

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 gebruikgemaakt 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 gebruikgemaakt 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. Ten slotte 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 aanbouwkarakter. 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.

