹⁵³ Baldwin *a.w.*, p. 490.

gevens hebben opgeleverd. Hij wijst, meer in het bijzonder, op problemen die samenhangen met:

*'the availability of good data, the assumptions to be made on values underpinning the RIA; the inconsistency of RIA's with statutory social objectives; the timing of the RIA; and administrative resistance to the RIA process.'*¹⁵⁴

Uit onderzoek van de National Audit Service van 43 test-cases blijkt dat slechts in de helft van de onderzochte gevallen de beleidsdoelen helder worden geformuleerd, en dat in niet meer dan zeven gevallen een alternatief voor de voorgestelde beleidsmaatregel is onderzocht.¹⁵⁵ Het blijkt in veel gevallen bovendien lastig om de te verwachten baten en lasten te kwantificeren. In veel rapporten wordt bovendien geen aandacht besteed aan de effecten van de handhaving. Deze conclusies sluiten aan bij een eerder onderzoek door de Britse Kamers van Koophandel.¹⁵⁶

4.4 Kritiek op de kwantitatieve invulling van regeldruk

In de Britse literatuur wordt wel een onderscheid gemaakt in twee vormen van regeldruk: *'administrative burdens'* en *'regulatory burdens'*.¹⁵⁷ De eerste categorie is gericht op:

'the requirements involved in interactions between individual firms or other actors and government, or on minimising form-filling and tax administration costs.'

De tweede categorie is gericht op de *'general compliance cost'*. In de praktijk liggen beide categorieën dicht tegen elkaar aan. In de Britse literatuur wordt ook de invulling van de wettelijke definitie van regeldruk ('burden') kritisch besproken.¹⁵⁸ Het blijkt dat regeldruk in de praktijk vooral moet worden uitgedrukt in concrete – in cijfers uit te drukken – kosten en baten, ook als de gezien de situatie niet erg voor de hand ligt. Naast verschillende berekeningen van de te besparen kosten door de betrokken departementen, produceren vakbonden en andere belangengroepen vaak ook hun eigen cijfers. Er wordt bovendien gewezen op de risico's van het afwentelen van kosten. Zo kan nieuwe wetgeving voor het bedrijfsleven misschien een kleine besparing van administratieve lasten opleveren, maar wel tegen een sterke stijging van de kosten bij de betrokken overheidsorganen. Miers bespreekt bijvoorbeeld het geval de Sunday Observance Act 1780. Omdat in 1995 zowel kerstavond als

154 Baldwin *a.w.*, p. 490.

155 National Audit Office, *Evaluation of regulatory impact assessments compendium report 2003-4*, HC 358, March 4, 2004.

156 T. Ambler et al., *Are Regulators Raising Their Game: UK Regulatory Impact Assessments in 2002/3*, British Chambers of Commerce, London, 2004.

157 Baldwin *a.w.*, p. 494.

158 Vgl. Miers *a.w.*, 1999, p. 482 e.v.

Nieuwjaar op een zondag viel, werd voorgesteld om deze oude wet aan te passen om zo ook dansen op zondagnacht mogelijk te maken. De voorstanders van deze wet benadrukten dat zij hiermee de administratieve lasten voor betrokkenen aanzienlijk zouden terugbrengen. Critici wezen er echter ook dat deze wetswijziging op andere terreinen juist meer lasten zou betekenen, zoals extra kosten voor politieagenten en anderen ambtenaren, maar ook extra geluidsoverlast voor de omwonenden.¹⁵⁹

4.5 Van 'better regulation' naar 'smart regulation'¹⁶⁰

Volgens Cunningham & Grabosky kunnen veel reguleringsproblemen niet worden opgelost door de inzet van één instrument.¹⁶¹ In plaats daarvan pleiten zij voor 'smart regulation'; dit is een optimale combinatie van verschillende reguleringsvormen, zowel in de publieke als in de private sector, die is afgestemd op de specifieke omstandigheden van het geval. Deze vorm van regulering is gebaseerd op de volgende principes:

- *prefer policy mixes incorporating a broader range of instruments and institutions;*
- *prefer less interventionist measures;*
- *ascend a dynamic instrument pyramid to the extent necessary to achieve policy goals;*
- *empower participants that are in the best positions to act as surrogate regulators;*
- *maximise opportunities for win-win outcomes.*

Volgens Baldwin voldoen de meeste maatregelen van het Britse beleid niet aan deze principes; 'better regulation'; is nog geen 'smart regulation'. Allereerst steunt een belangrijk deel van het Britse beleid op de Regulatory Impact Assessment (RIA). Het blijkt echter dat de toepassing hiervan in de praktijk doorgaans niet leidt tot het bedenken en toepassen van alternatieve vormen van regelgeving. Daarnaast is de RIA telkens gericht op één individuele wet, terwijl bij 'smart regulation' juist de combinatie van verschillende vormen van wet- en regelgeving centraal staat. Hij stelt daarom voor dat de RIA zich in het vervolg niet alleen meer richt op een nieuwe wet, en alle bestaande wetgeving als een gegeven beschouwt, maar dat eerst nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan hoe deze wet past in het reeds bestaande wetgevingscomplex. Daarnaast stelt hij voor dat de Britse wetgever afstapt van de 'single shot design' benadering, waarin wetgeving meteen in één keer goed moet zijn en waarna men bovendien niet meer erop terug kijkt. In plaats daarvan zou wetgeving niet eenmalig, maar continue moeten worden geëvalueerd. Op deze manier ('from design to review') kunnen ook bij de inschatting van de regeldruk veranderende feiten en omstandigheden beter worden meegenomen.

159 The Deregulation (Sunday Dancing) Order 1995: the Proposal (Commons: 1994-95, H.C. 817, paras 4-35; Lords: 1994-95, H.L. 102, paras 54-59).

160 Vgl. R. Baldwin, *Better Regulation: Is It Better for Business?*, Federation of Small Businesses, London 2004.

161 N. Cunningham & P. Grabowsky, *Smart Regulation*, Oxford 1988.

4.6 Conclusie

De Britse literatuur over regeldruk die in dit onderzoek is bestudeerd, is voornamelijk gericht op het aanvullen of bekritisieren van het (deregulerings)beleid en daarbij horende wetgeving van de Britse regering. In zowel het beleid als de literatuur ligt sterk de nadruk op de kosten en baten van regulering. Tijdens de conservatieve regering wordt met name veel aandacht besteed aan het terugbrengen van het aantal regels, terwijl tijdens de Labour-regering ook de kwaliteit van wetgeving een grote rol speelt. De literatuur is vooral kritisch over de inzet van de Regulatory Impact Assessments (RIA's) als middel om regeldruk te verlagen. Enerzijds worden belangrijke tekortkomingen van deze methode benadrukt. Anderzijds wordt aandacht gevraagd voor het feit dat ook de wijze waarop over wetgeving wordt nagedacht en de wijze waarop wetgeving tot stand komt, zal moeten worden aangepast ('smart regulation').

Hoofdstuk 5

Regeldruk in de Verenigde Staten¹⁶²

In de Verenigde Staten is er sinds begin jaren zeventig van de vorige eeuw veel aandacht voor verschillende vormen van deregulering en *'regulatory reform'*. De directe aanleiding hiervoor was de snelle toename van de federale wet- en regelgeving op het terrein van de volksgezondheid, veiligheid en het milieu. Volgens één auteur lijdt het land in deze periode zelfs aan een ernstige vorm van *'hyperlexis'*: *'the pathological condition caused by an overactive law-making gland.'*¹⁶³ Het centrale uitgangspunt van de Amerikaanse hervormingsmaatregelen is steeds: *'achieving a proper balance between cost, both in terms of dollars and of government intrusiveness, and benefits.'*¹⁶⁴ Deze thema's staan ook centraal in veel van de Amerikaanse reguleringsliteratuur. Daarnaast is er vooral in de rechtssociologische literatuur aandacht voor het thema van *'legal consciousness'*.

5.1 Het Amerikaanse dereguleringsbeleid in vogelvlucht

Deregulering is een belangrijk onderdeel van het verkiezingsprogramma van President Reagan in 1980. Hierin wordt veel aandacht besteed aan maatregelen gericht op de bestrijding van *'regulatory excess'* en *'overregulation'*. Direct na zijn verkiezing in 1981 vaardigde Reagan *'Executive Order 12291'* uit, wat algemeen wordt beschouwd als een belangrijke mijlpaal in de ontwikkeling van *'regulatory reform'*. Hiermee werden alle overheidsorganen voor het eerst verplicht om bij elke nieuwe wet- en regelgeving eerst een kosten-baten analyse te maken, die vervolgens ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan het Office of Management and Budget. President Clinton heeft deze maatregel begin jaren negentig weer ingetrokken, maar een sterk vergelijkbare maatregel ervoor in de plaats gezet.

Ook halverwege de jaren negentig stond het onderwerp nog volop in de aandacht. Kagan spreekt in deze periode bijvoorbeeld van *'legal proliferation'*. Hij omschrijft dit als volgt:

'In contemporary democracies, positive law, the law on the books, proliferates extremely rapidly – so rapidly that it confounds our attempts to find out, in any systematic way, what is actually going on. Like Lewis

162 Bij de totstandkoming van deze paragraaf is dankbaar gebruik gemaakt van de ideeën en suggesties van Prof. Robert A. Kagan (Political Science and Law, University of California).

163 B. Manning, *Hyperlexis: Our National Disease*, *Northwestern University Law Review* 71:767, 1977.

164 R. Garcia, *Federal Regulatory Reform: An Overview*, CRS Issue Brief for Congress, The Library of Congress, 2001.

*Carroll's Red Queen, we seem to run faster and faster only to keep from falling further behind.*¹⁶⁵

Volgens Kagan is de huidige wetgeving om minstens vier redenen anders dan wetgeving in de jaren ervoor. Wetgeving is: a) ambitieuzer; b) complexer; c) internationaler; en er is sprake van, wat hij noemt, en d) verticale spreiding. Supra-nationale wetgeving is enorm gegroeid, en deze verhoudt zich op een complexe manier tot lokale wet- en regelgeving. Deze factoren worden, in zijn ogen, bovendien aangewakkerd door de grotere internationale economische concurrentie, extreem snelle technologische ontwikkelingen, toenemende milieuproblemen en een grotere geografische mobiliteit.

In deze periode kregen in de Verenigde Staten de Republikeinen, onder leiding van Newt Gingrich, de meerderheid in het Huis van Afgevaardigden. Hun campagne stond in het teken van het zgn. 'Contract with America' en ook in dit programma speelde regeldruk een belangrijke rol.¹⁶⁶ Dit 'contract' kende drie centrale uitgangspunten: meer directe verantwoording van de politiek aan de burgers; een grotere rol voor persoonlijke verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid; én een ingrijpende verlichting van de belastingdruk en de algemene regeldruk (*'regulatory and tax relief'*). Om dit laatste voor elkaar te krijgen werden er een groot aantal ingrijpende maatregelen afgekondigd, met name gericht op het op grote schaal invoeren van kosten-baten analyses en risicoanalyses bij nieuwe wet- en regelgeving.

Sinds de jaren tachtig zijn er ook in het Amerikaanse Congres een groot aantal wetten ingevoerd, gericht zijn op deregulering en het verlichten van de regeldruk voor het bedrijfsleven. Hier kunnen onder meer worden genoemd: Paperwork Reduction Act (1980), Regulatory Flexibility Act (1980), Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act (1996), Truth in Regulating Act (2000). De veelzeggende titels behoeven nauwelijks toelichting.

Sinds het eind van de jaren negentig is de (politieke) belangstelling voor deregulering en regeldruk langzaam wat minder groot geworden.

5.2 Administratieve lasten en regeldruk

De Amerikaanse discussie over regeldruk is vooral een discussie over administratieve lasten en over de kosten en baten van regulering. Hierin gaat het bovendien over alle, geaggregeerde, kosten van regelgeving (*'regulatory costs'*) voor het hele bedrijfsleven. In de veelgebruikte kosten-baten analyses (zie hierna) gaat het eveneens om deze totale kosten, en bijvoorbeeld niet om de

165 R. Kagan, What Socio-Legal Scholars Should Do When There is Too Much Law to Study, *Journal of Law and Society* 1995/ 1, p. 140.

166 Vgl. R.L. Glicksman & S.B. Chapman, Regulatory Reform and (Breach of) Contract with America: Improving Environmental Policy or Destroying Environmental Protection, *Kansas Journal of Law and Public Policy*, 9:11, 1996, p. 9-27.

kosten en baten voor één bedrijf. Kagan & Axelrad¹⁶⁷ vinden deze benadering echter veel te grof en vragen daarom juist aandacht voor de kosten van regulering per individueel bedrijf. Zij onderscheiden daartoe vier typen kosten die een bedrijf moet maken voor de naleving en uitvoering van regelgeving:

- *direct regulatory compliance costs*;
Kosten die rechtstreeks voortvloeien uit wettelijke verplichtingen.
- *legal services costs*;
Kosten voor juridisch advies en eventuele advocatenkosten voor het voeren van rechtszaken.
- *accountability costs*;
Kosten voor het analyseren en rapporteren van effecten, en om aan te tonen dat men zich aan de regels houdt;
- *opportunity costs*
Kosten veroorzaakt door vertragingen in de bedrijfsvoering, als gevolg van regelgeving.

Volgens Ruhl & Salzman ligt de nadruk in de meeste Amerikaanse literatuur op twee vormen van regeldruk (*'regulatory burden'*): *'information burden'* en *'effort burden'*.

*'The conventional view is that compliance is simply a matter of (1) investing the appropriate level of resources toward gathering the information needed to perform the tasks required to comply (information burden) and (2) performing those tasks (effort burden).'*¹⁶⁸

Zoals gezegd, staat veel van de relevante Amerikaanse literatuur in het teken van kritiek op de gebruikte instrumenten om wetgeving en regeldruk terug te dringen. Daarnaast wordt op verschillende plaatsen benadrukt dat uitsluitend het snoeien in het aantal regels een te eenvoudige oplossing is voor een complex probleem. *'In short, deregulation in one area often requires new regulation and oversight someplace else.'*¹⁶⁹ Zo wordt onder meer een treffende vergelijking gemaakt met een (denkbeeldige) woordenwisseling tussen Mozart en keizer Joseph II, wanneer de componist hem vraagt wat hij vindt van zijn zojuist opgevoerde opera.

'De keizer: "Well, my dear fellow, there are, in fact, only so many notes the ear can hear in the course of an evening. Your work is ingenuous. It's quality work, and there are simply too many notes. That's all. Just cut a few and it will be perfect."

167 R. Kagan & L. Axelrad, *Regulatory Encounters: Multinational Corporations and Adversarial Legalism*. Berkeley 2000.

168 J.B. Ruhl & J. Salzman, Mozart and the Red Queen: The Problem of Regulatory Accretion in the Administrative State, *Georgetown Law Journal* 2003, p. 763.

169 Vgl. S. Rose-Ackerman, Defending the State: A Skeptical Look at "Regulatory Reform" in the Eighties, *University of Colorado Law Review* 61:517, 1990, p. 517.

Mozart: "Which few did you have in mind, Majesty?"

Hieronder wordt uitgebreider ingegaan op: a) de kritiek op de verplichte kosten-baten analyses; b) de suggestie om meer aandacht te besteden aan de gevolgen van regeldruk op systeemniveau; en c) de literatuur op het terrein van 'legal consciousness'.

5.3 Voor- en tegenstanders van de 'cost-benefit state'

Het Amerikaanse Office of Management and Budget (OMB) is wettelijk verplicht om jaarlijks een kosten-baten analyse van alle (federale) wetgeving te leveren:

*'an estimate of the total annual costs and benefits (including quantifiable and nonquantifiable effects effects) of Federal rules and paperwork...'*¹⁷⁰

Deze en andere kosten-baten analyses van wetgeving spelen zowel in het politieke als het wetenschappelijke debat een grote rol. Sunstein spreekt zelfs over de opkomst van een 'cost-benefit state' in de Verenigde Staten.¹⁷¹ Met name op het terrein van de (rechts)economie is inmiddels ook een omvangrijke 'body of literature' over dit onderwerp gegroeid. Veel bijdragen op dit terrein zijn afkomstig van het AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies¹⁷² in Washington DC, onder leiding van R.W. Hahn.¹⁷³ Hahn and Hird¹⁷⁴ onderscheiden vijf verschillende (economische) technieken om de kosten van wetgeving te meten:

- *Econometric studies*: typically measure output markets directly or use production and cost functions to assess the impact of regulatory change.
- *Expenditure evaluations*: typically rely on surveys of businesses to determine compliance costs.

170 Section 624, Treasury and General Government Appropriations Act 2001.

171 C. Sunstein, *The Cost-Benefit State: The Future of Regulatory Protection*, Chicago: American Bar Association, 2002.

172 www.aei-brookings.org

173 Zie bijvoorbeeld: R.W. Hahn & R.E. Litan, "Counting Regulatory Benefits and Costs: Lessons for the U.S. and Europe," *Journal of International Economic Law* 8, no. 2, June 2005, p. 473-508.; R.W. Hahn, "The Economic Analysis of Regulation: A Response to the Critics," *The University of Chicago Law Review* 71, no. 3, Summer 2004, p. 1021-1054; R.W. Hahn & R. Malik, "Is Regulation Good for You?," *Harvard Journal of Law and Public Policy* 27, no. 3, October 2004, p. 893-916; R.W. Hahn & E.M. Layburn, "Tracking the Value of Regulation," *Regulation* 26, no. 3, Fall 2003, p 16-21; R.W. Hahn & C. R. Sunstein, "A New Executive Order for Improving Federal Regulation: Deeper and Wider Cost Benefit Analysis," *University of Pennsylvania Law Review* 150, May 2002, p. 1489-1552.

174 R.W. Hahn & J.A. Hird, *The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis*, *Yale Journal on Regulation* 1991/8, p. 223-278.

- *Engineering approaches*: estimate the cost of installing equipment directly in order to comply with a regulation.
- *Productivity studies*: estimate the difference between observed changes in productivity over time and those that would have occurred in the absence of a regulation.
- *General equilibrium models*: are used to examine how a perfectly competitive market responds to a new policy, e.g. through a change in the levels of output or employment as a result of a new regulation.

De grote aandacht voor dit type kosten-baten analyses heeft echter vooralsnog niet geleid tot de ontwikkeling van één breed gedragen benadering. Chittenden en zijn collega's concluderen op basis van een omvangrijke analyse van de Amerikaanse literatuur op dit terrein bijvoorbeeld het volgende:

*'There is a large degree of uncertainty among academics and agencies about questions concerning costs and benefits of regulations...As a result there is a great deal of uncertainty surrounding the validity of the results.'*¹⁷⁵

Ook op andere plaatsen is er kritiek op het gebruik van deze en andere vormen van economische analyses om wetgeving te analyseren. Een aantal van deze critici (voornamelijk afkomstig uit de rechtswetenschap) hebben zich verenigd in het Center for Progressive Reform.¹⁷⁶ In bijvoorbeeld een bijdrage met de veelzeggende titel 'Pricing the Priceless' benadrukken zij ook een aantal problematische kanten van deze analyses (bijvoorbeeld wanneer het wordt toegepast bij de evaluatie van milieubeleid):

*'Cost-benefit analysis is a deeply flawed method that repeatedly leads to biased and misleading results. Far from providing a panacea, cost-benefit analysis offers no clear advantages in making regulatory policy decisions and often produces inferior results, in terms of both environmental protection and overall social welfare, compared to other approaches.'*¹⁷⁷

Er is ook kritiek op het teveel standaardiseren van kosten-batenanalyses ('one size fits all').

*'A cost benefit requirement that is rationally related to the achievement of efficient regulation in the context of one regulatory program may be counterproductive in another context.'*¹⁷⁸

175 F. Chittenden, S. Kauser & P. Poutziouris, *Regulatory Burdens of Small Business: A Literature Review* (DTI Small Business Service research series) 2002, p. 59.

176 www.progressiveregulation.org

177 L. Heinzerling & F. Ackerman, *Pricing the Priceless: Cost-Benefit Analysis of Environmental Protection* (Georgetown Environmental Law and Policy Institute; Georgetown University Law Center) 2002, p. 1.

178 Glicksman & Chapman *a.w.*, p. 27.

Daarnaast wordt vanaf verschillende kanten eraan getwijfeld of dit soort analyses wel alle relevante kosten en baten kan meenemen. Ondanks de suggestie van 'harde' objectieve cijfers, hebben veel cijfers in de praktijk ook een belangrijke subjectieve kant. Op het terrein van milieuwetgeving wordt er bovendien voor gepleit om ook nadrukkelijk aandacht te besteden aan de niet-economische doelen en baten van dit type wetgeving. Kosten-baten analyses zijn bovendien beperkt tot een individuele wet. Maar, terwijl bij een concrete wet de kosten en baten goed in balans kunnen zijn, wordt een bedrijf juist geconfronteerd met een optelsom van wetten. Bij elkaar genomen kunnen de deze wetten weer veel meer kosten veroorzaken. Thornton, Cunningham & Kagan benadrukken, ten slotte, dat het ook van belang is om te kijken naar hoe individuele bedrijven de kosten en baten van wetgeving beleven.¹⁷⁹ Grote bedrijven kunnen, vanwege 'economies of scale', waarschijnlijk beter uit de voeten met grote hoeveelheid regels, dan kleine bedrijven.

In reactie op deze kritiek schreef Hahn onlangs het boek *In Defense of the Economic Analysis of Regulation*.¹⁸⁰

5.4 Regeldruk op systeemniveau

Volgens Ruhl & Salzman is de bestaande literatuur, waarin zoals gezegd vooral aandacht is voor 'information' and 'effort burdens', te beperkt. Om de maatschappelijke effecten van wetgeving echt te begrijpen moet er, in hun ogen, ook nadrukkelijk worden gekeken naar 'system burdens'. Ruhl & Salzman constateren dat er weliswaar op veel plaatsen wordt beweerd dat er te veel regels zijn, maar dat tot op heden de achtergronden hiervan nog nauwelijks systematisch zijn onderzocht:

*'As easy as it is to find quips in the literature decrying the accumulation of "too many rules," one searches in vain for principled analysis of the problem and its solutions.'*¹⁸¹

Zij vragen daarom aandacht voor het fenomeen van 'regulatory accretion' (letterlijk aanzetting of aanslibbing van regels); 'an increase by natural growth or by gradual external addition.' Dit verschijnsel zorgt ervoor dat op zich efficiënte individuele regels bij elkaar opgeteld een heel inefficiënt regelsysteem kunnen veroorzaken. Het geheel is, met andere woorden, groter dan de som der delen; 'doubling the number of rules may more than double the efforts needed to ensure compliance'. Deze effecten op systeemniveau kunnen ertoe leiden dat individuele regels niet of nauwelijks worden nageleefd:

179 D. Thornton, N.A. Cunningham & R.A. Kagan, General Deterrence and Corporate Environmental Behavior, *Law & Policy* (special issue Regulation and Business Behaviour), 2005/2, p. 262-288.

180 R.W. Hahn, *In Defense of the Economic Analysis of Regulation*. Washington DC, 2005.

181 Ruhl & Salzman, *a.w.*, p. 762.

'regulatory accretion, even of rules that are perfectly efficient, clear, and institutionally valid, increases noncompliance by changing the very quality of the operation of the regulatory system.'

Zij onderbouwen hun analyse onder meer met de uitkomsten van een kleine enquête onder milieurechtadvocaten. Gevraagd naar de belangrijkste reden voor *'involuntary compliance'* onder bedrijven, vinden de meeste respondenten de enorme hoeveelheid regels de belangrijkste factor. De kosten voor regel-naleving (*cost of compliance*) worden in de literatuur weliswaar veel bespro-ken, maar worden door de respondenten juist het minst genoemd.

Volgens Rull & Salzman heeft de *'system burden'* van regelgeving ook grote gevolgen voor de legitimiteit van het recht. Allereerst is het, als gevolg van deze systeemeffecten, voor individuele bedrijven niet altijd duidelijk hoe hun eigen optreden nog kan bijdragen aan het verlichten van de regeldruk. Na verloop van tijd zal menig bedrijf zich daarom gaan afvragen of het nog wel zin heeft om zich aan de regels en de procedures te houden:

*'Eventually, when the good apples feel that, regardless of effort, they are "hitting their heads against the wall" and "throwing good money away" because they cannot improve compliance performance, they may begin to wonder what the point is of being good apples.'*¹⁸²

Daarnaast leiden deze systeemeffecten ertoe dat het steeds moeilijker wordt om door middel van wet- en regelgeving de beoogde effecten te bereiken. Ook hierdoor staat de legitimiteit van deze regels onder druk.

Ruhl & Salzman benadrukken dat, vanwege deze systeemeffecten, de oplossing voor teveel regeldruk niet alleen het terugbrengen van individuele regels kan zijn. Zij beschrijven de volgende paradox:

*'As the number of administrative rules increases, the government's ability to foster compliance and increase payoff becomes more limited. The solution, however, is not to tinker with the number of rules. The solution is to change the structure of the regulatory law system with the rules operate.'*¹⁸³

Zij zoeken daarom ook de oplossing in het systeem zelf. Oplossingen moeten niet worden gezocht op het niveau van afzonderlijke regels, afzonderlijke regelgevers en afzonderlijke rechtssubjecten, maar op het systeemniveau. Zij doen hiervoor een aantal concrete suggesties die zij aanduiden met de term *'regulatory reinvention'*:

182 Ruhl & Salzman, *a.w.*, p. 826.

183 Ruhl & Salzman, *a.w.*, p. 850.

*'Ultimately, regulatory policy must reflect an understanding that regulation operates as a system, that regulated parties operate as systems, and that the systems interact.'*¹⁸⁴

5.5 Legal consciousness: de beleving van recht en regels

Regeldruk en de kosten en baten van wetgeving staan vooral centraal in de Amerikaanse reguleringsliteratuur. Parallel hieraan, maar overigens zonder duidelijke dwarsverbanden, is in de Amerikaanse rechtssociologische literatuur ook het thema van 'legal consciousness' steeds verder ontwikkeld. Hieronder kan, volgens een hele algemene definitie worden begrepen, het onderzoek naar:

*'all the ideas about the nature, function and operation of law held by anyone in society at a given time.'*¹⁸⁵

Deze literatuur is gericht op vragen als: In hoeverre leeft een wettelijke bepaling niet alleen in wetboeken en misschien onder gespecialiseerde juristen, maar ook in de dagelijkse praktijk en onder de mensen voor wie de wet is bedoeld? In de praktijk kent dit type onderzoek twee richtingen: a) onderzoek naar 'aptitude, competence or awareness of law'; en b) onderzoek naar 'perceptions or images of law'. Het Amerikaanse onderzoek naar 'legal consciousness' kent zijn oorsprong in de jaren zeventig van de vorige eeuw. Na een relatief stille periode, staat dit onderzoek de laatste jaren weer opnieuw volop in de belangstelling, in de VS maar ook in Europa.¹⁸⁶

In de jaren zeventig wordt in Amerikaans onderzoek veel gebruik gemaakt van grote bevolkingsenquêtes. In dit zgn. KOL-onderzoek (knowledge and opinion about law) staat vooral de publieke kennis en publieke opinie over het recht centraal.¹⁸⁷ De publieke houding ten opzichte van het recht wordt hier gezien als een meetbare eenheid, die bijvoorbeeld kan worden vergeleken met de officiële beleidsdoelstellingen. Volgens sommige onderzoekers kan hun werk bovendien worden gebruikt voor het voorspellen van crimineel gedrag. 'Strong legal consciousness' zou dan wijzen op een grote mate van regelnaleving, terwijl 'weak legal consciousness' juist een indicator is van criminaliteit. In het algemeen blijkt uit dit type onderzoek dat veel mensen slecht op de hoogte zijn van de voor hen geldende regels en dat er grote variatie bestaat in hun opvattingen over het recht.

184 Ruhl & Salzman, *a.w.*, p. 840.

185 D. Trubek, 'Where the action is: critical legal studies and empiricism', *Stanford Law Review* 1984/36, p. 575.

186 Zie voor een recent overzichtartikel (inclusief uitgebreide literatuurlijst) S. Silbey, 'After Legal Consciousness', *Annual Review of Law and Social Science* 1, 2005, p. 323-368. M. Hertogh, 'A "European" Conception of Legal Consciousness: Rediscovering Eugen Ehrlich.' *Journal of Law and Society* 4, 2004, p. 457-481.

187 Zie bijvoorbeeld: A. Podgorecki et al., *Knowledge and Opinion about Law*. London 1973.

Meer recent onderzoek naar 'legal consciousness' is veelal gebaseerd op langdurige observaties en diepte-interviews. Anders bij het KOL-onderzoek, wordt het rechtssysteem hier niet langer gezien als iets dat van buiten op de maatschappij invloed uitoefent (*law and society*), maar als een belangrijk onderdeel van die maatschappij zelf (*law in society*). 'To understand law is to understand the processes of interaction associated with the idea of "law".' De nadruk in deze nieuwe invulling van legal consciousness ligt daarom veelal op: 'images of laws and legal institutions that people carry around in their heads and occasionally act upon.'

Drie voorbeelden

Sally Engle Merry bekijkt in haar boek *Getting Justice and Getting Even: Legal Consciousness among Working-Class Americans* bijvoorbeeld de beelden en verwachtingen die mensen hebben van rechtspraak en de wijze waarop de rechtbank hierop reageert.¹⁸⁸ Terwijl men binnen de (Amerikaanse) rechtbank juist veel relatief eenvoudige zaken snel wil doorverwijzen naar een bemiddelaar, zijn de betrokken partijen het hier lang niet altijd mee eens en wil men liever dat een 'echte' rechter naar hun zaak kijkt.

Laura Beth Nielsen bestudeert in haar onderzoek 'Situating Legal Consciousness: Experiences and Attitudes of Ordinary Citizens about Law and Street Harassment' hoe het publiek denkt over openbare belediging en de eventuele regulering daarvan.¹⁸⁹ Uit observaties en interviews op straat in drie buurten in Californië blijkt dat er hierover grote verschillen bestaan in de opvattingen onder mannen en vrouwen en onder verschillende etnische groepen. De meeste respondenten zijn tegen de wettelijke regulering van deze vorm van belediging, maar om dit te onderbouwen maakt men gebruik van verschillende 'discourses'.

De tot dusver meest uitgewerkte - en meest invloedrijke - theoretische benadering van 'legal consciousness' is het werk van Ewick and Silbey.¹⁹⁰ Zij interviewden voor hun boek *The Common Place of Law: Stories from Everyday Life* meer dan 400 inwoners van New Jersey over hun dagelijks leven en de rol die het recht hierin speelt. Op basis van dit materiaal onderscheiden zij drie ideaaltypen (Figuur 5.1). Sommige mensen zijn *before the law* en kijken op tegen het recht en zijn overtuigd van de waarde ervan. De houding van anderen is, volgens hen, te karakteriseren als *with the law*; men ziet het recht als een spel en gebruikt het zoals het uitkomt. Ten slotte is er ook een groep *against the law*; men twijfelt over de legitimiteit van het recht en men gebruikt uiteenlopende manieren om zich tegen het recht te verzetten. Voor een goed

188 S.E. Merry, *Getting Justice and Getting Even: Legal Consciousness among Working-Class Americans*. Chicago 1990.

189 L.B. Nielsen, 'Situating legal consciousness: experiences and attitudes of ordinary citizens about law and street harassment,' *Law and Society Review*, 2000/ 34, p. 1055-1089.

190 P. Ewick & S. Silbey, *The Common Place of Law: Stories from Everyday Life*, Chicago 1998.

begrip van hun benadering moet worden benadrukt, dat Ewick en Silbey strikt genomen niet drie verschillende groepen mensen onderscheiden, maar drie verschillende typen verhalen over het recht. Iemand kan daarom misschien op één terrein worden omschreven als 'before the law' (bijvoorbeeld t.a.v. het strafrecht), maar in een ander geval als 'against the law' (bijvoorbeeld t.a.v. het belastingrecht).

Figuur 5.1 Drie vormen van 'legal consciousness'¹⁹¹

	BEFORE THE LAW	WITH THE LAW	AGAINST THE LAW
Normativity	impartiality, objectivity	Legitimate partiality, self-interest	power, "might makes right"
Constraint	organizational structure	contingency, closure	institutional visibility
Capacity	rules, formal organization	individual resources, experiences, skill	social structures (roles, rules, hierarchy)
Time/Space	separate sphere from everyday	simultaneous with everyday	Colonizing time/space of everyday life
Archetype	bureaucracy	Game	making do

5.6 Conclusie

In veel van de bestudeerde Amerikaanse literatuur over regeldruk staat de tegenstelling centraal tussen de voor- en tegenstanders van een economische benadering van regulering. In dit debat spelen ook politieke tegenstellingen een belangrijke rol, zoals onder meer tot uitdrukking komt in de polemiek tussen wetenschappers verbonden aan enerzijds het AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies en anderzijds het Center for Progressive Reform. De Amerikaanse rechtseconomische literatuur over het gebruik van kosten- en batenanalyses op het terrein van regulering is omvangrijk. Dit heeft echter niet geleid tot wetenschappelijke consensus over de juiste methoden en technieken voor deze analyses. Er wordt in de literatuur bovendien regelmatig aandacht gevraagd voor belangrijke tekortkomingen in deze economische benadering van regulering. Als alternatief wordt onder meer voorgesteld om bij het vaststellen van de kosten en baten van nieuwe wetgeving meer onderscheid te maken in grote en kleine bedrijven en om ook nadrukkelijk te kijken naar de mogelijkheid dat individuele wetten weliswaar geen extra regeldruk kunnen opleveren, maar de optelsom van al deze wetten wel ('system burdens'). Parallel aan deze reguleringsliteratuur is er in de Amerikaanse rechts-sociologie ook steeds meer aandacht voor het thema van 'legal consciousness'.

191 Ewick & Silbey, *a.w.*, p. 224.

Hoofdstuk 6

Regeldruk in de Europese Unie

6.1 Inleiding

Het fenomeen regeldruk speelt zeker ook op Europees niveau, alhoewel niet zozeer in de wetenschappelijke literatuur op het terrein van het Europese recht¹⁹², als wel in beleidsdocumenten en rapporten van expertgroepen e.d.¹⁹³ Zo heeft de Europese Commissie zelf recentelijk bijvoorbeeld een internetsite in het leven geroepen die het mogelijk maakt om bedrijven en andere belanghebbende partijen te consulteren omtrent communautaire regels die onnodige bureaucratie en administratieve lasten veroorzaken.¹⁹⁴ Daarbij verklaarde Commissievoorzitter Barosso:

*'We are keen to hear which rules need to be simplified because they stand in the way of sustainable growth, deter business investment or hinder job creation. This Commission has already come a long way to improve the regulatory environment. We have strengthened the consultation procedures, new legal proposals have to be subject to a rigid impact assessment and we are screening existing proposals and laws for its effectiveness.'*¹⁹⁵

Dit citaat van Barosso doet denken aan de Nederlandse discussie over deregulering, zoals die bijvoorbeeld door de Raad van Economisch Adviseurs (REA) is aangezwengeld. Het begrip deregulering heeft op Europees niveau doorgaans echter geen betrekking op debureaucratisering en vermindering van regeldruk. De term "deregulation" wordt hoofdzakelijk gereserveerd voor de liberalisering van markten (energie, postdiensten, telecombedrijven etc). Los van de benaming lijkt, zowel op nationaal als op communautair niveau, de sociaal-economische invalshoek momenteel tamelijk dominant. Centraal staat de vermeende negatieve invloed van regelgeving op het ondernemingsklimaat en de economische groei. Dat wetgeving voor ondernemers ook kan leiden tot het verlagen van besluitvormingskosten en terugdringing van (markt)onzekerheid, wordt daarbij doorgaans veel minder sterk belicht. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor andere mogelijke positieve effecten van

192 Dat literatuur en beleid dicht op elkaar zitten blijkt bijv. uit: Andrea Mészáros, *New challenges in the EU lawmaking, European Integration Studies, Miskolc, Volume 3. Number 1, 2004*, pp. 19-24.

193 Vgl. het 'Rapport Public du Conseil d'Etat français. Considérations générales sur le droit communautaire', 1992, Etudes & Documents no. 44, het Molitor-rapport (COM(95)288, 21 June 1995, het Mandelkern rapport, Better regulation, Brussel 2001, het rapport van de Anglo-German Deregulation Group, 'Deregulation Now', 1995; het UNICE regulatory report, 1995 en het Koopmans-rapport over, *Kwaliteit van EG-wetgeving*, Ministerie van Justitie 1995.

194 <http://europa.eu.int/yourvoice/consultations>.

195 Persbericht Europese Commissie van 8 juni 2005, IP 05/693.

harmonisatie van nationale regelgeving, zoals de bewaking van een 'level playing field' voor bedrijven.¹⁹⁶

Wat de discussie over regeldruk in Europees verband extra complex maakt, is dat de afbakening tussen de hoeveelheid en complexiteit van de regels op EU-niveau niet goed los te zien is van de invloed van de nationale wetgever. Dé Europese wetgever bestaat immers niet. Het gaat altijd om co-actorship van wetgevers doordat nationale parlementen en regeringen tevens een rol vervullen bij de totstandkoming van Europese regels, bijvoorbeeld via de nationale inbreng in de Raad van Ministers.¹⁹⁷ Verder wordt de communautaire wetgevingsagenda natuurlijk mede gevoed door initiatieven vanuit de lidstaten (met name onder de derde pijler spelen deze een belangrijke rol). Daarnaast geldt dat bij de omzetting van Europese regelgeving naar het nationale recht door lidstatelijke wetgevers vaak een herziening van aanpalende nationale regelbestanden wordt meegenomen. Deze praktijk, die overigens in strijd is met de Aanwijzingen voor de regelgeving¹⁹⁸, leidt er niet alleen toe dat implementatietermijnen soms onnodig worden overschreden, maar ook dat – alleen al daardoor – moeilijk te isoleren valt wat nu precies de Europese invloed op de nationale toename van regeldruk is. Mede om die reden lopen de cijfers over wat het (kwantitatieve) aandeel van de Europese regelproductie op het totale Nederlandse wetgevingsbestand uiteen.

Niettemin zijn er wel enkele terugkerende thema's in de Europese discussie over regeldruk te ontwaren. Hierna zetten we de belangrijkste op een rijtje. Dat zijn:

- de rol van het subsidiariteitsbeginsel bij het voorkomen van overbodige regelgeving;
- de positionering van vermindering en vereenvoudiging van regelgeving en debureaucratisering binnen het communautaire wetgevingskwaliteitsbeleid;
- de al genoemde opkomst van regulatory impact assessments;
- de toenemende belangstelling voor vormen van co-regulering en zelfregulering.¹⁹⁹

Ook de problematiek van de aard en intensiteit van de implementatie en handhaving van Europese regelgeving is natuurlijk van belang voor de groei

196 Illustratief in dat verband is de eenzijdige belangstelling voor de beperkende effecten van de Dienstenrichtlijn op het nationale concurrentievermogen, terwijl deze richtlijn juist ook beoogt om belemmeringen voor bedrijven weg te nemen die de concurrentie beperken.

197 E.M.H. Hirsch Ballin en L.A.J. Senden, *Co-actorship in the Development of European Law-making*, TMC Asser press, The Hague 2005.

198 Vgl. Awr 337, welke luidt: 'Bij implementatie worden in de implementatieregeling geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn.'

199 Zie voor een overzicht van de initiatieven op het gebied van co-regulering en zelfregulering, EECS Pamphlet series, *The current state of co-regulation and self-regulation in the single market*, Brussel 2005.

of afname van de regeldruk op nationaal niveau. Deze invalshoek laten we hier verder echter buiten beschouwing omwille van de noodzakelijke beperking van de omvang van dit hoofdstuk.²⁰⁰

6.2 Subsidiariteit: een oud thema

In Europees verband is vanaf het begin van de jaren negentig steeds vaker gesproken over het subsidiariteitsbeginsel. Dit kwam mede voort uit de bezorgdheid van veel lidstaten omtrent de uitdijende bevoegdheden van de EU. Vanouds wordt daarbij het subsidiariteitsbeginsel in stelling gebracht, omdat de strekking daarvan in de eerste plaats is dat de EU geen bevoegdheden naar zich toe moet trekken die aan de lidstaten toebehoren. Vanaf het Verdrag van Maastricht is hieraan een tweede dimensie toegevoegd, namelijk dat besluiten binnen de EU zo dicht mogelijk bij de burger genomen worden.

Overregulering en subsidiariteit

Ook klachten over Europese overregulering zijn allerm minst nieuw. Reeds naar aanleiding van het rapport van de werkgroep van het zogeheten Molitor-rapport is door het Europees Parlement in 1996 een resolutie uitgebracht waarin is voorgesteld dat ieder toekomstig wetsvoorstel op communautair niveau voortaan op een aantal criteria beoordeeld dient te worden, zoals: a) is ingrijpen noodzakelijk of kan de oplossing van het probleem aan zelfregulering of andere sturingsmechanismen worden overgelaten; b) welke mogelijkheden tot handelen zijn er en op welk niveau (EG of lidstaten) dient te worden ingegrepen: is het uitvaardigen van Europese wetgeving de enige mogelijkheid en, zo ja, dient dan bij verordening te worden ingegrepen of is een richtlijn voldoende; c) wat zijn de kosten en baten van een nieuwe regeling?²⁰¹ Vervolgens is aan het Verdrag van Amsterdam een protocol toegevoegd betreffende de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.²⁰² Hieruit vloeit voort dat voor ieder wetgevingsbesluit een toets moet worden uitgevoerd om te bezien of wetgeving op Europees niveau noodzakelijk is. Drie criteria zouden daarbij bepalend moeten zijn, te weten:

- de betrokken kwestie heeft transnationale aspecten die door een optreden van de lidstaten niet bevredigend kunnen worden geregeld;

²⁰⁰ We verwijzen daarvoor gemakshalve naar B. Steunenbergh en W. Voermans, m.m.v. B. Berglund, A. Dimitrova, M. Kaeding, E. Mastenbroek, A. Meuwese, M. Romeijn, *De omzetting van Europese richtlijnen: instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken*, WODC, Den Haag 2005 en A. van den Brink, *Regelgeving in Nederland ter implementatie van EU-recht*, Deventer: Kluwer 2004.

²⁰¹ Resolutie over het rapport van de groep van onafhankelijke deskundigen inzake de vereenvoudiging van wettelijke en administratieve regelingen van de Gemeenschap, COM(1995), 288.

²⁰² Verdrag van Amsterdam, Pb C 340 van 10 November 1997. Zie <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/nl/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0105010010>.

- het optreden van de lidstaten alleen of het niet optreden van de Gemeenschap zou in strijd zijn met de voorschriften van het Verdrag (zoals de noodzaak om concurrentievervalsing tegen te gaan of verkapte handelsbeperkingen te voorkomen of de economische en sociale samenhang te versterken) of zou op een andere manier de belangen van de lidstaten aanzienlijk schaden;
- een optreden op communautair niveau zou vanwege de schaal of de gevolgen ervan duidelijke voordelen opleveren ten opzichte van een nationaal optreden.

Subsidiariteit zonder blokkeringsmacht?

In de praktijk heeft deze subsidiariteitstoets weinig resultaten opgeleverd. Daarvoor zijn twee hoofdredenen aan te voeren. In de eerste plaats is dat de onduidelijke (juridische) status van het subsidiariteitsbeginsel. De EU mag weliswaar alleen optreden als het handelen van de lidstaten afzonderlijk onvoldoende is om een bepaalde beleidsdoelstelling te verwezenlijken, maar de centrale begrippen uit artikel 5, tweede alinea, van het EG-verdrag zijn zodanig onbepaald en multi-interpretabel dat ze geen echte drempels kunnen opwerpen tegen de totstandkoming van overbodige Europese regelgeving.²⁰³ In de praktijk komt het erop neer dat de toets of aan het beginsel is voldaan, vooral een procedurele is. Deze lost zich op in de vraag en naar de bevoegdheid van de instellingen om in een bepaald geval op te treden en de motivering van wetgevingshandelingen in termen van doelmatigheid en evenredigheid. Zo lang maar duidelijk wordt gemaakt dat er aandacht is besteed aan het subsidiariteitsbeginsel, is er meestal weinig aan de hand. Het HvJEG zal niet inhoudelijk toetsen of bijvoorbeeld voorstellen voor een nieuwe verordening of richtlijn in strijd met de geest van het beginsel zijn. Door dat wel te doen zou de rechter zich teveel in een politieke afweging begeven.²⁰⁴

In de tweede plaats is van belang dat de zo-even genoemde subsidiariteitstoets in de huidige constellatie wordt uitgevoerd door de Europese instellingen zelf, en niet of slechts indirect door de lidstaten.²⁰⁵ In zekere zin kunnen we in dat verband van een "partijdige wetgever" spreken. Men mag er immers gevoeglijk vanuit gaan dat de instellingen zelf minder snel dan de lidstaten zullen vinden dat een Europees initiatief om een bepaald onderwerp te regelen overbodig is of dat de betreffende materie beter niet op communautair niveau geregeld kan worden. Juist op dit punt zou het Verdrag tot vaststelling

203 Art. 5 EG-verdrag regelt dat de Gemeenschap slechts optreedt indien en voor zover: 'de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.'

204 Zie hierover reeds V.J.J.M. Bekkers, H.T.P.M. van den Hurk en G. Leenknecht, *Subsidiariteit en Europese integratie*, Zwolle 1995, p. 174-175.

205 Bijvoorbeeld via de nationale vertegenwoordiging in de Raad van Ministers.

van een Grondwet voor Europa (EGW) ogenschijnlijk een versterking van de positie van de lidstaten hebben gebracht. Volgens artikel 1-11, derde lid van de EGW, passen de instellingen van de Unie het subsidiariteitsbeginsel immers toe overeenkomstig een aan het verdrag gehecht protocol betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Daaraan wordt in het artikel toegevoegd: 'De nationale parlementen zien er volgens de in dat protocol vastgestelde procedure op toe dat het beginsel wordt geëerbiedigd.'

Het subsidiariteitsprotocol bij de EGW

De vraag is of het nieuwe protocol bij de EGW nationale parlementen daadwerkelijke blokkeringsmacht geeft tegen voortschrijdende uitholling van het primaat van de lidstatelijke wetgever(s) door de EU.

De kern van de regeling steekt tamelijk eenvoudig in elkaar. Uitgangspunt is dat de Europese Commissie wetgevingsvoorstellen en gewijzigde voorstellen, voorzien van een toelichting op het terrein van subsidiariteit (noodzakelijkheid) en evenredigheid gelijktijdig met de verzending aan de Raad van Ministers en het Europees Parlement ook toestuurt aan de nationale parlementen.²⁰⁶ Vervolgens kan ieder parlement – of in een bicameraal stelsel iedere Kamer – binnen zes weken vanaf de datum van toezending een gemotiveerd advies sturen aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad van Ministers en de Commissie, waarom het wetgevingsvoorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. De geadresseerde Europese instellingen moeten volgens het protocol “rekening houden” met dit advies. Gemotiveerd afwijken blijft dus mogelijk.

Volgens artikel 7 van het Protocol geldt echter dat de Commissie haar voorstel zal moeten heroverwegen indien de zo-even genoemde adviezen tenminste eenderde van de stemmen – de drempel in de EU van 25 lidstaten is normaliter gehaald bij 17 stemmen, aangezien ieder parlement twee stemmen heeft – van de nationale parlementen vertegenwoordigen.²⁰⁷ Mocht de Commissie besluiten om het voorstel, ondanks een “gele kaart” van de lidstaten desalniettemin te handhaven dan kan ingevolge artikel 8 van het Protocol door de lidstaten beroep worden ingesteld bij het HvJEU. Deze kan uiteindelijk de “rode kaart” trekken en beslissen dat de wetgevingshandeling geen doorgang kan vinden.

Hoewel het subsidiariteitsprotocol op papier een duidelijke versteviging suggereert van de positie van de nationale parlementen is het nog maar de vraag of dat in de praktijk ook het geval zal zijn. Uit het advies van de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit betreffende de parlementaire behande-

²⁰⁶ Zie in dat verband ook het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie PbC 310/204 van 16 December 2004.

²⁰⁷ Bij wetgevingshandelingen o.g.v art. III-264 is dat eenvierde van het aantal stemmen (d.w.z. minstens 13 stemmen tegen de ontwerp-wetgevingshandeling).

ling van Europese wetsvoorstellen blijkt namelijk dat er nogal wat adders onder het gras zitten.²⁰⁸ Interessant is bijvoorbeeld of nationale parlementen zich zonder tussenkomst van hun regering kunnen wenden tot het HvJEU. Hieromtrent heeft de Europese Conventie geen regeling getroffen, omdat men dit een zaak van de lidstaten achtte. Het moge echter duidelijk zijn dat het nogal uitmaakt of de regering slechts een doorgeefluik is in procedures over schending van het subsidiariteitsbeginsel of dat het een zelfstandig beoordelingsmoment heeft bij de beslissing omtrent het indienen van beroep!²⁰⁹ In het verlengde hiervan is natuurlijk interessant wat er dient te gebeuren wanneer beide Kamers der Staten Generaal niet op één lijn zitten voor wat betreft hun oordeel over de aanvaardbaarheid van een Europees wetsvoorstel. Hoe wordt in zo'n geval voorkomen dat de lidstaat Nederland in de richting van de Europese wetgever met twee monden spreekt? Wanneer we daarbij een belangrijke "bemiddelende of zelfs arbitrerende" rol zouden toekennen aan de regering zou ook dit gemakkelijk afbreuk kunnen doen aan de door het protocol beoogde versterking van de invloed van de nationale parlementen.

Een andere drempel voor het daadwerkelijk kunnen uitoefenen van blokkeringsmacht bij de totstandkoming van Europese wetgeving onder de EGW is de tijd die is gereserveerd voor nationale parlementen om hun acties op elkaar af te stemmen. Gelet op artikel 6 van het protocol is deze wel erg kort. Het op één lijn krijgen van tenminste 17 nationale parlementen binnen een bestek van zes weken, nota bene vanaf het moment van toezending (in plaats van ontvangst) van een communautair wetsvoorstel, zal dikwijls verre van eenvoudig zijn.²¹⁰ Te verwachten valt immers dat dikwijls het nodige diplomatieke verkeer vereist zal zijn om eenderde van het aantal lidstaten op één lijn te krijgen, temeer daar er onder de EU-lidstaten vrijwel altijd ook voorstanders te vinden zullen zijn van de betreffende wetgevingshandeling die eveneens hun politieke invloed zullen doen gelden.

Ten slotte rijst de vraag of het HvJEU onder het regime van de EGW ook minder terughoudend zal gaan toetsen aan het subsidiariteitsbeginsel.²¹¹ In zekere zin zal de Europese subsidiariteitstoets namelijk ook in de toekomst vergelijkbaar blijven met de noodzakelijkheidstoets die wij ook kennen in onze nationale Aanwijzingen voor de regelgeving. Zo bepaalt Aanwijzing 6 te onzent dat alleen tot de vaststelling van nieuwe regelgeving wordt besloten indien de

208 Het advies is te vinden via: <http://www.europapoort.nl/>. Zie de themapagina: Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit.

209 Zowel in de Eerste Kamer als in de Tweede Kamer een motie ingediend die betoogt dat nationale parlementen zelfstandig toegang tot het Hof van Justitie zouden moeten hebben waar het gaat om het toetsen van Europese wetsvoorstellen op overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel. Zie EK 2003-2004, 28 473, nr. 158f en TK 2003-2004, 28 473, nr. 12.

210 Zie voor deze en andere voetangels en klemmen bij het subsidiariteitsprotocol ook de aan het advies van de Gemengde Kamercommissie gehechte deskundigenoordelen van met name prof. mr. C.A.J.M. Kortmann en prof. mr. L.A. Geelhoed.

211 Zie het in de vorige noot genoemde advies van Geelhoed op p. 32 waar hij een reeks van uitspraken opsomt waaruit deze terughoudendheid blijkt.

noodzaak daartoe is komen vast te staan. Het is geen toeval dat deze en andere Aanwijzingen geen toetsingsnormen voor de rechter bevatten.²¹² Aanwijzing 6 veronderstelt immers bij uitstek een politiek-beleidsmatige afweging. De Nederlandse rechter stelt zich te dien aanzien dan ook zeer terughoudend op. Niet in te zien valt waarom voor het HvJEU in de toekomst iets anders zal gaan gelden waar het gaat om de beoordeling van de noodzakelijkheid van Europese wetgevingsvoorstellen.

Toekomst van de subsidiariteitstoets

Met de uitkomst van het Franse en Nederlandse referendum over de EGW is ook de toekomst van het subsidiariteitsprotocol onzeker geworden. Pas na de IGC van juni 2006 zal duidelijk worden welke vervolgstappen er zullen worden genomen. Niettemin hebben de nationale parlementen in de maanden maart en april van 2005 een experiment gehouden met praktische uitvoerbaarheid van het subsidiariteitsprotocol. De deelnemende parlementen hebben vervolgens een evaluatie van hun ervaringen gemaakt, die in COSAC-verband (de vergadering van leden van het Europees Parlement met leden van de commissies voor Europese Zaken uit de nationale parlementen) is besproken. Hoewel het systeem van subsidiariteitstoetsing nog diverse gebreken vertoonde werd al snel duidelijk dat men er toch mee door wil gaan los van de toekomst van de EGW. De basis daarvoor wordt nu gezocht in het eerder genoemde subsidiariteitsprotocol bij het Verdrag van Amsterdam. In COSAC-verband werd eind 2005 op basis van het jaarlijkse werkprogramma van de Europese Commissie een “wensenlijstje” opgesteld met nieuwe communautaire wetsvoorstellen, welke in 2006 aan een subsidiariteitstoets zullen worden onderworpen.

In het Nederlands Parlement wordt de subsidiariteitstoets uitgevoerd door de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets, bestaande uit leden van de Tweede en Eerste Kamer. Deze commissie heeft eind 2005 een lijst van elf voorstellen uit het werkprogramma van de Commissie geselecteerd die gecontroleerd zullen worden op hun subsidiariteit.²¹³ Het ziet er met andere woorden naar uit dat de subsidiariteitstoets gehandhaafd zal worden ongeacht de toekomst van de EGW.

212 Vgl. de toelichting bij het besluit tot vaststelling van de (eerste) Aanwijzingen voor de regelgeving, *Stcrt.* 1992, 230. Daarin valt o.a. te lezen: ‘De Aanwijzingen hebben geen zelfstandig bindende kracht. Aan de Aanwijzingen als zodanig kunnen derden geen rechten ontnemen. De inhoud van een Aanwijzing kan in een eventuele beroepsprocedure hooguit als aanvullend argument van betekenis zijn.’

213 Zie het document Subsidiariteit en proportionaliteit op: www.europadecentraal.nl.

6.3 Wetgevingskwaliteit en vermindering van regels

Aandacht voor wetgevingstechniek

De intensivering van de aandacht voor het subsidiariteitsbeginsel en de agendering een Europees wetgevingskwaliteitsbeleid vertonen duidelijke parallellen sinds de IGC in Edinburgh in 1992. Een van de uitkomsten daarvan was de bij regeringsleiders gevoelde noodzaak om de bestaande EU-wetgeving simpeler en toegankelijker te maken. Dit zou onder andere moeten gebeuren door het ontwikkelen van een leidraad voor het opstellen van communautaire regelgeving en een redactionele toets van met name nieuwe commissievoorstellen.²¹⁴

Aanvankelijk leek deze verhoogde aandacht voor de wetgevingskwaliteit vooral een juridisch-technische operatie te zullen blijven. De juridische dienst van de Raad van Ministers werd bijvoorbeeld verzocht om suggesties te doen voor een verbetering van de redactionele kwaliteit van Europese wetgeving. Al snel bleek echter dat dit onvoldoende resultaat opleverde. Dit is niet zo vreemd, omdat er aanvankelijk soms een naïef beeld leek te bestaan van het Europese wetgevingsproces. Zo werden soms wetgevingstechnische oplossingen voorgesteld om problemen aan te pakken, zoals vaag taalgebruik in communautaire wetgeving, die een fundamentele achtergrond hebben (compromiskarakter van veel harmonisatiewetgeving) en niet direct vergelijkbaar zijn met wetgevingsproblemen binnen een nationale context. Tjeenk Willink heeft er in dat verband op gewezen dat het object en de functie van Europese en nationale regels vaak verschillen. Waar het doorgaans de inzet van de nationale wetgever is om gemeenschappelijk gevoelde problemen uniform op te lossen, zou de inzet van de communautaire wetgever vaak veel meer zijn om de ruimte voor uiteenlopende nationale oplossingen af te palen.²¹⁵

Acties ter vereenvoudiging en vermindering van regelgeving

Verschillende dereguleringsinitiatieven volgden, waaronder het zogeheten Molitor-rapport, op basis waarvan door het Europees Parlement in 1996 een resolutie is uitgebracht waarin is voorgesteld dat ieder toekomstig wetsvoorstel op communautair niveau voortaan op een aantal criteria beoordeeld dient te worden, zoals: a) is ingrijpen noodzakelijk of kan de oplossing van het probleem aan zelfregulering of andere vormen van soft law worden overgelaten²¹⁶; b) welke mogelijkheden tot handelen zijn er en op welk niveau (EG of lidstaten) dient te worden ingegrepen: is het uitvaardigen van Europese wet-

214 Zie § 1.28 van de European Council of Edinburgh, *Bulletin of the European Communities* 1992/12.

215 H.D. Tjeenk-Willink, Toetsing van wetsvoorstellen aan EU-regelgeving, in G.J.M. Corsens, W.J.M. Davids & M.I. Veldt-Foglia, *Europeanisering van Nederlands recht*, Deventer 2004, p. 78.

216 L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, Oxford: Hart Publishing 2004.

geving de enige mogelijkheid en, zo ja, dient dan bij verordening te worden ingegrepen of is een richtlijn voldoende; en c) wat zijn de kosten en baten van een nieuwe regeling?²¹⁷ Het Molitorrapport werd gevolgd door verschillende adviezen, die allen betrekking hadden op vermindering van belastende regels voor het bedrijfsleven, die geen van allen veel effect lijken te hebben gehad.²¹⁸

Met name door het witboek over Governance en het actieplan van de Commissie voor vereenvoudiging en verbetering van regelgeving is het thema wetgevingskwaliteit hoger op de politieke agenda gekomen en lijkt de belangstelling inmiddels ook wat meer diepgang te hebben gekregen. In het witboek wordt in samenhang gesproken over het verminderen van de stroperigheid van het Europese wetgevingsproces; het verbeteren en institutionaliseren van de wetgevingsadvisering (ex ante evaluatie); het versterken van de consultatie rond voorgenomen regelcomplexen door burgers en bedrijven en het belang van meer aandacht voor alternatieven voor en in wetgeving, zoals co-regulering en zelfregulering.²¹⁹

In het actieplan wordt een pakket aan maatregelen aangekondigd dat moet worden genomen door de Commissie, de Raad, het Europees Parlement en de lidstaten. De belangrijkste maatregelen zijn: de invoering van een procedure voor ex ante impact assessment van voorgenomen regelgeving waarbij de economische, milieu- en sociale effecten in kaart worden gebracht²²⁰; ex post evaluatie van bestaande EG-regelgeving; en invoering van minimumnormen voor de consultatie van belanghebbende partijen, gericht op het vergroten van de transparantie van Europese wetsvoorstellen en het stellen van termijnen.²²¹

Herhalingen van zetten?

De Europese Commissie leek in het actieplan over vereenvoudiging en vermindering van regelgeving vastbesloten het odium van regeldrift en regelproliferatie van zich af te werpen, zoals ook Voermans eerder heeft geconstateerd.²²² Daarin werd namelijk de ambitie uitgesproken om de naar schatting 80.000 pagina's communautaire wetgeving met zo'n 25% te reduceren. Anders dan Voermans leiden wij uit de mededeling van de Commissie uit 2005, getiteld: 'Betere regelgeving met het oog op economische groei en meer banen in de Europese Unie', niet af dat er tot voor kort al grote vooruitgang werd geboekt!²²³ Wat namelijk opvalt is, zoals ook in het fiche wordt opgemerkt dat

217 Resolutie over het rapport van de groep van onafhankelijke deskundigen inzake de vereenvoudiging van wettelijke en administratieve regelingen van de Gemeenschap, COM(1995), 288.

218 Zie bijv. *Simpler Legislation in the Internal Market*, COM(96)204 def.

219 COM(2001)428 def.

220 COM (2002) 276 def.

221 COM (2002)277 def.

222 W. Voermans en D. van Berkel, *Beter wetgeven in Europa: het nieuwe Interinstitutioneel Akkoord Beter wetgeven 2003*, *RegelMaat* 2005/3, p. 90.

223 COM(2005)97 def.

door de Staatssecretaris van Europese Zaken over deze mededeling naar de Tweede Kamer is gestuurd, dat de mededeling in feite een “relaunch” is van het actieplan uit 2002. Aan dat actieplan zijn slechts enkele nieuwe elementen toegevoegd. Het fiche vat daarbij de inhoud van de mededeling als volgt samen:

- vereenvoudiging van bestaande wetgeving: de Commissie zal dit systematischer gaan doen, met input van stakeholders en door middel van sectorale actieplannen;
- impact assessments: de Commissie gaat de economische aspecten diepgaander onderzoeken en de kwaliteitscontrole van impact assessments verbeteren;
- screening van oude Commissievoorstellen die nog voorliggen bij Europees Parlement of Raad: de Commissie gaat deze heroverwegen vanuit het oogpunt van concurrentiekracht, en zo nodig intrekken;
- versterking van de nationale aanpak: de Commissie beveelt aan dat lidstaten die dat nog niet doen impact assessments en een vereenvoudigingsprogramma ontwikkelen, en wil dit onderdeel laten zijn van de nationale Lissabon actieplannen en de voortgang monitoren door middel van indicatoren.²²⁴ Er worden aparte werkgroepen en netwerken voor dit doel opgericht, waaronder een “group of high-level national regulatory experts” die de Commissie adviseert over betere regelgeving (Europees en nationaal);
- nationale regelgeving sterker beïnvloeden door intensivering van het gebruik van de procedure van richtlijn 98/34/EC en de inbreukprocedures.

²²⁵

In de annex van deze mededeling geeft de Commissie aan de wenselijkheid te gaan onderzoeken van verhoogde aandacht voor evaluatie en berekening van administratieve lasten binnen het Europese wetgevingsproces. In 2005 zal de Commissie met medewerking van de lidstaten een methodiek gaan testen en afronden om administratieve lasten te berekenen binnen bestaande en nieuwe Europese wetgeving. Dit zal vorm krijgen aan de hand van pilots, om zodoende de uitvoerbaarheid van een Europese methode te kunnen bepalen. Opvallend is dat de EU-methode mede zal zijn gebaseerd op de Nederlandse methodiek om administratieve lasten te berekenen.²²⁶

²²⁴ Het Lissabonprogramma ziet op versterking van de economische groei en het creëren van meer werkgelegenheid binnen de Europese Unie. Zie COM(2005) 330 def.

²²⁵ Richtlijn 98/34/EG verplicht de lidstaten ertoe kennis te geven van elke ontwerp van nieuwe technische regelgeving die verband houdt met producten en diensten van de informatiemaatschappij op niet geharmoniseerde terreinen. Hiermee wordt beoogd de invoering van nieuwe belemmeringen voor de interne markt in deze sectoren te verhinderen. Het is de bedoeling de reikwijdte van deze richtlijn tot andere sectoren uit te breiden.

²²⁶ TK 2004–2005, 22 112, nr. 370, p. 11.

Tussenconclusie

Veel in de literatuur onderscheiden wetgevingsproblemen op Europees niveau zijn nog altijd niet opgelost. Wij noemen hier slechts: een gebrek aan samenhang tussen sectorale richtlijnen en dito verordeningen op aanverwante onderwerpen (op milieugebied bijv. richtlijnen betreffende de geïntegreerde aanpak van milieunadelige gevolgen van grote installaties versus sectorwetgeving op het vlak van luchtkwaliteit, afvalstoffen, externe veiligheid etc.); het diffuse onderscheid tussen richtlijnen en verordeningen²²⁷; het frequente gebruik van open normen en vage begrippen zonder memorie van toelichting; de gebrekkige normenhiërarchie en onduidelijke juridische status van resoluties, mededelingen, instructies, circulaires e.d.²²⁸; het ontbreken van voldoende bijgewerkte officiële codificaties van Europese wetteksten; de al eerder genoemde niet consequente hantering van het subsidiariteitsbeginsel, problemen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid²²⁹; juridisch-technische gebreken zoals het ontbreken van overgangsrecht; en het te gemakkelijk verlenen van terugwerkende kracht en de soms veel te korte implementatietermijnen bij richtlijnen.²³⁰

Ook de hoofdoorzaken van deze problemen zijn grotendeels bekend. Deels hangen ze samen met het ontbreken van een gezamenlijke wetgevingstraditie of zijn ze het gevolg van complexe besluitvormingsprocedures en politieke onderhandelingsprocessen.²³¹

Tegelijkertijd zien we ook een dubbele moraal in het wetgevingsbeleid. Staatssecretaris Nicolaï heeft er in dat verband op gewezen dat lidstaten vaak zelf

227 Dit uit zich o.a. in het feit dat: 1) de keuze voor een richtlijn of verordening soms weinig met de inhoud van de materie of de gewenste mate van harmonisatie te maken heeft, maar meer met politieke opportuniteit; 2) in toenemende mate door de rechter rechtstreekse werking wordt toegekend aan richtlijnbepalingen; en 3) het feit dat rechtstreeks werkende bepalingen uit richtlijnen in driehoeksverhoudingen ook verplichtingen voor particulieren in het leven kunnen roepen. Zie over dit laatste bijv. S. Belhaj en B. Hessel, *De rol van de decentrale overheden bij met EG-richtlijnen strijdige nationale wetgeving: enkele beschouwingen over driehoeksverhoudingen, rechtstreekse werking, richtlijnconforme interpretatie en het arrest Wells*, *RegelMaat*, 2005/1, p. 23-34.

228 Illustratief voor wat betreft de gebrekkige normenhiërarchie is de bijdrage van R. Barents, *Een grondwet voor Europa (IV): Besluiten en besluitvorming*, *NTER* 2004/12, p. 352-359.

229 W. Voermans, Ph. Eijlander, R. van Gestel, I. de Leeuw, A. de Moor-van Vugt en S. Prechal, *Kwaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Een onderzoek naar de kwaliteit van EG-regels en de gevolgen daarvan voor de uitvoering en handhaving binnen Nederland*, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie, Den Haag 2000.

230 Zie bijv. W. Voermans, *Nieuwe wetgevingsprocedures en regelingsinstrumenten voor de EU*, *RegelMaat* 2001/6, p. 204-215. Werkgroep Koopmans, *De kwaliteit van EG-regelgeving*, Rapport aan de Minister van Justitie, Den Haag 1995, p. 7 e.v. Zie over de problemen met (ver)taalkwesties en toepassing van richtlijnen voor de wetgevingstechniek bijv. reeds R. Wägenbaur, *European Union legislation*, in: U. Karpen (red.), *Legislation in European Countries*, Baden-Baden 1996, p. 15 e.v.

231 Daarover o.a. B.J. Drijber, *Nederland en de Europese regelgeving gezien door een insider op afstand: de Permanente Vertegenwoordiging*, *RegelMaat* 2001/1, m.n., p. 29-30.

aandringen op gedetailleerde regels, omdat men de eigen uitzondering op de regel opgenomen wil zien in bijvoorbeeld een richtlijn of verordening.²³² Daarbij kloppen de regeringsleiders zichzelf op de borst wanneer de maatregelen onverhoopt een succes blijken, maar schuift men Europa even zo gemakkelijk de zwarte piet toe wanneer de desbetreffende regelgeving faalt²³³, zelfs wanneer dat laatste te wijten is aan gebrekkige implementatie en onvoldoende inspanningen van de lidstaten op het terrein van toezicht en handhaving.

Een belangrijke oorzaak voor het bestaan van wetgevingsproblemen is echter ook het tot voor kort ontbreken van structurele aandacht voor ex ante evaluatie van wetgeving.²³⁴

6.4 Impact assessments

Het bestaan van impact assessments is ook op Europees niveau niet volslagen nieuw.²³⁵ Sedert 2002 is de Commissie echter overgestapt op een meer geïntegreerde aanpak van ex ante evaluatie, waarin bijvoorbeeld zowel naar economische aspecten (inclusief werkgelegenheid) als naar milieueffecten of genereffecten. Door de Commissie zelf wordt hierover in de eerste mededeling over effectbeoordeling gezegd:

*'De nieuwe effectbeoordelingsmethode integreert alle sectoriële beoordelingen van de directe en indirecte gevolgen van een voorgestelde maatregel in een allesomvattend instrument en stapt zodoende af van de huidige situatie van een aantal partiële en sectoriële beoordelingen.'*²³⁶

Wanneer men echter verder leest in de mededeling, dan valt op dat de effectbeoordeling zich voornamelijk concentreert op de kosteneffectiviteit van beleidsvoornemens en voorstellen voor wetgeving. Ging het in 2003 en 2004 echter nog om een pilotproject om ervaring op te doen met effectbeoordeling, vanaf 2005 moeten alle wetgevingsinitiatieven en andere belangrijke beleids-

232 Gesproken wordt wel over "droit diplomatique". Zie C.W.A. Timmermans, How to improve the quality of Community legislation: the viewpoint of the European Commission, in A.E. Kellerman e.a., *Improving the quality of legislation in Europe*, Den Haag 1998, p. 41.

233 Vgl. het Witboek Europese Governance, COM(2001) 428 van 25 juli 2001, p. 7. Ook in Groot Brittannië wordt dit standpunt door sommigen verkondigd. Zie bijv. de Britse Euro-Parlementariër Barones Sarah Ludford in de Financial Times van 24 april 2003, "EU is an easy scapegoat for national failings".

234 A.E. Kellerman e.a., *Improving the quality of legislation in Europe*, Kluwer Law International, The Hague/Boston/London 1998, p. XXXII en XXXIII.

235 Zie over de opkomst van impact assessments op Europees niveau en de drijfveren die daarachter steken o.a. R. Löfstedt, The swing of the regulatory pendulum in Europe: from precautionary principle to (regulatory) impact analysis, *Journal of Risk and Uncertainty* 2004, p. 237-260. Vgl. ook C. Radaelli, *What does regulatory impact assessment mean in Europe?*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Januari 2005.

236 COM(2002)276 def., p. 2.

voornemens uit het werkprogramma van de Commissie van een impact assessment worden voorzien.²³⁷

Richtlijnen voor het uitvoeren van RIA's

In juni 2005 heeft de Commissie nieuwe gedetailleerde richtlijnen opgesteld voor het uitvoeren van deze assessments, welke bedoeld zijn voor ambtenaren bij de Commissie.²³⁸ Daarin is echter wel vastgelegd dat de zwaarte van de uit te voeren ex ante evaluatie kan verschillen, afhankelijk van de aard van het onderwerp en de vraag of het gaat om het ontwerpen van nieuwe wetgeving of herziening van bestaande. Dit wordt het beginsel van de proportionele analyse genoemd.

De twee belangrijkste pijlers van de nieuwe richtlijnen zijn dat: 1) het juiste niveau van communautaire actie gedefinieerd dient te worden in overeenstemming met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, waarbij steeds ook de optie wordt meegenomen om géén (nieuwe) Europese regels te maken (maar bijv. terug te vallen op zelfregulering of co-regulering); 2) zorgen voor consistentie en evenwicht in het beleid op de drie poten van het concept "duurzame ontwikkeling", te weten economische ontwikkeling, sociale cohesie en milieubescherming. Vergeleken met de eerdere richtsnoeren voor het uitvoeren van regulatory impact assessments lijkt het zwaartepunt echter nadrukkelijk verschoven naar de inventarisatie van (economische) kosten en baten. Van een duidelijk uitgekristalliseerde onderzoeksmethodiek lijkt evenwel nog geen sprake.

Zowel in de richtlijnen voor impact assessment uit 2003 als die uit 2005 wordt benadrukt dat de onderzoeksmethodologie wordt gekenmerkt door het gebruik van de zogeheten multicriteria analyse. Wat dat nu precies inhoudt blijft echter rijkelijk vaag, temeer nu daaraan de conclusie wordt verbonden dat:

*'The set of evaluation criteria will vary with the policy area(s) concerned and the nature of the proposed objectives. There are, however, some generic evaluation criteria that apply to all proposals of the Commission, namely: effectiveness, efficiency and consistency.'*²³⁹

Er zijn natuurlijk veel verschillende methoden denkbaar om de effectiviteit en doelmatigheid van wetgeving te meten, waarbij voor Europese regelgeving als complicerende factor geldt dat zaken als doelbereiking en kosteneffectiviteit nauw samenhangen met de manier waarop de regels door de lidstaten

237 Zie hierover uitgebreid A.C.M. Meuwese, Impact assessment door de Europese Commissie, *RegelMaat* 2005/3, p. 109-114.

238 SEC(2005)791 def.

239 Zie voor wat betreft de richtlijnen uit 2005, p. 43 van de Impact Assessment Guidelines genoemd in de vorige voetnoot.

worden omgezet, toegepast en gehandhaafd. Indien de evaluatiecriteria bovendien per onderwerp kunnen variëren rijst natuurlijk de vraag in hoeverre de resultaten van de verschillende effectbeoordelingen onderling met elkaar vergelijkbaar (en consistent) zijn. Daar komt nog bij dat er ogenschijnlijk grote vrijheid wordt gelaten bij de keuze van de onderzoekstechnieken (gebeurt dat bijv. door standaardvragenlijsten of interviews met sleutelfiguren en wie bepaalt eigenlijk precies de keuze bij consultatie van verschillende partijen?). Recentelijk zijn er echter wel stappen gezet om met name de methode voor het in kaart brengen van de administratieve lasten die worden veroorzaakt door Europese regelgeving te verhelderen.²⁴⁰ Het besef lijkt te groeien dat meten alleen (meer) weten is indien duidelijk is wat de gehanteerde meetmethode behelst.

Stappen in het RIA-proces

Ondanks de methodologische vaagheid rond de uitvoering van RIA's zijn de belangrijkste stappen die moeten worden gezet bij de effectbeoordeling wel nagenoeg steeds dezelfde. Het gaat successievelijk om: het zo helder mogelijk in kaart brengen van het beleidsprobleem (met de financiële cijfers die daarbij horen); het in kaart brengen van de beleidsdoelen; daarna volgen de verschillende theoretische beleidsopties waarmee het probleem kan worden aangepakt (inclusief de 0-optie; wat is het gevolg van niets doen); daarna volgt de impact analyse in enge zin, te weten wat zijn de verschillende positieve en negatieve effecten voor de economie, de sociale leefomgeving en het milieu van de verschillende opties; vervolgens worden de opties met de daaraan gekoppelde effecten met elkaar vergeleken op een manier die voor de uiteindelijke politieke besluitvorming duidelijk maakt wat de "trade offs" tussen de verschillende keuzes zijn; ten slotte volgt een overweging omtrent de vraag in hoeverre en op welke wijze de toekomstige effecten van de meest voor de hand liggende keuzemogelijkheden in de toekomst het best gemonitord en geëvalueerd kunnen worden.

Politieke invloed

Bij het voorgaande wordt door de Commissie wel steeds benadrukt dat impact assessments een hulpmiddel zijn in het wetgevingsproces en dat zij de politieke besluitvorming niet kunnen vervangen. De reden voor deze voorzichtigheid ligt voor de hand nu commissievoorstellen kwetsbaarder worden als gevolg van een systematische impact assessment. Er komt immers een zwaardere motiveringslast te rusten op wetgevende instellingen (Commissie, Raad, Europees Parlement) wanneer zij willen afwijken van de uitkomsten van een ex ante evaluatie.²⁴¹

240 Zie SEC (2005)1329 en SEC(2005)518.

241 Wellicht is dat de reden dat ook het Europees Parlement en de Raad van Ministers aan het experimenteren zijn geslagen met hun eigen impact assessments.

Dat het de Commissie ernst is, lijkt echter ook duidelijk. Op 27 september 2005 presenteerde Commissielid Günter Verheugen een plan waarin werd aangekondigd dat 68 lopende wetsvoorstellen uit een selectie van 183 waarop eerder een RIA was uitgevoerd zouden worden ingetrokken. De ingetrokken richtlijnen en verordeningen hebben bijvoorbeeld betrekking op thema's als: verkoopbevordering op de interne markt, etikettering van levensmiddelen, een weekendverbod voor vrachtwagen en verpakkingsmaten voor koffie. Deze voorstellen worden niet geacht te voldoen aan de Lissabon-doelstellingen inzake versterking van de economie. Op 25 oktober 2005 werd door dezelfde Verheugen aangekondigd dat de komende drie jaar nog eens te minste 220 EU-wetten zullen worden ingetrokken, herschreven of drastisch vereenvoudigd.²⁴²

Na de referenda over de Europese Grondwet in Frankrijk en Nederland heeft de Europese Commissie nog een schepje bovenop haar dereguleringsplannen gedaan. Daarbij heeft men zich gerealiseerd dat het verstandig is om daarbij het contact met de lidstaten aan te halen. Dit heeft er onder andere toe geleid dat de Commissie op 2 maart 2006 een groep van nationale experts in het leven heeft geroepen die haar onder andere gaat adviseren over geschikte indicatoren bij het meten van de (voortgang van) vermindering en vereenvoudiging van regelgeving en die best practices in kaart zal brengen bij het terugdringen van bureaucratie en regeldruk.²⁴³ Deze expertgroep zal bovendien ook worden ingezet om de bekendheid van de Europese initiatieven in de lidstaten te verhogen.

6.5 Zelfregulering en co-regulering

Bij de Europese initiatieven tot vermindering en vereenvoudiging van regels en het terugdringen van bureaucratie lijkt de laatste jaren ook meer aandacht te rijzen voor het stimuleren van allerlei vormen van zelfregulering en co-regulering.²⁴⁴ Werd er in het eerder genoemde Molitor-rapport uit 1996 nog slecht summier aandacht geschonken aan alternatieven voor wetgeving, dat is intussen heel anders. Zelfregulering en co-regulering zijn bijvoorbeeld de twee hoofdthema's uit het eind 2003 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie gesloten Interinstitutioneel akkoord "Beter wetgeven".²⁴⁵ In de toelichting bij dit document wordt de toepassing van deze alternatieve reguleringswijzen uitdrukkelijk gekoppeld aan het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Daarbij wordt het nut van deze alternatieven benadrukt vooral in die gevallen dat het EG-verdrag het gebruik een bepaald rechtsinstrument niet expliciet voorschrijft. Dit laatste ligt voor de hand, om-

242 Zie voor de volledige lijst: http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/better-regulation/docs/annex_simpli_en.pdf.

243 Zie het persbericht van de Commissie van 2 maart 2006, IP/06/254.

244 Zie bijv. E. Best, *Alternative regulations or complementary methods? Evolving options in European Governance*, *Eipascope* 2003/1, p. 1-11.

245 PbEU 31 December 2003, C321/01.

dat anders het in strijd met het attributiebeginsel communautaire bevoegdheden zouden kunnen worden toegekend aan organisaties of instellingen die überhaupt geen verankering kennen in de basisverdragen.²⁴⁶ Dat de bevoegdheidskwestie een heikel punt is blijkt reeds uit de volgende passage in het akkoord:

*'De Commissie ziet erop toe dat de toepassing van co-regulerings- en zelfregulerings-mechanismen steeds in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht en dat de criteria van transparantie (met name openbaarmaking van de akkoorden) en representativiteit van de betrokken partijen daarbij steeds in acht worden genomen. De toepassing van deze mechanismen moet bovendien steeds een toegevoegde waarde voor het algemeen belang hebben. Deze mechanismen mogen niet worden toegepast wanneer het grondrechten of belangrijke beleidskeuzes betreft of in situaties waarin de regels in alle lidstaten op eenvormige wijze dienen te worden toegepast. Zij moeten een snelle en flexibele regulering tot doel hebben, die de mededingingsbeginselen en de eenheid van de interne markt niet aantast.'*²⁴⁷

De kracht van deze kernpassage is dat er veel behartenswaardige zaken in staan, die zeker in het oog gehouden moeten worden bij de toepassing van alternatieven voor en in wetgeving. Spontane zelfregulering dient door de overheid altijd met een gezond wantrouwen bejegend te worden, aangezien de normstelling door een belanghebbende organisatie op een bepaalde markt er vaak (mede) op gericht is om bepaalde economische voordelen voor de initiatiefnemende organisatie af te schermen ten opzichte van concurrenten en/of derdebelanghebbenden.²⁴⁸ Het is dus niet zo vreemd dat de Europese Commissie wordt gevraagd om te dien aanzien een vinger aan de pols te houden. Waken tegen ongeoorloofde handelsbelemmeringen en kartelafspraken is immers een van haar kerntaken.

Tegelijkertijd is de zwakte van bovenstaand citaat dat het nauwelijks praktische handvatten bevat omtrent de vraag hoe in het wetgevingsbeleid worden omgegaan met verschillende vormen van co-regulering en zelfregulering. Zo is het waarborgen van de transparantie van zelfreguleringsafspraken natuurlijk belangrijk²⁴⁹, maar dat zegt nog weinig over de vraag aan wie er openheid van zaken moet worden geboden en wat dan een passende wijze

246 Vgl. ook de oratie van W. Voermans, *Toedeling van bevoegdheid*, Den Haag 2004, p. 16, waar hij aangeeft dat het aanvaarden van bevoegdheden voor Europese instellingen op grond van ongeschreven recht, meer nog dan in Nederland, zou indruisen tegen het gesloten stelsel van 'compétences d' attribution' uit art. 5, eerste lid van het EG-verdrag.

247 Zie overweging 17 uit het Interinstitutioneel akkoord.

248 Zie A. Ogus, "Self-Regulation", in: Boudewijn Bouckaert and Gerrit De Geest (eds.) *Encyclopedia of Law and Economics*, 1999. <http://encyclo.findlaw.com>. en W.J. Slagter, Zelfregulering als basis voor privaatrechtelijk tuchtrecht, in: H.J. Snijders e.a. (red.) *De overheidsrechter gepasseerd*, Amsterdam 1998, p. 92-93.

249 Vgl. in ons land de eisen die te dien aanzien voortvloeien uit de Aanwijzingen voor de convenanten, Regeling van de Minister-President van 21 januari 2003. Zie: <http://www.justitie.nl/themas/wetgeving/instrumenten/aanwijzingen/>.

van openbaarmaking is. Dit klemt temeer nu in het Interinstitutioneel akkoord wordt opgemerkt dat er ten aanzien van (zuivere) zelfregulering in beginsel geen stellingname van de Europese instellingen mag worden verwacht.²⁵⁰ Als dat zo is, wie is er dan verantwoordelijk voor de publicatie van bijvoorbeeld convenanten of gedragscodes? Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de vraag wanneer sprake is van representativiteit bij de deelneming van belanghebbende partijen, wie bepaalt dat eigenlijk en op welke wijze?²⁵¹ Veronderstelt dit ook bij zelfregulering in enge zin met andere woorden toch niet enige betrokkenheid van bijvoorbeeld de Europese Commissie?

Dat er bezorgdheid is over zelfreguleringsinitiatieven blijkt ook uit het feit dat vanuit het Europees Parlement de bezorgdheid is geuit over hetgeen daarover in het witboek inzake Governance is gezegd. Kortgezegd zijn sommige Europarlementariërs bevreesd dat de opkomst van allerlei zelfreguleringsinitiatieven en regulatory agencies de rol van het Europees Parlement in het normstellingsproces zal uithollen. NGO's nemen daarbij vaak als positie in dat private normstelling de belangen van zwakkere partijen minder sterk beschermd worden en dat het gevaar voor free rider gedrag altijd op de loer ligt. Daarbij wordt ook wel gewezen op het feit dat er weinig EU-breed georganiseerde belangenorganisaties zijn die in staat en bereid zijn om een bepaald maatschappelijk belang op adequate wijze te vertegenwoordigen.²⁵² Hieraan zou nog kunnen worden toegevoegd het risico dat toenemende belangstelling voor zelfregulering op Europees niveau (denk slechts aan de zogeheten Nieuwe aanpak richtlijnen die verwijzen naar private normalisatienormen) leidt tot een significante verschuiving van regeldruk van het publieke naar het private domein.

6.6 Conclusie

Wanneer we proberen de balans op te maken dan valt om te beginnen op dat er eigenlijk nog niet of nauwelijks een wetenschappelijk discours is dat zich vanuit een meer theoretische invalshoek in het bijzonder met Europese wetgevingsvraagstukken bezighoudt.²⁵³ Dit is des te vreemder nu het terugdringen van bureaucratie en regeldruk op Europees niveau zo'n "hot issue" is. Het vooralsnog ontbreken van een Europese wetgevingsleer en wetgevingsonderzoekscultuur verklaart waarschijnlijk deels wellicht ook waarom het debat

250 Zie overweging 22 van het akkoord.

251 De kring van betrokken partijen zal bij zelfregulering vrijwel altijd beperkter zijn als bij wetgeving. Bovendien is de relatie tussen belangenorganisatie en hun leden vaak anders georganiseerd dan die tussen politieke partijen en kiezers. Alleen al daarom voert het te ver om ten aanzien van zelfreguleringsvormen vergelijkbare eisen op het vlak van democratische representatie te verlangen.

252 Zie daarover, en voor een overzicht van zelfreguleringsinitiatieven: <http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-117444-16&type=LinksDossier>.

253 T. Bruha and H. Kindermann, 'Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft', *Zeitschrift für Gesetzgebung* (1986) Heft 4, p. 293.

over regelverdichting en regeldruk op Europees niveau wordt gedomineerd door adviezen en beleidsdocumenten. Wel bestaat er gelukkig steeds meer wetenschappelijke belangstelling voor afzonderlijke communautaire wetgevingsthema's, zoals de betekenis van het subsidiariteitsbeginsel voor de beperking van de wetgevingsomvang, alternatieven voor en in wetgeving, regulatory impact assessments enz.

Ten aanzien van het subsidiariteitsbeginsel, dat lange tijd een tandeloze tijger was, zien we bijvoorbeeld pogingen tot een procedurele aanscherping van protocollen om de lidstaten ook meer invloed te geven bij het tegenhouden van Europese wetgevingsprojecten die tot regelverdichting zouden kunnen leiden.²⁵⁴ Daarbij geldt wel dat voorstanders van Europese expansie en groeiende beleidsambities de wind momenteel tegen hebben. Indien deze wind zou keren blijkt uit de literatuur dat het nog maar de vraag in hoeverre bijvoorbeeld het subsidiariteitsprotocol bij de Europese Grondwet daadwerkelijk een effectieve blokkade tegen toenemende communautaire regeldrift zou kunnen vormen.

Opvallend in het Europese regeldrukdossier is ook dat er tot op heden vaak in tegenstellingen wordt gedacht. Wanneer Europese regelgeving succesvol is rekenen de lidstaten dat naar zich toe, terwijl bij kritiek al snel "Europa" de schuldige is. Daarbij wordt dan vervolgens niet meer gekeken uit wiens koker het voorstel oorspronkelijk is gekomen (is het de Commissie of zijn het de lidstaten zelf) en waardoor de regeldichtheid precies wordt veroorzaakt. Is dat de beleidsambitie van Europese ambtenaren bij de diverse DG's of is de regelverfijning bijvoorbeeld het gevolg van het feit dat iedere lidstaat zijn eigen uitzondering op de regel opgenomen wenst te zien? Daarbij blijkt uit de literatuur dat er soms ook indianenverhalen de ronde over communautaire regeldrift die niet op feiten gebaseerd zijn.²⁵⁵

Een ontwikkeling waarbij de feiten juist wel van belang zijn betreft de opkomst van de eerder genoemde regulatory impact assessments. In zekere zin zou men daarbij kunnen spreken van een poging in het wetgevingsbeleid om te komen tot "evidence based lawmaking". Hoewel in de literatuur – terecht – wordt benadrukt dat RIA's de politieke besluitvorming rond Europese wetsvoorstellen niet kan vervangen²⁵⁶, is een grondige beleidsanalytische toetsing wel van groot belang voor het tegengaan van een onnodige en onbewuste verhoging van de regeldruk. Daarbij is wel van belang dat de beoordelingsme-

254 J.J. van Dijk, Juist zonder Europese Grondwet een subsidiariteitstoets, *RegelMaat* 2006, p. 3-12.

255 Zie voor een overzicht van treffende voorbeelden van vermeende Europese regelzucht die niet op feiten is gebaseerd: http://europa.eu.int/comm/dgs/communication/facts/index_en.htm

256 Zie daarover de interessante bijdrage van S. Veit, Entpolitisierung staatlicher Regelungsprozesse durch Gesetzesfolgenabschätzungen?, Preadvies Junge Staats- und Verwaltungswissenschaft, *FoJuS Diskussionspapiere* 2005/3, Potsdam 2005. Te vinden via <http://users.ox.ac.uk/~polf0035/>.

thoden en onderzoekstechnieken worden verduidelijkt en dat de methoden ook betrouwbaar blijken.²⁵⁷ Wanneer de criteria al teveel worden toegesneden op het individuele project dat ter beoordeling voorligt, zal bovendien de onderlinge vergelijkbaarheid van de uitkomsten minder worden. Ook zal men op termijn niet om de heikele vraag heen kunnen wie al deze RIA's straks gaat uitvoeren. Blijft dat allemaal een zaak van bij de Commissie werkzame ambtenaren of is er wellicht – met name bij politiek gevoelige wetgevings-complexen – toch ook behoefte aan een wat meer onafhankelijke en afstandelijke oordeelsvorming?

Ten slotte zien we ook op Europees niveau een toenemende belangstelling voor vormen van co-regulering en zelfregulering. Deze belangstelling lijkt zich als een olievlek uit te breiden over de verschillende beleidsterreinen, waarbij zelfs op het terrein waar grondrechten in het geding zijn, zoals de persvrijheid, private normstelling niet wordt geschuwd. We noemen hier slechts de codes op het terrein van reclame en media, waarbij een private brancheorganisatie als de European Advertising Standards Alliance zeer actief is.²⁵⁸ In de literatuur valt daarbij ook kritiek te beluisteren dat er meer oog dient te bestaan voor mogelijke ongewenste neveneffecten.²⁵⁹ Over de (kosten)effectiviteit en doelmatigheid van deze alternatieven is op Europees niveau namelijk nog nauwelijks onderzoek gedaan. Verder is ook binnen de EU-context van belang dat rekening wordt gehouden zaken als: het gevaar van onevenwichtige vertegenwoordiging van bepaalde belangen bij het opstellen en afdwingen van private normen, het risico van monopolisering doordat grote spelers aan hun concurrenten regels opleggen die niet bijdragen aan het algemeen belang, maar bedoeld zijn om kleinere spelers uit de markt te drukken; de soms geringe mogelijkheden voor afdwingbaarheid van private normen en regels en problemen met free riders die zich niet gebonden achten aan de regels.

257 Zie ook N. Lee en C. Kirkpatrick, Evidence-based policy-making in Europe: an evaluation of European Commission integrated impact assessments, *Impact Assessment and Project Appraisal*, March 2006, p. 23-33.

258 <http://www.easa-alliance.org/>.

259 Zie reeds J. Black, Constitutionalising self-regulation, *Modern Law Review* 1996, p. 24-55.

Hoofdstuk 7

Conclusies en aanknopingspunten voor de wetgever

7.1 Regeldruk door verschillende lenzen

Wij hebben in dit verkennende onderzoek de internationale literatuur over regeldruk geanalyseerd door middel van drie verschillende lenzen: een internationaal perspectief; een multidisciplinair perspectief; én een perspectief dat zowel de objectieve als de subjectieve kanten van regeldruk bekijkt.

Regeldruk vanuit een internationaal perspectief

In de eerste plaats hebben we ons in dit onderzoek nadrukkelijk niet beperkt tot alleen de Nederlandse literatuur. We hebben daarnaast wetenschappelijke publicaties en rapporten uit Duitsland, Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en de Europese Unie bestudeerd. Eén van de eerste dingen die hierbij opvalt, is dat hier meer sprake is van overeenkomsten dan van verschillen. Natuurlijk zijn in deze literatuur ook onderdelen te herkennen die specifiek zijn voor het desbetreffende land, maar in meer algemene zin vallen toch vooral de onderlinge parallellen op. Zo valt bijvoorbeeld op dat beschouwingen over regeldruk vaak zijn gekoppeld aan een veel bredere discussie over de deregulering en de terugdringing van overheidsbemoediging. Daarnaast blijkt dat op de meeste plaatsen deze discussie nauw verweven is met de economische ontwikkelingen in het desbetreffende land. In de internationale literatuur die in dit onderzoek nader is bekeken, wordt regeldruk (en deregulering) vaak ter sprake gebracht als een van de maatregelen die de overheid kan nemen om de economie te stimuleren.

De aandacht voor regeldruk is, met andere woorden, allerm minst uniek voor ons land. Dat betekent dat we in Nederland ons voordeel kunnen doen met benaderingen van, en oplossingen voor, regeldruk die al eerder in andere landen zijn beproefd. Maar het betekent ook dat de wijze waarop in ons land regeldruk wordt geanalyseerd en aangepakt bijzonder relevant kan zijn voor de internationale discussie. Overigens valt in de literatuur ook op, dat weliswaar kort wordt verwezen naar ontwikkelingen in andere landen, maar dat deze verwijzingen zelden vergezeld gaan van een systematische analyse van de overeenkomsten en verschillen tussen de betrokken landen. Het is bovendien opmerkelijk dat de mate van internationalisering in het wetenschappelijke onderzoek naar regeldruk nog betrekkelijk gering is. Het is daarbij onze indruk dat de wetenschap niet voorop loopt bij het uitdragen van ideeën omtrent de conceptualisering van regeldruk en (vooral) de methoden en technieken om regeldruk te meten, te analyseren en te sturen.

Invloedrijk op het punt van het verspreiden van analyse-instrumenten, zoals regulatory impact assessments, is veeleer een organisatie als de OESO, die

landenrapporten produceert en ook veel vergelijkend onderzoek verricht. Hoewel de onderliggende oorzaken van regeldruk kennelijk internationaal zijn, blijven de meeste onderzoeken nog beperkt tot studies binnen de landsgrenzen.²⁶⁰ Veel onderzoek is nog erg gefragmenteerd, en er lijkt nog nauwelijks sprake van een regelmatige uitwisseling van onderzoeksgegevens tussen onderzoekers uit verschillende landen. Hier ligt naar onze mening een uitdaging voor internationale wetenschappelijke studieverenigingen, zoals de European Association of Legislation.

Regeldruk vanuit een multidisciplinair perspectief

Dit onderzoek was niet discipline-, maar probleemgeoriënteerd. Dat wil zeggen dat niet één bepaalde wetenschappelijke discipline centraal stond, maar dat het onderzoek was gericht op alle relevante literatuur die een antwoord kon geven op de onderzoeksvragen (ongeacht uit welke discipline die literatuur afkomstig was). Dit heeft ertoe geleid dat in deze verkennende studie inzichten zijn verwerkt uit onder meer de rechtswetenschap, de (rechts)economie, de politieke wetenschap en de sociale wetenschap. Van al deze disciplines blijkt de (rechts) economische literatuur verreweg het meest uitvoerig en lijkt de literatuur in de sociale wetenschap op dit terrein veel minder ver ontwikkeld. Vooraf was de verwachting dat er ook relevante literatuur voor handen zou zijn op het terrein van de (sociale) psychologie. Binnen het kader van ons onderzoek, dat nadrukkelijk was gericht op het verschijnsel 'regeldruk', bleek hiervan echter vooralsnog geen sprake. In een vervolgonderzoek waarin niet zozeer 'regeldruk', maar een aantal onderliggende verschijnselen centraal staan (zie paragraaf 7.4), kan deze literatuur misschien wel een rol van betekenis spelen (net als de literatuur uit andere disciplines die in het kader van deze verkennende studie nog niet verder konden worden bestudeerd).

Wat hierboven is opgemerkt over het gebrek aan integratie in het internationale regeldrukonderzoek, kan hier worden herhaald. De meeste aangetroffen onderzoeken zijn overheersend mono-disciplinair van karakter. Van een echte uitwisseling van onderzoeksgegevens tussen verschillende wetenschappelijke disciplines lijkt – op de meeste plaatsen – nog geen sprake. Wellicht mede hierdoor is de methodologische literatuur op dit terrein ook nog niet erg ontwikkeld (met uitzondering van de economische literatuur over de juiste invulling van kosten-baten analyses).

Regeldruk vanuit een objectief én subjectief perspectief

In dit onderzoek is, ten slotte, niet alleen aandacht besteed aan 'objectieve', maar ook aan 'subjectieve' benaderingen van regeldruk. Dit betekent dat niet

²⁶⁰ Positieve uitzonderingen op de regel zijn er echter ook. Zie bijv. de multi-disciplinaire en rechtsvergelijkende studie van W. Jann, K. Wegrich, S. Veit, *Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De)Regulierung*, Pilotstudie, Universität Potsdam, Januar 2005.

uitsluitend is gekeken naar de literatuur waarin een kwantitatieve benadering van het aantal regels centraal staat, maar dat ook is geprobeerd om studies naar verschillende vormen van 'gepercipieerde' regeldruk op te nemen. Het blijkt echter dat in de bestudeerde internationale literatuur een kwantitatieve benadering van regeldruk de hoofdrol speelt. In nagenoeg alle bestudeerde studies en beleidsprogramma's ligt de nadruk op het zoveel mogelijk kwantificeren van het aantal regels of de kosten en baten van die regels. Op verschillende plaatsen lijkt echter ook sprake van toenemende kritiek op deze benadering. In de Duitse literatuur worden onder meer kritische kanttekeningen geplaatst bij de zgn. 'Rechtsbereinigungsgesetze'; in de Britse literatuur is veel kritiek op het functioneren van de Regulatory Impact Assessments (RIA's) omdat blijkt dat veel belangrijke kosten en baten van regelgeving nauwelijks zijn te kwantificeren; en in de Amerikaanse literatuur leeft sterk vergelijkbare kritiek op de grote inzet van kosten-baten analyses. Alleen in de bestudeerde literatuur over de Europese Unie lijken deze kanttekeningen een minder grote rol te spelen.

Deze kritiek gaat in de literatuur gepaard met de oproep om, langs verschillende wegen, meer aandacht te besteden aan de subjectieve kanten van regeldruk. In de Duitse literatuur wordt bijvoorbeeld aandacht gevraagd voor de relatie tussen de ervaren regeldruk en de verwachtingen van betrokkenen, en wordt de betekenis van de legitimiteit van het recht benadrukt. Hierbij worden bijvoorbeeld begrippen als 'Systementfremdung', 'Gefülhter Bürokratie' en 'Bürgernähe' gebruikt. In de Amerikaanse literatuur wordt op een vergelijkbare manier de mogelijkheid besproken dat een toename van regels ook kan leiden tot 'system burdens' die op hun beurt eveneens de legitimiteit van het recht kunnen bedreigen.

Samengevat kan voorzichtig worden geconcludeerd, dat zich in de internationale literatuur langzaam een nieuwe ontwikkeling lijkt te voltrekken in de benadering van regeldruk. Die komt erop neer dat verschillende 'objectieve' (of kwantitatieve) benaderingen van regeldruk weliswaar nog steeds de overhand hebben, maar dat er daarnaast ook meer aandacht komt voor 'subjectieve' (of kwalitatieve) invullingen van regeldruk. Met name in Groot-Brittannië, maar ook op EU-niveau, wordt steeds vaker gepleit voor 'smart regulation strategies'. Met name Robert Baldwin heeft er echter op gewezen dat het werken met verschillende 'mixtures of policy instruments' ons ook voor nieuwe problemen stelt waar het gaat om het in kaart brengen van effecten en causale relaties tussen de wijze van normstelling en vermeerdering of vermindering van regeldruk. Instrumentenmixen roepen bijna als vanzelf de vraag op: wat veroorzaakt nu nog precies wat?

7.2 Vijf tekorten in de literatuur over regeldruk

Op basis van onze analyse van de literatuur kunnen nu een aantal algemene conclusies worden getrokken. Allereerst valt op dat, anders dan de

onderzoekers bij aanvang van deze studie verwachtten, regeldruk niet of nauwelijks als een zelfstandig wetenschappelijk thema wordt behandeld. Zoals reeds eerder benadrukt, is de internationale literatuur over regeldruk – uitzonderingen daargelaten – vooral een commentaar op het dereguleringsbeleid van de overheid.

Regeldruk als toverbal

Het overkoepelende thema van de vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelgeving heeft in de bestudeerde literatuur vaak de karakteristieken van een “toverbal” die bij herhaald gebruik steeds weer een net iets andere kleur en smaak krijgt. Onder de vlag van begrippen als “regulatory reform”, “deregulering”, “Bürokratieabbau” en “better regulation” krijgt vermindering van regeldruk steeds weer andere accenten. Ligt de ene keer de nadruk bijvoorbeeld op verbetering van de wetgevingskwaliteit door middel van het tegengaan van regelverfijning die leidt tot ondoorzichtige en moeilijk kenbare regels, een andere keer gaat het veeleer om het terugdringen van administratieve lasten voor overheden en/of bedrijven. Nog weer een andere keer lijkt het in de literatuur niet zozeer te gaan over het terugdringen van regels als zodanig, maar gaat het vooral om het stimuleren van een verschuiving van overheidsregulering naar vormen van marktwerking, co-regulering of – al dan niet wettelijk geconditioneerde – zelfregulering.

Opvallend is dat varianten op dit thema zich binnen vrijwel alle onderzochte landen voordoen. In Groot-Brittannië pleiten Baldwin en Cave bijvoorbeeld voor alternatieven van statelijke regelgeving. Dit komt ook terug in het rapport van de Better Regulation Task Force.²⁶¹ In Duitsland zien we iets vergelijkbaars waar het gaat om ideeën over “Regulierte Selbstregulierung”.²⁶² Varianten op dit thema keren eveneens terug in Amerikaanse literatuur over “Responsive regulation”. De pleidooien in de literatuur voor meer zelfregulering lijken bovendien vaak niet primair gericht op het terugdringen van de sturingsambities van de overheid, maar eerder op het vergroten van de acceptatie en nalevingsbereidheid van regels die mede een publiek belang beogen te dienen. Niet minder, maar beter en slimmer sturen (‘smarter regulation’) zo luidt ogenschijnlijk de boodschap. Een uitzondering op de regel in het dereguleringsdebat valt waar te nemen op het Europese domein, waar over de band van het subsidiariteitsbeginsel al heel lang een discussie wordt gevoerd over de aard en omvang van de onderlinge bevoegdheidsverdeling tussen de EU-instellingen en lidstaten. De claim dat er te veel (onnodige) communautaire regels zouden bestaan, is hier niet altijd direct te vertalen in een pleidooi voor vermindering van regels of overheidsbemoeyenis sec, maar gaat vaak

261 Zie <http://www.brc.gov.uk/downloads/pdf/stateregulation.pdf>.

262 Zie bijv. D. Grimm e.a., *Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates*, Ergebnisse des Symposiums aus Anlaß des 60. Geburtstages von Wolfgang Hoffmann-Riem Duncker & Humblot, Berlin, 2001.

ook over meer of minder Europese “inmenging in nationale aangelegenheden”.

Beperkingen van dit onderzoek

Bij het trekken van algemene conclusies in dit onderzoek is enige voorzichtigheid op z'n plaats. Ieder stelsel heeft immers zijn eigenaardigheden. Zo wordt in de Duitse literatuur meer dan elders getracht om een analytisch onderscheid te maken tussen problemen van overregulering die te maken hebben met de politieke invloed op de aard en omvang van de normstelling, de gekozen wetgevingstechniek, de wijze van uitvoering en bijvoorbeeld de “resistentie” van de normadressaten waar het gaat om de acceptatie van regels. Met name in de Duitse literatuur wordt ook een onderscheid gemaakt tussen politieke en administratieve deregulering. In het laatste geval gaat het om regeldrukvermindering zonder dat de beleidsdoelstellingen ter discussie staan. In het eerste geval gaat het om vermindering van regels en administratieve lasten, waarbij ook de mogelijkheid bestaat dat bijvoorbeeld het beschermingsniveau wordt verlaagd of althans door de wetgever wordt losgelaten.²⁶³

In vergelijking tot Nederland en Duitsland hecht men in de VS en Groot-Brittannië bovendien meer belang aan het gedetailleerd in kaart brengen van de (materiële en immateriële) kosten en baten van wetgeving. Er bestaat daarnaast echter ook veel kritiek op deze benadering. Rull en Salzman menen bijvoorbeeld dat op een te oppervlakkige economische georiënteerde wijze naar het fenomeen regeldruk wordt gekeken, zonder daarbij de achtergronden te betrekken. Het gedetailleerd in kaart brengen van de kosten en baten van individuele wetten leidt volgens deze auteurs tot een veel te geïsoleerd beeld van de werkelijkheid, waarin regels onderdeel uitmaken van verschillende maatschappelijke subsystemen die onderling op elkaar inwerken. Burgers en bedrijven hebben in werkelijkheid te maken met cumulatieve (kosten)effecten van regels die onderling met elkaar samenhangen en op een bepaald moment samenlopen bij een en dezelfde normadressaat. In een dergelijk geval is het buitengewoon lastig de verschillende kostenaspecten en hinderbeleving van de afzonderlijke regels van elkaar te (onder)scheiden.

Een derde kanttekening heeft te maken met de altijd aanwezige beperkingen van een internationaal vergelijkend onderzoek waar het gaat om de landenkeuze. Alleen al door bijvoorbeeld de aard van de staatsvorm zijn sommige aspecten van regeldruk in de verschillende landen moeilijk te vergelijken. Zo kennen de VS en Duitsland een federale staatsvorm waarin deregulering altijd een extra dimensie heeft, namelijk die van deelstaat ten opzichte van de federatie. Alleen al daardoor is de discussie, die gericht is op vermindering en vereenvoudiging van regelgeving in deze landen, diffuser dan in Nederland en Groot-Brittannië. Zowel in Duitsland als in de VS bestaan ook op deelstaat-

263 W. Jann, K. Wegricht, S. Veit, *Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De)Regulierung*, Pilotstudie, Universität Potsdam, Januar 2005, p. 1.

niveau uiteenlopende dereguleringsprojecten, waarin soms ook verschillende accenten worden gelegd. Zo kennen sommige Duitse deelstaten een eigen dereguleringsbeleid, en in Texas wordt veel nadruk gelegd op het gebruik van sunset clauses (horizonbepalingen) in wetgeving²⁶⁴, waardoor wetgeving die afkomstig is van agencies na verloop van tijd automatisch expireert, tenzij uit een evaluatie blijkt dat verlenging noodzakelijk is. Op federaal niveau en in andere deelstaten is de populariteit van “sunseting” daarentegen veel geringer. Het onderzoek naar regeldrukverminderende factoren is daardoor soms ook diffuus.

In het verlengde van de vorige kanttekening ligt het feit dat de Europese context in veel opzichten een bijzondere is. Zowel ten opzichte van Duitsland en Nederland als in relatie tot de VS en Groot-Brittannië wijkt de regeldruk die wordt veroorzaakt door communautaire regelgeving sterk af. Niet alleen hebben lidstaten als Duitsland, Nederland en Groot-Brittannië zelf ook een inbreng in de aard en omvang van het Europese regelbestand, maar de functie van communautaire wetgeving is, zo wordt in de literatuur geconstateerd, doorgaans ook een andere dan die van lidstatelijke wetgeving. Op Europees niveau wordt normaliter harmonisatie van nationale wetgeving nagestreefd. Daarbij geeft de EU-wetgever vaak niet in positieve zin aan wat de lidstaten precies moeten doen, maar worden juist de grenzen vastgelegd van wat zij niet langer mogen doen om bijvoorbeeld de doelstellingen van de interne markt niet te frustreren. Kwaliteitseisen voor wetgeving, zoals die in de Nederlandse literatuur zijn ontwikkeld, kunnen om deze reden niet eenvoudig van het nationale naar het Europese niveau worden overgeplant. Zo is al gewezen op het begrip subsidiariteit dat in een communautaire context vooral wordt geassocieerd met de bevoegdheidsverdeling tussen Unie en lidstaten, terwijl subsidiariteit in termen van bijvoorbeeld de Nederlandse nota “Zicht op wetgeving” vooral betrekking heeft op de vraag of er in plaats van wetgeving niet andere (lichtere) instrumenten zijn om een bepaald beleidsprobleem aan te pakken.

Een instrumentalistisch perspectief

In de literatuur over wetgevingsvraagstukken wordt vaak gebruik gemaakt van een zogeheten ‘instrumentalistische’ invalshoek.²⁶⁵ Het instrumentalisme beschouwt een wettelijke regel als een stuk gereedschap dat ter beschikking staat van een beleidsmaker. Een redenering die hierbij vaak wordt gebruikt (maar niet zo vaak als zodanig wordt verwoord), is dat er voor wat betreft de effectiviteit van wettelijke maatregelen een rechtstreeks verband bestaat tus-

264 Zie voor een overzicht van het dereguleringsbeleid in Baden Württemberg bijvoorbeeld: <http://www.innenministerium.baden-wuerttemberg.de/de/Deregulierung/79991.html>.

Vgl. voor een overzicht van het werken met horizonwetgeving in Texas, de website van de sunset advisory commission: <http://www.sunset.state.tx.us/>.

265 Vgl. J. Griffiths, ‘De sociale werking van wetgeving,’ in: J. Griffiths & H. Weyers (red.), *De sociale werking van recht* (4e druk). Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005, blz. 467-505.

sen een regel en de door de wetgever beoogde gevolgen. Deze stroming wordt onder meer gekenmerkt door de volgende eigenschappen: 1) wet en recht worden gezien als neutrale instrumenten die worden ingezet ter bereiking van een bepaald beleidsdoel; 2) wetgeving is ondergeschikt aan politieke waarden; en 3) wetgeving is bij uitstek een middel dat vanuit een centrum wordt gebruikt om de samenleving te besturen.²⁶⁶

Belangrijke elementen van dit instrumentalistische perspectief zijn ook te herkennen in de literatuur over regeldruk. Opvallend is bijvoorbeeld dat in vrijwel alle onderzochte landen aan de wetgever een centrale rol wordt toebedeeld bij de bestrijding van regeldruk. Daarnaast wordt voortdurend gezocht naar nieuwe instrumenten om regeldruk te meten. Denk slechts aan de regulatory impact assessments, de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen, en kosten-baten analyses enz. De veronderstelling die achter het zoeken naar instrumenten schuil gaat, is dat het op wetenschappelijke wijze in kaart brengen van de impact van wettelijke regels de eerste stap is naar de oplossing van het probleem. Wetenschappelijk onderzoek wordt hierbij vooral gezien als een voertuig voor maatschappelijke verandering. Hiermee is niet gezegd dat er géén interessant onderzoek wordt verricht naar de aard en omvang van de regelproductie in de diverse landen, maar wel dat dit onderzoek vaak tamelijk eindimensionaal lijkt. Veel “better regulation”-publicaties vertrekken namelijk 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.²⁶⁷

Vijf tekorten

In het verlengde van dit ‘instrumentalistische perspectief’ signaleren wij in de internationale literatuur over regeldruk de volgende vijf belangrijke ‘tekorten’: 1) een historisch tekort; 2) een conceptueel tekort; 3) een politiek tekort; 4) een empirisch tekort; en 5) een contextueel tekort.

- Historisch tekort

Veel van de bestudeerde literatuur over regeldruk heeft een a-historisch karakter. Terwijl er in de meeste landen vaak al meerdere dereguleringsope-

266 C.J.M. Schuyt, *Sturing en het recht*, in Schuyt, C.J.M. (1985), *Sturing en recht*, in: M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen, *Het schip van staat, beschouwingen over recht, staat en sturing*, Zwolle: Tjeenk Willink, p. 113-124.

267 Zo heeft Hirsch Ballin in relatie tot het Europese wetgevingsbeleid recentelijk verdedigd dat dikwijls de verkeerde vraag wordt gesteld. De hoofdvraag zou volgens hem niet moeten zijn: ‘how many rules we need, but how much uniformity is required in order to make the EU’s legal system function properly.’ E.M.H. Hirsch Ballin, *Reflections on co-actorship in the development of European law-making*, in: E.M.H. Hirsch Ballin en L. Senden, *Co-actorship in the development of European law-making: The quality of European legislation and its implementation and application in the national legal orders*, T.M.C. Asser Press, The Hague 2005, p. 7.

raties hebben plaatsgevonden, wordt er in de literatuur doorgaans weinig tijd besteed aan achterom kijken. Belangrijke vragen omtrent de regelproductie en regelgroei blijven daardoor vaak onbeantwoord, zoals: 1) Wat is precies het probleem?; 2) Waarom is het een probleem?; en 3) Hoe kan het probleem worden opgelost? Vaak lijken de stappen 1 en 2 te worden overgeslagen en springt men in de sfeer van de “regulatory reform” direct naar stap 3. Dit lijkt een gemiste kans, omdat het er bij de wat-vraag onder andere om gaat te analyseren wat de “state of the art” is van het dereguleringsbeleid. Wat is er in het verleden gedaan om overregulering aan te pakken en wat heeft dat eigenlijk opgeleverd? Deze stap is nodig om te inventariseren wat het vertrekpunt van (nieuw) beleid is en duidelijk te maken wat het nieuwe beleid moet toevoegen aan hetgeen eerder is gedaan. Een grondige analyse van de historische context kan voorkomen dat steeds weer dezelfde “oplossingen” worden voorgesteld, zonder dat duidelijk is in hoeverre deze passen bij het probleem in kwestie (stap 3).

Een mooi voorbeeld van tekort schietend historisch besef is het door de Raad van Economisch Adviseurs (REA) in Nederland gedane voorstel om ieder wetsvoorstel voortaan van een horizonclausule te voorzien (zie hiervoor).²⁶⁸ Daarbij is onvoldoende gekeken naar eerdere ervaringen in binnen- en buitenland met deze figuur. Niettemin zijn er in Nederland in de jaren tachtig ook al voorstellen gedaan – en is er toen ook al onderzoek verricht – om wetten vaker te binden aan een tijdshorizon.²⁶⁹ Deze voorstellen waren destijds op hun beurt geïnspireerd door het dereguleringsbeleid in de VS waar al in de jaren zeventig met sunset clauses werd geëxperimenteerd, onder andere om te voorkomen dat regulatory agencies die hun werk niet goed deden nodeloos bleven voortbestaan. In Duitsland ziet men iets soortgelijks in de figuur van de “Befristung van gesetzen”. Men zou daarom verwachten dat alvorens de (her)invoering van een dergelijke figuur wordt voorgesteld als een “nieuw” middel tegen overregulering eerst eens grondig wordt onderzocht wat de ervaringen daarmee hier en elders in het verleden hebben opgeleverd. Uit recente Duitse literatuur volgt bijvoorbeeld dat horizonclausules vermoedelijk niet tot een drastische vermindering van regeldruk zullen leiden.²⁷⁰

- Conceptueel tekort

In de bestudeerde literatuur is nog evenmin sprake van een vergevorderde conceptuele ontwikkeling van het begrip ‘regeldruk’. Wat is regeldruk precies. Welke vormen van regeldruk kunnen worden onderscheiden? Hoe hangen deze met elkaar samen; Welke andere concepten kunnen met regeldruk in

268 Zie voor een kritische bespreking van dat advies Ph. Eijlander en R.A.J. van Gestel, *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk? Een onderzoek naar de functie van werkingsbeperkingen in wetgeving ter vermindering van regeldruk*, Den Haag 2006.

269 Zie o.a. Th.W.A. Camps, W.J.M. Kickert en A.F.A. Korsten, *Horizonwetgeving: een nieuwe coloradokever*, *Bestuur* 1982/4 p. 10-13 en de aldaar genoemde literatuur.

270 K. Wegrich, M. Shergold, C. van Stolk en W. Jann, *Wirksamkeit von Sunset Legislation and Evaluationsklauseln*, Ein Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Oktober 2005.

verband worden gebracht?, enz. Een en ander komt tot uitdrukking in het feit dat er, zoals gezegd, veel meer aandacht is voor de oplossingen, dan voor de oorzaken van regeldruk. Een illustratie hiervan is de nota Bruikbare rechtsorde, waarin 'regeldruk' weliswaar een centrale positie inneemt, maar waarin nergens wordt gedefinieerd wat hier precies mee wordt bedoeld. Bovendien, als er al meer aandacht wordt besteed aan het concept van regeldruk, dan bestaat de neiging om maar een zo ruim mogelijke ('catch all') definitie te kiezen.²⁷¹ Zie bijvoorbeeld de definitie uit het rapport 'In regels gevangen':

'Regeldruk is te definiëren als de investering en inspanning die burgers, bedrijven en instellingen moeten verrichten en de vrijheidsbeperking die ze ondergaan om zich aan de regels te houden. Het gaat daarbij zowel om de ruimte die regels laten voor gedragalternatieven (keuzevrijheid), de kenbaarheid en doorzichtigheid van de regels, de consistentie met de andere regels, de wijze waarop regels worden uitgevoerd en naleving wordt verzekerd, de wijze waarop de regels worden gehandhaafd en overtredingen worden bestraft en de administratieve lasten (de informatieverplichtingen die worden opgelegd om onder meer de naleving van de regels te controleren).'

Er is echter ook een aantal uitzonderingen te noemen. In het eerder genoemde OCW-rapport wordt bijvoorbeeld een onderscheid gemaakt in: potentiële, feitelijke en gepercipieerde regeldruk.²⁷² Dorbeck-Jung e.a. spreken in dit laatste geval overigens van immateriële regeldruk.²⁷³ In de internationale literatuur zijn de bijdragen over het belang van "system burdens" en "regulatory accretion" eveneens een interessante uitzondering op de regel.²⁷⁴ Drexhage heeft in dat verband overtuigend aangetoond aan de hand van een grondige analyse van het eerder genoemde REA-advies dat daaruit op basis van internationale literatuur over regelgroei voor het Nederlandse debat niet altijd de juiste conclusies worden getrokken.²⁷⁵ Zo bestaat er veel spraakverwarring over het Anglo-Saksische begrip "regulation" dat veel meer en andere zaken omvat dan de Nederlandse term wetgeving of het Duitse Gesetzgebung. Regulation heeft in de VS en het Verenigd Koninkrijk namelijk eerst en vooral betrekking op hervormingen die zien op het liberaliseren van markten, het privatiseren van staatsbedrijven en het afschaffen van handels-

271 Zie bijvoorbeeld de definitie van regeldruk in een publicatie van een werkgroep van de ministeries van Justitie, Financiën, Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: *In regels gevangen? Een verkenning van mogelijke oorzaken van regeldruk*. Den Haag 2006, p. 4.

272 ECORYS-NEI. *Regeldruk voor OCW-instellingen totaal*, Rotterdam, 2004.

273 B.R. Dorbeck-Jung, M.J. Oude Vrielink-van Heffen & G.H. Reussing, *Open normen en regeldruk - Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg*, Enschede, December 2005, p 20.

274 Ruhl & Salzman *a.w.*, 2003.

275 B. Drexhage, En alle schuren raakten vol...Over het eerste advies van de Raad van Economisch Adviseurs, in L. Heijnis e.a (red.), *Over de streep*, Liber Amicorum Hans Bierman, Den Haag 2006, p. 125-134.

belemmeringen.²⁷⁶ Daarbij wordt “regulation” vaak gebruikt in relatie tot marktautoriteiten, waarbij deze term dan zowel op vergunningverlening, tariefstelling als toezicht en (zelfs) geschillenbeslechting kan slaan.²⁷⁷ Door deze begripsverwarring dreigen soms appels en peren met elkaar te worden vergeleken. De effecten van vermindering of vereenvoudiging van voorschriften die de spelregels voor concurrentie op bepaalde markten voor (semi-)publieke dienstverlening (denk aan energie, post en telecom), welke worden beheerst door grote professionele organisaties, zijn immers niet een op een te vertalen naar deregulering van gedragsregels die rechtstreeks betrekking hebben op het handelen van burgers.

De meest uitgewerkte analytische onderscheidingen van regeldruk hebben wij tot op heden gevonden in de Duitse literatuur waarin, zoals reeds gesteld, onderscheid wordt gemaakt tussen problemen op het niveau van de regelstellers, de uitvoerders van regels en de uiteindelijke naleving door de adressaten van de regels. Op al deze niveaus kunnen zich informatieverliezen voordoen: de wetgever kan beleidsvoornemens verkeerd verwoorden in regels, uitvoeringsorganisaties kunnen deze regels vervolgens verkeerd interpreteren en doorvertalen naar burgers of bedrijven en deze kunnen dan alsnog een onjuiste invulling aan de regels verbinden doordat deze niet aansluiten bij hun belevingswereld en/of normbesef.

Overigens wordt ook in Duitse literatuur en wetgevingspraktijk niet consequent hetzelfde begrippenapparaat gebruikt. Verwarrend is dat termen als “Deregulierung”, “Bürokratieabbau”, “Verrechtlichung” en “Rechtsbereinigung” in de praktijk ook vaak door elkaar worden gebruikt, waarbij lang niet altijd duidelijk is of daarmee dezelfde of juist andere zaken worden bedoeld. Met name de afbakening tussen regelverdichting (normstelling) en bureaucratie (uitvoering) is daarbij vaak onscherp.

Misschien wel het belangrijkste conceptuele tekort, dat tevens een empirisch tekort is (zie hierna) betreft de gepercipieerde of immateriële regeldruk. Hoewel de relevantie van de belevingskant van regeldruk ook in andere rechtstelsels wel als relevant wordt ervaren bestaat er in de nationale en internationale literatuur nog allerminst een goed overzicht van de verschillende factoren die immateriële regeldruk of “wetgevingsstress” veroorzaken.

- Politiek tekort

Vaak wordt in de literatuur ook de indruk gewekt dat het bij de aanpak van regeldruk om louter technische en “beleidsneutrale” maatregelen gaat. In

²⁷⁶ Zie bijv. G. Nicoletti en S. Scarpetta, Regulation, productivity and growth: OECD evidence, *Economic Policy*, April 2003, p. 445-467.

²⁷⁷ Zie ook L.F.M. Verhey en N. Verheij, De macht van de marktmeesters, in A.A. van Rossum, L.F.M. Verhey en N. Verheij, *Toezicht: preadviezen voor de Nederlandse Juristen-Vereeniging*, Deventer 2005, p. 157 e.v.

Nederland heeft Geelhoed hier al eerder aandacht voor gevraagd.²⁷⁸ Een goede analyse van regeldruk vereist echter dat niet alleen naar het aantal regels wordt gekeken, maar ook naar de politieke agenda achter die regels. Een kijkje in de internationale literatuur is wat dit betreft bijzonder illustratief. In Duitsland is de aanpak van regeldruk in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw onlosmakelijk verbonden met het proces van ‘Staatsmodernisierung’ door Helmut Kohl. In de Verenigde Staten is eveneens duidelijk dat veel maatregelen tegen regeldruk hun oorsprong kennen in het economische hervormingsbeleid van president Ronald Reagan. Vanaf dat moment is de aandacht voor kosten en baten van wetgeving sterk toegenomen. In Engeland zijn, ten slotte, de eerste beleidsmaatregelen op dit terrein nauw verweven met de politiek van Margaret Thatcher en zijn de laatste ontwikkelingen (‘van minder maar betere regulering’) verbonden aan de politieke ambities van ‘New Labour’ en Tony Blair.

Wat verder opvalt in de literatuur is dat de aandacht voor het verminderen en vereenvoudigen van regelgeving vaak een sterke opleving kent ten tijde van belangrijke economische hervormingen in een land. In die situatie wordt een laagconjunctuur gebruikt als “breekijzer” voor het opheffen van regels die verband houden met de concurrentiepositie van bedrijven en met potentiële belemmeringen voor economische groei in het algemeen (sociale zekerheidswetgeving, arbeidsomstandighedenwetgeving, belastingwetgeving e.d.) en met afslanking van overheidstaken.

- Empirisch tekort

Uit de literatuur blijkt dat er in het algemeen weinig empirische gegevens beschikbaar zijn over regeldruk.²⁷⁹ Voor zover er al wordt verwezen naar empirisch onderzoek, is dat vooral kwantitatief onderzoek gericht op het tellen van het aantal regels (meten is weten) of het in kaart brengen van de administratieve lasten die deze met zich brengen.²⁸⁰ Veel vaker klinkt de oproep om regeldruk te gaan “meten”, dan om regeldruk te “analyseren” en “verklaren”. Illustratief is hier de Europese Unie waar al enige jaren een discussie gaande is over het terugdringen van het aantal pagina’s met communautaire wetteksten.

278 Zie bijvoorbeeld A. Geelhoed in Ph. Eijlander e.a. (red.), *Overheid en zelfregulering*, Zwolle 1993, p. 39.

279 ‘Empirisch onderzoek laat zien dat regels leiden tot nieuwe regels...’, aldus het advies van de REA (p. 1). Deze stelling wordt echter niet of nauwelijks onderbouwd met onderzoeksgegevens. De nadruk ligt bovendien op kwantitatieve analyses van het aantal regels.

280 Schulz (1998); March, Schulz & Zhou (2000); De Jong & Herweijer (2004); Bovens & Yesilkagit (2004); De Jong & Witteloostuijn (2005).

Het tellen van Europese regels leidt in de praktijk echter al snel tot een versimpeling van de werkelijkheid.²⁸¹ Aantallen regels zeggen bijvoorbeeld weinig over de directe of indirecte hinder die burgers en bedrijven in de lidstaten ondervinden van de aard en omvang van het communautaire wetgevingsbestand. Daarbij moet immers niet alleen gekeken worden naar het secundaire EU-recht (verordeningen en richtlijnen e.d.), maar ook naar het primaire recht (de basisverdragen). Een belangrijke vraag is bovendien of de hoeveelheid Europese regels wel zo belangrijk is voor het bepalen van de regeldruk voor burgers en bedrijven in de lidstaten. De mate waarin burgers hinder ondervinden van Europese regels, zal namelijk onder andere afhangen van: a) de adressaat tot wie ze zich richten; b) de aard van de regels (gedetailleerd of juist veel keuzevrijheid latend); c) de wijze waarop de regels aansluiten bij het zelfregulerend vermogen van de geadresseerden (corresponderen de regels met organisatiegraad van de sector en passen ze bij de stand der techniek in de bedrijfstak); en d) de mate waarin de uitvoering, het toezicht en de naleving gepaard gaan met informatieverplichtingen of andere administratieve lasten en kosten voor burgers en bedrijven.²⁸²

In Duitsland heeft Fliedner er bijvoorbeeld op gewezen dat van een exponentiële groei van het wetgevingsbestand helemaal geen sprake is. Volgens hem is er veeleer sprake van een schoksgewijze ontwikkeling. Daarbij waarschuwt Fliedner voor al te eenvoudige rekenmodellen, omdat het zeer lastig is te komen tot een evenwichtige balans. Het intrekken van een groot aantal feitelijk achterhaalde regelingen door middel van een "Rechtsbereinigungsgesetz" zegt volgens hem bijvoorbeeld weinig over de daadwerkelijke vermindering van de regeldruk, zoals die door burgers en bedrijven wordt ervaren. Veel belangrijker is volgens Fliedner de aard van de regels (bijvoorbeeld codificerend of modifierend) en de vormgeving (met één verzamelwet kunnen heel veel verschillende regelingen worden veranderd) als het relatieve gewicht van de regels (een megawetgevingsproject als het Social Gesetzbuch zou zwaarder moeten wegen dan een technische wijzigingswet tot aanpassing van het Bundesimmissionsschutzgesetz).

In Nederland heeft Drexhage aangetoond dat de bevinding van de REA op het punt van de beweerde stelling "rules breed rules", waarin een soort multiplier-effect wordt gesuggereerd ten aanzien van de groei van regels in complexe organisaties, niet houdbaar is. Drexhage wijst er fijntjes op dat de REA wel erg selectief citeert uit het onderzoek van March, Schultz en Zhou naar regelgroei, waarbij bovendien weinig rekening wordt gehouden met het feit dat lerende organisaties niet zonder regels kunnen bestaan. Daarbij kunnen regels

281 Zie ook de discussie tussen Van Schendelen en Bovens en Yesilkagit onder de koppen, "Europese regeldruk als mythologie" en "Ontmythologiseren gaat van au", *NJB* 2005, p. 793-794.

282 Zie P.M.H.H. Bex e.a., *Nulmeting administratieve lasten bij burgers*, WODC 2005. Zie ook het voortgangsbericht ten aanzien van de Nota bruikbare rechtsorde: http://www.justitie.nl/Images/Voortgang%20programma%20Beruikbare%20rechtsord%E2%80%A6_tcm74-74450.pdf.

juist ook tot een verlaging van besluitvormingskosten leiden door de kennis die er in opgeslagen ligt, en het feit dat ze – tot op zekere hoogte – routinematig handelen mogelijk maken.²⁸³

Zowel in Groot-Brittannië als in de VS wordt bovendien gewezen op allerlei afwenteleffecten. Zo kan nieuwe wetgeving ter verlichting van de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven leiden tot een sterke stijging van de uitvoeringskosten bij de overheid. Vanuit de individuele normadressaat dient bovendien rekening te worden gehouden met “economies of scale”. Grote bedrijven en andere “repeat players” kunnen vaak beter uit de voeten met frequente wijzigingen van wetgeving dan kleine bedrijven en “one shotters”.²⁸⁴ Laatstgenoemden hebben dikwijls niet de kennis en (financiële) mogelijkheden om zich adequaat in te stellen op voortdurend veranderende omstandigheden.

Al met al kan worden geconcludeerd dat cijfers over de toename of afname van aantallen regels doorgaans nauwelijks zicht bieden op de sociale context waarin deze hebben te gelden. Vaak worden nieuwe maatregelen voorgesteld, zonder dat duidelijk is wat de effecten waren van het oude beleid.²⁸⁵ Er wordt bovendien in allerlei rapporten, zoals die van de OESO²⁸⁶, gemakkelijk verwezen naar ervaringen in andere landen, zonder dat dit gepaard gaat met achtergrondgegevens die zicht bieden op de verschillen in context van de betrokken landen.

- Contextueel tekort

Dit is de optelsom van de hierboven genoemde punten. Als gevolg van het feit dat er doorgaans weinig aandacht is voor de historische achtergronden en voor empirische informatie, worden in de bestudeerde literatuur veel maatregelen tegen regeldruk als het ware vanuit een vacuüm voorgesteld. De meeste bijdragen zijn geschreven vanuit het perspectief van een bepaalde wet, maar niet vanuit het perspectief van degenen die de wet moet uitvoeren en naleven. Hierdoor ligt in het algemeen meer nadruk op de overeenkomsten dan op de verschillen tussen deze rechtssubjecten.²⁸⁷ In ons land, maar ook in het buitenland, zijn de meeste klachten over teveel regeldruk afkomstig uit het bedrijfsleven. Dat is, vanzelfsprekend, een belangrijk signaal. Maar het is

283 Drexhage *a.w.*, p. 3-4.

284 Het onderscheid tussen “repeat players” en “one shotters” is afkomstig van Marc Galanter, Why the ‘haves’ come out ahead: speculations of legal change, *Law and Society Review* 1974/9, p 165-230.

285 Vgl. Wegrich et al., 1995. Zij hebben kritiek op nieuwe Duitse voorstellen voor ‘sunset legislation’ terwijl in Duitsland al eerder ervaring is opgedaan met horizonclausules, maar nog nooit empirisch in aangetoond dat dit leidt tot een vermindering van regeldruk.

286 Zie OECD, *Regulatory policies in OECD Countries: from interventionism to regulatory governance*, OECD 2002.

287 Dit geeft onder meer aanleiding tot de kritiek in de Verenigde Staten en Engeland dat de verplichte kosten-baten analyses teveel gestandaardiseerd zijn (‘one size fits all’). Vgl. Glicksman & Chapman, *a.w.*, 1996.

misschien ook wat eenzijdig. Bedrijven, maar ook maatschappelijke organisaties verlangen zelf namelijk ook vaak dat er nieuwe regels worden geschapen om hun belangen te dienen.²⁸⁸

Ondernemers hebben specifieke belangen en specifieke wensen ten aanzien van de wetgever. Grote ondernemingen zullen bovendien vaak met andere problemen te maken hebben dan kleine bedrijven. In de meeste analyses wordt aan dit soort contextuele factoren weinig aandacht besteed. Dat geldt ook voor de vraag waarom bedrijven en burgers (bepaalde) regels hinderlijk of overbodig vinden. Het maakt bijvoorbeeld uit of dat komt, omdat de regels ingrijpen in conflicterende belangen, of dat de geadresseerden geen vertrouwen hebben in degene die de regels stelt of toepast, dan wel vooral bezwaren hebben tegen de vorm waarin de regels zijn gegoten (aard van de voorschriften, zoals middelvoorschriften, doelvoorschriften, zorgplichten etc).

Ten slotte worden maatschappelijke klachten over teveel regeldruk op de meeste plaatsen in de literatuur niet afgezet tegen de maatschappelijke opvattingen over recht en wetgeving in het algemeen. Daardoor bestaat er vaak onvoldoende zicht op de mate waarin bepaalde doelgroepen (relatief) gevoelig of ongevoelig zijn voor nieuwe wetgeving.

7.3 Antwoorden op de onderzoeksvragen

De resultaten van onze internationale literatuurstudie zullen in deze paragraaf worden besproken aan de hand van de in hoofdstuk 1 onderscheiden onderzoeksvragen (onderzoeksvraag 4 staat centraal in paragraaf 7.4).

De eerste onderzoeksvraag heeft betrekking op het concept 'regeldruk'

- Onderzoeksvraag 1

Welke concepten en definities van regeldruk worden in de literatuur onderscheiden? Overlappen deze elkaar, vullen ze elkaar aan of verdringen ze elkaar juist?

Uit onze analyse van de relevante internationale literatuur komt het volgende beeld naar voren. Om te beginnen kan worden vastgesteld dat er eigenlijk niet echt duidelijke vergelijkbare (veelomvattende) concepten van het begrip regeldruk bestaan in de door ons onderzochte stelsels. Het begrip regeldruk valt in de literatuur doorgaans uiteen in een veelheid van nauw verwante deelonderwerpen, zoals: bureaucrativering, Verrechtlichung, regulatory creep, administrative burdens e.d. Daarnaast bestaat er in Nederland, maar zeker ook daarbuiten, aandacht voor bestudering van afzonderlijke (de)reguleringsinstrumenten, zoals: alternatieven voor en in wetgeving, Rechtsbereinigungsgesetzen, horizonwetgeving etc.

²⁸⁸ Zie hieromtrent de klassieke studie van E. Gerber, *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton University Press 1999.

Van verdringing van concepten is nog niet of nauwelijks sprake, maar, wat mogelijk verontrustender is, van concurrentie tussen verschillende begrippen of stromingen in Europa ook niet. Opvallend is naar onze mening dat er in zijn algemeenheid een tamelijk grote kloof lijkt te bestaan tussen enerzijds tamelijk abstracte-theoretische verhandelingen over kenmerken van het juridische systeem die kunnen bijdragen aan vermeerdering of vermindering van regeldruk en de vaak meer instrumentalistische dereguleringsliteratuur.

Wij noemen hier als voorbeeld voor wat betreft de theoretische studies slechts de Duitse literatuur over 'Recht und Autopoiesis' (welke wel zijn weg heeft gevonden naar wetgevingsbeleidsdocumenten, zoals 'Zicht op wetgeving') en in de Anglo-Saksische sfeer de geschriften over 'Responsive regulation'. Deze theoretische literatuur probeert verklaringen te bieden voor het ontstaan van overregulering, maar deze laten zich door hun abstractieniveau en (soms) gebrek aan empirie doorgaans niet eenvoudig vertalen naar beleid. Zo heeft Teubner het over de zelfreferentialiteit van systemen, waardoor sturingssignalen van de wetgever niet rechtstreeks kunnen doordringen in maatschappelijke subsystemen. Over de vraag in hoeverre, en op welke wijze, deze zelfreferentialiteit in de dagelijkse rechtspraktijk ook daadwerkelijk een rol speelt, weten we echter nog heel weinig. Bovendien is het begrip 'systeem' niet een duidelijk afgebakend concept, waardoor in de Autopoiesetheorie van Teubner vaak niet duidelijk is wat precies het object van studie is.²⁸⁹

Belangrijker is naar onze overtuiging dat een duidelijk analysekader voor bestudering van diverse problemen van overregulering ontbreekt. Doordat regeldruk een puzzel met zeer veel verschillende stukjes is, is het noodzakelijk om eerst de randen vast te leggen waarbinnen de stukjes gelegd moeten worden. In dat verband halen we het eerder genoemde – in onze ogen nuttige – Duitse onderscheid nog maar eens aan tussen Verfahrensfehler, Implementationsdefizite en Adressatenresistenz. Wanneer we meer willen begrijpen van het fenomeen regeldruk, is het allereerst van belang om beter zicht te krijgen op de mate waarin en de manier waarop verschillende potentiële oorzaken van overregulering op deze drie niveaus op elkaar inwerken. Dat is in de door ons onderzochte stelsels nog nergens consequent gebeurd.

Voor wat betreft de invulling van de Duitse driedeling zou het bijvoorbeeld zinvol kunnen zijn om deze eens wat nader te proberen in te vullen door het verrichten of bij elkaar brengen van onderzoek naar: 1) de relatie tussen verschillende typen normen waarop de wetgever zelf direct invloed heeft, in relatie tot informatieplichten en administratieve lasten (meer of minder open, meer of minder dwingend, privaat/publiek); 2) de politieke invloed op de

289 Bij Teubner is het recht een systeem, maar hetzelfde geldt voor de economie en de maatschappij. Verder is de kerk, een bedrijf of een gezin ook een systeem, waardoor de vraag opkomt of deze 'systemen' niet zeer verschillend van karakter zijn en bovendien ook niet volgens verschillende 'wetten' werken.

wetsvoorbereiding (verhouding inhoudelijke deskundigheid versus politieke rationaliteit); 3) de toepassing door uitvoerings- en handhavingsorganisaties van de regels (in hoeverre heeft de bejegening door deze organisaties invloed op de beleving en aanvaarding van regels?); 4) de invloed van belangenorganisaties op het ontstaan of verdwijnen van regels); en 5) de mate waarin de algemene houding van burgers en bedrijven jegens het recht invloed heeft op de perceptie van regels en regeldruk (vgl. studies naar de verschillen tussen de belastingmoraal in landen).

Voor dit alles hebben we denkramen nodig waarbinnen onderdelen van de puzzel van het fenomeen regeldruk gelegd kunnen worden, waarbij dan later wellicht de denkramen tegen elkaar kunnen worden geschoven tot één groter venster waardoor we beter naar de buiten kunnen kijken.²⁹⁰ De internationale literatuur laat daarbij naar onze mening zien dat het niet goed is om één concept of denkraam tot heilig te verklaren, wanneer we meer te weten willen komen over regeldruk. Zoals de jarenlange ervaringen in de VS met betrekking tot cost-benefit analysis laat zien, lijkt het onwaarschijnlijk dat alle verschillende aspecten die regeldruk heeft in één en dezelfde mal gegoten kunnen worden.

Anderzijds moet er natuurlijk ook voor worden gewaakt dat “laat-duizendbloemen-bloeien” in het regeldrukonderzoek ertoe leidt dat onderzoeksresultaten niet of nauwelijks meer naast en bij elkaar worden gelegd doordat er wetenschappelijke stromingen van ‘believers’ ontstaan die elkaar proberen te verdringen, zoals in de VS het geval is met betrekking tot ex ante evaluatie van wetgeving. Vasthouden aan het concept regeldruk als integratiekader kan om die reden nuttig zijn. Inhoudelijk kan de overheid verder natuurlijk niet tegengaan dat (groepen) wetenschappers hun eigen weg gaan.

De tweede onderzoeksvraag is gericht op de wijze waarop regeldruk theoretisch wordt ingevuld.

- Onderzoeksvraag 2

Welke theoretische uitgangspunten zijn van belang bij de invulling van het begrip regeldruk?

Er kan onderscheid worden gemaakt in een ‘enge’ en een ‘ruime’ benadering van regeldruk. De eerste benadering staat in deze studie centraal. Als uitgangspunt fungeert hier het fenomeen ‘regeldruk’, zoals dat in de internationale literatuur wordt ingevuld. Vanuit dit – enge – perspectief kan worden geconcludeerd dat er nauwelijks theoretische uitgangspunten in de

²⁹⁰ Omgekeerd doet de bestudering van het fenomeen regeldruk thans soms denken aan het oude verhaal van de mammoet in de grot, waarbij de mensen in de grot proberen te voelen met wat voor object ze te maken hebben. Doordat de bewoners van de grot slechts een klein deel van de mammoet kunnen voelen en niets kunnen zien (het is donker in de grot), weet niemand te vertellen dat het om een mammoet gaat.

literatuur zijn gevonden die expliciet zijn gericht op regeldruk. Zoals eerder opgemerkt, volgt de literatuur voornamelijk het overheidsbeleid. De meeste bijdragen zijn daarom primair oplossingsgericht, zonder een duidelijke analytische of theoretische invalshoek. Dit leidt er onder meer toe dat de conceptuele ontwikkeling van regeldruk nog steeds in de kinderschoenen staat. De belangrijkste uitzondering hierop is de (rechts)economische literatuur. Hierin staat de kosten-baten analyse centraal. Er zijn een aantal verschillende invullingen van zo'n kosten-baten analyse beschikbaar, die elk zijn gebaseerd op andere theoretische en methodologische uitgangspunten. Er bestaat binnen deze literatuur echter geen wetenschappelijke overeenstemming over welke invulling de voorkeur verdient.

Een 'ruime' benadering van regeldruk is niet zozeer gericht op het fenomeen regeldruk zelf, maar kijkt naar gerelateerde onderwerpen die in meer of mindere mate van belang zijn bij de bestudering van regeldruk. Hierbij gaat bijvoorbeeld de aandacht uit naar: verschillende vormen van regulering, de maatschappelijke effecten van wetgeving en de veranderende rol van de overheid. Vanuit dit - brede - perspectief kunnen uit de bestudeerde internationale literatuur verschillende interessante theoretische aanknopingspunten worden gedestilleerd, die in een mogelijk vervolgonderzoek (zie paragraaf 7.4) verder zouden kunnen worden toegespitst op de bestudering van regeldruk. Enkele van deze veelbelovende theoretische uitgangspunten zijn: de benadering van 'smart regulation' (Cunningham & Grabowsky); de ideeën over 'system burdens' (Ruhl & Salzman); de toepassing van de sociaal-wetenschappelijke systeemtheorie van Luhmann en Teubner op het terrein van regeldruk; en het concept van 'legal consciousness' (zie hieronder). Daarbij lijkt het ons vooral van belang dat getracht wordt om vooronderstellingen uit de theoretische literatuur op hun empirische houdbaarheid te toetsen. In hoeverre en, zo ja, onder welke omstandigheden leidt het aansluiten bij het zelfregulerend vermogen van organisaties door de wetgever bijvoorbeeld daadwerkelijk tot een grotere acceptatie en nalevingsbereid bij de normadressaten en wanneer ervaren betrokkenen dit misschien als afschuiving van verantwoordelijkheden door de overheid?

De derde onderzoeksvraag is gericht op mogelijke vergelijkbare concepten van regeldruk in de internationale literatuur.

- Onderzoeksvraag 3

In hoeverre bestaan er op het fenomeen 'regeldruk' gelijkende concepten en wat kunnen we daar in het wetgevingsonderzoek van leren?

Een concept dat weliswaar niet direct verwant is aan 'regeldruk', maar voor de analyse van de regeldruk wel relevant is, is 'legal consciousness'. De voornamelijk Amerikaanse literatuur op dit terrein laat door middel van empirisch onderzoek duidelijk zien welke achtergronden en omstandigheden van belang zijn voor de wijze waarop wet- en regelgeving maatschappelijk

wordt beleefd. Deze benadering kan ook een bijdrage leveren aan ons begrip van de beleving van regeldruk.

In het wetgevingsonderzoek kunnen we van deze 'legal consciousness'-literatuur op ten minste twee verschillende manieren iets leren. In veel van de bestaande literatuur wordt wel aandacht besteed aan het *object*, maar niet aan het *subject* van regeldruk. Er worden bijvoorbeeld een groot aantal factoren en omstandigheden in kaart gebracht die zouden kunnen bijdragen aan regeldruk (regeldruk door wat?), maar er is nog opvallend weinig oog voor de kenmerken en achtergronden van degenen die deze regeldruk daadwerkelijk ervaren (regeldruk voor wie?). Bovendien, ook wanneer daar wel aandacht voor is dan gebeurt dat vrijwel altijd in algemene termen; regeldruk voor, bijvoorbeeld, 'de ondernemer', 'de schoolbestuurder', of 'de dienstverlener'. De literatuur op het terrein van 'legal consciousness' laat echter zien dat er grote verschillen bestaan in de wijze waarop verschillende groepen burgers het recht ervaren. Deze verschillen zijn ook van groot belang voor de beleving van regeldruk. Er kan een onderscheid worden gemaakt in: a) sociaal-economische verschillen; en b) normatieve verschillen binnen de verschillende subjecten van regeldruk.

Een eerste belangrijke les uit het, met name vroege, Amerikaanse onderzoek naar 'legal consciousness' is dat de mate waarin en de wijze waarop burgers en bedrijven regeldruk ervaren, onder meer wordt beïnvloed door hun sociaal-economische kenmerken. Voor burgers is bijvoorbeeld van belang: hun leeftijd, opleidingsniveau, sociaal-economische klasse, etnische en culturele achtergronden, enz.²⁹¹ Voor bedrijven is onder meer van belang: de aard van hun activiteiten (bijvoorbeeld wel of niet betrokken bij internationale handel), omvang (een multinational of een eenmansbedrijfje), kenmerken personeelsbestand, bedrijfseconomische positie (is het bedrijf financieel gezond of bijna failliet?), enz.

De tweede les uit de legal consciousness-literatuur is dat de mate waarin en de wijze waarop burgers regeldruk ervaren ook wordt beïnvloed door hun eigen normatieve ideeën en verwachtingen over het recht. Wat betekent in de praktijk bijvoorbeeld de introductie van een nieuwe set regels? Voor iemand die toch al moeite had met de legitimiteit van het recht en zich vooral tegen het recht wil verzetten ('against the law') zal dit waarschijnlijk eerder als extra regeldruk ervaren, dan bijvoorbeeld iemand voor wie de legitimiteit van het recht vanzelfsprekend is ('before the law'). Voor iemand die het recht vooral ziet als een middel om een spel mee te winnen ('with the law') hangt de vraag

²⁹¹ Zo wordt in het eerste onderzoek naar de administratieve lasten voor burgers bijvoorbeeld een onderscheid gemaakt in verschillende doelgroepen: ouderen, uitkeringsgerechtigden, gehandicapten en chronisch zieken, en alle andere burgers. Zie P.M.H.H. Bex, B.H. Duits, A. van Vliet, *Nulmeting AL Burgers Ministerie van Justitie* (WODC, Sira Consulting) Den Haag 2005.

of er sprake is van extra regeldruk waarschijnlijk eerder af van de bruikbaarheid van het recht.

7.4 Aanknopingspunten voor de wetgever

De belangrijkste lessen uit dit onderzoek worden hieronder vertaald in vier concrete aanknopingspunten voor de wetgever. In deze paragraaf staat de vierde en laatste onderzoeksvraag van deze studie centraal:

- Onderzoeksvraag 4

Welke bruikbare handvatten levert dit onderzoek op voor de wetgever?

Het eerste aanknopingspunt luidt als volgt:

- *'Regeldruk' is een analytisch problematisch begrip en daarom – in zijn huidige, ongewijzigde vorm – ongeschikt als evaluatiecriterium.*

Hierbij zijn de volgende overwegingen van belang:

Enerzijds blijkt uit het onderzoek dat regeldruk in de internationale literatuur op heel veel verschillende manieren wordt ingevuld. Dit weerspiegelt de grote variëteit die bij de aanvang van deze studie ook al werd beschreven voor wat betreft de wijze waarop het begrip 'regeldruk' in de publieke discussie wordt gebruikt. Het blijkt bovendien dat 'regeldruk' op uiteenlopende manieren wordt toegepast in het wetgevingsbeleid in de bestudeerde landen. Het voorziet, kennelijk, in een breed gevoelde politieke en ambtelijke behoefte. Aldus bezien valt het grote bereik van het begrip regeldruk positief te waarderen: het biedt voor 'elk wat wils'.

Anderzijds blijkt uit ons onderzoek ook de keerzijde van deze medaille. In de wetenschappelijke literatuur bestaat geen consensus over de juiste invulling van het begrip 'regeldruk'. Er is zowel discussie over de juiste interpretatie van regeldruk tussen verschillende disciplines onderling (bijvoorbeeld tussen de rechtswetenschap en de rechtseconomie), als tussen vertegenwoordigers van één wetenschappelijke discipline (binnen de rechtseconomie bestaan bijvoorbeeld verschillende benaderingen van 'cost-benefit analysis'). Dit leidt gemakkelijk tot onduidelijkheden, onzorgvuldigheden en misverstanden. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat regeldruk bijna uitsluitend wordt gebruikt in pejoratieve zin. Hoewel het begrip regeldruk linguïstisch gezien niet per se dwingt tot negatieve associaties (de druk kan ook heel laag zijn of ontbreken), wordt het toch al snel als iets negatiefs gezien, dat daarom ook zo snel mogelijk moet worden weggenomen. Hoewel deze lading ontegenzeggelijk aansluit bij de gevoelens van velen, vormt deze sterke normatieve en negatieve betekenis van het begrip ook een belemmering voor een objectieve wetenschappelijke analyse van regeldruk (waarin ook regelgeluk of regelnut wordt meegenomen). Tegen deze achtergrond kan 'regeldruk' ook worden gezien als een beladen begrip, met weinig onderscheidende waarde.

Op basis van deze overwegingen luidt de conclusie dat 'regeldruk' een problematisch concept is. Dit maakt 'regeldruk' – in zijn huidige vorm – minder goed bruikbaar als evaluatiecriterium voor het wetgevingsbeleid of voor andere beleidsterreinen. Iedere evaluatie is immers het meest gebaat bij heldere, scherp af te bakenen criteria/indicatoren. De bruikbaarheid van 'regeldruk' kan aanzienlijk worden vergroot door het begrip op minstens twee terreinen aan te vullen: namelijk door serieus aandacht te besteden aan de subjectieve kanten van regeldruk én door technieken voor het meten van regeldruk (beter) falsifieerbaar te maken. Beide aanknopingspunten zullen hieronder verder worden uitgewerkt.

- *De subjectieve kanten van regeldruk verdienen serieuze aandacht.*

Hierbij zijn de volgende overwegingen van belang:

Enerzijds komt uit ons onderzoek naar voren dat er op steeds meer plaatsen behoefte bestaat om de bestaande, objectieve, benadering van regeldruk aan te vullen met meer subjectieve elementen. Hierbij gaat het niet om het tellen van het aantal regels, of om het anderszins kwantificeren van regeldruk, maar om het analyseren van de wijze waarop regels worden beleefd (inclusief de vraag wanneer en waarom er volgens de geadresseerden misschien teveel regels zijn). Tegelijkertijd valt op dat dit tot dusver nog niet tot een uitgewerkte en praktische benadering van subjectieve regeldruk heeft geleid. Dit illustreert dat het operationaliseren hiervan nog bijzonder lastig is en voorsnog niet kan wedijveren met de, zeker op het eerste gezicht, eenvoudige kwantitatieve benaderingen van regeldruk.²⁹² Het biedt, simpel gezegd, op dit moment nog te weinig houvast. Vaak gehoorde vragen zijn dan ook: 'hoe meet je de beleving van regeldruk' en 'hoe onderscheid je goede van slechte regeldruk'?²⁹³

Anderzijds laat de internationale literatuur zien dat er over de invulling en toepassing van 'objectieve' regeldruk inmiddels veel kennis en ervaring is, die mogelijk ook kan worden toegepast bij het verder ontwikkelen van een 'subjectieve' benadering. Het wordt bovendien steeds duidelijker dat de benadering die zich louter richt op de aantallen regels (of de kosten die samenhangen met de naleving van die regels) op belangrijke punten tekort schiet.

²⁹² Hier kan het onderzoek naar de meting van administratieve lasten wellicht nog tot voorbeeld dienen, omdat in die context wel is gebleken dat er relevante verschillen bestaan tussen diverse groepen van burgers die meer dan gemiddeld met administratieve lasten geconfronteerd worden, zoals gehandicapten.

²⁹³ Het is natuurlijk evident dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties het niet altijd eens hoeven zijn met regels. Vaak zijn regels ook bedoeld om te dwingen of aan te dringen. De vraag of burgers 'last' hebben van regels is dus op zichzelf geen doorslaggevend argument voor het laten bestaan of intrekken van regels.

Op basis van deze overwegingen luidt de conclusie dat de subjectieve kanten van regeldruk serieuze aandacht verdienen. De bruikbaarheid van het concept 'regeldruk' zal in belangrijke mate worden vergroot, wanneer de *beleving* van regeldruk in de toekomst net zo'n grote rol speelt als de huidige *kwantificering* van regeldruk. Belevingsaspecten zullen daarbij ook moeten worden vertaald naar de bestaande wetgevingsinstrumenten. Parallel aan de bestaande 'Regulatory Impact Assessment' (RIA), kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vergelijkbare analyse die bij nieuwe wetgeving (bijvoorbeeld door middel van experimenten of simulatietechnieken) tevens de beleving van regels en regeldruk in kaart brengt. Deels gebeurt dat ook wel – denk aan het toepassen van de zogeheten tafel van 11 bij het in kaart brengen van nalevingsbeïnvloedende factoren of aan consultaties van burgers en belangenorganisaties bij de wetsvoorbereiding – maar de methodologische aspecten van het 'objectiveren van subjectieve regeldruk' verdienen daarbij nog veel meer aandacht. Om één voorbeeld te geven: belangrijk is om meer te weten te komen over de motieven voor regelacceptatie om in het wetgevingsbeleid te kunnen differentiëren: wanneer betrokkenen het bijvoorbeeld eens zijn met de inhoud van de regel, maar vooral problemen hebben met de vorm waarin deze is gegoten, vraagt dat om andere maatregelen dan wanneer een deel van de inhoud van een regel niet of nauwelijks draagvlak geniet. Nog weer anders ligt de zaak – vgl. het legal consciousness verhaal hierboven – wanneer een sociale groep sowieso sceptisch staat tegenover iedere (nieuwe) regel op een bepaald terrein, ongeacht vorm of inhoud.

Voor het slagen van deze en andere instrumenten is het wel belangrijk dat er wordt geleerd van eerdere positieve of negatieve ervaringen. Dit is het onderwerp van het volgende aanknopingspunt voor de wetgever.

- *Het wetenschappelijk en beleidsmatig leervermogen kan aanzienlijk worden verbeterd door benaderingen voor het meten en beperken van regeldruk (beter) falsificeerbaar te maken.*

Hierbij zijn de volgende overwegingen van belang:

Eenzijds geldt in de internationale literatuur over regeldruk en in de bestudeerde wetgevingsprogramma's: laat-duizend-bloemen-bloeien! Er worden veel verschillende benaderingen van regeldruk naast elkaar gebruikt. Er wordt bovendien veel, maar niet altijd nauwkeurig, gekeken naar andere landen. Met als gevolg dat verschillende instrumenten om regeldruk te meten of te analyseren elkaar in rap tempo opvolgen (draaiboeken, consultaties, proeftuinen, RIA's etc). Soms worden bovendien technieken uit andere landen geïntroduceerd, die in het land van herkomst inmiddels in onbruik zijn geraakt of op veel kritiek kunnen rekenen. Dit betekent dat er zoveel mogelijk wordt geprofiteerd van alle mogelijke benaderingen van regeldruk die ooit wel eens zijn geprobeerd.

Anderzijds laat het onderzoek zien dat er op deze manier weinig wordt geleerd van eerdere ervaringen. Omdat vooraf niet altijd duidelijk is aan welke criteria een instrument moet voldoen om als 'adequaat', 'betrouwbaar' of 'succesvol' te kunnen worden aangemerkt, bestaat het risico dat instrumenten eindeloos zullen worden ingezet ook als uit de praktijk blijkt dat deze instrumenten serieuze tekortkomingen hebben. Op die manier wordt belangrijke informatie over de voor- en nadelen van deze instrumenten niet systematisch geregistreerd, en kan deze informatie evenmin worden aangewend om de bestaande instrumenten te verbeteren. We geven twee voorbeelden.

Het eerste voorbeeld is het populaire gebruik van allerlei vormen van ex ante evaluatie van wetgeving en impact assessment. Deze instrumenten moeten niet alleen methodologisch worden doorontwikkeld, maar belangrijk is ook dat ex post en ex ante evaluatie aan elkaar gekoppeld worden. Het is namelijk zeer belangrijk om door middel van ex post onderzoek uit te vinden waar en waarom bij een inschatting van de impact van een regeling achteraf gezien de plank is mis geslagen. Die informatie kan mogelijk ook worden gebruikt om de prospectieve evaluatiemethoden zelf aan te scherpen.

Een tweede voorbeeld is het al vaker genoemde gebruik van horizonwetgeving wat in alle door ons onderzochte stelsels wordt gepropageerd als een belangrijk wapen tegen overregulering, zonder dat doorgaans scherp wordt onderscheiden wanneer het instrument wel en wanneer het niet moet worden ingezet. Dat is opmerkelijk, omdat er wel degelijk evaluatieonderzoek bestaat waaruit kan worden afgeleid dat horizonwetgeving zeker geen panacee is tegen overregulering en bovendien in bepaalde situaties ook tot ongewenste neveneffecten kan leiden. Gebruik van horizonclausules bij de liberalisering van markten kan er bijvoorbeeld toe leiden dat marktpartijen zich meer gaan richten op de tijdelijkheid van een bepaalde prijsmaatregel dan op het concurreren om te komen tot het meest aantrekkelijke product.²⁹⁴

Op basis van deze overwegingen luidt de conclusie dat analyse-instrumenten voor het meten van regeldruk (beter) falsifieerbaar moeten worden gemaakt. Door het al of niet functioneren van deze instrumenten beter controleerbaar te maken, kan bovendien het (wetenschappelijke en beleidsmatige) leervermogen op het terrein van regeldruk worden verbeterd. Als na verloop van tijd blijkt dat een bepaald instrument goed werkt, dan is het de moeite waard om dit instrument verder uit te breiden. Als, omgekeerd, na verloop van tijd blijkt dat een instrument niet goed werkt, dan is het ook belangrijk dat besloten wordt om dit instrumenten aan te passen of voortaan niet meer te gebruiken. Hiervoor is het belangrijk dat er internationaal vergelijkend onder-

294 Zie Ph. Eijlander en R.A.J. van Gestel, *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk? Een onderzoek naar de functie van werkingsbeperkingen in wetgeving ter vermindering van regeldruk*, Den Haag 2006.

zoek plaatsvindt. Dit is het onderwerp van het vierde en laatste aanknopingspunt voor de wetgever dat hier zal worden besproken.

- *Voor toekomstig internationaal vergelijkend onderzoek kan het brede begrip 'regeldruk' het beste worden vertaald naar een aantal kleinere deelonderwerpen.*

Hierbij zijn de volgende overwegingen van belang:

Enerzijds heeft de focus op 'regeldruk' (en vergelijkbare begrippen) ons in deze studie in staat gesteld om de internationale literatuur gericht in kaart te brengen. Het blijkt dat het begrip zowel in de wetenschap als in verschillende wetgevingsprogramma's op uiteenlopende manieren wordt uitgelegd. Bovendien kunnen we op deze manier zien in welke landen er vergelijkbare ontwikkelingen als in ons land plaatsvinden en welke ontwikkelingen juist afwijken van de wetenschappelijke en beleidsmatige discussie in Nederland.

Anderzijds is door dit onderzoek duidelijk geworden dat voor een goed begrip van 'regeldruk' ook een goed begrip van een achterliggende factoren en omstandigheden in deze landen onontbeerlijk is, die bovendien per land kunnen verschillen. Doordat deze verkennende studie is gebaseerd op een relatief brede invalshoek (om zoveel mogelijk verschillende benaderingen van regeldruk te kunnen meenemen), konden veel van deze factoren en omstandigheden slechts zijdelings worden aangestipt. Dit onderzoek laat ook zien dat het belangrijk is om bij een internationale vergelijking niet uitsluitend te kijken naar bijvoorbeeld de overeenkomsten in de gehanteerde terminologie voor 'regeldruk', maar dat deze begrippen ook steeds nadrukkelijk moeten worden geïnterpreteerd tegen de achtergrond van het politieke en juridische systeem van de onderzochte landen alsmede hun lokale (rechts) cultuur.

Op basis van deze overwegingen luidt de conclusie dat het belangrijk is dat dit eerste verkennende onderzoek van de internationale literatuur over regeldruk een vervolg krijgt. In vervolgonderzoek zou dan niet zozeer het brede en algemene begrip 'regeldruk' centraal moeten staan, maar zou moeten worden geprobeerd om het onderzoek te richten op een aantal kleinere, meer toegespitste, deelonderwerpen die in een of meer van de landen uit deze studie nader zullen worden onderzocht. Onderwerpen die zich goed voor een dergelijk onderzoek lenen, zijn bijvoorbeeld: een internationaal overzicht van de ervaringen met Regulatory Impact Assessments (RIA's); een analyse van de consequenties van een groeiend beroep op zelfregulering in een aantal nog nader aan te wijzen sectoren; en een onderzoek naar de wijze waarop (de kosten van) toezicht en controle door verschillende betrokkenen worden ervaren.

Bijlagen

Bijlage 1, Literatuuroverzicht

- Ambler, T. e.a., *Are Regulators Raising Their Game: UK Regulatory Impact Assessments in 2002/3*, British Chambers of Commerce, London, 2004.
- Anglo-German Deregulation Group, *Deregulation Now*, Rapport by the Anglo-German Deregulation Group 1995.
- Baldwin, R., 'Is better regulation smarter regulation?' *Public Law* 2005, p. 485-511.
- Baldwin, R., *Better Regulation: Is It Better for Business*, in opdracht van de Federation of Small Businesses, London 2004.
- Barendrecht, J.M., *Recht als model van rechtvaardigheid*, Zwolle 1992.
- Barents, R., 'Een grondwet voor Europa (IV): Besluiten en besluitvorming', *NTER* 2004/12, p. 352-359.
- Bekkers V.J.J.M., H.T.P.M. van den Hurk en C. Leenknecht, *Subsidiariteit en Europese integratie*, Zwolle 1995, p. 125-145.
- Belhaj S. en B. Hessel, 'De rol van de decentrale overheden bij met EG-richtlijnen strijdige nationale wetgeving: enkele beschouwingen over driehoeksverhoudingen, rechtstreekse werking, richtlijnconforme interpretatie en het arrest Wells', *RegelMaat*, 2005/1, p. 23-34.
- Bereinigung des Bundesrechts, Initiative Bürokratieabbau, Bundesministerium der Justiz 2005.
- Best E., 'Alternative regulations or complementary methods? Evolving options in European Governance', *Eipascope* 2003/1, p. 1-11.
- Bex P.M.H.H.M. e.a., *Nulmeting administratieve lasten bij burgers*, WODC 2005.
- Black J., 'Constitutionalising Self-Regulation', *Modern Law Review* 1996, p. 24-55.
- Blum, P., 'Wege zur besseren Gesetzgebung - sachverständige Beratung, Begründung, Folgeabschätzung und Wirkungskontrolle, Gutachten I zum 65'. *Deutscher Juristentag*, Berlin 2004.
- Bohne, E., 'Kriterien und institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus', *FÖV Discussion Papers* 22, Speyer 2005.
- Bosch, D. van den, Een bruikbare rechtsorde voor het onderwijs, in: Ph. Eijlander, D.P. van den Bosch en W.G.G.M. van Holsteijn, *Bruikbare rechtsorde, hoger onderwijs als proeftuin*, Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht, Den Haag 2005, p. 39-74.
- Bovens, M. en K. Yesilkagit, 'De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever', *NJB* 2005 p. 520-529.
- Brink A. van den, *Regelgeving in Nederland ter implementatie van EU-recht*, Deventer: Kluwer 2004.
- Better Regulation Task Force, *Principles of Good Regulation*, London 2003.
- Better Regulation Task Force, *Annual Report* 2004/5.

- Better Regulation Task Force, *Regulation – Less is More. Reducing Burdens, Improving Outcomes*, March 2005.
- Bruha, T. and H. Kindermann, 'Rechtsetzung in der Europäische Gemeinschaft', *Zeitschrift für Gesetzgebung* 1986 Heft 4, p. 293 e.v.
- Budhäus, D. en S. Finger, 'Stand und Perspektiven der Verwaltungsreformen in Deutschland', *Die Verwaltung*, Heft 3, 1999, p. 313-344.
- Bureaucratisering en overregulering, TK 2004-05, 30 123, nr. 2.
- Bürsch, Michael, '*Schlanker Staat*' - der Worte sind genug gewechselt: zur Modernisierung der Bundesverwaltung, Bonn 1998.
- Burg, F.H. van der, *Regelgeving en bestuur*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993.
- Camps, Th.W.A., W.J.M. Kickert en A.F.A. Korsten, 'Horizonwetgeving: een nieuwe coloradokever', *Bestuur* 1982/4 p. 10-13.
- Chittenden, F., S. Kauser and P. Poutziouris, *Regulatory Burdens of Small Business: A Literature Review*, The University of Manchester 2002.
- Commissie Marktordening, *Rijksbrede takenanalyse 'Overheid en markt': Van goede intenties naar goede interventies*, 's-Gravenhage, Juni 2005.
- Commissie Stevens, *Te druk met regels*, Verkenningsnota Commissie Stevens, 's-Gravenhage 2005.
- Commissie van Toetsing van Wetgevingsprojecten, Jaarverslag 1989-1990, Kamerstukken II, 1990-91, 21 800 VI, nr. 24.
- Commissie van Toetsing van Wetgevingsprojecten, Jaarverslag 1992-1993.
- Commissie Wetgevingsvraagstukken, *Orde in de regelgeving*, 's-Gravenhage 1985.
- Commissie Zijlstra, *Ruimte voor zorgplichten*, 's-Gravenhage 2004.
- Cunningham, N. and P. Grabowsky, *Smart Regulation*, Oxford 1988.
- Damme, E.E.C. van, 'Marktwerking en herregulering', in: R.A.J. van Gestel en Ph. Eijlander e.a. (red.), *Markt en wet*, Deventer 1996, p. 19-43.
- Danwitz, T. von, 'Wege zu besserer Gesetzgebung in Europa', *Juristen Zeitung* 2005, p. 1-9.
- Deregulation (Sunday Dancing) Order 1995, the: the Proposal (Commons: 1994-95), H.C. 817, paras 4-35; Lords: 1994-95, H.L. 102, paras 54-59.
- Derksen, W., Th. G. Drupsteen en W.J. Witteveen (red.), *De terugtred van regelgevers: meer regels, minder sturing?*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989.
- Dijk, J.J. van, 'Juist zonder Europese Grondwet een subsidiariteitstoets', *RegelMaat* 2006, p. 3-12.
- Dorbeck-Jung B.R., M.J. Oude Vrielink-van Heffen en G.H. Reussing, *Open normen en regeldruk – Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg*, Onderzoek in opdracht van het ministerie van MvJ, Enschede 2005.
- Drexhage, B, En alle schuren raakten vol...Over het eerste advies van de Raad van Economisch Adviseurs, in L. Heijnis e.a (red.), *Over de streep*, Liber Amicorum Hans Bierman, Den Haag 2006, p. 125-134.
- Driel, M. van, *Zelfregulering: Hoog opspelen of thuisblijven*, Deventer: Kluwer 1989.

- Drijber, B.J., 'Nederland en de Europese regelgeving gezien door een insider op afstand: de Permanente Vertegenwoordiging', *RegelMaat* 2001/1, p 25-31.
- Department of Trade and Industry, *Deregulation: Cutting Red Tape*, DTI, London, 1994.
- Department of Trade and Industry, *Thinking About Regulation; guide to Good Regulation*, DTI, London, 1994.
- Department of Trade and Industry, *Getting a Good Deal in Europe*, DTI, London, 1994.
- Department of Trade and Industry, *Lifting the Burden*, Cmnd 9571, 1985.
- Department of Trade and Industry, *Building Business Not Barriers*, Cmnd 9794, 1986
- Department of Trade and Industry, *Releasing Enterprise*, Cm. 512, 1988.
- Effectbeoordeling, COM (2002), 276 def.
- Eijlander, Ph. en Gestel, R.A.J. van, *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?*, Onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK, Den Haag 2006.
- Elffers, H., *De rationele regelovertreder*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.
- European Council of Edinburgh, *Bulletin of the European Communities* 1992/12.
- European Economic and Social Committee, *The current state of co-regulation and self-regulation in the single market*, Brussel 2005.
- Europese Commissie, persbericht, 8 juni 2005, IP 05/693.
- Europese Commissie, persbericht, 2 maart 2006, IP 06/254.
- Europese Conventie; Motie inzake zelfstandige toegang van de nationale parlementen tot het Europees Hof van Justitie TK 2003-04, 28 473, nr. 12.
- Europese Conventie; Motie inzake zelfstandige toegang van de nationale parlementen tot het Europees Hof van Justitie, EK 2003-04, 28 473, nr. 158f.
- Europese governance, COM(2001), 428 def.
- Ewick, P. and S. Silbey, *The Common Place of Law: Stories from Everyday Life*, Chicago 1998.
- Fliedner, O., *Gute Gesetzgebung: Welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen?*, FES-Analyse Verwaltungspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn December 2001.
- Franke, I., 'Deregulation - Der Rechtsstaat ist die Form, Verslag', *Congres Deutscher Juristinnenbund* 1999.
- Friedman, M., 'The line we dare not cross; the fragility of freedom at 60%', *Encounter* 1976, p. 8-14.
- Gaay Fortman, W.F. de, *Problemen van wetgeving*, Deventer: Kluwer 1982.
- Galanter, M., 'Why the 'haves' come out ahead: speculations of legal change', *Law and Society Review* 1974/9, p 165-230.

- Carcia, R., *Federal Regulatory Reform: An Overview (CRS Issue Brief for Congress)*, The Library of Congress 2001.
- Geelhoed, L.A., 'Democratie en economische orde in de verzorgingsstaat', in: P. VerLoren van Themaat (red.), *Bedrijven in moeilijkheden*, Zwolle 1982.
- Geelhoed, L.A., in: Ph. Eijlander e.a. (red.), *Overheid en zelfregulering*, Zwolle 1993, p. 33-51.
- Gerber, E., *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton University Press 1999.
- Gericke, O., *Möglichkeiten und Grenzen eines Abbaus der Verrechtlichung - Eine kritische Analyse von Gesetzgebung und Gesetzgebungsanalyse*, Aachen 2003.
- Gestel, R.A.J. van, Eijlander, Ph. (red.), *Markt en wet*, Tjeenk Willink: Deventer 1996.
- Gestel, R.A.J. van, 'Wie is er tegen een bruikbare rechtsorde?', *NJB* 2004, p. 1784-1791.
- Gestel, R.A.J. van, 'Beter en minder wetgeven in Europa', *RegelMaat* 2005/3, p. 95-108
- Gestel, R.A.J. van, *Zelfregulering, milieuzorg en bedrijven*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000.
- Glicksman, R.L. and S.B. Chapman, 'Regulatory Reform and Breach of Contract with America: Improving Environmental Policy or Destroying Environmental Protection', *Kansas Journal of Law and Public Policy* 9:11 1996, 9-27.
- Grether, T., *Weniger Bürokratie in Deutschland wagen*, Berlin 2005.
- Griffiths, J., 'Rechtssociologische theorie en de kwaliteit van wetgeving', in: P.W. Brouwer e.a (red.), *Drie dimensies van recht: rechtstheorie, rechtsgeleerdheid en rechtspraktijk*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 1999, p. 317-333.
- Griffiths, J., 'De sociale werking van wetgeving,' in: J. Griffiths & H. Weyers (red.), *De sociale werking van recht* (4e druk). Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005.
- Haan, P. de, Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, deel 1*, Deventer: Kluwer 1986.
- Hahn, R.W. and R.E. Litan, 'Counting Regulatory Benefits and Costs: Lessons for the U.S. and Europe', *Journal of International Economic Law* 8, no. 2 2005, p. 473-508.
- Hahn, R.W., 'The Economic Analysis of Regulation: A Response to the Critics', *The University of Chicago Law Review* 71 2004/3.1, p. 1021-1054.
- Hahn, R.W. and R. Malik, 'Is Regulation Good for You?', *Harvard Journal of Law and Public Policy* 27, no. 3 October 2004, p. 893-916.
- Hahn, R.W. and E.M. Layburn, 'Tracking the Value of Regulation', *Regulation* 26, no. 3 2003, p. 16-21.

- Hahn, R.W. and C. R. Sunstein, 'A New Executive Order for Improving Federal Regulation: Deeper and Wider Cost Benefit Analysis', *University of Pennsylvania Law Review* 150 May 2002, p. 1489-1552.
- Hahn, R.W., *In Defense of the Economic Analysis of Regulation*, Washington DC 2005.
- Hahn, R.W. and J.A. Hird, 'The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis', *Yale Journal on Regulation* 1991/8, p. 223-278.
- Heel, P.D. van, *Regeldruk voor OCW-instellingen totaal*, Rotterdam: ECORYS-NEI 7 september 2004.
- Heinzerling, L. and F. Ackerman, *Pricing the Priceless: Cost-Benefit Analysis of Environmental Protection*, Georgetown Environmental Law and Policy Institute; Georgetown University Law Center 2002.
- Heroverwegingswerkgroep 'Wettelijke voorschriften in verband met de economische ontwikkeling', Deelrapport 31, TK 1981-1982, 16 625, nr. 39.
- Hertogh, M., Van naleving naar beleving van recht: bouwwereld en bouwfraude vanuit een rechtssociologisch perspectief, in: T. Barkhuysen et al. (red.), *Recht realiseren: Bijdragen rond het thema adequate naleving van regels*. Leiden 2005, p. 51-68.
- M. Hertogh, 'A "European" Conception of Legal Consciousness: Rediscovering Eugen Ehrlich.' *Journal of Law and Society* 4, 2004, p. 457-481.
- Hill, H., 'Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung', *DÖV* 2004, p. 721-729.
- Hill, H., 'Positionspapier für die 2. Sitzung des Sachverständigenrats Schlanker Staat', in: *Sachverständigenrats "Schlanker Staat", Abschlußbericht*, Bonn 1997.
- Hirsch Ballin, E.M.H., 'Inleiding bij het symposium: Van overheidsregulering naar zelfregulering', *Stcrt.* 1988, 250.
- Hirsch Ballin, E.M.H. en L.A.J. Senden, *Co-actorship in the Development of European Law-making*, The Hague: TMC Asser press 2005.
- Hirsch Ballin, E.M.H., 'Reflections on co-actorship in the development of European law-making', in: E.M.H. Hirsch Ballin en L. Senden, *Co-actorship in the development of European law-making: The quality of European legislation and its implementation and application in the national legal orders*. The Hague: T.M.C. Asser Press 2005.
- Holterman, T., 'Gebrekkig zicht op wetgeving', *NJB* 16 1991, p. 814-815.
- Holt Schneider, R., *Normenflut und Rechtsversagen*, Baden-Baden 1991.
- Impact Assessment Guidelines, SEC(2005)791 def.
- Interinstitutioneel akkoord, *Beter wetgeven*, Pb C 31 december 2003, C 321/01.
- International Chamber of Commerce, *Een vergelijkende studie inzake overheidsregulering en zelfregulering als middel tot bescherming van de consument*, Den Haag 1984.
- Isensee, J., 'Mehr Recht durch weniger Gesetze?', *Zeitschrift für Rechtspolitik* 1985, p. 139 e.v.

- Jann, W., K. Wegrich en S. Veit, *Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De)Regulierung*, Pilotstudie Universität Potsdam januari 2005.
- Jann, W., *Bürokratieabbau*, Rede voor de commissie Binnenlandse Zaken van de Duitse Bondsdag, 28 juni 2004.
- Jong, P.O. de en M. Herweijer, *Alle regels tellen. De ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriele regelingen in Nederland*, Den Haag 2005.
- Jong, G. de en A. van Witteloostuijn, 'De Wet op het Hoger en Wetenschappelijk onderwijs: een voorbeeld van *boulimia*-regelgeving', *Onderzoekrapport SOM*, Groningen: Faculteit der Economische Wetenschappen 2005.
- Kabinetstandpunt naar aanleiding het rapport: TK 1986-1987, 20 038, nrs. 1-2.
- Kagan, R. 'What Socio-Legal Scholars Should Do When There is Too Much Law to Study', *Journal of Law and Society* 1995/1, p. 140-146
- Kagan, R. & L. Axelrad, *Regulatory Encounters: Multinational Corporations and Adversarial Legalism*, Berkeley: University of California Press 2000.
- Keller, S., 'Reform der Föderalismus und Wege zu besserer Gesetzgebung', 65. Deutsche Juristentag, Bonn 2004.
- Kellerman, A.E. e.a., *Improving the quality of legislation in Europe*, Kluwer Law International, The Hague/Boston/London 1998.
- Klink, B. van, en W. Witteveen (red.), *De overtuigende wetgever*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.
- Kolhoop (red.), *Delegatie van wetgevende bevoegdheid*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1992.
- Koopmans, T., 'De rol van de wetgever', in: W. C. L. van der Grinten en W. L. Haardt (red.) *Honderd jaar rechtsleven, Jubileum-boek Nederlandse Juristen Vereniging*. Zwolle: Tjeenk Willink 1970
- Korsten, A.F.A. en W. Derksen, *Uitvoering van overheidsbeleid*, Leiden/Antwerpen 1986.
- Kortmann, C.A.J.M., *Elefantiasis: beschouwingen over een zieke staat*, Deventer: Kluwer 1981.
- Kortmann, C.A.J.M., 'Zorgen om de wetgeving', *NJB-speciaal* 1993/39, P.1375-1380.
- Kortmann, C.A.J.M., 'Meer zicht op wetgeving?', *Regelmaat* 1991/3, p. 86-87.
- Kreveld, J.H. van, 'Nota Zicht op wetgeving: geen blauwdruk, maar kader en oriëntatiepunten voor verbetering van wetgevingskwaliteit', *Regelmaat* 1991/3, p. 91-92.
- Lammer, M., in W. Mantl (Hg.), *Effizienz der Gesetzesproduktion, Internationaler vergleich*, Wien : Signum 1995.
- Lee, N. en C. Kirkpatrick, 'Evidence-based policy-making in Europe: an evaluation of European Commission integrated impact assessments', *Impact Assessment and Project Appraisal* March 2006, p. 23-33.
- Leisner, W., *Krise des Gesetzes: Die Auflösung des Normenstaates*, Berlin: Duncker & Humblot 2001.

- Ludford, Barones Sarah, 'EU is an easy scapegoat for national failings', *Financial Times* 24 april 2003.
- Löfstedt, R., 'The swing of the regulatory pendulum in Europe: from precautionary principle to (regulatory) impact analysis', *Journal of Risk and Uncertainty* 2004, p. 237-260.
- Maarseveen, H. van, 'Zijlicht op Wetgeving', *NJB* 1991, p. 811-813.
- Mandelkern rapport, Better regulation, Brussel 2001.
- Manning, B., 'Hyperlexis: Our National Disease', *Northwestern University Law Review* 71: 767, 1977, p. 767-782.
- March, G.J., M. Schulz and X. Zhou, *The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes*, Stanford: Stanford University Press 2000.
- Mayntz, R., *Gesetzgebung und Bürokratisierung, Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen der Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung, Bundesministerium des Innern, Köln, November 1980.*
- Mayntz, R. en J. Feick, 'Gesetzesflut und Bürokratieabbau: das Problem der Überregelung im Spiegel der öffentlichen Meinung', *Die Verwaltung* 1982, p. 281-299.
- Mededeling van de Commissie, COM(2005), 97 def.
- Mededeling van de Commissie over een gemeenschappelijke EU-methode voor het bepalen van uit wetgeving voortvloeiende administratieve lasten, SEC (2005)1329.
- Merry, S.E., *Getting Justice and Getting Even: Legal Consciousness among Working-Class Americans*, Chicago: University of Chicago Press 1990.
- Mészáros, Andrea, 'New challenges in the EU lawmaking, European Integration Studies', *Miskolc* Volume 3. Number 1, 2004, p. 19-24.
- Meuwese, A.C.M., 'Impact assessment door de Europese Commissie', *RegelMaat* 2005/3, p. 109-114.
- Miers, D., 'The deregulation procedure: an expanding role', *Public Law* 1999, p. 477-503.
- Miers, D., 'Miers, Regulatory reform orders: a new weapon in the armoury of law reform', *Public Money & Management* 2001, p. 29-34.
- Ministerie van Justitie, *In regels gevangen? Een verkenning van mogelijke oorzaken van regeldruk*, Den Haag, februari 2006.
- Ministerie van Justitie, *Koopmans-rapport over kwaliteit van EG-wetgeving*, 1995.
- Molitor-rapport, (COM(95)288, 21 June 1995.
- Monté Verloren, J.Ph. de, 'Een herleving van de gilden in moderne vorm', in: A.G.G. de Groot e.a. (red.), *Recht als instrument van behoud en verandering, opstellen aangeboden aan Prof.mr. J.J.M. van der Ven*. Deventer: Kluwer 1972.
- Mulder, A., 'Deregulering', in: J.A.M. van Angeren e.a. (red.), *Kracht van wet*, Zwolle: WEJ Tjeenk Willink 1984, p. 301-318.
- National Audit Office, *Evaluation of regulatory impact assessments compendium report 2003-4 (2003-04 HC 358, March 4, 2004).*

- Nicoletti, G. en S. Scarpetta, Regulation, productivity and growth: OECD evidence, *Economic Policy*, April 2003, p. 445-467.
- Nielsen, L.B., 'Situating legal consciousness: experiences and attitudes of ordinary citizens about law and street harassment', *Law and Society Review* (2000) 34, p. 1055-1089.
- Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie, K 2004-05, 22 112, nr. 370.
- Nispen, F.K.M. van en D.P. Noordhoek (red.), *De grote operaties: de overheid onder het mes of het snijden in eigen vlees*, Deventer: Kluwer 1986.
- Noll, P., *Gesetzgebungslehre*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt 1973.
- Noll, P., 'Der Mensch und die Gesetze', uit: P. Noll, *Gedanken über Unruhe und Ordnung*, Zürich 1985.
- Nota Bruikbare rechtsorde, TK 2003-2004, 29 278, nr. 9.
- OECD, *Regulatory policies in OECD Countries: from interventionism to regulatory governance*, OECD 2002.
- Ogus, A., 'Self-Regulation', in: Boudewijn Bouckaert and Gerrit De Geest (eds.) *Encyclopedia of Law and Economics*, 1999, p. 587-602.
- Podgorecki, A. e.a., *Knowledge and Opinion about Law*, London: Martin Robertson 1973.
- Polak, C.H.F., 'Hulp voor de wetgever', *NJB* 1976, p. 911.
- Polak, J.E.M., 'Bestuursrechtelijke kanttekeningen bij de toekomst van de nationale rechtsstaat', *NTB* 2003/6, p. 168-172.
- Polak, J.M., 'Een tussenbericht over de deregulering', *WPNR nr. 5662* 1983, p. 515-516.
- Polak, J.M., 'Zicht en terugblik op wetgeving', *Bestuurswetenschappen* 1991/4, p. 269-270.
- Raad van Economisch Adviseurs (REA), *Advies Bureaucratisering en overregulering*, TK 2004-2005, 30 123, nr. 2.
- Raad van State, *Jaarverslag 1993*, Den Haag 1994.
- Raad van State, *Jaarverslag 2003*, Den Haag 2004.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Vershil moet er zijn: Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*, Den Haag 2006.
- Raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie, COM (2002), 277 def.
- Radaelli, C., *What does regulatory impact assessment mean in Europe?*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington DC 2005.
- Rapport Public du Conseil d'Etat français, 'Considérations générales sur le droit communautaire', *Etudes & Documents* no. 44, 1992.
- Recht in beweging, een beleidsplan voor Justitie in de komende jaren, TK 1990-1991, 21 829, nr. 2.
- Regeling van de Minister-President, *Aanwijzingen voor de convenanten*, 21 januari 2003.

- Rose-Ackerman, S., 'Defending the State: A Sceptical Look at 'Regulatory Reform' in the Eighties', *University of Colorado Law Review* 1990, p. 517-535.
- Rosenthal, U., 'Wetgeving in beweging: dominante beelden', in I.C. van der Vlies e.a., *Wetgeving in beweging, Verslag van de landelijke Bestuurskundedag*, Zwolle 1991.
- Ru, H.J. de, 'Deregulering', in: C.A. de Kam en J. de Haan (red.), *Terugtrekkende overheid: Realiteit of Retoriek?*, Schoonhoven: Academic Service, 1991, p. 76-97.
- Ru, H.J. de, *De algemene wet gaat voor de bijzondere wet*, Den Haag: SDU 1993.
- Ruhl, J.B. and J. Salzman, 'Mozart and the Red Queen: The Problem of Regulatory Accretion in the Administrative State', *Georgetown Law Journal* 2003, p. 757-850.
- Ryle, M., 'The Deregulation and Contracting Out Bill 1994: a Blueprint for reform of the Legislative Process?', *Statute Law Review* 15-3, 1994, p. 170-181.
- Schama, S., *Kroniek van de Franse revolutie*, Amsterdam: Contact 1989.
- Schendelen, van, Bovens en Yesilkagit, 'Europese regeldruk als mythologie' en 'Ontmythologiseren gaat van au', *NJB* 2005, p. 793.
- Schmid-Aßmann, E., *Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates*, Berlin: Duncker und Humblot 2001.
- Schmidt-Preuß, M. en U. Di Fabio, 'Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen Gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung', *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler*, Berlin/New York 1997.
- Schneider, H., *Gesetzgebung: Ein Lehr- und Handbuch*, Heidelberg: Müller 2002.
- Schneider, H., 'Meliora Legalia', *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2004, p. 105-121.
- Schoordijk, H.F.C., 'Antwoord aan Barendrecht', *RM Themis* 1995, p. 144-149.
- Schulz, M., Limits to bureaucratic growth: the density dependence of organizational rule births, *Administrative Science Quarterly* 43:1998 p. 845-876.
- Schulze-Fielitz, H., *Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung*, Berlin: Duncker und Humblot 1988.
- Schuyt, C.J.M., *Ongeregeld heden: naar een theorie van wetgeving in de verzorgingsstaat*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1982.
- Schuyt, C.J.M., Sturing en recht, in: M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen, *Het schip van staat, beschouwingen over recht, staat en sturing*, Zwolle: Tjeenk Willink 1985, p. 113-124.
- Senden, L., *Soft Law in European Community Law*, Oxford: Hart Publishing 2004.
- Seeters, P. van, 'Beweegt het recht?', *NJB*, 1991, p. 1222-1227.
- Silbey, S., 'After Legal Consciousness', *Annual Review of Law and Social Science* 2005/1, p. 323-368.
- Simpler Legislation in the Internal Market, COM (1996), 204 def.
- Slagter, W.J., 'Zelfregulering als basis voor privaatrechtelijk tuchtrecht', in: H.J. Snijders e.a. (red.), *Overheidsrechter gepasseerd, conflictbeslechting buiten de overheidsrechter om*, Arnhem: Gouda Quint 1988, p. 92 ev.

- Slot, P.J., *Regelen en ontregelen*, Deventer: Kluwer 1983.
- Snellen, I.Th.M., *Boeiend en geboeid: ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, Alphen aan den Rijn 1987.
- Staatscourant, 1992, 230.
- Staatscourant, 1995, 15
- Staatscourant, 1995, 96.
- Stoter, W.S.R. en N.J.H. Huls, *Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet*, Rotterdam 2006.
- Steunenbergh, B. en W. Voermans, m.m.v. B. Berglund, A. Dimitrova, M. Kaeding, E. Mastenbroek, A. Meuwese, M. Romeijn, *De omzetting van Europese richtlijnen: instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken*, Den Haag: WODC 2005.
- Sunstein, C., *The Cost-Benefit State: The Future of Regulatory Protection*, Chicago: American Bar Association 2002.
- Thornton, D., N.A. Cunningham and R.A. Kagan, 'General Deterrence and Corporate Environmental Behavior', *Law & Policy* 2005/2, 262-288.
- Tjeenk-Willink, H.D., Toetsing van wetsvoorstellen aan EU-regelgeving, in G.J.M. Corstens, W.J.M. Davids & M.I. Veldt-Foglia, *Europeanisering van Nederlands recht*, Deventer 2004, p. 78.
- Trubek, D., 'Where the action is: critical legal studies and empiricism', *Stanford Law Review* 1984/36, p. 575-623.
- UNICE, *Regulatory report*, 1995.
- Veit, S., 'Entpolitisierung staatlicher Regelungsprozesse durch Gesetzesfolgenabschätzungen?', *Preadvies Junge Staats- und Verwaltungswissenschaft*, *FoJuS Diskussionspapiere* 2005/3, Potsdam 2005.
- Verhey, L.F.M. en N. Verheij, 'De macht van de marktmeesters', in: A.A. van Rossum, en N. Verheij, *Toezicht: preadviezen voor de Nederlandse Juristen-Vereeniging*, Deventer: Kluwer 2005.
- Vis, J.J., *Rechtsstaat en verzorgingsstaat*, Deventer: Kluwer 1978.
- Vlies, I.C. van der, *Handboek wetgeving*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987.
- Voermans, W. en D. van Berkel, 'Beter wetgeven in Europa: het nieuwe Interinstitutioneel Akkoord Beter wetgeven 2003', *RegelMaat* 2005/3, p. 89-94.
- Voermans, W., Ph. Eijlander, R. van Gestel, I. de Leeuw, A. de Moor-van Vugt en S. Prechal, *Kwaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Een onderzoek naar de kwaliteit van EG-regels en de gevolgen daarvan voor de uitvoering en handhaving binnen Nederland*, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie, Den Haag 2000.
- Voermans, W., *Toedeling van bevoegdheid*, Oratie, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.
- Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad betreffende een papierloze omgeving voor douane en bedrijfsleven, SEC(2005)518.

Wegrich, K., M. Shergold, C. van Stolk en W. Jann, *Wirksamkeit von Sunset Legislation and Evaluationsklauseln*, Ein Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, oktober 2005.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Rechtshandhaving*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1988.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, 's-Gravenhage: SDU Uitgevers 2002.

Zicht op wetgeving, *TK, 1990-1991*, 22 008, nrs. 1-2.

Ziegler-Jung, B.R., Elementen van reflexief recht in de WPR?, in: N.J.H. Huls en H.D. Stout (red.), *Reflecties op reflexief recht*, Zwolle 1992, p 131-142.

Zypries, B., *Das Wesentliche verständlich regeln: Wege zu einer besseren Gesetzgebung*, lezing van de Duitse Minister van Justitie 24 juni 2004: www.bmj.de.

Bijlagen

Bijlage 2, Deelnemers expertmeeting 19 mei 2006

Ten behoeve van het onderzoek heeft op 19 mei 2006 een expertmeeting plaatsgevonden aan de Universiteit van Tilburg.

Deelnemers aan deze expertmeeting waren:

Prof.mr. P. Popelier (Universiteit van Antwerpen)
Hoogleraar wetgevingleer

Prof.dr. W.J. Witteveen (Universiteit van Tilburg),
Hoogleraar encyclopedie/lid van de Eerste Kamer

Dr. B.R. Dorbeck-Jung (Universiteit Twente)
Hoofddocent rechtssociologie

Prof.mr.dr. L.A.J. Senden (Universiteit van Tilburg)
Hoogleraar Europees recht

Mr. S.B. van Melis (Ministerie van Justitie)
Projectteam Bruikbare rechtsorde

Prof.dr. P. Larouche (Universiteit van Tilburg)
Hoogleraar Mededingingsrecht

Prof.mr. P.J.J. Zoontjens (Universiteit van Tilburg)
Hoogleraar Onderwijsrecht

Dr. B.M. Dijksterhuis (Universiteit van Tilburg)
Docent rechtssociologie

Mr.dr. J.L.M. Gribnau (Universiteit van Tilburg)
Hoofddocent belastingrecht

Bijlagen

Bijlage 3, Samenstelling begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie voor het onderzoek in opdracht van het WODC met de title: 'Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie' heeft bestaan uit:

Prof.mr. I.C. van der Vlies, voorzitter
Hoogleraar bestuursrecht aan de UvA

Prof.mr. G.J. Veerman
Hoofd van het Kenniscentrum Wetgeving / hoogleraar wetgeving en wetgevingskwaliteit aan de UM

Mr. H.P. Heida
Directeur Constitutionele zaken en Wetgeving BZK

Dr. A.C. Hemerijck
Lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Mr. Y. Visser
Projectbegeleidster WODC