

Alle regels tellen

De ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen in Nederland

P.O. de Jong
M. Herweijer

**Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde
Rijksuniversiteit Groningen**

**Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum**

a

Voorwoord

Dit rapport vormt de neerslag van een nuttige en vooral interessante activiteit, die – vermoedelijk bij velen en bij eerste oogopslag – niet als zodanig zal worden gezien: *het tellen van de regelgeving in Nederland*.

Hoewel we al ruim honderd jaar vertrouwd zijn met het tellen en meten door – onder andere – het Centraal Bureau voor de Statistiek, geldt dat niet voor het tellen van regelingen. Eigenlijk is dat vreemd. Immers, uit onderzoek naar de werking van institutionele arrangementen is bekend dat wet- en regelgeving belangrijke bepalers van het gedrag van mensen en organisaties zijn. Wetten en regels functioneren soms als restricties voor dat gedrag, maar evenzeer en misschien wel vaker bieden zij moge lijkheden. Weten hoe veel het er zijn en hoe de ontwikkelingsgang ervan is, is daarmee een relevant onderzoeksobject.

Sinds de 70-er jaren hebben kabinetten acties ondernomen om te komen tot deregulering. Het ging soms om de sanering van overheidsfinanciën, soms om economische dynamiek en soms om de kwaliteit van het overheidshandelen. Nimmer werd een onderzoek gedaan om over een langere periode vast te stellen of het aantal regelingen ook daadwerkelijk in omvang wijzigt. Dat is in dit rapport wel gedaan door de Rijksuniversiteit Groningen, in opdracht van het WODC en de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie. Op basis van vooral openbare bronnen is nagegaan hoe het Nederlandse regelingenbestand zich sinds 1975 in kwantitatieve zin heeft ontwikkeld.

Het onderzoek past in het huidige kabinetsbeleid om te komen tot het verminderen van regeldruk. En het onderzoek past in het denken van de Minister van Justitie om de bruikbare rechtsorde centraal te stellen. Daarbij wordt uiteraard niet volstaan met tellen alleen. Ook een kwalitatieve duiding van de feiten zal nodig zijn. Maar het voorliggende rapport is waardevol om discussie over beide topics op grond van empirische informatie te voeren. Het WODC is voornemens om samen met de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie deze gegevensverzameling actueel te houden en regelmatig te komen tot een overzicht van de regels die in Nederland zijn te tellen.

Prof. dr. Frans L. Leeuw

Directeur Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Inhoud

Samenvatting

1 Inleiding

- 1.1 Aanleiding en vraagstelling
- 1.2 Definities

2 Ontwikkeling van het regelingenbestand

- 2.1 Het aantal geldende regelingen
- 2.2 Het aantal geldende artikelen

3 Een historisch overzicht van de regelproductie

- 3.1 De totale productie van wetten
- 3.2 Nieuwe zelfstandige regelingen
- 3.3 Wijzigingen in bestaande regelingen
- 3.4 De wijzigingsfrequentie
- 3.5 De totale productie van regelingen

4 Het historische overzicht uitgedrukt in artikelen

- 4.1 Nieuwe zelfstandige regelingen
- 4.2 Wijzigingen in bestaande regelingen
- 4.3 De gemiddelde grootte van regelingen
- 4.4 De totale productie van artikelen

5 Regelproductie ter implementatie van EU-Besluiten

6 Het vervallen van regelingen

- 6.1 De levensduur
- 6.2 De jaarlijkse vervalsnelheid

7 Conclusies

8 Aanbevelingen

- 8.1 Een monitor voor regeldruk?
- 8.2 Criteria voor een monitor
- 8.3 Welke indicatoren?

Summary

Literatuur

- Bijlage 1: Methode van onderzoek
- Bijlage 2: Ruwe data
- Bijlage 3: Protocollen
- Bijlage 4: Formulier steekproef Staatsblad/Staatscourant

Samenvatting

Dit rapport geeft een samenvattend beeld van de jaarlijkse productie van wettelijke regelingen. Het rapport gaat over de aantallen nieuwe wetten, Algemene Maatregelen van Bestuur en ministeriële regelingen. Door te kijken naar de jaarlijkse aanwas en het aantal intrekkingen ontstaat tevens een beeld van de ontwikkeling van de totale voorraad aan geldende regelingen: de ontwikkeling van het regelingenbestand.

Om vast te stellen hoeveel regelingen er sinds 1995 in een bepaald jaar zijn geproduceerd en hoeveel er daarvan op dit moment nog rechtsgeldig zijn, is gebruik gemaakt van de internetsite 'wetten.nl'. Om voor de periode van 1975 tot 1995 vast te stellen hoeveel regelingen er in een bepaald jaar zijn geproduceerd en hoeveel er daarvan op dit moment nog rechtsgeldig zijn, is gebruik gemaakt van steekproeven die zijn getrokken uit jaargangen staatsbladen en een kaartenbaksysteem van het ministerie van Justitie.

Eerst wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het aantal geldende regelingen. Om de groei van het regelingenbestand te verklaren, is onderzocht hoe groot de productie van nieuwe zelfstandige regelingen in de afgelopen jaren is geweest. Daarnaast is onderzocht hoeveel bestaande regelingen er jaarlijks worden gewijzigd. Vervolgens worden deze ontwikkelingen in regelingenproductie en regelingenwijziging uitgedrukt in het aantal artikelen. Verder wordt bezien of de Europese regelgeving een belangrijke rol speelt in de totstandkoming van nieuwe en gewijzigde regelingen. Tenslotte staan wij stil bij de levensduur van wettelijke regelingen. Wat is de snelheid waarmee totstandgekomen regelingen vervallen? Het rapport mondt uit in conclusies en aanbevelingen. De aanbevelingen betreffen de wijze waarop de regelproductie en de groei van het regelingenbestand in de toekomst kan worden gevolgd.

Wanneer naar de nieuwe zelfstandige regelingen wordt gekeken, vertoont de productie van wetten en AMvB's in de loop van de jaren weliswaar grote schommelingen, maar geen trendmatige groei. Jaarlijks krijgen gemiddeld 86 nieuwe zelfstandige wetten en 128 nieuwe zelfstandige AMvB's rechtskracht. Het aantal nieuwe zelfstandige ministeriële regelingen dat jaarlijks wordt geproduceerd neemt wel toe.

De schommelingen in de regelproductie hangen samen met het kabinetsjaar. Gedurende een kabinetsperiode neemt de wetgevingsproductie geleidelijk toe, om bij het aantreden van een nieuw kabinet weer te dalen. Maar er zijn ontwikkelingen die deze vierjarige cyclus doorkruisen. In de periode 1985-1990, ten tijde van het tweede kabinet-Lubbers, was er sprake van een geringere regelproductie dan in de voorafgaande jaren. In de daaropvolgende kabinetten is de wetgevingsproductie weer naar het oude niveau gestegen. In het tweede kabinet-Kok lag de wetgevingsproductie weer wat lager. De politieke cyclus is niet van toepassing op de jaarlijkse productie van ministeriële regelingen omdat deze totstandkomen zonder inmenging van kabinet en Kamer.

Het aantal gewijzigde regelingen schommelt van jaar tot jaar, mogelijk stijgt het aantal regelwijzigingen licht. Er zijn grote verschillen tussen de ministeries voor wat betreft hun regelproductie. Ministeries die veel regels produceren doen dat vooral door een hoog percentage ministeriële regelingen op te stellen. Ministeries die veel nieuwe zelfstandige regelingen produceren, wijzigen ook veel regelingen.

Gemiddeld worden wetten eens in de vijf jaar (0,19 maal per jaar) gewijzigd, terwijl AMvB's gemiddeld eens in de veertien jaar (0,07 maal per jaar) worden gewijzigd. Zware regelingen (wetten) worden relatief vaak gewijzigd, terwijl lichte regelingen (ministeriële regelingen) eerder volledig worden vervangen.

De geconstateerde groei van het aantal regelingen laat zich niet verklaren door de invloed van Europese richtlijnen. Uit de implementatieoverzichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken kan worden afgeleid dat hooguit zeven procent van de productie van wetten dient ter implementatie van Europese richtlijnen en dat dit percentage bij de overige regelingen

uitkomt op hooguit vijftien procent. De kwantitatieve relatie tussen Europese regelgeving en de nationale regelgeving is een onderwerp dat nadere bestudering verdient. Gemiddeld heeft een rechtsgeldige wet een grootte van 26 wetsartikelen. Een gemiddelde AMvB telt 12 en een gemiddelde ministeriële regeling 7 artikelen. Wetten hebben in vergelijking met de overige regelingen een lange levensduur en worden relatief frequent gewijzigd. Wetten hebben vaker een aanbouw karakter. Bij een wetswijziging worden gemiddeld meer artikelen toegevoegd dan ingetrokken, wat tot gevolg heeft dat wetswijziging leidt tot vergroting van de omvang van de gewijzigde wet. Nieuwe zelfstandige wetten hebben een beduidend kleinere omvang (17 artikelen) dan reeds bestaande wetten (26 artikelen). Een soortgelijk verschil wordt niet gevonden bij AMvB's en ministeriële regelingen. Deze lagere regelingen worden minder frequent gewijzigd, en veeleer volledig vervangen.

Regelingen treden in werking, worden gewijzigd en vervallen uiteindelijk. Het vervallen van regelingen kan optreden doordat regelingen worden ingetrokken, maar ook doordat regelingen worden vervangen of van rechtswege vervallen. Wanneer een schatting van de voltooide levensduur van een regeling moet worden gemaakt, komen we voor (vervallen) wetten uit op een leeftijd van 25 jaar en voor (inmiddels vervallen) AMvB's op een leeftijd van 13 jaar (mediaan).

Het vervallen van wetten is een proces dat in principe lineair verloopt. Bij AMvB's is het verval in de eerste jaren klein, waarna een snelle groei van de vervalsnelheid plaatsvindt. Wanneer na circa tien jaar ongeveer 40 procent van de AMvB's is vervallen, neemt het verval af.

Dat er in de *productie* van nieuwe wetten en AMvB's geen groei optreedt, wil niet zeggen dat het regelbestand niet groter wordt. Doordat het tempo waarin regelingen vervallen niet erg hoog is, terwijl er jaarlijks wel gemiddeld 86 nieuwe zelfstandige wetten en 128 nieuwe zelfstandige AMvB's aan het regelingenbestand worden toegevoegd, neemt de voorraad geldende regelingen wel van jaar tot jaar toe. Het aantal rechtsgeldige wetten heeft sinds 1980 een groei doorgemaakt van 1.100 naar 1.800. Dit is een groei van ruim 2,5 procent per jaar. Ook zijn er aanwijzingen dat er een groei van het aantal geldende AMvB's optreedt. Dat laatste kan zeker ook worden gesteld voor de snel groeiende voorraad ministeriële regelingen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

Terugdringing van de regeldruk en administratieve lasten zijn belangrijke speerpunten van het huidige kabinetsbeleid. De administratieve lasten voor het bedrijfsleven bedroegen in 2001 ruim 9,3 miljard euro.¹ Maar ook de regeldruk voor instellingen van de overheid zelf is fors. De grootte van de regeldruk wordt bepaald door het aantal regelingen, de wijzigingen daarin maar ook door de aard van de regelingen. Met enige regelmaat wordt gesteld dat het aantal wettelijke normen in de afgelopen jaren fors is toegenomen. Deze constatering leidde tijdens de behandeling van de begrotingswet van het Ministerie van Justitie in de Eerste Kamer tot een debat over de toename van het aantal wetten en andere regelingen en de maatschappelijke gevolgen daarvan.² Voor een deel beantwoordt deze groei van het aantal normen wellicht aan de behoefte van een toenemend complexe en gespecialiseerde samenleving. Voor een ander deel zou er sprake kunnen zijn van wildgroei, dus van een teveel aan regels en normen. Voordat echter de vraag kan worden gesteld of er sprake is van overregulering dan wel onderregulering, moet eerst meer inzicht bestaan in de precieze ontwikkeling van het aantal wettelijke en andere regelingen en de bronnen van deze groei. Wat zijn de trends in de totstandkoming van nieuwe en gewijzigde normen?

Er wordt wel gesteld dat de groei van de regelgeving onder andere het gevolg is van de groeiende wetgevingsproductie op bovennationaal niveau. Vooral het activisme van de Europese wetgever wordt dan genoemd. De WRR neemt bijvoorbeeld een verzwakking van de invloed van de nationale wetgever waar als gevolg van ontwikkelingen in het Europese beleid.³ Volgens recente schattingen is 60 tot 80 procent van alle wetten die tegenwoordig in Nederland worden ingevoerd gebaseerd op Europese regelingen. Zeventig procent van de nieuwe milieuwetgeving heeft een Europese oorsprong.⁴

Ook wordt wel geconstateerd dat een deel van de recente wetswijzigingen het gevolg zijn van algemene, grote operaties zoals de MDW-operatie⁵, die juist waren gericht op het verminderen van regels. Ook de huidige trend van verdergaande privatisering leidt mogelijk tot een groei van het aantal regelingen teneinde toezicht op deze mededinging te kunnen blijven uitoefenen. Hoewel het doel van deze operaties vaak was om de regeldruk te verkleinen, blijkt dat lang niet altijd het resultaat te zijn geweest. Tegen deze achtergrond is de volgende vraagstelling geformuleerd:

Hoe heeft de Nederlandse regelgeving zich sinds 1975 ontwikkeld, wat waren de bronnen van deze regelgevingsproductie, in hoeverre ging het hierbij ook om nieuwe zelfstandige regelingen, en hoe kunnen deze vragen nu en in de toekomst op efficiënte wijze worden beantwoord?

Deze vraagstelling valt uiteen in negen deelvragen, die in dit rapport achtereenvolgens worden behandeld. De volgende deelvragen worden onderscheiden:

- Hoe ziet de ontwikkeling van het aantal geldende regelingen eruit?
- Hoeveel nieuwe wetten, ministeriële regelingen en AMvB's zijn er sinds 1975 op nationaal niveau tot stand gekomen?
- Hoeveel wetten, ministeriële regelingen en AMvB's zijn er sinds 1975 op nationaal niveau gewijzigd?

¹ EIM, 2002

² EK 22 12 maart 2002, pp. 1110-1123

³ WRR, 2002, pp. 69-70

⁴ WRR, 2002, p. 68

⁵ Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit

- Wat is de gemiddelde wijzigingsfrequentie van wetten, ministeriële regelingen en AMvB's?
- Hoeveel nieuwe wetten, AMvB's en ministeriële regelingen komen jaarlijks tot stand of worden gewijzigd, uitgedrukt in artikelen?
- Hoeveel regelingen dienen ter implementatie van bindende besluiten van de EU?
- Hoe snel vervallen wetten en AMvB's? Wat is de gemiddelde levensduur van een regeling?
- Wat zijn de mogelijkheden voor het opzetten van een permanente monitor die ontwikkelingen in de regelgeving kan laten zien? In welke vorm zou een dergelijke monitor het beste kunnen worden vormgegeven?

Niet de regeldruk en de administratieve lasten staan in dit onderzoek centraal, maar de getalsmatige ontwikkeling van het aantal regelingen. Wanneer er wordt gesproken over regelingen kan in ieder geval worden gedacht aan wetten in formele zin. Echter, algemeen werkende normen kunnen ook worden vastgelegd in algemene maatregelen van bestuur (AMvB's), andere koninklijke besluiten (KB's)⁶, ministeriële regelingen, beleidsregels en circulaire. Daarnaast kunnen lagere overheden bindende regelingen vaststellen, zoals bestemmingsplannen en verordeningen. In deze gedelegeerde regelgeving krijgen de wetten in formele zin een concrete uitwerking. In kwantitatief opzicht overtreffen deze 'uitwerkingen' het aantal wetten ruimschoots.⁷ Zo blijkt dat voor instellingen die onder het ministerie van OCW vallen slechts negen procent van de regelingen bestaat uit wetten.⁸ Wanneer niet op gedelegeerde regelgeving zou worden ingegaan, kan zelfs geen ruwe indicatie van de regeldruk worden verkregen.

In deze studie worden om bovenstaande reden naast *wetten* (en rijkswetten) ook deze gedelegeerde regelingen bestudeerd.⁹ Zo worden ook *AMvB's en KB's* in dit onderzoek meegenomen voor zover zij algemeen verbindende voorschriften bevatten. Daarnaast worden *ministeriële regelingen* bestudeerd. De decentrale regelingen, beleidsregels en circulaire en rechtstreeks bindende Europese verordeningen vallen buiten het bestek van dit onderzoek. Een centrale gedachte achter de onderzoeksvraag is dat de hoeveelheid regelingen als eerste indicator kan fungeren voor de grootte van de regeldruk. In dit onderzoek wordt geteld hoe groot de regelproductie is en tot welke ontwikkeling dat leidt in het aantal geldende regelingen. Het aantal geldende regelingen zegt echter nog weinig over de vraag in hoeverre de regelgeving door de burger als belastend wordt ervaren. Uit onderzoek in opdracht van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap blijkt dat sommige regelingen meer irritatie opwekken dan andere.¹⁰ Of een extra regel wel bijdraagt aan de groei van de administratieve lasten, ergernis of bureaucrativering is op basis van de door ons uitgevoerde tellingen moeilijk uit te maken. Regeldruk hangt immers niet alleen samen met het *aantal* regelingen, maar ook met de *aard* van de regelingen. Regelingen waarin bijvoorbeeld een informatie- of rapportageverplichting is opgenomen, zullen bijvoorbeeld snel als belastend worden ervaren. Barendrecht wijst op de grote administratieve lasten die ontstaan door de jaarlijkse rapportageverplichtingen waarin veel informatie moet worden gegeven die irrelevant is.¹¹ In hoeverre een regeling *onnodig* belastend is, is vooral afhankelijk van de vraag in hoeverre de regeling in een maatschappelijke behoefte voorziet. Regelingen die niet in een behoefte voorzien, of die strijdig zijn met een behoefte, zijn al snel aan te merken als onnodige ballast. Hoezeer een regeling als (onnodig) belastend wordt beschouwd, is uit onze tellingen niet op te maken. Er kan echter wel worden verondersteld dat wanneer het bestand aan geldende

⁶ Krachtens de huidige opvattingen, vervat in de Aanwijzingen voor de regelgeving (nr. 20) is dit niet meer toegestaan.

⁷ Brenninkmeijer, 2004

⁸ Donker van Heel, Van Zutphen en Zoon, 2004, p. 33

⁹ Wetten en rijkswetten worden samengenomen in de categorie 'wetten'.

¹⁰ Donker van Heel, Van Zutphen en Zoon, 2004, pp. 54-60

¹¹ Barendrecht, 2004

regelingen groot is, de kans op overbodige ballast, conflicterende regelingen, grote complexiteit, gebrekkige afstemming, administratieve lasten en ergernis waarschijnlijk toeneemt. Hoewel in dit onderzoek niet de regeldruk zelf wordt gemeten, is de toename van het aantal geldende regelingen wel een belangrijke voorwaarde voor het ontstaan van (overmatige) regeldruk en administratieve lasten.

1.2 Definities

In dit onderzoek worden verschillende indicatoren voor de ontwikkeling van het aantal regelingen gehanteerd. Onder een *regeling* wordt verstaan een wet, een AMvB of een ministeriële regeling. Koninklijke besluiten worden bij de AMvB's meegeteld voor zover zij algemeen verbindende voorschriften bevatten (en zijn opgenomen in wetten.nl).

Om de ontwikkeling in het regelingenbestand te begrijpen wordt uitgegaan van een klein aantal eenvoudige rekenkundige aannamen. Het aantal geldende regelingen kan in een bepaalde periode groeien. De (netto) groei wordt veroorzaakt door twee processen. In de eerste plaats kunnen in de betreffende periode een aantal zelfstandige regelingen rechtskracht hebben gekregen. Onder een *zelfstandige regeling* wordt verstaan een regeling die algemeen verbindende voorschriften (eventueel gewijzigd na eerste vaststelling) en niet uitsluitend wijzigingen in andere (reeds bestaande) regelingen bevat.

Zelfstandige regelingen kunnen *vervallen*.¹² De netto groei van het aantal geldende regelingen is dus het aantal zelfstandige regelingen minus het aantal vervallen regelingen. Het aantal zelfstandige regelingen dat in een bepaalde periode rechtskracht krijgt, is echter niet gelijk aan de totale regelproductie. Naast nieuwe zelfstandige regelingen kunnen ook bestaande zelfstandige regelingen worden *gewijzigd*. Dit kan door middel van een *wijzigingsregeling*. Een wijzigingsregeling is een regeling die wijzigingen aanbrengt in een reeds bestaande, geldende regeling. In dit onderzoek wordt (tenzij expliciet anders wordt vermeld) niet het jaarlijkse aantal wijzigingsregelingen geteld, maar het aantal regelingen dat in een bepaald jaar is gewijzigd.¹³ Regelwijzigingen leiden niet tot een groei van het aantal geldende regelingen, maar zouden wel kunnen leiden tot een groei van het aantal geldende artikelen.

In dit onderzoek wordt niet uitsluitend het aantal regelingen bepaald, maar wordt ook gekeken naar de omvang van deze regelingen uitgedrukt in het aantal *artikelen*. Een nieuwe, zelfstandige regeling leidt uiteraard tot een groei van het aantal artikelen. Wanneer op artikelniveau wordt gekeken, kan een wijziging van een regeling wel tot een vergroting van het aantal artikelen leiden doordat aan een bestaande regeling artikelen worden toegevoegd. Bovendien kunnen wijzigingen in regelingen binnen het beleidsveld tot onrust leiden omdat degene op wie de regeling van toepassing is, moet leren om te gaan met de gewijzigde regeling. Het aantal regelwijzigingen wordt daarom in dit onderzoek meegenomen. Samenvattend is de totale regelproductie in een periode gedefinieerd als het aantal *nieuwe zelfstandige regelingen* dat in die periode tot stand is gebracht, vermeerderd met het aantal *regelwijzigingen* in die periode.

Om een zo volledig mogelijk overzicht van de ontwikkeling van het regelingenbestand te krijgen, wordt behalve nieuwe zelfstandige regelingen en regelwijzigingen ook de ontwikkeling van het *aantal geldende regelingen* geteld. Tevens wordt bepaald hoe snel bestaande regelingen vervallen. Productie en verval leiden tot een netto groei (of krimp) van het regelingenbestand. Deze netto groei (of krimp) wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 wordt daarna een historisch overzicht gegeven van de regelproductie. Eerst komt de ontwikkeling van het aantal nieuwe zelfstandige regelingen aan bod. Vervolgens wordt in

¹² Tenzij anders bepaald, wordt hiermee in dit rapport mede bedoeld op de intrekking van regelingen.

¹³ Een regelwijziging is niet synoniem aan een wijzigingsregeling: één wijzigingsregeling kan soms tientallen regelwijzigingen teweegbrengen.

datzelfde hoofdstuk het aantal gewijzigde regelingen en de gemiddelde wijzigingsfrequentie vastgesteld. In hoofdstuk 4 wordt eerst vastgesteld hoeveel artikelen de nieuwe zelfstandige regelingen hebben. Vervolgens wordt bepaald hoeveel artikelen er bij regelwijzigingen in bestaande regelgeving worden gewijzigd. De invloed van Europese regelgeving op de totale regelproductie komt aan bod in hoofdstuk 5. Nadat regelingen totstandgekomen zijn en eventueel zijn gewijzigd, komen zij te zijner tijd aan het eind van hun werkzame leven. In hoofdstuk 6 wordt daarom nader ingegaan op het vervallen van regelingen. In hoofdstuk 7 worden de belangrijkste conclusies uit het onderzoek getrokken, waarna in hoofdstuk 8 aanbevelingen worden gedaan voor de opzet van een permanente monitor om de ontwikkeling van het regelingenbestand te blijven volgen. Ieder hoofdstuk begint met een korte samenvatting. Voor een verantwoording van de gehanteerde methodiek wordt verwezen naar bijlage 1.

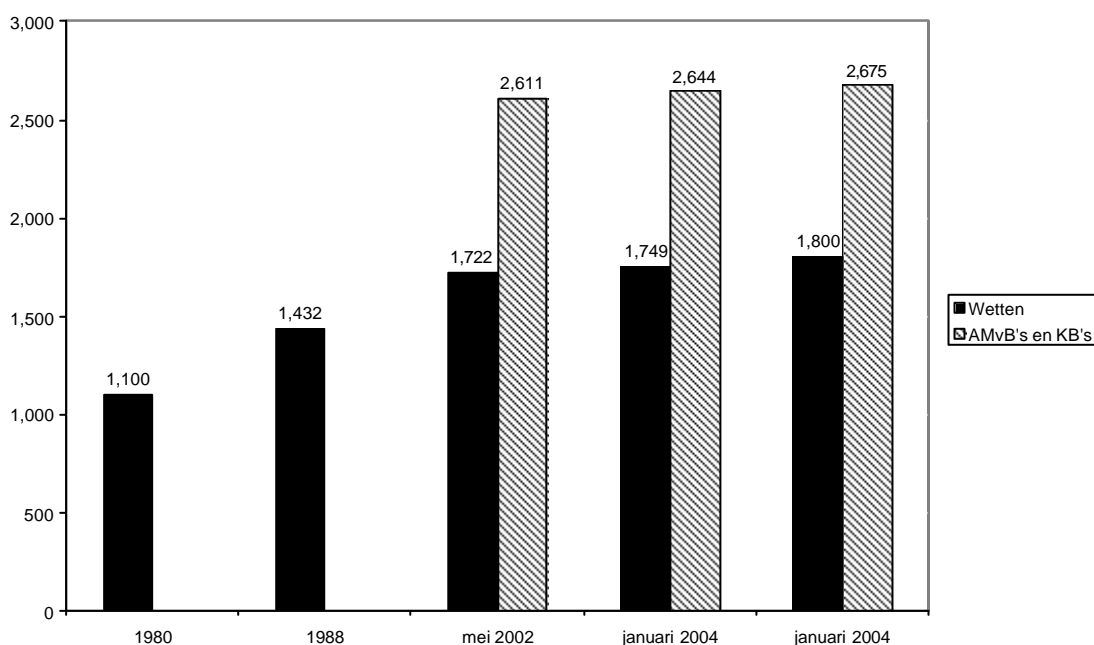
2 Ontwikkeling van het regelingenbestand

Het aantal geldende wetten is toegenomen van 1.100 in het jaar 1980 tot 1.800 in het jaar 2003. Ook AMvB's nemen in aantal toe. In totaal gelden er in 2004 ruim 12.000 wetten, AMvB's en ministeriële regelingen en een kleine 140.000 artikelen. Als een ministerie veel geldende regelingen 'in beheer heeft', leidt dit eveneens tot veel onderhoud door vernieuwing en wijziging van deze regelingen. Wetten worden veelal gewijzigd. Veel wijzigingen leiden tot toevoeging van artikelen, waardoor een wet gedurende zijn 'leven' uitgroeit. AMvB's en ministeriële regelingen daarentegen worden vaker geheel vervangen, waardoor zij minder kans krijgen om geleidelijk uit te dijen.

2.1 Het aantal geldende regelingen

Wanneer wordt gesproken over een toename van de regeldichtheid, wordt gesteld dat het regelingenbestand in de loop der jaren groter is geworden. Op verschillende momenten zijn schattingen gemaakt van het aantal geldende regelingen. In 1980 werd het aantal geldende wetten in formele zin door het ministerie van Justitie op 1.100 geschat. In 1988 werd met behulp van het Parac-systeem een telling uitgevoerd waarbij men uitkwam op 1.431 wetten in formele zin.¹⁴ Het is de vraag hoe het aantal geldende wetten zich verder heeft ontwikkeld. In januari 2004 worden door 'wetten.nl' 1.800 geldende wetten in formele zin gevonden. Daarnaast zijn er nog 2.675 AMvB's en KB's geldig en vindt het zoekprogramma 7.717 ministeriële regelingen (dit laatste cijfer is wellicht nog een onderschatting). Via 'wetten.nl' kan voor geldende regelingen niet verder worden teruggezocht dan tot 1 mei 2002. Een eerste overzicht van de ontwikkeling van het aantal geldende wetten en AMvB's in de afgelopen jaren wordt gegeven in figuur 1.

Figuur 1: Aantal geldende wetten en AMvB's in de loop der tijd

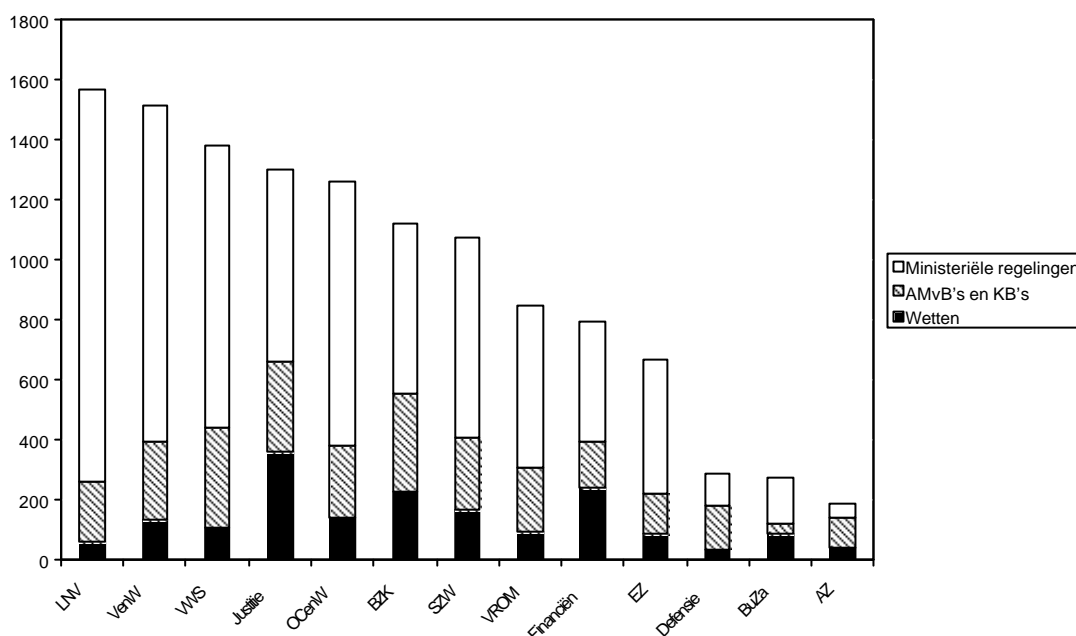


¹⁴ Overhoff en Molenaar, 1991, pp. 5-6

Met behulp van figuur 1 kan worden vastgesteld dat het aantal geldende regelingen in Nederland toeneemt. Van de wetgeving in formele zin bestaat het meest volledige beeld. Vanaf 1980 is het aantal geldende wetten met 700 toegenomen, wat overeenkomt met een stijging van gemiddeld 2,7 procent per jaar. Maar ook het aantal geldende AMvB's is in de afgelopen tweeënehalf jaar met 64 toegenomen.

In januari 2004 waren er 7.817 ministeriële regelingen geldig. Omdat het aantal geldende ministeriële regelingen pas vanaf 2004 volledig is opgenomen, valt niet op te maken of hier sprake is van een stijgende trend. Wanneer we echter afgaan op de groei van de jaarlijkse productie (zie hoofdstuk 3.2, figuur 5) mag worden aangenomen dat de voorraad geldende ministeriële regelingen zeer sterk is gegroeid.

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

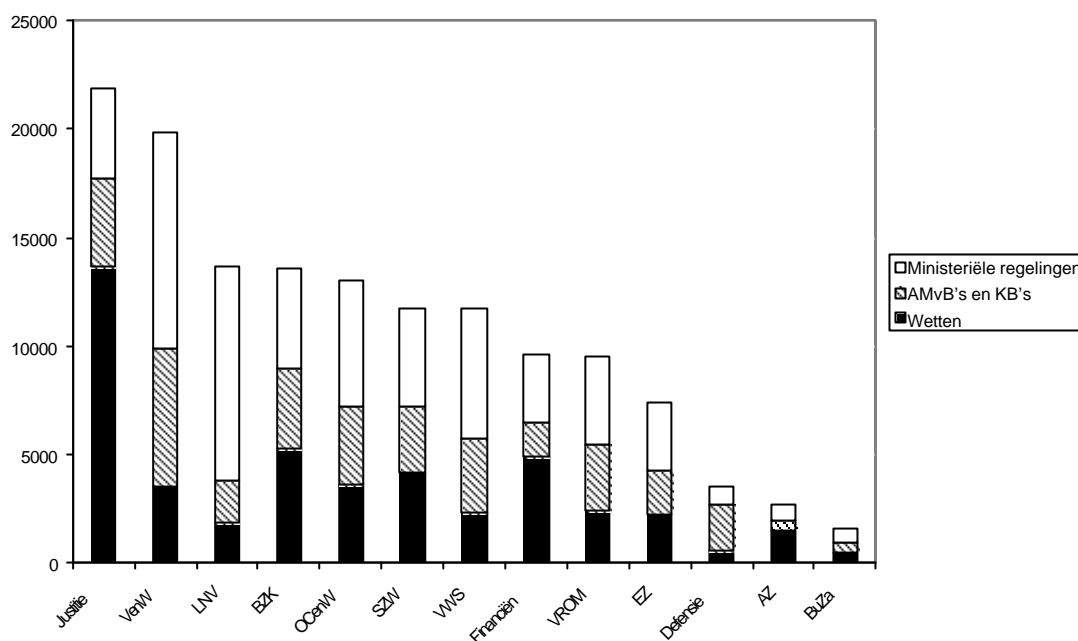


Behalve een beeld van het aantal geldende regelingen in de loop der tijd, kan vanaf mei 2002 worden nagegaan welk ministerie de meeste regelingen in zijn beheer heeft. Dit wordt voor januari 2004 weergegeven in figuur 2. Het blijkt dat het ministerie van Algemene Zaken verantwoordelijk is voor het kleinste aantal regelingen in het bestand, terwijl de ministeries van Landbouw Natuur Voedselkwaliteit en Verkeer en Waterstaat de lijst aanvoeren. Het ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de meeste wetten in formele zin.

2.2 Het aantal geldende artikelen

Behalve het aantal geldende regelingen kan ook het aantal geldende artikelen worden bepaald. In totaal zijn er een kleine 140.000 artikelen geldig in ruim 12.000 afzonderlijke regelingen. De geldende wetten bestaan gemiddeld uit 26 artikelen. De geldende AMvB's bestaan gemiddeld uit 12,5 artikelen en de geldende ministeriële regelingen uit ruim zeven artikelen. Nemen we alle regelingen bij elkaar, dan bedraagt het gemiddelde aantal artikelen per regeling elf.

Figuur 3: Aantal artikelen in geldende regelingen per ministerie (januari 2004)



In plaats van het aantal geldende regelingen kan ook het totale aantal geldende artikelen per ministerie worden aangegeven. Dit is in figuur 3 gebeurd voor het jaar 2004. We zien dat een aantal ministeries meer artikelen in beheer hebben dan er op grond van het aantal geldende regelingen mag worden verwacht. Het ministerie van Justitie stond bij het aantal regelingen op de vierde plaats, terwijl dit ministerie verreweg de meeste artikelen in beheer heeft. Ook het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties staat op artikelniveau duidelijk hoger op de ranglijst dan wanneer per regeling wordt gekeken. Het gaat hier dus om ministeries met gemiddeld genomen omvangrijke regelingen.

Er zijn ook ministeries die gemiddeld genomen relatief kleine regelingen in hun beheer hebben. Het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit voert weliswaar de lijst aan wanneer naar het aantal regelingen wordt gekeken, maar dit betreffen gemiddeld genomen betrekkelijk kleine, weinig omvangrijke regelingen. Hierdoor komt het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit op de ranglijst voor het aantal artikelen op een derde plaats. Het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport daalt - wanneer naar het aantal artikelen wordt gekeken - van de derde naar de zevende plaats.

Tabel 1: Gemiddeld aantal artikelen per geldende regeling per ministerie

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

In tabel 1 wordt het gemiddelde aantal artikelen per geldende regeling per ministerie weergegeven. We zien hier dat het ministerie van Justitie inderdaad de grootste regelingen in zijn beheer heeft.¹⁵ Ook het ministerie van Algemene Zaken maakt relatief omvangrijke regelingen. Beide ministeries hebben grote wetten onder hun hoede. Ook het ministerie van AZ kent omvangrijke ministeriële regelingen. De hekkensluiters zijn de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Buitenlandse Zaken.

De omvang van de regelingen die het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit in zijn beheer heeft, is niet kleiner dan de omvang van een gemiddelde regeling (de wetten en ministeriële regelingen van dit ministerie zijn zelfs groter dan de gemiddelde wet of ministeriële regeling). Toch staat dit ministerie op een lage plaats in de lijst van het gemiddelde aantal artikelen, gemeten over alle categorieën regelingen. Het lage gemiddelde aantal artikelen per regeling wordt bij dit ministerie veroorzaakt door het grote aantal ministeriële regelingen dat dit ministerie in beheer heeft.

¹⁵ Bij het burgerlijk wetboek is ieder boek als aparte regeling beschouwd.

3 Een historisch overzicht van de regelproductie

Zowel het aantal regelingen dat jaarlijks aan het geldende regelingenbestand wordt toegevoegd, als het aantal regelingen dat jaarlijks wordt gewijzigd neemt niet toe. Waarschijnlijk groeit de productie van het aantal nieuwe zelfstandige ministeriële regelingen wel, met andere woorden: de productiviteit van de departementen op het gebied van ministeriële regelingen stijgt gestaag.

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

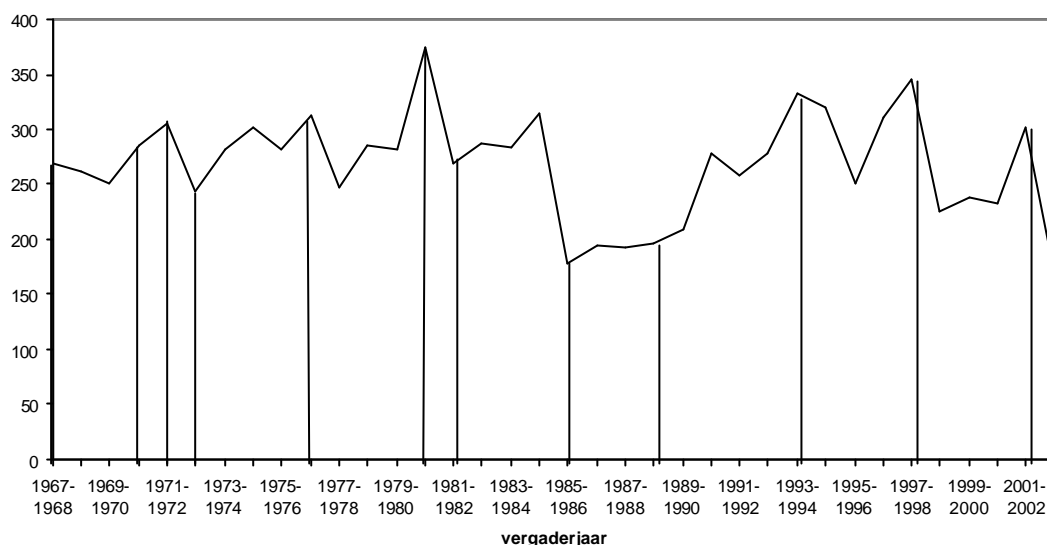
Wetten worden gemiddeld eens in de vijf jaar gewijzigd (mediaan). AMvB's worden gemiddeld eens in de veertien jaar gewijzigd. Bij die lagere wijzigingsfrequentie valt ook aan te tekenen dat lagere regelingen zoals AMvB's en ministeriële regelingen vaak volledig worden vervangen.

3.1 De totale productie van wetten

De groei van het regelingenbestand wordt hetzij veroorzaakt door de productie van nieuwe zelfstandige regelingen, hetzij door een langzaam tempo waarin geldende regelingen vervallen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de eerste factor: de productie van nieuwe regels.

De totale productie van nieuwe regels bestaat uit volledig nieuwe regelingen, wijzigingsregelingen en intrekingsregelingen. Voor wetten in formele zin kan over een lange periode worden nagegaan hoe groot die totale productie was. Hiervoor is gebruik gemaakt van cijfers van de Eerste Kamer. De Eerste Kamer houdt vanaf het jaar 1967 een overzicht bij van alle wetsvoorstellen (in formele zin) die per vergaderjaar in stemming zijn gebracht. Wordt hiervan het aantal in getrokken en verworpen wetsvoorstellen afgetrokken (wat overigens een gering aantal is), dan ontstaat een behoorlijk volledig beeld van het aantal wetten in formele zin dat vanaf 1967 is aangenomen (zie figuur 4). Voor alle duidelijkheid, het betreft hier wetten in formele zin, zowel nieuwe zelfstandige als wijzigings- en intrekingswetten.

Figuur 4: Aantal in Eerste Kamer aangenomen wetten (verticale lijnen representeren kabinetswijzigingen)



Figuur 4 lijkt niet echt op een structurele stijging van het aantal per jaar aangenomen wetten in formele zin te duiden. Er kan uiteraard wel sprake zijn van cumulatie van geldende wetten als het aantal intrekkingen geringer is dan het aantal aangenomen wetten. Uit de bovenstaande cijfers van de Eerste Kamer wordt dit niet meteen duidelijk.

De wetgevingsproductie verschilt sterk van jaar tot jaar. De verticale lijnen in de grafiek representeren kabinetswijzigingen. De grote piek in 1981 wordt wellicht veroorzaakt doordat het ombuigingspakket 'Bestek '81', dat in 1978 door het eerste kabinet-Van Agt is opgesteld, nog net voor het einde van de kabinetsperiode moest worden gerealiseerd. Verder valt een grote dip op in de periode 1986-1989, ten tijde van het tweede kabinet-Lubbers. Dit kabinet was qua samenstelling in belangrijke mate identiek aan het eerste kabinet-Lubbers. Mogelijk hoefde het in het eerste kabinet vastgestelde beleid slechts te worden geconsolideerd. Tijdens het derde kabinet-Lubbers is de regelproductie weer langzaam toegenomen tot het oude niveau, waarna de regelproductie in 1999 weer fors naar beneden is gedoken.

Misschien is de crisis over het referendum, die op 19 mei 1999 leidde tot het indienen van het ontslag van het tweede paarse kabinet de oorzaak van deze scherpe daling. Op 8 juni van dat jaar wordt de ontslagaanvraag na een geslaagde lijmpoging ingetrokken, waarna in het jaar 2000 de wetgevingsproductie weer toeneemt. Ten slotte is het kortstondig in functie zijnde, eerste kabinet-Balkenende niet erg productief geweest.

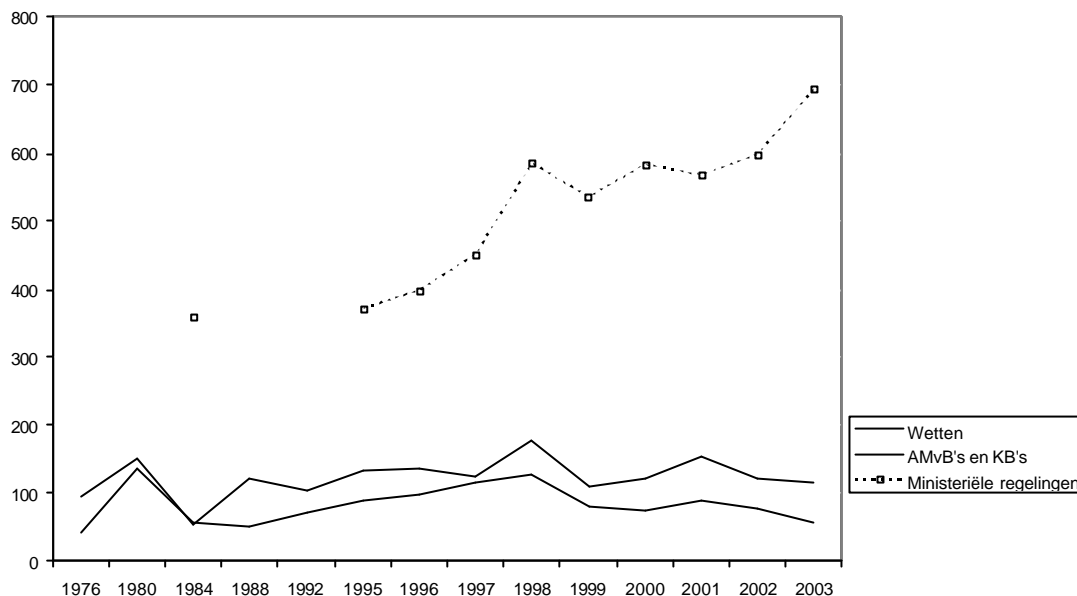
In figuur 4 komt globaal een vierjaarlijkse cyclus naar voren waarbij de wetgevingsproductie vlak na de verkiezingen laag is, waarna de productie oploopt tot het jaar van de verkiezingen. Verder blijkt dat de wetgevingsproductie daalt in jaren waarin twee verkiezingen dicht opeenvolgen. Dit valt te verklaren uit het feit dat de regering dan relatief veel tijd in demissionaire toestand verkeert: de wetgevingsmachine stopt.

3.2 Nieuwe zelfstandige regelingen

AMvB's en ministeriële regelingen worden niet aan de Eerste Kamer voorgelegd en zijn derhalve niet in figuur 4 opgenomen. Met behulp van 'wetten.nl' voor de periode 1995 tot heden, en een steekproef van Staatsbladen voor de periode 1975 tot 1995 (zie bijlagen 1 en 2) kan een vollediger beeld worden gekregen van het aantal per jaar voor het eerst aangenomen wetten, AMvB's en ministeriële regelingen. Tevens kan een uitsplitsing worden gemaakt naar de (eerst)verantwoordelijke Minister. Wanneer dit voor meerdere jaren wordt gedaan, ontstaat

een beeld van de productie van nieuwe zelfstandige regelingen. Figuur 5 geeft de ontwikkeling van de productie van nieuwe zelfstandige regelingen weer van drie categorieën regelingen voor alle ministeries.

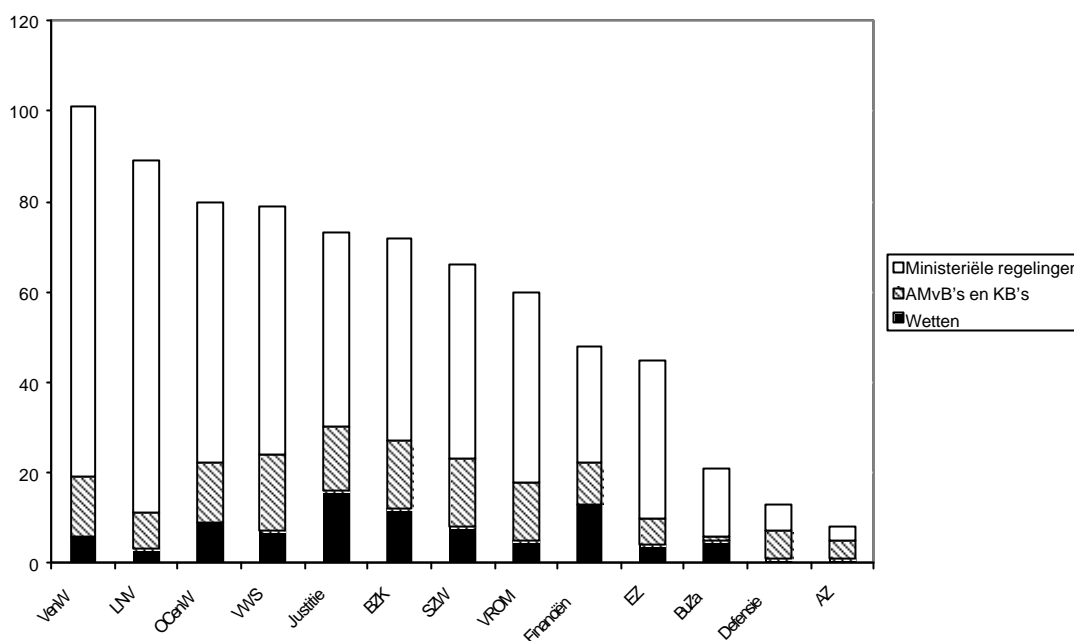
Figuur 5: Aantal nieuwe zelfstandige regelingen in de loop der tijd



De productie van het aantal nieuwe zelfstandige wetten schommelt in de loop der jaren rondom een gemiddelde van 86 nieuwe zelfstandige wetten. Het jaarlijkse aantal nieuwe AMvB's en KB's is ook betrekkelijk constant en schommelt rond de 128 nieuwe zelfstandige AMvB's en KB's. Het aantal nieuwe zelfstandige ministeriële regelingen daarentegen blijkt sinds 1984 gestaag te groeien.

Van de nieuwe zelfstandige regelingen kan een uitsplitsing naar het eerstverantwoordelijke ministerie worden gemaakt. Op basis hiervan kan door middel van een negenjarig gemiddelde (1995-2003) worden bepaald welk ministerie de grootste producent van nieuwe zelfstandige regelingen is en welke ministerie het geringste aantal nieuwe regelingen in het leven roept. Figuur 6 geeft het gemiddelde van de jaarproductie van nieuwe zelfstandige regelingen, uitgesplitst naar ministerie over de jaren 1995-2003.

Figuur 6: Jaarproductie nieuwe zelfstandige regelingen per ministerie*



* De gemiddelde jaarproductie is berekend over de periode 1995-2002.

Wanneer we de productiecijfers per ministerie bekijken, wordt onmiddellijk duidelijk dat het aantal nieuwe zelfstandige regelingen dat per ministerie wordt geproduceerd sterk uiteenloopt. Het kleinste ministerie (Algemene Zaken) heeft ruim acht regelingen per jaar geproduceerd, terwijl de grootste regelproducent (Verkeer en Waterstaat) een jaarproductie van ruim honderd nieuwe zelfstandige regelingen op zijn naam heeft staan. Het ministerie van Justitie is de grootste producent van wetten in formele zin. Het ministerie van Financiën komt – wat dit aspect betreft – op de tweede plaats.

Sommige ministeries produceren vooral wetten, terwijl andere meer hun heil zoeken in ministeriële regelingen. Tabel 2 geeft het aantal nieuwe zelfstandige ministeriële regelingen als percentage van het totale aantal nieuwe zelfstandige regelingen. Vooral het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit springt er met een productie van 88 procent ministeriële regelingen uit, terwijl het ministerie van Algemene Zaken slechts 38 procent nieuwe zelfstandige ministeriële regelingen produceert.

Tabel 2: Ministeriële regelingen als percentage van het totale aantal nieuwe zelfstandige regelingen

	Ministeriële regelingen als percentage van het totale aantal nieuwe zelfstandige regelingen
LNV	88
VenW	81
EZ	78
OCenW	73
BuZa	72
VWS	70
VROM	70
SZW	65
BZK	62
Justitie	59
Financiën	54
Defensie	49
AZ	38
Gemiddeld	70

Ministeries als Buitenlandse Zaken, Justitie en Financiën blijken relatief vaak te kiezen voor regelgeving via wetten in formele zin. Een aannemelijke verklaring hiervoor is dat elk van deze (klassieke) ministeries substantiële (ingrijpende) onderwerpen in portefeuille heeft met betrekking waartoe de noodzaak van formele wetgeving (straftoemeting, belastingheffing) uit de Grondwet voortvloeit.¹⁶ Departementen die vooral actief zijn op het gebied van (sociaal of economisch) orderingsrecht zoals VWS, OCenW en LNV, bedienen zich meer van ministeriële regelingen.

3.3 Wijzigingen in bestaande regelingen

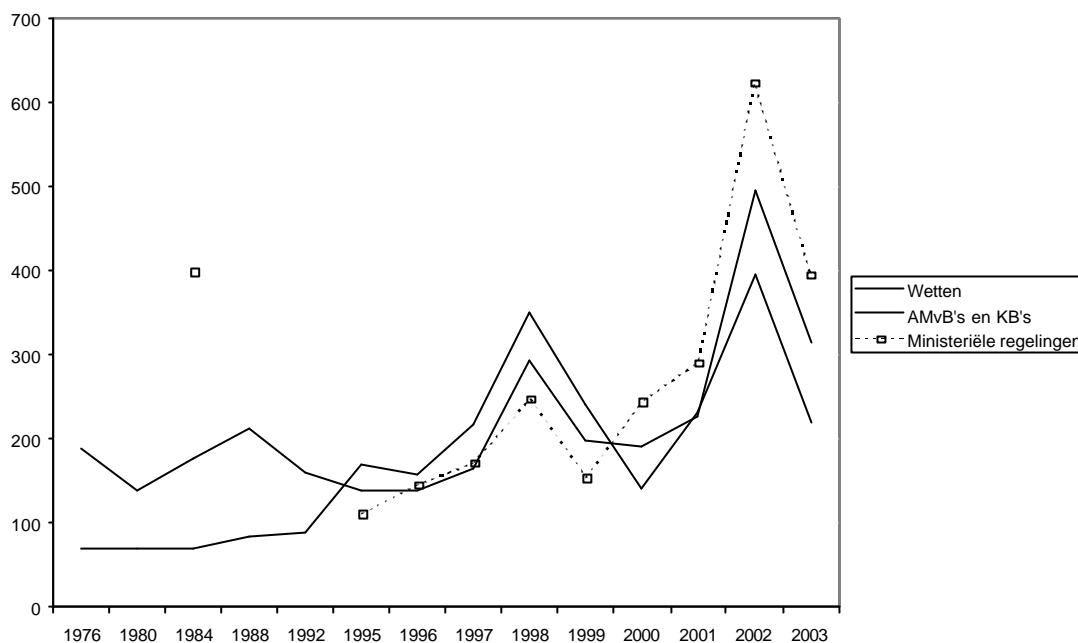
Wetten, AMvB's en ministeriële regelingen kunnen niet alleen volledig nieuw worden vastgesteld, maar zij kunnen ook worden gewijzigd. Wijziging van regelingen leidt niet tot een toename van het aantal geldende regelingen. Mogelijk leiden wijzigingen in regelingen echter wel tot een toename van de regeldruk door de toevoeging van nieuwe artikelen (zie hoofdstuk 4). Ook kunnen de wijzigingen in het normenbestand de perceptie van de regeldruk verhogen doordat steeds aan nieuwe verplichtingen moet worden voldaan. In deze paragraaf zal daarom worden gekeken hoeveel regelingen de verschillende ministeries in de afgelopen jaren hebben *gewijzigd*.

Het aantal gewijzigde regelingen kan door middel van 'wetten.nl' indirect worden bepaald.¹⁷ Figuur 7 geeft tot 1995 het aantal wijzigingsregelingen en na 1995 het aantal gewijzigde regelingen weer.

¹⁶ Daarbij valt met name te wijzen op art. 91 (goedkeuring van verdragen), art. 107, tweede lid (codificatie burgerlijk recht, strafrecht en het daarbij behorende procesrecht), art. 89, tweede lid (inzake strafrecht) en art. 104 Gw (belastingen).

¹⁷ Daartoe wordt het aantal regelingen waarin artikelen worden toegevoegd (bestaande en nieuwe regelingen) bepaald en daarvan worden de nieuwe regelingen (zoals deze in paragraaf 3.2 zijn bepaald) afgetrokken. Merk op dat zo *niet het aantal wijzigingen*, maar het *aantal gewijzigde regelingen* kon wordt bepaald. Binnen één regeling kunnen in één jaar soms vaker wijzigingen worden doorgevoerd, het bleek echter niet mogelijk te zijn om het aantal wijzigingen per regeling te achterhalen. Vóór 1995 is er geen mogelijkheid om het aantal gewijzigde regelingen te bepalen. Wel kan in een steekproef het aantal wijzigingswetten worden geteld. In één wijzigingswet worden soms meer regelingen gewijzigd.

Figuur 7: Aantal gewijzigde regelingen in de loop der tijd



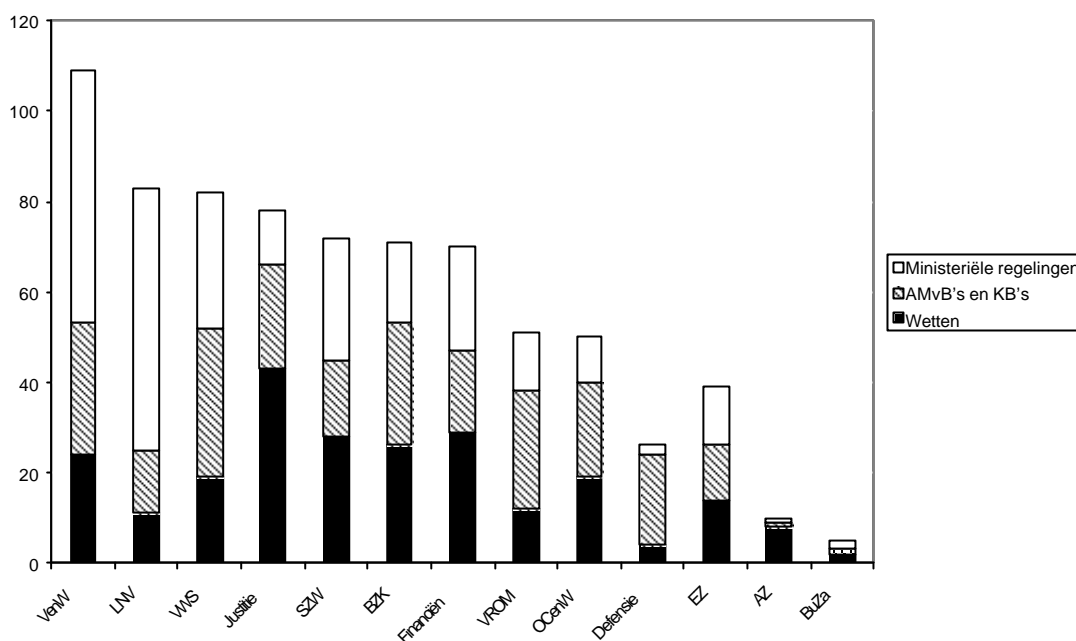
* voor 1995 aantal wetswijzigingen
** voor 1995 aantal wijzigingsbesluiten

Het totale aantal gewijzigde regelingen per jaar laat een gevarieerder beeld zien dan het aantal nieuwe zelfstandige regelingen. Waar bij de productie van nieuwe, zelfstandige regelingen niet kon worden gesproken van een stijgende tendens (met uitzondering van de ministeriële regelingen), is er wel sprake van een stijging van het jaarlijkse aantal regelingswijzigingen. In de jaren 1998 en 2002 is een groot aantal regelingen gewijzigd. Het patroon in de wijzigingen van wetten, AMvB's en ministeriële regelingen loopt opvallend parallel.

Opvallend is het grote aantal ministeriële regelingen dat - volgens de steekproef over het jaar 1984 - in dat jaar is gewijzigd, mogelijk mede als gevolg van 160 wijzigingen die alleen al door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit werden doorgevoerd. In dat jaar was er een uitbraak van de varkenspest waartegen een groot aantal noodmaatregelen moesten worden getroffen.

Ook ten aanzien van het aantal gewijzigde regelingen geldt dat een uitsplitsing kan worden gemaakt naar het eerstverantwoordelijke ministerie. Net als bij de nieuwe zelfstandige regelingen kan ook hier een negenjarig gemiddelde worden bepaald vanaf 1995. Het gemiddelde aantal gewijzigde regelingen wordt weergegeven in figuur 8.

Figuur 8: Jaarproductie gewijzigde regelingen per ministerie*



* De gemiddelde jaarproductie is berekend voor de periode 1995-2002.

Het beeld van de gewijzigde regelingen lijkt op dat van de productie van nieuwe zelfstandige regelingen. Ook hier telt het ministerie van Verkeer en Waterstaat als één van de grote regelproducenten, en het ministerie van Algemene Zaken als één van de kleinen. Het ministerie van Justitie is de belangrijkste wijziger van wetten en Financiën komt in deze rangschikking opnieuw op de tweede plaats. Uit een correlatieberekening blijkt dat ministeries die veel nieuwe zelfstandige regelingen produceren ook vaak regelingen wijzigen ($r = 0,90$; $p < 0,01$).¹⁸ Soms wordt wel verondersteld dat het ene ministerie de noodzaak tot aanpassing van bestaande regelgeving oplost door deze regelingen te wijzigen, terwijl het andere ministerie dat doet door de vervanging van de bestaande regelingen. Deze veronderstelling wordt niet door de feiten ondersteund. Ministeries die veel nieuwe regelingen aan ons rechtsstelsel toevoegen, zijn ook geneigd om in veel van de bestaande regelingen die onder hun beheer vallen wijzigingen aan te brengen.

3.4 De wijzigingsfrequentie

Uit onze steekproefgegevens blijkt dat wetten – voordat zij worden ingetrokken – gemiddeld veertien maal worden gewijzigd. Dit gemiddelde is afkomstig uit een rechtsscheve verdeling, volgens welke verdeling sommige wetten tot wel 255 maal zijn gewijzigd alvorens ze worden ingetrokken. De mediaan¹⁹ is ongevoeliger voor dergelijke ‘uitbijters’ en is daarom een betere indicator voor het gemiddelde aantal wijzigingen. Het mediane aantal wijzigingen dat wetten die worden ingetrokken hebben ondergaan is vijf. Er is echter een forse spreiding rondom deze mediaan.²⁰

Een soortgelijke rechtsscheve verdeling zien we bij het aantal wijzigingen dat AMvB's bij intrekking hebben ondergaan, zij het dat AMvB's gemiddeld slechts zes wijzigingen

¹⁸ $r = 0,90$ wil zeggen dat er sprake is van een zeer sterke samenhang; $p < 0,01$ duidt op een statistische significantie bij een kans op toeval van 1 procent.

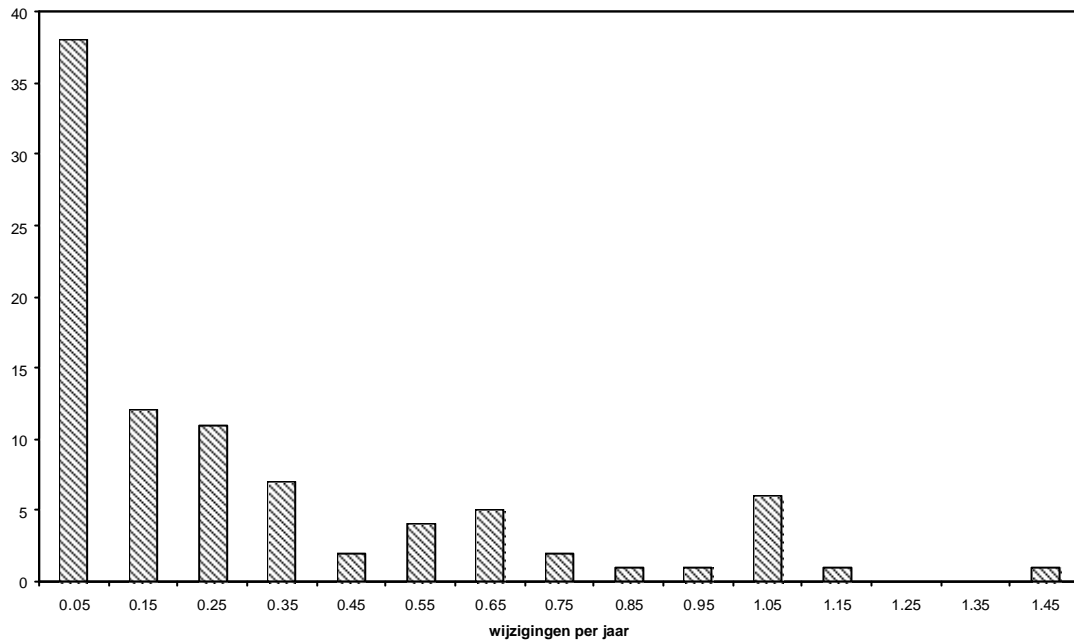
¹⁹ De mediaan wordt bepaald door alle waarnemingen op volgorde van grootte te rangschikken. De mediaan is vervolgens de middelste waarneming. Eén van de voordelen van de mediaan boven het gemiddelde is dat dit kengetal ongevoelig is voor sterk afwijkende waarnemingen (uitbijters).

²⁰ De interkwartielafstand bedraagt vijftien wijzigingen.

ondergaan. Het mediane aantal wijzigingen bedraagt één. De waarnemingen liggen hier duidelijk dichter bij elkaar dan bij de wetten.²¹

Wanneer het aantal wijzigingen wordt gedeeld door het aantal jaren dat een wet of een AMvB rechtskracht heeft gehad, kan worden berekend hoeveel maal per jaar de regeling wordt gewijzigd.²² Voor wetten is dit weergegeven in figuur 9. Wetten worden 0,19 maal per jaar (mediaan) gewijzigd. De verdeling is gegeven in figuur 9.

Figuur 9: Verdeling wetten over het aantal wijzigingen per jaar*



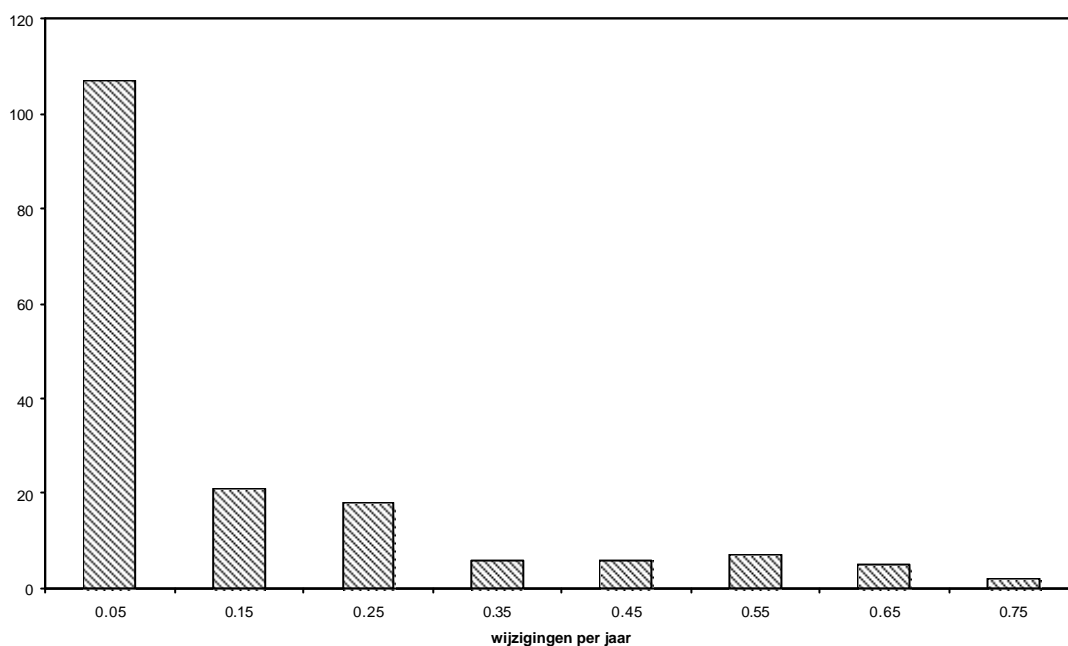
* N=100: de negen uitbijters ($\geq 1,54$ wijzigingen per jaar) zijn buiten de grafiek gelaten.

Een vergelijkbare verdeling kan worden gemaakt voor de AMvB's. Het mediane aantal wijzigingen per jaar van de ingetrokken AMvB's is 0,07. De verdeling is gegeven in figuur 10.

²¹ De interkwartielafstand bedraagt vijf wijzigingen.

²² Het omgekeerde, uitrekenen om de hoeveel jaar een regeling wordt gewijzigd, levert problemen op. Veel regelingen worden nooit gewijzigd, waardoor een grote uitval van data ontstaat wanneer door nul wordt gedeeld. Dit zou tot significante vertekeningen kunnen leiden, maar 0,19 maal per jaar is toch wel vertaalbaar naar 'ééns in de vijf jaar'.

Figuur 10: Verdeling AMvB's en KB's over het aantal wijzigingen per jaar*



* N=194; De 22 uitbijters ($\geq 0,84$ wijzigingen per jaar) zijn buiten de grafiek gelaten.

Uit de gegevens blijkt dat AMvB's beduidend minder vaak worden gewijzigd dan wetten. Een kenmerkend verschil tussen de typen regelingen is dat wetten vooral worden gewijzigd, terwijl AMvB's eerder compleet worden vervangen. Hoe hoger de status van de regeling, des te groter is de kans op wijziging (maar de regeling zelf wordt behouden). Hoe lager de status van de regeling, des te groter is de kans op complete vervanging (waarbij nieuwe artikelen in de plaats komen van de oude artikelen).

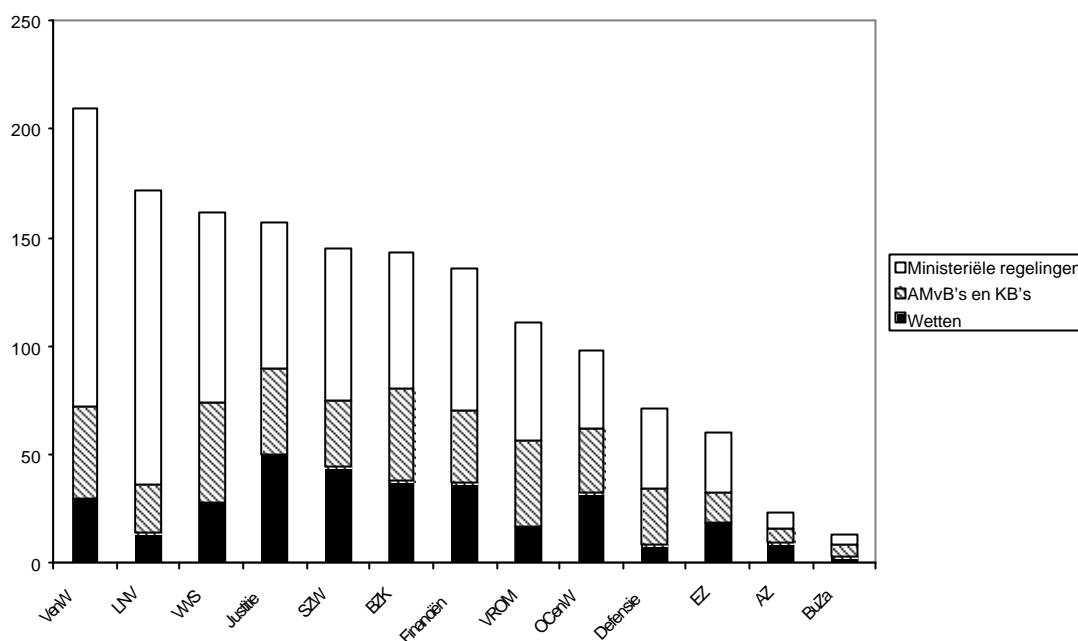
3.5 De totale productie van regelingen

Het aantal nieuwe zelfstandige regelingen en het aantal gewijzigde bestaande regelingen kan worden opgeteld om een idee te krijgen van de totale productie van regelingen. In de periode tussen 1995 en 2003 zijn er jaarlijks gemiddeld bijna 1.500 regelingen geproduceerd.²³ Er komen jaarlijks ongeveer evenveel nieuwe zelfstandige regelingen bij (756) als dat er bestaande regelingen worden gewijzigd (742). Er worden jaarlijks 236 wetten gewijzigd, terwijl er 90 nieuwe zelfstandige wetten bijkomen. Zevenentwintig procent van de productie van wetten betreft dus nieuwe zelfstandige wetten.

Voor AMvB's geldt dat er jaarlijks gemiddeld 241 worden gewijzigd en dat er 133 nieuwe zelfstandige AMvB's inwerking treden. Dat betekent dat 36 procent van de productie van AMvB's nieuwe zelfstandige regelingen betreft. Voor ministeriële regelingen geldt dat er 265 ministeriële regelingen worden gewijzigd, maar dat er 532 nieuwe zelfstandige regelingen rechtskracht krijgen. Dit komt overeen met een aandeel van 67 procent nieuwe zelfstandige ministeriële regelingen.

²³ Dit is uiteraard niet gelijk aan de groei van het aantal regelingen, omdat het aantal intrekkingen niet bekend is.

Figuur 11: Jaarproductie gewijzigde en nieuwe zelfstandige regelingen per ministerie*



* Gemiddelde jaarproductie berekend over de periode 1995-2002.

De totale productie van nieuwe zelfstandige en gewijzigde regelingen per jaar kan worden gesplitst naar ministerie. Deze productie kan worden gebruikt als indicator voor de 'grootte' van de regelgever (waarmee dus een indicatie wordt gegeven van het totale volume van de regelgevingsproductie).²⁴ In figuur 11 is dit gebeurd. Het blijkt dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat de grootste regelgever is, gevolgd door het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit en het ministerie van Volksgezondheid Welzijn Sport. De kleinste regelproducenten zijn de ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Defensie. Het ministerie van Justitie is de grootste wettenproducent.

Het 'in beheer hebben' van veel geldende regelingen gaat samen met het vaak vernieuwen en wijzigen van regelingen. Ministeries die veel geldende regelingen in beheer hebben, produceren ook veel regelwijzigingen en nieuwe zelfstandige regelingen ($r = 0,97$; $p < 0,01$). Het wijzigen van regelingen vormt kennelijk geen alternatief voor het intrekken van oude regelingen en het vervangen daarvan door nieuwe regelingen. Zowel het wijzigen van bestaande regelingen alsmede het introduceren van nieuwe zelfstandige regelingen hangen sterk samen met het totale aantal geldende regelingen dat een ministerie 'in beheer' heeft. Dit is niet onlogisch, omdat degene die veel regelingen in beheer heeft, ook het nodige 'onderhoud' zal moeten plegen.

²⁴ Reliability analyse: alpha = 0,95.

4 Het historische overzicht uitgedrukt in artikelen

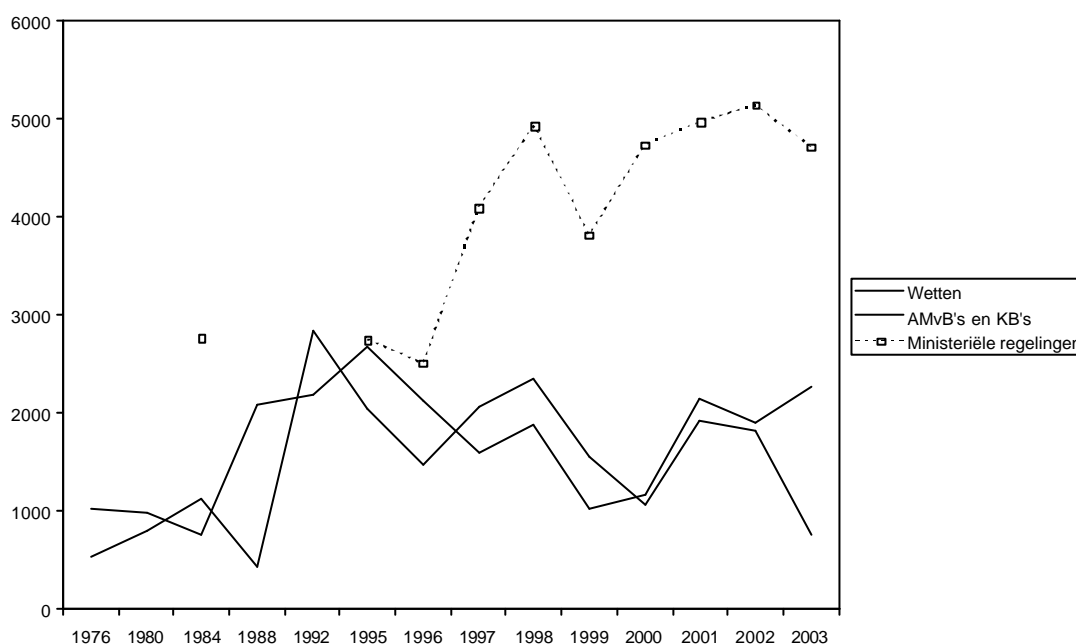
Het aantal artikelen in nieuwe zelfstandige wetten en AMvB's is in de afgelopen jaren niet toegenomen. Mogelijk is dat wel het geval voor het aantal artikelen in ministeriële regelingen. Het aantal artikelen neemt wel toe als gevolg van aanvullingen en wijzigingen nadat de regeling in het leven is geroepen.

Nieuwe zelfstandige wetten bestaan gemiddeld uit meer artikelen dan nieuwe zelfstandige AMvB's, die op hun beurt weer groter zijn dan nieuwe zelfstandige ministeriële regelingen. Dit zelfde patroon treffen wij aan bij het aantal gewijzigde artikelen in bestaande regelingen.

4.1 Nieuwe zelfstandige regelingen

De productiecijfers, uitgedrukt in aantallen regelingen, geven maar een partieel inzicht in de regelproductie. Regelingen kunnen immers sterk in omvang variëren. Als we aannemen dat een grote regeling – dus met veel artikelen – veelal tot een sterkere toename van de regelproductie leidt dan een kleine, dan is het nodig om ook de productie van het aantal artikelen te inventariseren. In figuur 12 is voor wetten, AMvB's en KB's en ministeriële regelingen het aantal nieuwe artikelen dat jaarlijks rechtskracht heeft gekregen weergegeven.

Figuur 12: Aantal artikelen in nieuwe zelfstandige regelgeving*



* Voor 1995 is het aantal artikelen weergegeven dat in het betreffende jaar is gepubliceerd.

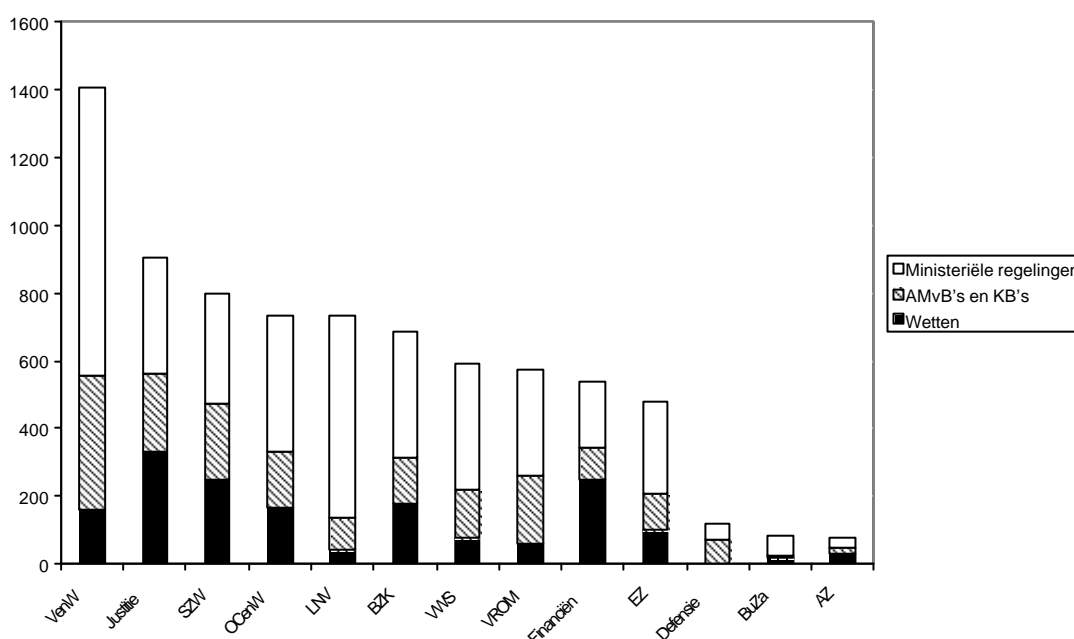
Het aantal artikelen in nieuwe zelfstandige wetten en AMvB's dat per jaar rechtskracht krijgt is redelijk constant. Om deze reden kan een gemiddeld aantal artikelen worden uitgerekend dat een goede indicatie geeft van het aantal artikelen dat jaarlijks rechtskracht krijgt. De nieuwe zelfstandige wetten die jaarlijks rechtskracht krijgen hebben gemiddeld 1.492 artikelen, wat neer komt op een gemiddelde van zeventien artikelen per nieuwe zelfstandige wet.

Het aantal artikelen in de nieuwe zelfstandige AMvB's en KB's beweegt zich in de zelfde orde van grootte. Gemiddeld krijgen jaarlijks 1.705 artikelen in AMvB's en KB's rechtskracht; wat neerkomt op zo'n dertien artikelen per nieuwe zelfstandige AMvB.

Van de ministeriële regelingen zijn alleen over de laatste negen jaar en uit 1984 gegevens bekend. De laatste negen jaar kregen gemiddeld jaarlijks 4.189 artikelen in nieuwe zelfstandige ministeriële regelingen rechtskracht. Dit komt neer op bijna acht artikelen per nieuwe zelfstandige ministeriële regeling (zie bijlage 2). De productie van het aantal artikelen in nieuwe zelfstandige ministeriële regelingen stijgt. Jaarlijks neemt het totale aantal artikelen in nieuwe zelfstandige ministeriële regelingen dat rechtskracht krijgt met gemiddeld 139 toe.²⁵ Deze toename van artikelen komt niet door het groter worden van de nieuwe zelfstandige ministeriële regelingen, maar wordt veroorzaakt door de toename van het totale aantal nieuwe zelfstandige ministeriële regelingen. Als de jaarproductie van ministeriële regelingen stijgt, neemt - bij een gelijkblijvend aantal artikelen per regeling - de totaalproductie van het aantal artikelen toe.

De productie van het aantal artikelen in nieuwe zelfstandige regelingen kan worden uitgesplitst naar ministerie. Dit is in figuur 13 gebeurd voor het gemiddelde over de jaren 1995-2003.

Figuur 13: Jaarproductie artikelen in nieuwe zelfstandige regelingen per ministerie*



* Gemiddelde jaarproductie berekend over de periode 1995-2002.

Ook wanneer naar het aantal artikelen in nieuwe zelfstandige regelingen wordt gekeken, blijkt het ministerie van Verkeer en Waterstaat de grootste regelproducent te zijn. Dit ministerie produceert ongeveer achttien procent van alle nieuwe artikelen. Uitgedrukt in het aantal artikelen in nieuwe zelfstandige regelingen blijken de ministeries van Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken de kleinste regelproducenten te zijn. Het ministerie van Justitie is de - in kwantitatief opzicht - belangrijkste producent van wetsartikelen.

Wanneer wij figuur 13 met figuur 6 vergelijken, zien we dat er vier belangrijke verschuivingen zijn opgetreden. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kwam als regelproducent op de tweede plaats, terwijl dit ministerie als producent van artikelen op de vijfde plaats komt. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kwam als regelproducent op de vierde plaats, terwijl dit ministerie als artikelenproducent op de zevende plaats komt. De ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Volksgezondheid Welzijn en Sport maken dus vooral kleine regelingen. Maar er zijn ook stijgers. Het ministerie van Justitie stijgt van de vijfde naar de tweede plaats en het ministerie

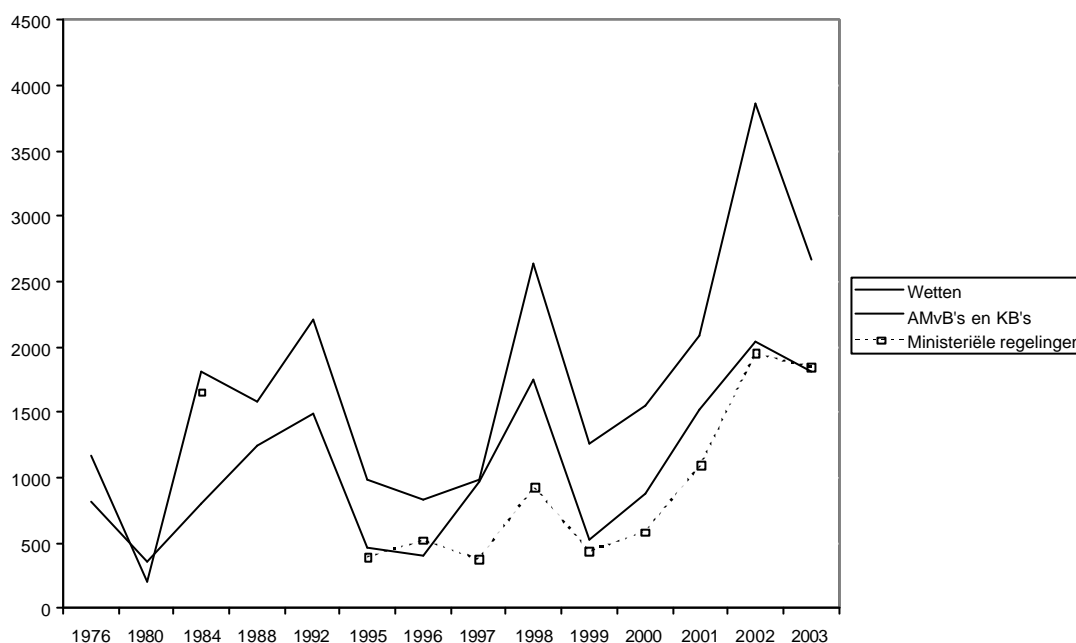
²⁵ Lineaire regressieanalyse: overschrijdingskans $p = 0,016$. Dit is bij een alfa van 0,05 statistisch significant.

van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stijgt van plaats zeven naar drie. Deze ministeries maken dus vooral grotere, meer omvangrijke regelingen.

4.2 Wijzigingen in bestaande regelingen

De productie van artikelen bestaat behalve uit artikelen in nieuwe zelfstandige regelingen ook uit artikelen in bestaande regelingen. De regelingswijzigingen kunnen bestaande artikelen vervangen, maar het kan ook gaan om volledig nieuwe artikelen in een bestaande regeling. Figuur 14 geeft het meerjarige verloop van het aantal gewijzigde artikelen in bestaande regelingen.

Figuur 14: Aantal gewijzigde artikelen in bestaande regelingen



In figuur 14 zien we dat de ontwikkeling van het aantal gewijzigde artikelen in bestaande wetten, AMvB's en KB's en ministeriële regelingen gedurende de laatste dertig jaar dicht bij elkaar in de buurt heeft gelegen. Het hoge aantal gewijzigde artikelen in ministeriële regelingen in 1984 is deels toe te schrijven aan een uitbraak van varkenspest, waardoor het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit noodmaatregelen moest nemen. Mogelijk wordt de piek in de wetgeving in 1988 veroorzaakt door de invoering van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, die verplichtte tot een groot aantal technische en tekstuele wijzigingen in velerlei regelingen. De figuur 14 laat ook zien dat – anders dan in figuur 6 het geval was – het aantal gewijzigde artikelen in bestaande wetten in de afgelopen jaren continu hoger is geweest dan het aantal gewijzigde artikelen in ministeriële regelingen. Deze bevinding sluit goed aan bij de eerdere constatering dat wetten vooral worden gewijzigd en ministeriële regelingen eerder in hun geheel worden vervangen. Het aantal gewijzigde artikelen in bestaande wetten schommelt in de laatste negen jaar rond een gemiddelde van 1.875 artikelen per jaar, waarschijnlijk met een stijgende trend van gemiddeld 58 artikelen per jaar.²⁶ Per wet worden gemiddeld acht artikelen gewijzigd. Jaarlijks vinden gemiddeld 1.153 wijzigingen in AMvB-artikelen plaats, gemiddeld ongeveer

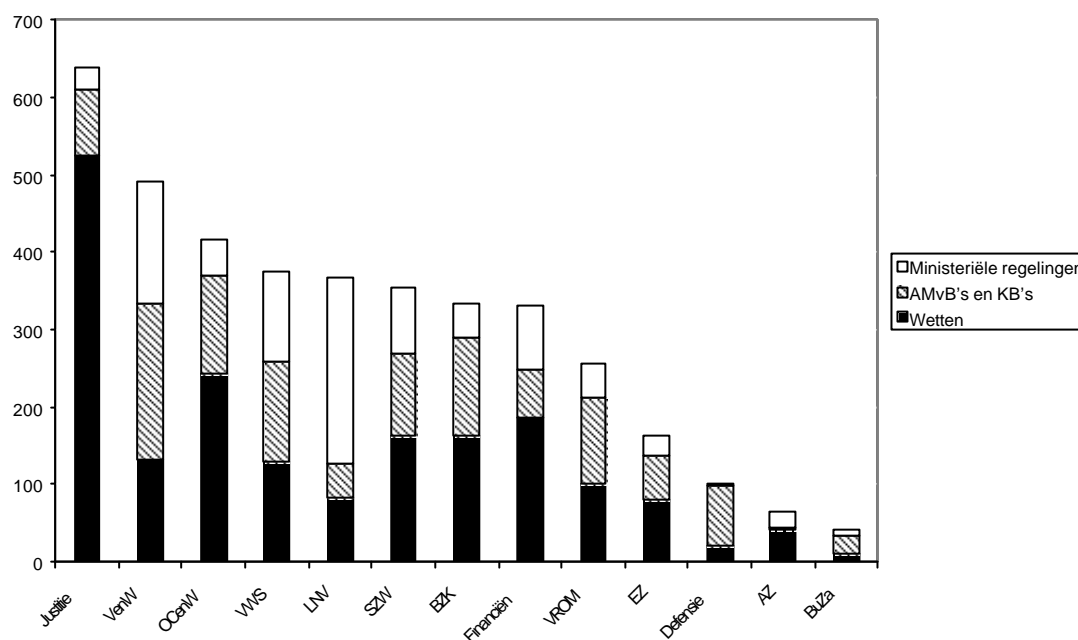
²⁶ Lineaire regressieanalyse: overschrijdingskans $p = 0,058$. Dit is bij een alfa van 0,05 nét niet significant.

vijf artikelen per gewijzigde AMvB. Ook het aantal wijzigingen in AMvB's stijgt, gemiddeld met 36 artikelen per jaar.²⁷

Ministeriële regelingen worden het minst frequent gewijzigd. Het aantal wijzigingen in ministeriële regelingen laat wel een stijging zien van gemiddeld 186 artikelen per jaar.²⁸ Het gemiddelde aantal artikelen lag in de afgelopen negen jaar op 906 per jaar, gemiddeld ongeveer 3,5 artikelen per gewijzigde ministeriële regeling.

Het aantal artikelen dat per jaar in bestaande regelingen wordt gewijzigd, kan worden uitgesplitst naar ministerie. Dit is in figuur 15 gedaan.

Figuur 15: Jaarproductie gewijzigde artikelen in bestaande regelingen per ministerie*



* Gemiddelde jaarproductie berekend over de periode 1995-2002.

In totaal worden er bijna 4.000 artikelen per jaar gewijzigd in bestaande regelingen, waarvan bijna de helft wetsartikelen zijn. Wanneer we kijken naar het aantal gewijzigde artikelen in bestaande regelingen, kunnen we constateren dat het ministerie van Justitie de meeste regelingen wijzigt, gevolgd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is op artikelniveau de kleinste regelwijziger, gevolgd door het ministerie van Algemene Zaken.

Hiervoor is gebleken dat ministeries die veel nieuwe, zelfstandige regelingen produceren ook veel bestaande regelingen wijzigen. Deze samenhang zien we ook terug als we een vergelijking maken tussen het aantal nieuwe en het aantal gewijzigde artikelen per ministerie. De samenhang tussen het aantal nieuwe artikelen en het aantal gewijzigde artikelen per ministerie is sterk ($r = 0,87$, $p < 0,01$). De ministeries die veel nieuwe artikelen in nieuwe zelfstandige regelingen produceren, wijzigen ook veel artikelen in de bestaande regelingen. In vergelijking met figuur 8 treedt er een aantal belangrijke verschuivingen op in de plaats van de ministeries. De ministeries van Justitie en Onderwijs wijzigen veel meer artikelen dan het aantal gewijzigde regelingen doet vermoeden. Het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit wijzigt weliswaar veel regelingen, maar gemeten in artikelen valt het aantal wijzigingen mee, in verhouding tot de overige ministeries.

²⁷ Lineaire regressieanalyse: overschrijdingskans $p = 0,045$. Dit is bij een alfa van 0,05 significant.

²⁸ Lineaire regressieanalyse: overschrijdingskans $p = 0,006$ bij weglating van het zeer afwijkende jaar 1984. Dit is bij een alfa van 0,05 significant.

4.3 De gemiddelde grootte van regelingen

Tabel 3 vat het gemiddelde aantal artikelen nog eens samen voor de nieuwe zelfstandige, de gewijzigde en de bestaande regelingen. Van de geldende AMvB's en ministeriële regelingen komt de grootte van de regeling overeen met die van de nieuwe zelfstandige regelingen. Wanneer we echter de gemiddelde grootte van de geldende wetten vergelijken met die van nieuwe zelfstandige wetten, blijkt dat de geldende wetten groter zijn dan de nieuwe zelfstandige wetten. Dit kan erop duiden dat wetten vaak het karakter van aanbouwwetten hebben. De bestaande wet wordt een aantal malen gewijzigd, waarbij steeds enkele elementen (artikelen of hoofdstukken) worden toegevoegd. Hoe ouder de wet, des te groter de kans dat er artikelen zijn toegevoegd. Gedurende zijn levens loop kan een wet steeds verder uitgroeien, totdat de wet als geheel wordt ingetrokken (en vaak ook weer wordt vervangen). Een AMvB of een ministeriële regeling daarentegen wordt niet zozeer uitgebouwd omdat deze regelingen voordat zij de kans hebben gekregen om uit te groeien, veelal in hun geheel worden vervangen door nieuwe regelingen.

Tabel 3: Gemiddeld aantal artikelen per regeling*

	Gemiddeld aantal artikelen in:		
	geldende regelingen	nieuwe zelfstandige regelingen	bestaande regelingen
Wetten	26	17	8
AMvB's en KB's	12	13	5
Ministeriële regelingen	7	8	3

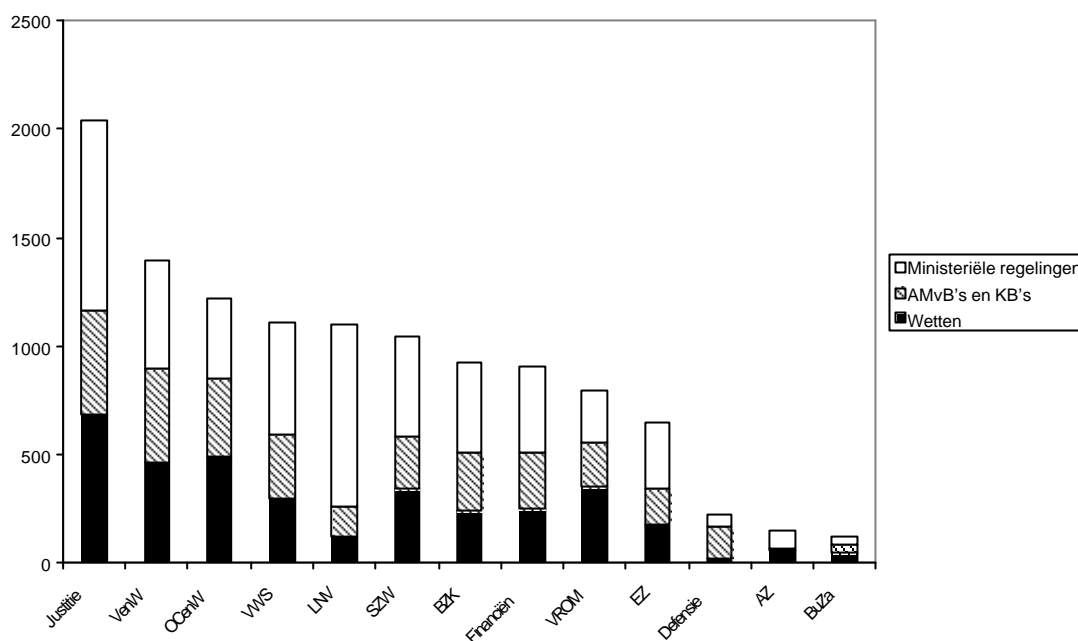
* Voor nieuwe regelingen en regelwijzigingen het gemiddelde aantal artikelen berekend over de periode 1995-2002. Voor de geldende regelingen is het regelingenbestand op 1 januari 2004 genomen.

4.4 De totale productie van artikelen

Wanneer we het aantal artikelen in nieuwe zelfstandige regelingen en de wijzigingen in bestaande regelingen optellen, krijgen we een beeld van de 'grootte' van het ministerie als regelproducent.²⁹ Dit wordt in figuur 16 weergegeven. We zien dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat de meeste artikelen produceert, gevolgd door het ministerie van Justitie. De ministeries van Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken zijn de hekkensluiters qua productie van artikelen. Het ministerie van Justitie wijzigt verreweg de meeste artikelen in wetten in formele zin.

²⁹ Reliability analyse: alpha = 0,80.

Figuur 16: Jaarproductie artikelen in bestaande en nieuwe zelfstandige regelingen per ministerie*



* Gemiddelde jaarproductie berekend over de periode 1995-2002.

Als wordt gekeken naar het aantal nieuwe zelfstandige of het aantal gewijzigde regelingen door de jaren heen, dan zien we een redelijk constant beeld naar voren komen, waarbij telkens dezelfde ministeries veel danwel weinig regelingen produceren. Zo is er ook een sterke correlatie tussen het aantal (gewijzigde of nieuwe zelfstandige) regelingen en het aantal artikelen in nieuwe zelfstandige of gewijzigde regelingen per ministerie ($r = 0,94$, $p < 0,01$). Deze samenhang is sterk, maar niet perfect (geen 100 procent). Wanneer we figuur 16 vergelijken met figuur 11, zien we toch een aantal verschuivingen optreden.

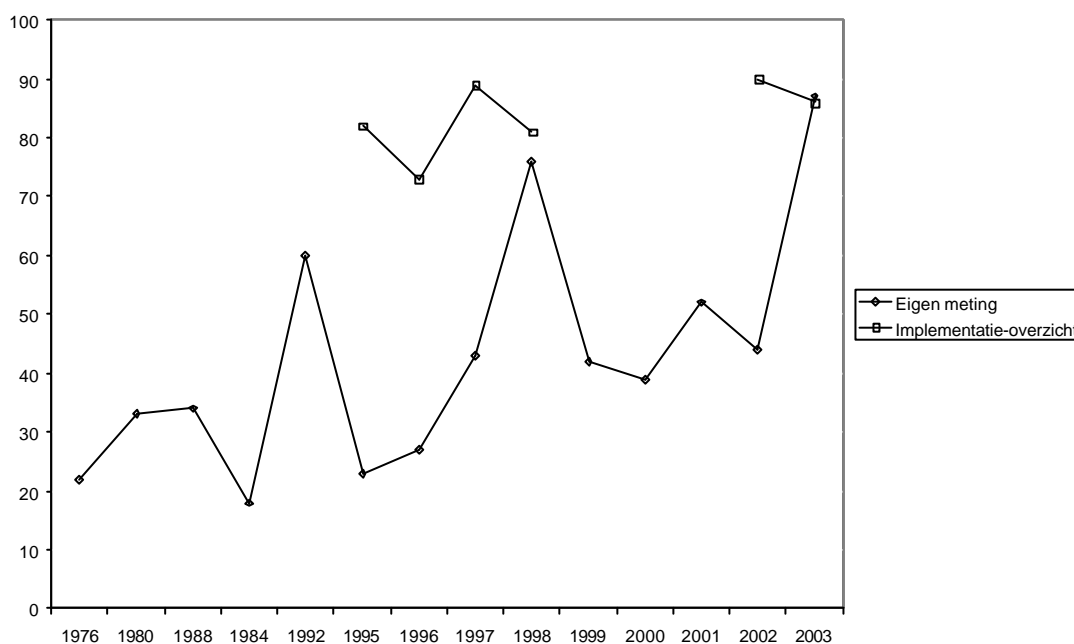
Er zijn drie ministeries die een groter dan gemiddeld aantal artikelen produceren. Dit zijn de ministeries van Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Volksgezondheid, Welzijn en Sport produceren in verhouding tot het aantal regelingen relatief weinig artikelen.

5 Regelproductie ter implementatie van EU-besluiten

De invloed van Europese richtlijnen op de nationale regelgeving is in kwantitatief opzicht beperkt.

Regelmatig wordt de EU als belangrijkste veroorzaker van de kwantitatieve toename van de nationale regelgeving aangewezen. Dit blijkt echter niet uit onze onderzoeksgegevens. In figuur 17 wordt een overzicht gegeven van het totale aantal implementatie-regelingen in de afgelopen jaren. Om dit overzicht samen te stellen zijn twee bronnen gebruikt. In de eerste plaats is gezocht in hoeveel regelingen in de considerans naar een Europese richtlijn is verwezen. Dit is in de steekproef en in de elektronisch ontsloten regelingen voor de jaren vanaf 1995 op een zelfde wijze gedaan. Deze eigen meting betreft het aantal malen dat in de considerans van (doorlopende teksten van) zelfstandige regelingen van de wet naar een Europese regeling is verwezen. De bestudering van de considerans geeft waarschijnlijk geen compleet beeld van de wijzigingen in het regelingenbestand die zijn ingegeven door de implementatie van Europese richtlijnen.

Figuur 17: Geïmplementeerde Europese richtlijnen per jaar



De tweede bron die kan worden aangesproken om een indicatie te krijgen van de doorwerking van Europa op onze nationale regelgeving, is het implementatieoverzicht dat het ministerie van Buitenlandse Zaken ieder kwartaal aan de Kamer presenteert.³⁰ In deze overzichten worden de Europese richtlijnen die nog moeten worden geïmplementeerd en die al geïmplementeerd zijn bijgehouden. De implementatieoverzichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken geven *niet* aan hoeveel regelingen als gevolg van de implementatie van Europese richtlijnen zijn gewijzigd, maar *hoeveel Europese richtlijnen zijn geïmplementeerd* (zie figuur 17).

Jaarlijks worden gemiddeld 84 Europese richtlijnen geïmplementeerd. Zoals uit de implementatieoverzichten blijkt kan dat zowel in nieuwe zelfstandige regelingen als in

³⁰ Voor de jaren 1999, 2000 en 2001 waren de implementatieoverzichten niet meer te achterhalen.

wijzigingen van bestaande regelingen gebeuren. Europese richtlijnen kunnen verder zowel in wetten, als in AMvB's en ministeriële regelingen worden geïmplementeerd. We hebben daarbij aangenomen dat iedere geïmplementeerde richtlijn leidt tot de wijziging van één nationale regeling.³¹ Het aldus verkregen aantal, dankzij de EU totstandgekomen, regelingen wordt gedeeld door het totale aantal nieuwe zelfstandige regelingen en regelwijzigingen dat jaarlijks in werking treedt (gemiddeld 1.499 regelingen). Het percentage geïmplementeerde Europese regelgeving ligt dan rond de zes procent van het totale aantal nieuwe zelfstandige en gewijzigde regelingen (wetten, AMvB's en ministeriële regelingen). Dit percentage komt redelijk overeen met de resultaten van ander onderzoek.

In het parlementaire jaar 2002-2003 is het percentage wetten dat in verband met de implementatie van een Europese regeling in het staatsblad wordt geplaatst 7,1 procent van het totale aantal nieuwe en gewijzigde wetten. Voor de overige regelingen komt dit percentage uit op 15,6 procent.³² Uit deze cijfers wordt duidelijk dat het leeuwendeel van de wijzigingen in onze regelgeving niet wordt veroorzaakt door het aantal Europese richtlijnen dat wordt geïmplementeerd.

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

³¹ Deze aanname hoeft niet op te gaan. Bij implementatie van een Europese richtlijn kunnen meerdere nationale regelingen worden gewijzigd. Ook kunnen meer Europese richtlijnen met een wijziging in één nationale regeling worden geïmplementeerd. Tot slot kan het ook voorkomen dat de bestaande regelingen al als voldoende implementatie van de nieuwe Europese regels aangemerkt kunnen worden, zodat in het geheel geen nationale (wijzigings)regelgeving is vereist.

³² Van den Toorn en Wierenga, 2003

6 Het vervallen van regelingen

De vervalsnelheid van wetten is duidelijk geringer dan die van AMvB's. De levensduur van een wet op het moment dat deze wordt ingetrokken, kan – uitgaande van de mediaan – worden geschat op 25 jaar. Een AMvB gaat ongeveer dertien jaar mee voordat deze wordt vervangen.

Van de wetten die in 1976 rechtskracht hebben gekregen, is nog ruim 80 procent geldig. Van de AMvB's uit dit jaar is dit nog maar de helft. Dit verschil wordt verklaard door de eerste tien jaar die een regeling bestaat. Bij AMvB's neemt het percentage vervallen regelingen in de eerste tien jaar exponentieel toe, bij wetten is er veeleer sprake van een lineair verval. Na tien jaar neemt het percentage vervallen regelingen voor zowel wetten als AMvB's lineair toe. De vervalsnelheid voor wetten en AMvB's is daarna gelijk.

6.1 De levensduur

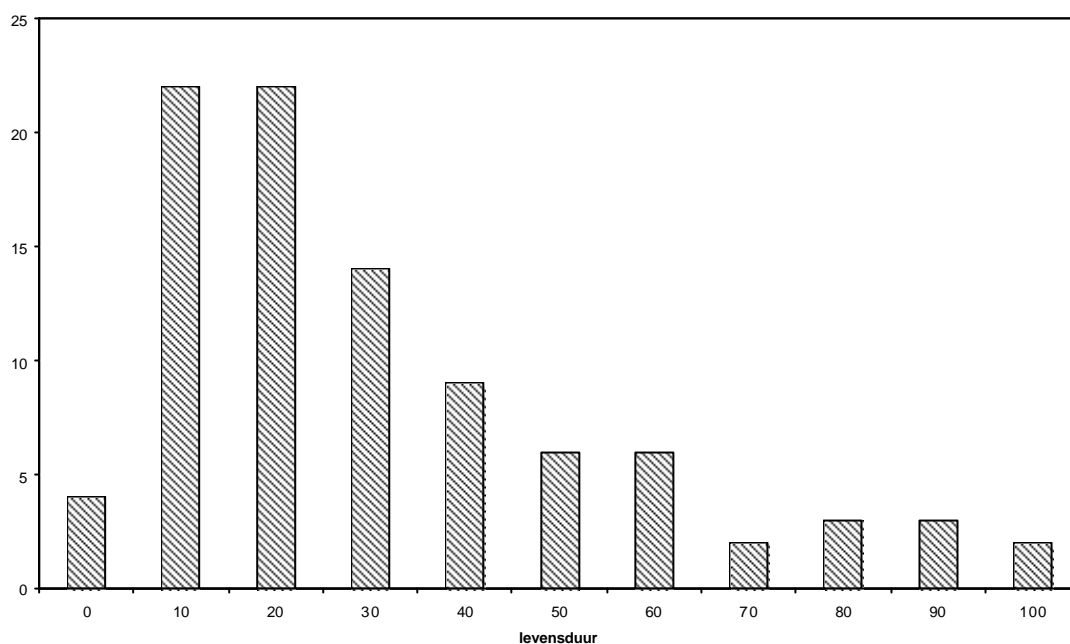
Nadat een regeling rechtskracht heeft gekregen en eventueel wijzigingen heeft ondergaan, belandt zij na korte of lange tijd in de laatste fase van haar werkzame bestaan. Wanneer een regeling na verloop van tijd – om wat voor reden dan ook – haar maatschappelijke nut verliest, vervalt zij. Dit kan gebeuren door middel van een afzonderlijke intrekkingregeling, door een intrekkingbepaling in een nieuwe zelfstandige regeling of in een wijzigingsregeling, dan wel door het automatisch vervallen als gevolg van een horizonbepaling in de regeling zelf. AMvB's en ministeriële regelingen kunnen bovendien vervallen doordat de bovenliggende regeling waar zij op gebaseerd zijn, is vervallen.

De snelheid waarmee regelingen vervallen is een belangrijke factor in de toe- of afname van de totale voorraad geldende regelingen. Daarom wordt in dit rapport tevens bepaald hoe hoog het tempo is waarmee regelingen vervallen en wat de gemiddelde levensduur van een regeling is.

Om de levensduur van een regeling te bepalen, moet er een inzicht bestaan in het moment waarop een regeling in werking treedt en het moment waarop de regeling vervalt. Dat betekent dat voor de bepaling van de levensduur kan worden uitgegaan van de regelingen die in de loop der jaren zijn vervallen. Van de geldende regelingen kan nog geen vervaldatum worden vastgesteld. Om de levensduur van de vervallen regelingen te bepalen, is gebruik gemaakt van een bestand van het ministerie van Justitie. In dit bestand zijn vanaf 1956 alle geldende en vervallen wetten en AMvB's opgenomen. Alle wetten en AMvB's die hun oorsprong voor die tijd hadden (vanaf 1813), zijn in het bestand opgenomen voorzover zij in 1956 nog rechtsgeldig waren.³³ Alle regelingen die voor 1956 zijn ingetrokken, zijn niet in het bestand opgenomen. Over de gemiddelde levensduur van wetten en AMvB's die voor 1956 in werking zijn getreden kunnen daarom geen betrouwbare uitspraken worden gedaan. Uit het genoemde bestand van vervallen regelingen is een steekproef getrokken. Voor deze steekproef is de levensduur van 100 vervallen wetten en 200 vervallen AMvB's bepaald. De wetten en AMvB's uit de steekproef zijn aselekt uit de kaartenbak getrokken.

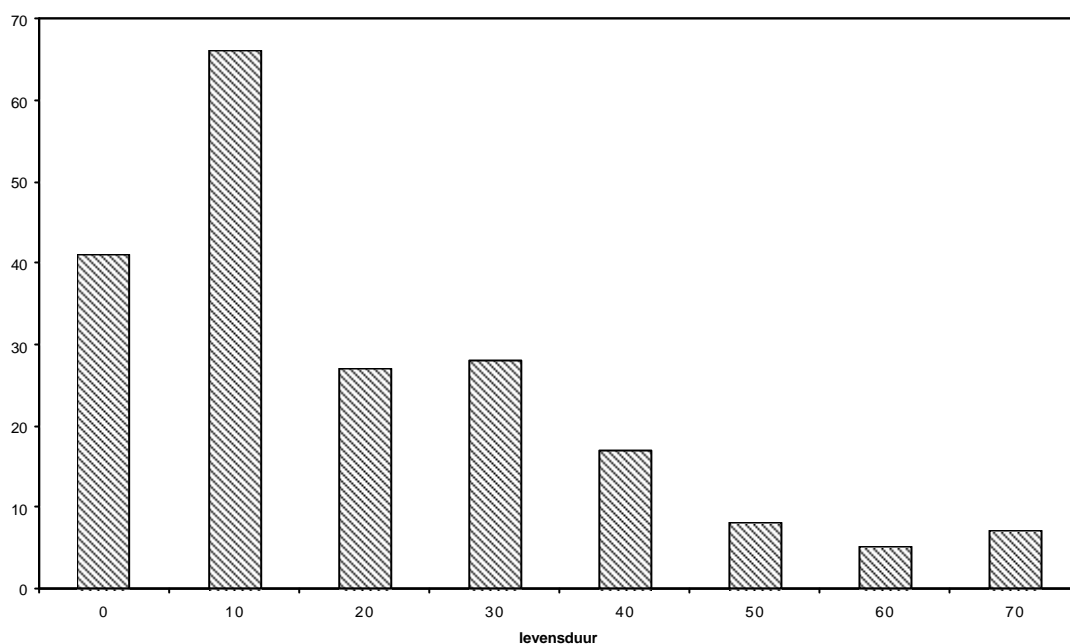
³³ Bij het opzetten van het wettenbestand in 1969 is gebruik gemaakt van het Van Stockum's naam- en zaakregister van wetten. Dit is een cumulatief bestand, dat verscheen vanaf 1913 tot 1956. Bij het opzetten van het wettenbestand van het ministerie van Justitie is (waarschijnlijk) volledig teruggewerkt naar 1956. Vanaf 1956 is het bestand derhalve compleet. Voor 1956 zijn alleen de geldende wetten en AMvB's opgenomen.

Figuur 18: Verdeling van de levensduur van vervallen wetten



Uit de steekproef blijkt dat de gemiddelde levensduur van de vervallen wetten (de voltooide levensduur) 40 jaar is, terwijl de gemiddelde voltooide levensduur van AMvB's 21 jaar is. Rond deze gemiddelden is er overigens sprake van een grote spreiding. In figuur 18 wordt van de vervallen wetten de verdeling van de voltooide levensduur getoond. Hieruit blijkt dat er tussen het tiende en het dertigste geldingsjaar relatief veel wetten worden ingetrokken. De steekproef geeft waarschijnlijk een overschatting van de oude wetten, omdat de wetten die voor 1956 zijn vervallen (de oude wetten met een relatief korte levensduur dus) niet in de steekproef zijn opgenomen. Deze betrekkelijk zeldzame 'uitbijters' leiden echter tot een forse verhoging van het rekenkundige gemiddelde. Een centrummaat die minder gevoelig is voor dergelijke 'uitbijters' en daardoor een beter beeld geeft van de levensduur van de vervallen regelingen is de mediaan. De mediane levensduur van vervallen wetten bedraagt 25 jaar.

Figuur 19: Verdeling van de levensduur van vervallen AMvB's



Een soortgelijke grafiek kan ook voor AMvB's worden gemaakt. Net als bij de wetten is er bij de AMvB's sprake van een rechtsscheve verdeling (zie figuur 19). De meeste AMvB's vervallen rond hun tiende levensjaar. Het zwaartepunt van de levensduur ligt daarmee een stuk verder naar links (is dus een stuk korter) dan bij die van de wetten. De mediaan van de levensduur van AMvB's is 13 jaar. Na het bereiken van het twintigste levensjaar wordt de kans dat deze taaie AMvB vervalt snel kleiner.

6.2 De jaarlijkse vervalsnelheid

In dit onderzoek is voor verschillende jaren bepaald hoeveel nieuwe zelfstandige regelingen rechtskracht hebben gekregen. Voor wetten en AMvB's is tevens bepaald hoeveel van deze regelingen uit een bepaald jaar inmiddels (in maart 2004) zijn vervallen. Dit zegt iets over de snelheid waarmee regelingen vervallen als functie van hun leeftijd. In figuur 20 wordt het aantal wetten dat is vervallen, uitgedrukt als een percentage van het aantal nieuwe zelfstandige wetten dat in verschillende jaren rechtskracht heeft gekregen.³⁴

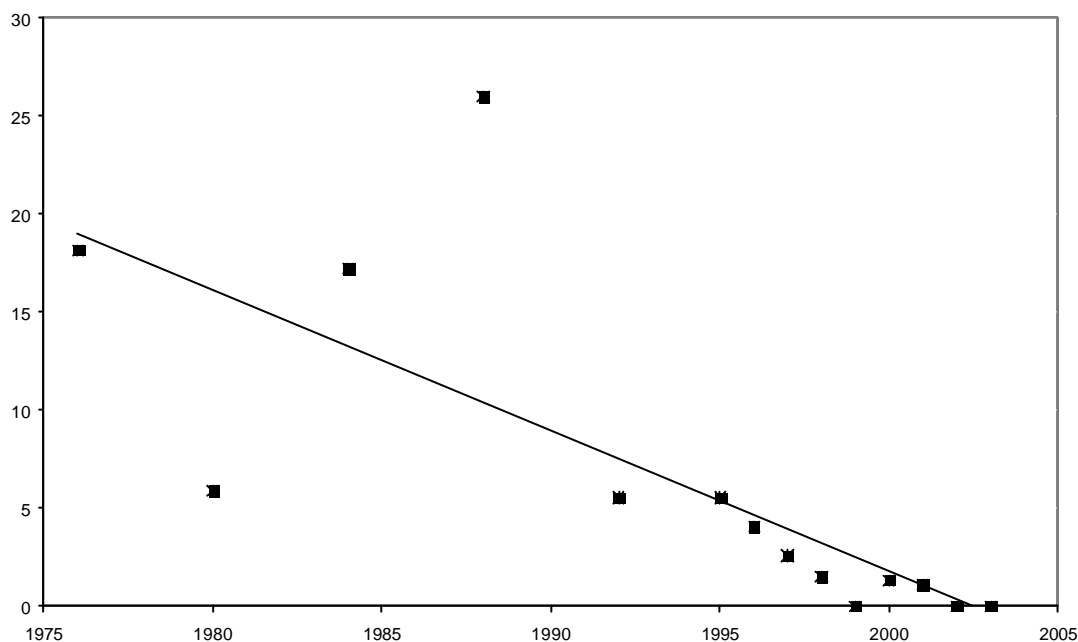
Van de wetten die recent rechtskracht hebben gekregen, is - zoals te verwachten valt - nog slechts een zeer klein deel vervallen. Naarmate het langer geleden is dat een wet rechtskracht heeft gekregen, neemt de kans dat deze is vervallen toe. Van de wetten die in 1976 rechtskracht hebben gekregen, is in 2004 een kleine twintig procent vervallen. De regressielijn in de figuur 20 geeft een lineaire beschrijving van deze waarnemingen. Doordat er een grote spreiding rondom de regressielijn is waar te nemen, is het niet goed mogelijk om nauwkeurige uitspraken te doen.

Dat ruim 80 procent van de wetten uit de jaargang 1976 nog steeds rechtskracht heeft, duidt op een mediane levensduur die langer is dan de 25 jaar die in de vorige paragraaf voor de ingetrokken wetten werd berekend. Wanneer het lineaire model ook voor de voorgaande jaren zou kloppen, zou van de wetten uit het jaar 1932 precies de helft vervallen zijn. Wetten zouden - in deze benadering - dan een mediane levensduur van 72 jaar hebben. Deze uitkomst is niet te vergelijken met de mediane levensduur van wetten die in paragraaf 6.1 is gepresenteerd. Dat betrof de mediaan van de levensduur van alle wetten *die al zijn*

³⁴ Het aantal wetten uit een bepaald jaar dat in maart 2004 is ingetrokken, is gedeeld door het aantal nieuwe wetten dat in dat jaar rechtskracht heeft gekregen, maal 100.

ingetrokken. In de mediaan die in figuur 20 is bepaald, is de (theoretische) vervalsnelheid van zowel alle *ingetrokken als de nog niet-ingetrokken wetten* meegewogen. Door deze speculatieve trendextrapolatie komt de mediaan in deze tweede benadering een stuk hoger uit. Of de aldus geschatte mediane levensduur van 72 jaar nog enige connectie heeft met de werkelijkheid valt op dit moment moeilijk te zeggen. Een en ander draait om de vraag of het lineaire model een goede afbeelding verschaft van het werkelijke verval van wetten. Het baseren van conclusies over de mediane levensduur van wetten op een extrapolatie van een regressielijn is riskant omdat zo buiten het bereik van het model wordt getreden.

Figuur 20: Aantal vervallen wetten als percentage van het aantal nieuwe zelfstandige wetten per jaar*



* De regressierechte is geschat op basis van de volgende formule: $y = -0.7142x + 1430.3$.

Deze grafiek kan ook voor AMvB's worden geconstrueerd. Doordat er jaarlijks beduidend meer nieuwe zelfstandige AMvB's worden geproduceerd en ook aanmerkelijk meer AMvB's vervallen dan wetten, zijn de geschatte regressoren stabiel en is een meer nauwkeurige analyse mogelijk.

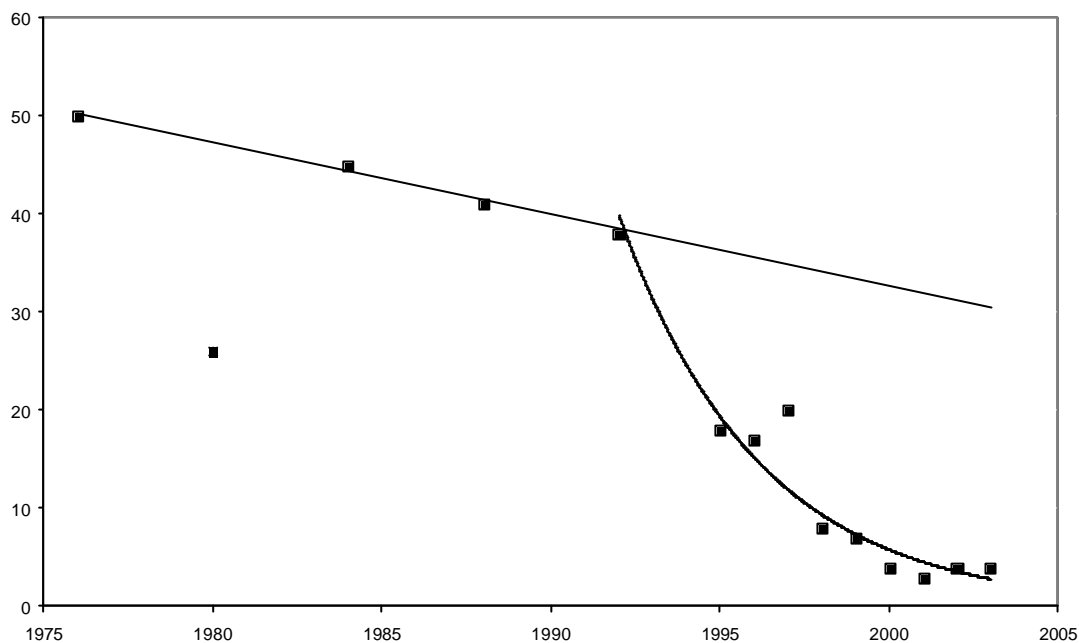
In figuur 21 zien we dat jonge AMvB's slechts zelden worden ingetrokken. Dit is goed te verklaren, omdat een AMvB direct na invoering nog niet zal zijn ingehaald door ontwikkelingen in de maatschappij. Anders dan bij de oudere wetten, neemt bij de iets oudere AMvB's het percentage dat is vervallen aanvankelijk *exponentieel* toe. Vanaf een ouderdom van ongeveer 10 jaar (ongeveer 40 procent van de AMvB's is dan al vervallen) wordt de toename van het percentage ingetrokken AMvB's echter plotseling kleiner. Vanaf dit moment geeft een lineair model een betere indicatie van het percentage vervallen AMvB's.³⁵ In het lineaire deel van figuur 21 is de richtingscoëfficiënt voor AMvB's -0,7. Deze richtingscoëfficiënt is ongeveer gelijk aan die van het lineaire model van het percentage vervallen wetten.³⁶ Dit betekent dat nadat een AMvB de leeftijd van tien jaar heeft bereikt, de kans dat deze vervalt gelijk is aan de kans dat een wet vervalt. Mogelijk is er sprake van een

³⁵ In dit lineaire deel is het afwijkende jaar 1980 weggelaten. We zien dat het percentage AMvB's uit 1980 dat is ingetrokken opmerkelijk klein is. De oorzaak hiervan is onbekend.

³⁶ Doordat er van relatieve getallen wordt uitgegaan wil dit niet zeggen dat het absolute aantal jaarlijks ingetrokken AMvB's gelijk is aan dat van wetten. Omdat er veel minder wetten rechtskracht krijgen dan AMvB's, is het absolute aantal ingetrokken AMvB's beduidend hoger dan het absolute aantal ingetrokken wetten.

'evolutionair proces'. Van de AMvB's die ongeveer tien jaar oud zijn, zijn de AMvB's met een zekere 'eeuwigheidswaarde' overgebleven. Deze 'beproefde' AMvB's die de tand des tijds hebben doorstaan, hebben een grote kans ook de daaropvolgende jaren te overleven.

Figuur 21: Aantal vervallen AMvB's als percentage van aantal nieuwe zelfstandige AMvB's per jaar*



* De regressierechte wordt geschat met de volgende formule: $y = -0.7321x + 1496.9$.

Uit figuur 21 blijkt verder dat van de AMvB's die in 1976 inwerking zijn getreden de helft is vervallen. Dit aantal ingetrokken AMvB's is beduidend groter dan het aandeel vervallen wetten, waarvan slechts een kleine twintig procent na 28 jaar was vervallen. De korte levensduur van een AMvB wordt in het bijzonder veroorzaakt door de eerste tien jaar van zijn bestaan. Daarna is de kans op verval van een AMvB ongeveer gelijk aan die van een wet.

7 Conclusies

Terugdringing van regeldruk is al enige tijd een belangrijk voorwerp van discussie. De toename van de regeldruk zou onder andere worden veroorzaakt door een continue groei van het aantal wetten en overige regelingen. Hoe de nationale regelgeving zich sinds 1975 heeft ontwikkeld, is echter nog niet systematisch onderzocht. Daarom is in het onderhavige onderzoek geïnventariseerd of het aantal regelingen vanaf 1975 is toegenomen. Daarbij is gekeken naar wetten, AMvB's en KB's en ministeriële regelingen. Naast de productie van nieuwe zelfstandige regelingen, is onderzocht hoe vaak regelingen worden gewijzigd. Een veelgenoemde oorzaak van de groei van het aantal regelingen is de implementatie van het aantal Europese richtlijnen in Nederlandse regelgeving. In dit onderzoek wordt een antwoord gezocht op deze vragen.

De vraag hoeveel *nieuwe zelfstandige* wetten, ministeriële regelingen en AMvB's er sinds 1975 op nationaal niveau tot stand zijn gekomen wordt beantwoord. Wanneer naar nieuwe zelfstandige regelingen wordt gekeken, vertoont de productie van wetten en AMvB's in de loop van de jaren weliswaar grote schommelingen, maar geen groei. Jaarlijks krijgen gemiddeld 86 nieuwe zelfstandige wetten en 128 nieuwe zelfstandige AMvB's rechtskracht. Het aantal nieuwe zelfstandige ministeriële regelingen dat jaarlijks wordt geproduceerd neemt mogelijk toe.

De schommelingen in de regelproductie hangen onder andere samen met het kabinetsjaar. Het lijkt erop dat de wetgevingsproductie gedurende een kabinetsperiode toeneemt, om bij het aantreden van een nieuw kabinet weer te dalen. Maar er zijn ook ontwikkelingen die deze vierjarige cyclus doorkruisen. In het jaar 1985-1990, ten tijde van het tweede kabinet-Lubbers, was er sprake van een geringere regelproductie dan in de daarvoorafgaande jaren. In de daaropvolgende kabinetten is de wetgevingsproductie weer naar het oude niveau gestegen. In het tweede kabinet-Kok lag de wetgevingsproductie weer wat lager, en het eerste kabinet-Balkenende heeft bijzonder weinig wetten geproduceerd. De politieke cyclus is niet van toepassing op de jaarlijkse productie van ministeriële regelingen omdat deze totstandkomen zonder inmenging van kabinet en Kamer.

In de jaarlijkse productie van nieuwe zelfstandige regelingen zijn er grote verschillen tussen de ministeries waar te nemen. De ministeries van Verkeer en Waterstaat en Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit zijn de naar aantal bezien grootste producenten van regelingen. De bulk van de regelingen die deze ministeries produceren bestaan uit ministeriële regelingen. De grootste producent van wetten is het ministerie van Justitie.

Hoeveel wetten, AMvB's en ministeriële regelingen er jaarlijks worden *gewijzigd* is een volgende vraag. Het aantal gewijzigde regelingen schommelt van jaar tot jaar, mogelijk stijgt het aantal regelwijzigingen licht, doch overtuigende aanwijzingen hiervoor zijn niet gevonden. Er zijn grote verschillen tussen de ministeries voor wat betreft hun regelproductie. Ministeries die veel regels produceren doen dat vooral door een groot aantal ministeriële regelingen op te stellen. Ministeries die veel nieuwe zelfstandige regelingen produceren, wijzigen ook veel regelingen.

In het verlengde hiervan rijst de vraag wat de gemiddelde wijzigingsfrequentie van wetten, ministeriële regelingen en AMvB's is. Gemiddeld worden wetten eens in de vijf jaar (0,19 maal per jaar) gewijzigd, terwijl AMvB's gemiddeld eens in de veertien jaar (0,07 maal per jaar) worden gewijzigd. Zware regelingen (wetten) worden relatief vaak gewijzigd, terwijl lichte regelingen (ministeriële regelingen) eerder volledig worden vervangen.

Een van de redenen die vaak wordt genoemd om regelingen te vernieuwen of te wijzigen is dat veel richtlijnen moeten worden geïmplementeerd. Een vraag die zich dan meteen opdringt is hoe groot de invloed van deze Europese richtlijnen in kwantitatieve zin is. Uit het onderzoek blijkt dat de implementatie van Europese richtlijnen kwantitatief een beperkte invloed heeft op de groei van het aantal regelingen. Het is echter niet goed gelukt om de doorwerking van Europese richtlijnen op regelingen nauwkeurig vast te stellen, maar uit de

implementatieoverzichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken kan worden afgeleid dat hooguit zeven procent van de productie van wetten dient ter implementatie van Europese richtlijnen en dat dit percentage bij de overige regelingen uitkomt op hooguit vijftien procent. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat er nog een aantal andere Europese factoren in het spel zijn die aanleiding geven tot regelgeving of regeldruk, die niet in dit onderzoek zijn opgenomen, waardoor de invloed van Europa mogelijk iets groter is dan hier wordt gesuggereerd³⁷. De kwantitatieve relatie tussen Europese regelgeving en onze nationale regelgeving is een onderwerp dat zeker een nadere bestudering verdient.

De productie van regelingen kan worden uitgedrukt in het aantal artikelen. Gemiddeld heeft een rechtsgeldige wet een grootte van 26, een AMvB 12,5 en een ministeriële regeling 7 artikelen. Wetten hebben in vergelijking met de overige regelingen een lange levensduur en worden relatief frequent gewijzigd. Uit de gegevens blijkt verder dat veel wetten een aanbouwkarakter hebben. Bij een wetswijziging worden gemiddeld meer artikelen toegevoegd dan ingetrokken, wat tot gevolg heeft dat wetswijzigingen leiden tot een verdere vergroting van de omvang van de gewijzigde wet. Dit blijkt onder andere uit het feit dat nieuwe zelfstandige wetten (17 artikelen) gemiddeld beduidend kleiner zijn dan de reeds bestaande wetten (26 artikelen). Dit opvallende verschil wordt niet gevonden bij AMvB's en ministeriële regelingen. Deze regelingen worden minder frequent gewijzigd, en veeleer volledig vervangen.

Regelingen treden in werking, worden gewijzigd en vervallen uiteindelijk. Het vervallen van regelingen kan optreden doordat regelingen worden ingetrokken, maar ook doordat regelingen worden vervangen of van rechtswege vervallen. Het is een vraag hoe snel dit intrekken van regelingen plaatsvindt. Als de vervalsnelheid kleiner is dan de productie van nieuwe zelfstandige regelingen, zal het aantal geldende regelingen toenemen. Wanneer een schatting van de voltooide levensduur van een regeling moet worden gemaakt komen we voor wetten uit op een leeftijd van 25 jaar en voor AMvB's op een leeftijd van 13 jaar (mediaan). Het vervallen van wetten is een proces dat in principe lineair verloopt. Ieder jaar vervalt gemiddeld ongeveer 0,7 procent van het oorspronkelijke aantal wetten uit een bepaald jaar. Bij AMvB's is het verval in de eerste jaren klein, waarna een exponentiële groei van de vervalsnelheid plaatsvindt. Wanneer na circa tien jaar ongeveer 40 procent van de AMvB's is vervallen, treedt een lineair verval op. Net als bij de wetten vervalt dan ongeveer 0,7 procent per jaar van het totale aantal AMvB's uit een bepaald jaar.

Dat er in de *productie* van nieuwe wetten en AMvB's geen groei optreedt, wil overigens niet zeggen dat het regelbestand niet groter wordt. Doordat het tempo waarin regelingen vervallen niet erg hoog is, terwijl er jaarlijks wel gemiddeld 86 nieuwe zelfstandige wetten en 128 nieuwe zelfstandige AMvB's aan het regelingenbestand worden toegevoegd, is duidelijk geworden dat de voorraad geldende regelingen van jaar tot jaar stijgt. De vraag is daarom hoe de ontwikkeling van de voorraad geldende regelingen eruit ziet. De regelproductie en het vervallen van regelingen zijn al jaren uit evenwicht. Hierdoor heeft het aantal rechtsgeldige wetten sinds 1980 een groei doorgemaakt van 1.100 naar 1.800. Dit is een groei van ruim 2,5 procent per jaar. Ook zijn er aanwijzingen dat er een groei van het aantal geldende AMvB's optreedt. Dat kan zeker ook worden gesteld voor de voorraad geldende ministeriële regelingen.

³⁷ Te denken valt aan bijvoorbeeld aan EG-verordeningen met rechtstreekse werking, implementatie-regelgeving door anderen dan de Rijksoverheid (PBO's, ZBO's) en de doorwerking van primair EU-recht in nationale regelgeving.

8 Aanbevelingen voor de opzet van een permanente monitor

8.1 Een monitor voor regeldruk?

Eén van de doelstellingen van dit onderzoek is om na te gaan of het mogelijk is een permanente monitor op te zetten waarmee de toe- of afname van het aantal regelingen in Nederland in de toekomst kan worden gevolgd. Een voorvraag die dan moet worden beantwoord is met welk doel deze monitor zou moeten worden opgezet. Is het de bedoeling om iets te zeggen over de regelgevingskwaliteit? Is het in kaart brengen van de regeldruk de belangrijkste doelstelling? Of moet er meer bekend worden over de productie en de capaciteit van verschillende ministeries?

In dit onderzoek is er vanuit gegaan dat de gepercipieerde regeldruk³⁸ het belangrijkste argument heeft gevormd om het aantal regelingen te gaan tellen. De achterliggende gedachte is dat het aantal regelingen in Nederland op één of andere manier samenhangt met de regeldruk. Daarbij moet bedacht worden dat regeldruk niet hetzelfde is als het aantal regelingen. De perceptie van de regeldruk varieert niet alleen met het aantal regelingen, maar ook met de aard en de kwaliteit van deze regelingen. Regelingen met informatie- of rapportageverplichtingen leveren bijvoorbeeld een relatief grote bijdrage aan de regeldruk. Datzelfde geldt voor regelingen die een strijdigheid kunnen opleveren met andere regelingen. Maar ook regelingen die voortdurend worden gewijzigd, kunnen de perceptie van regeldruk doen toenemen. Verder is het bijvoorbeeld denkbaar dat meerdere, op afzonderlijke bedrijfstakken toegespitste 'maatwerk'-regelingen over een bepaald onderwerp, minder regeldruk genereren dan één algemene en noodzakelijkerwijze minder specifieke regeling over datzelfde onderwerp. Om de ontwikkeling van regeldruk te meten, vormt de toe- of afname van administratieve lasten waarschijnlijk een betere indicatie dan de absolute aantallen regelingen.

Echter, om de ontwikkeling van de regeldruk te kunnen begrijpen, moeten alle oorzaken in kaart worden gebracht. Het aantal regelingen is één van de oorzaken van het ontstaan van regeldruk. Hoewel het aantal regelingen zeker niet één op één kan worden doorvertaald naar de grootte van de regeldruk, is het wel een belangrijke indicator. Monitoring van het aantal regelingen zou vanuit dat oogpunt zeker zinvol kunnen zijn.

Tegenover deze 'baten' van monitoring staan kosten. Het aantal regelingen is door de goed toegankelijke en complete elektronische databanken voor toekomstige jaren betrekkelijk eenvoudig te tellen. Hierdoor zullen de kosten van een dergelijke monitor gering zijn.

Wanneer tegen zeer geringe kosten één van de hoofdoorzaken van het ontstaan van regeldruk in de gaten kan worden gehouden, dan moet dat zeker niet worden nagekaten.

Wanneer de productie van regelingen wordt gemonitord, dient continu in de gaten te worden gehouden dat de aantallen regelingen niet hetzelfde is als regeldruk. De gegevens moeten daarom voorzichtig worden geïnterpreteerd. Men dient ook terughoudend te zijn met het formuleren van doelstellingen om de regeldruk te verminderen op basis van kengetallen uit de monitor, bijvoorbeeld in de trant van het terugdringen van het aantal regelingen (de kwantitatieve target-benadering). Voorkomen moet worden dat terugdringing van bijvoorbeeld het aantal regelingen tot ongewenste verschuivingen gaat leiden, zoals grotere regelingen, complexere artikelen, alternatieve regels (convenanten, contracten, codes, etc) of het ontstaan van een minder overzichtelijke structuur van (veelal lagere) regelingen.

Kortom, het monitoren van de kwantitatieve ontwikkeling van regelingen is een goede zaak, maar er moet worden voorkomen dat aan de aantallen sec een absolute betekenis wordt toegekend.

³⁸ Regeldruk zou in dit verband kunnen worden gedefinieerd als de last die rechtssubjecten ondervinden als gevolg van regelgeving en die voortkomt uit a. de noodzaak om kennis te hebben van de relevante regels en b. om deze regels na te leven.

8.2 Criteria voor een monitor

Wanneer men ervoor kiest een monitor op te zetten, dan biedt dit onderzoek aanknopingspunten. In dit onderzoek is een aantal indicatoren ontwikkeld die voor de opzet van een monitor kunnen worden gebruikt. Maar voordat hierop wordt ingegaan, wordt eerst een aantal criteria gegeven waaraan deze indicatoren zouden moeten voldoen:

- de indicator dient een betrouwbare aanwijzing te geven voor de regelproductie, de afname van regelingen of de ontwikkeling van het aantal geldende regelingen in een bepaald jaar;
- de indicator moet valide zijn;
- de indicator moet gemakkelijk uitsplitsbaar zijn naar kenmerken als ministerie, type regeling en jaar van inwerkingtreding/intrekking;
- de indicator dient te kunnen worden gerelateerd aan andere volgens de theorie mogelijk veroorzakende kenmerken die voor dezelfde onderzoekseenheid beschikbaar zijn. Door een relatie te leggen met mogelijke oorzaken kan de werkelijke oorzaak van een groei aan regelingen beter worden achterhaald;
- de indicator moet eenvoudig te interpreteren zijn;
- de indicator dient een zekere continuïteit te bezitten. Dit betekent dat de indicator ieder jaar te produceren moeten zijn, zodat in de loop van de tijd een ononderbroken getallenreeks ontstaat;
- de indicator moet eenvoudig – idealiter zonder extra handwerk zoals steekproeven en literatuuronderzoek – uit de bestaande geautomatiseerde bronnen opvraagbaar te zijn.³⁹

8.3 Welke indicatoren?

De meest eenvoudige, betrouwbare en valide indicator voor de totale regelproductie is het *aantal nieuwe zelfstandige regelingen* en het *aantal gewijzigde regelingen*. De regelproductie kan met behulp van deze indicator eenvoudig worden uitgesplitst naar het soort regeling. De nieuwe zelfstandige en gewijzigde regelingen kunnen worden uitgesplitst naar de verschillende ministeries. Dit laatste is zeer aanbevelenswaardig omdat daardoor de redenen van een tijdelijk verhoogde regelproductie van een ministerie eenvoudig kunnen worden achterhaald (denk bijvoorbeeld aan de toename van regelgeving bij de uitbraak van grootschalige dierziekten).

Naast het aantal nieuwe zelfstandige en gewijzigde regelingen moet inzicht bestaan in het aantal regelingen dat jaarlijks is *vervallen*. In een evenwichtssituatie is dit aantal gelijk aan het aantal nieuwe zelfstandige regelingen. Mogelijk moet voor het aantal vervallen regelingen een aparte zoekleutel in het basiswettenbestand worden ontwikkeld.

Het *aantal regelingen dat op een bepaald moment rechtskracht heeft* dient te worden bepaald. Dit zou gelijk moeten zijn aan het aantal regelingen dat rechtskracht heeft in het voorafgaande jaar, plus het aantal nieuwe zelfstandige regelingen, minus het aantal vervallen regelingen. Uit een vergelijking van het aantal regelingen dat rechtskracht heeft van meerdere jaren kan de *netto groei* (of krimp) van het aantal regelingen worden afgeleid. Dit is de meest aansprekende indicator voor de (toename van) regeldruk die op basis van de tellingen kan worden gegeven. Het aantal geldende regelingen kan worden uitgesplitst naar het verantwoordelijke ministerie.

De regelproductie en regeldruk kunnen worden uitgedrukt in het aantal regelingen, maar ook in het *aantal artikelen*. Het berekenen van het aantal artikelen kan interessante achtergrondinformatie opleveren (zoals het aantal artikelen per nieuwe zelfstandige regeling, het aantal gewijzigde artikelen in bestaande regelingen en dergelijke). Het aantal nieuwe

³⁹ Eventueel door de beheerder van de elektronische dataset of via een speciaal voor dit doel ontwikkelde zoekmachine.

zelfstandige of gewijzigde artikelen per ministerie en per soort regeling hangt sterk samen met het aantal nieuwe zelfstandige of gewijzigde regelingen (r is ongeveer 0,9). Hierdoor levert het bepalen van het aantal artikelen nauwelijks extra informatie op over de regelproductie en de groei van het aantal regelingen. Met het reguliere zoekscherm van 'wetten.nl' is vooral het berekenen van het aantal gewijzigde artikelen een intensieve zaak. Daarom wordt geadviseerd om alleen het aantal artikelen te berekenen wanneer beschikt kan worden over software die hiervoor een goede zoekopdracht kan geven, die in het bijzonder het aantal gewijzigde artikelen in bestaande regelgeving op een snelle manier kan bepalen. Is deze software niet voorhanden, dan kunnen de indicatoren uitgedrukt in het aantal regelingen als een betrouwbare indicator voor regeldruk en regelproductie dienen. Van het bepalen van het aantal artikelen kan dan worden afgezien.

De productie en wijziging van regelingen ter implementatie van Europese richtlijnen blijkt beperkt te zijn. Toch is nog niet geheel duidelijk geworden of de gevonden waarden voor het aantal gewijzigde regelingen als gevolg van implementatie van Europese richtlijnen en die van het aantal geïmplementeerde regelingen valide zijn. Het aantal regelingen dat wordt gewijzigd of nieuw wordt aangenomen door toedoen van Europese regelingen zou daarom uitvoeriger dienen te worden onderzocht. Een categorie regelingen die in dit onderzoek buiten beschouwing is gelaten, zijn de verordeningen van de EU die burgers rechtstreeks binden. Bij een nadere bestudering van de invloed van Europa op onze nationale regelingen dient ook expliciet te worden gekeken naar rechtstreeks doorwerkende verordeningen.

Omdat de zoekmachine van 'wetten.nl' het meest geschikt is voor de bepaling van de gezochte indicatoren, wordt aanbevolen van dit databestand gebruik te maken. De operationele definities (protocollen) van de hierboven gegeven indicatoren zijn weergegeven in bijlage 3.

De monitor levert alleen bruikbare informatie wanneer zij gedurende vele jaren consequent wordt doorgezet. Tijdreeksanalyses vergen continuïteit. Het is aan te bevelen het beheer over de monitor aan de functie van een medewerker toe te voegen. Alleen wanneer een medewerker een concrete verantwoordelijkheid over het beheer van de monitor heeft, zal de monitor een permanent karakter krijgen. Aanbevolen wordt de ontwikkeling in de regelproductie per kwartaal te rapporteren. Wanneer geen indicatoren op artikelniveau hoeven te worden geconstrueerd, kan voor het bijwerken van de monitor en de rapportage gerekend worden op een belasting van ongeveer één halve maand per kwartaal.

Summary

Every rule counts

Laws, Cabinet regulations and ministerial rules in the Netherlands

This report gives a survey of the production of legal regulations. The new laws from Parliament, the new regulations from the Cabinet and the new rules from the ministries are counted. By looking at the yearly growth of these new regulations the report also gives an overview of the total stock of current regulations. In following this total stock of regulations over the years (1976-2003), the report offers a picture of the general legal development in the Netherlands.

To count the amount of regulations that has been enacted since 1995 an electronic database – www.wetten.nl – was used. This online database is supported by the Staatsuitgeverij (the governmental publishing house for official documents) and can be consulted freely. To gather the data for the period from 1975 till 1995, the printed volumes of the Bulletin of Acts and Orders and of the Government Gazette were consulted.

Over the years a strong fluctuation in the yearly production of national regulations can be observed, but the structural trend (1975-2004) is not climbing. On average, every year 86 new laws are enacted. On average, the Cabinet yearly decides on 128 new regulations. The ministries nowadays enact more than 600 new rules. The yearly number of new ministerial rules is rising.

The fluctuation in the yearly number of laws and Cabinet regulations correlates with the four year period between national elections. In the first year the legislative output is relatively low. During the four years the yearly output increases and drops steeply after the elections. This political cycle applies to the production of laws (by Parliament) and regulations (by Cabinet), but not to the production of rules by the ministries. These ministerial rules are enacted without the support by Parliament or Cabinet.

On average an existing law is changed every five years. An existing Cabinet regulation is changed every fourteen years. Important regulations (laws) are more often amended than regulations of a lower standing (like ministerial rules).

The report observes a steady growth in the stock of current regulations. At most only fifteen percent of this growth can be accounted for by the implementation of directives from the European Union. In the Netherlands sometimes the impression prevails that more than half the growth in regulation can be attributed to the expansion of the EU. This impression however is not supported by the data.

On average a law counts 26 articles. A Cabinet regulation has on average 12 articles. A ministerial rule counts on average 7 articles. In comparison to the other forms of regulation laws have a relative long life cycle. During their lives laws are relatively often amended and extended. Sometimes the body of a law is developed as a tower of building blocks. When a law is changed, it will get more articles than it loses. The process of changing the existing laws leads also to expanding the size of the average law. Recently enacted laws count on average 17 articles. The average law in the stock of existing laws counts on average 26 articles. Cabinet regulations and ministerial rules are less frequently changed and are often completely replaced.

The dissolution of an existing regulation can take two forms. In most cases the existing regulation is replaced by a new regulation. In the other situation the existing regulation is revoked. The average life span of a law is estimated at 25 years and for Cabinet regulations at 13 years. The revoking and replacing of laws is a relatively linear process: every year a constant percentage of laws expires. The same applies to the expiration of Cabinet regulations.

The yearly production of new regulations is larger than the yearly amount of expirations. So the stock of current regulations keeps on growing. In the parliamentary year 1980 there were 1,100 valid laws and in the year 2003 this number has increased to 1,800. Each year an increasing number of rules is changed. The growing stock as well as the continuous change of rules causes disturbance among officials and citizens.

Literatuurlijst

Barendrecht, M.

Administratieve lasten van wetten; relevantere informatie tegen lagere kosten
NJB, jrg. 79, nr. 7, 2004, p. 321

Brenninkmeijer, A.

Regeldruk
NJB, jrg. 79, nr. 2, 2004, p. 57

Donker van Heel, P.A., F. van Zutphen, C.P.A. Zoon

Regeldruk voor OCW-instellingen; een onderzoek in de sectoren PO, BVE, OWB, WO en Podiumkunsten
Rotterdam, ECORYS-NEI, 2004

EIM

Monitor administratieve lasten bedrijven
Zoetermeer, EIM/Onderzoek voor bedrijven en beleid, 2002

Overhoff, R.W., L.J. Molenaar

De regel beslist; een beschouwing over regelgeving met behulp van beslissingstabellen
's-Gravenhage, Sdu, 1991

Toorn, M. van den, P. Wierenga

Het parlementaire jaar in wetten en regels
's-Gravenhage, Sdu, 2003

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

De toekomst van de Nationale Rechtstaat
's-Gravenhage, Sdu, 2002