

Samenvatting

Deregulering en wetgevingskwaliteitsbeleid

De Nederlandse overheid voert sinds de jaren tachtig een beleid dat is gericht op het verminderen van de regeldruk. Aanvankelijk was er vooral aandacht voor het versterken van de aanbodzijde van de economie, later kwam meer nadruk te liggen op wetgevingskwaliteit. Ondanks deze inspanningen is het regelbestand in Nederland de afgelopen dertig jaar met zo'n 2% per jaar gegroeid. Aan die groei leek de afgelopen jaren een eind te zijn gekomen, maar over 2008 was de productie van wetten weer terug op het oude niveau. De Nederlandse aandacht voor het groeiende aantal regels en de problemen die het bedrijfsleven heeft met de (administratieve) lasten zijn geen unieke verschijnselen, want veel Europese landen kampen met vergelijkbare problemen. In veel landen zien we parallellen met het Nederlandse beleid. In de jaren tachtig was er in veel landen – onder invloed van de opkomst van de monetaristische economische ideologie en het new public management – veel aandacht voor dereguleren en het wegnemen van barrières voor de vrije markt. In een later stadium zijn veel landen een integraal beleid gaan voeren en zijn ze zich tevens gaan richten op versterking van de wetgevingskwaliteit. Het Europese *Better Regulation*-beleid en de aandacht van de OECD voor 'regulatory reform' hebben de aandacht voor wetgevingskwaliteit en de institutionele inbedding daarvan versterkt. De vraag is op welke manier het Nederlandse beleid en de productie van wetten zich verhoudt tot die in andere Europese landen. Het is de vraag of, en zo ja hoe, het andere landen lukt om de regelproductie en de administratieve lasten naar beneden om te buigen.

Het doel van het onderzoek is te kijken naar de manier waarop wetgevingskwaliteitsbeleid doorwerkt op de regeldruk. Met regeldruk wordt zowel de kwantitatieve regeldruk (aantallen wetten) als de feitelijke regeldruk (in dit onderzoek geoperationaliseerd als administratieve lasten) bedoeld. Daarbij richt het onderzoek zich op de werkzaamheid van ex ante beoordelings-toetsen als *Regulatory Impact Assessment* (RIA), alsmede op verklaringen in de institutionele inrichting van het wetgevingsproces. Tevens is een beoordeling gemaakt van de werkzaamheid van ex post instrumenten, zoals het periodiek doorlichten van het bestaande wettenbestand. Voor een goede vergelijking was het nodig om per land inzicht te krijgen in de regelhiërarchie, zodat kon worden beoordeeld of er verschuivingen in regelproductie zouden plaatsvinden. Het bovenstaande heeft tot de volgende onderzoeksvraag geleid, die is uitgesplitst in een zevental deelvragen:

Wat zijn de (institutionele) mogelijkheden voor het beperken van de aanwas van nieuwe regelgeving, zodat de dalende trend die zich ten aanzien daarvan sinds enkele jaren voordoet, kan worden bestendigd of uitgebouwd en een bijdrage kan worden geleverd aan de vermindering van de regeldruk?

- 1 Hoe is de hiërarchie van jaarlijks tot stand gebrachte regelgeving in een viertal Europese landen met een met Nederland vergelijkbare context en aanpak van problemen?
- 2 Welke reflectieve stappen zijn in de totstandkomingsprocedures voor regelgeving ingebouwd in de bovengenoemde vier Europese landen?
- 3 Leiden deze reflectieve stappen in de totstandkomingsprocedures tot intrekking van het voorstel tot regelgeving of tot wijziging in de inhoud of de hiërarchische status van de tot stand gekomen regelgeving?
- 4 Welk instrumenteel dereguleringsbeleid wordt er in de vier Europese landen gevoerd?
- 5 Leidt instrumenteel dereguleringsbeleid tot een wijziging in de inhoud en de hiërarchische status of tot intrekking van bestaande of tot stand te komen regelgeving?
- 6 Welke trend is in de periode 1995-2008 waarneembaar ten aanzien van de regelproductie en het verval van regels en welke oorzaak is daarvoor aan te wijzen?
- 7 Welke inzichten biedt de rechtsvergelijkende studie ten aanzien van de mogelijkheden op het gebied van deregulering (kwantitatief) en vermindering van regeldruk (kwalitatief) in Nederland?

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen. In de eerste fase heeft de selectie van te onderzoeken landen plaatsgevonden. Er is aan de hand van publicaties van de OECD gezocht naar acht landen die een goed wetgevingskwaliteitsbeleid hebben. In deze acht landen is een quickscan uitgevoerd waarin de landen zijn gescoord op het voorkomen van een aantal instrumenten en voorzieningen. In samenspraak met de begeleidingscommissie is een keuze van vier 'koplopers' gemaakt, te weten het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Finland en Oostenrijk. Deze landen zijn doorgestroomd naar de tweede fase van het onderzoek. In de tweede fase is het wetgevingskwaliteitsbeleid in ieder land uitvoeriger beschreven. Er is systematisch geïnventariseerd hoe de wetgevingsprocedure in elkaar steekt, hoe de regelhiërarchie is, welke beleidsinstrumenten worden toegepast en op welke manier instituties daarbij een rol spelen. Tevens is achterhaald hoe hoog de kwantitatieve regelproductie over de periode tussen 1995-2007 was. In de derde fase van het onderzoek is met het oog op het verklaren van eventuele trends in de regelproductie getracht om algemene tendensen en verschillen tussen de onderzochte landen te vinden. In deze fase vond de feitelijke analyse op de landenbeschrijvingen plaats.

Bevindingen

Tijdens departementale voorbereiding vinden veel onderzoeken plaats. In de wetgevingsprocedure van de onderzochte landen moeten grofweg dezelfde reflectieve stappen worden doorlopen. De volgende ex ante instrumenten zullen nader worden uitgewerkt:

- 1 limitering van de wetgevingscapaciteit;
- 2 *Regulatory Impact Assessment* (RIA);
- 3 consultatie.

Naast deze ex ante instrumenten bespreken wij ook nog een tweetal ex post instrumenten, te weten:

- 4 verschillende vormen van het intrekken van regels;
- 5 administratieve lastenbeleid.

Limitering van de wetgevingscapaciteit

Alle formele wetten worden in het Verenigd Koninkrijk geconcipieerd door de *Office of the Parliamentary Counsel* (OPC). De capaciteit van de OPC om wetgeving op te stellen is schaars. Eens per jaar dienen alle ministeries een programma in met de formele wetten die zij in het betreffende jaar willen doorvoeren. Er zijn afspraken dat de totale wettenproductie niet groter mag zijn dan een bepaald maximum. Vervolgens wordt een programma opgesteld met afspraken welke wetten in het betreffende jaar in het parlement zullen worden gebracht. De procedure heeft tot gevolg dat jaarlijks een gelimiteerd aantal formele wetten in de planning kan worden opgenomen. Of dit systeem leidt tot een verschuiving naar een grotere productie van secundaire regelgeving in het Verenigd Koninkrijk is niet bekend.

Regulatory Impact Assessment

In alle onderzochte landen is een vorm van RIA (de facto) verplicht en is deze verplichting uitgewerkt in één of meer RIA-handleiding(en). Een RIA is in theorie een instrument dat – mits het goed wordt toegepast – de potentie heeft om de wetgevingskwaliteit te verbeteren en mogelijk zelfs de productie van wetten te beperken. Deze functies komen tot op heden nog weinig uit de verf. De RIA's kampen in alle onderzochte landen met de volgende kwaliteitsproblemen:

- 1 ze worden zelden op het juiste moment uitgevoerd;
- 2 er worden niet vaak alternatieve instrumenten afgewogen;
- 3 het kwantificeren van gevolgen gebeurt te weinig;
- 4 er is een sterke bias naar (bedrijfs)economische gevolgen;
- 5 de doelmatigheid van RIA's (in de zin van regelvermindering en kwaliteitsverbetering) is wetenschappelijk nog onbewezen.

Beleidsnotities benadrukken weliswaar alternatievenafweging en kwantificering van gevolgen, maar beide aspecten komen in de praktijk nog maar moeizaam van de grond. Alternatievenafweging vindt weinig plaats omdat de timing van de RIA lastig is. Wordt de RIA te vroeg gemaakt, dan is hij onvoldoende informatief; is de RIA te laat, dan staan de instrumenten al vast. In het Verenigd Koninkrijk worden RIA's daarom gefaseerd uitgevoerd. Stapsgewijs wordt steeds meer nieuwe informatie toegevoegd en wordt de vorm van de regeling steeds verder ingevuld. RIA wordt zo de schriftelijke weerslag van een proces en geen opzichzelfstaand document.

Voor een goede kwantificering van gevolgen, bijvoorbeeld het toekennen van een monetaire waarde aan 'zachte belangen' zijn nog weinig methoden ontwikkeld. De kostenkant (bijvoorbeeld de administratieve lasten en de nalevingskosten) is nog betrekkelijk eenvoudig te monetariseren. Bij de batenkant, die meestal uit de zachte sociale gevolgen bestaat, is die monetarisering lastiger. Een gevolg is dat in veel RIA's de nadruk komt te liggen op de kostenkant van de voorgenomen regeling.

Het lijkt er voorts op dat RIA minder goed toepasbaar is in landen met een onderhandelingsfase in het wetgevingsproces. In Zweden vinden onderhandelingen tussen ministeries plaats, en in Oostenrijk met de sociale partners. Indien RIA *voor* de onderhandelingen wordt uitgevoerd, staan nog te veel zaken open over de invulling van de regeling en is de RIA onvoldoende gericht. Wanneer de RIA *na* de onderhandelingen wordt uitgevoerd, liggen de onderhandelingsresultaten vast en vindt geen heroverweging van de alternatieven plaats. In beide landen wordt daarom gezocht naar flexibeler RIA-methodieken.

Consultatie

De openheid van consultatie varieert. In neocorporatistische culturen zoals Oostenrijk en Finland is consultatie voorbehouden aan georganiseerde belangengroepen. Met name de sociale partners hebben een bevoorrechte positie. In liberalere landen als het Verenigd Koninkrijk en Zweden staat consultatie open voor iedereen.

In veel landen, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, wordt consultatie nauwelijks centraal gestuurd. In het Verenigd Koninkrijk is het consultatiebeleid relatief stevig verankerd. Het Verenigd Koninkrijk heeft een handleiding vastgesteld en binnen de ministeries is een consultatiecoördinator aanwezig. In Nederland is de beleidsmatige verankering van consultatie in het wetgevingsproces zwak. Dat blijkt uit het volgende:

- 1 er is in veel gevallen geen consultatieverplichting;
- 2 wie wordt uitgenodigd is niet vastgelegd;
- 3 er is geen methodologische uitwerking in bijvoorbeeld een handleiding;
- 4 er is geen orgaan dat de consultatie inhoudelijk ondersteunt of controleert.

Een proef in Nederland met internetconsultatie biedt slechts een oplossing voor het tweede probleem.

Intrekken van wetten

Het ex post beleid bestaat gedeeltelijk uit het kappen van dor hout. Van meer fundamentele aard is het wegnemen van de last die burgers en bedrijven van wetgeving ervaren. Vrijwel ieder onderzocht land heeft hiervoor programma's opgesteld. In alle landen behalve Finland zijn mechanismen om het wettenbestand door te nemen op overbodige of belastende regelgeving. Dat kan op een aantal manieren gebeuren:

- 1 Onderzoek en intrekking door een speciale permanente 'Law Commission', zoals in het Verenigd Koninkrijk. Deze *Law Commission* is in kwantitatief opzicht niet erg doeltreffend.
- 2 Via veegacties. Aan ministeries wordt de opdracht gegeven om hun wettenbestand door te nemen en overbodige of uitgewerkte regelgeving in te trekken. Dit gebeurt in alle onderzochte landen behalve Finland. Om intrekking of wijziging van regelgeving te vereenvoudigen bestaat in het Verenigd Koninkrijk een specifiek instrument (de *Regulatory Reform Order*) waarmee wijziging van primaire wetten snel en zonder tussenkomst van het parlement mogelijk is. Veegacties zijn effectief voor wat betreft het intrekken van uitgewerkte en overbodig geworden regelgeving. Met name in Nederland en Oostenrijk is het gelukt om veel overbodige regelingen in te trekken. Omdat het merendeel van deze regelgeving is uitgewerkt, leiden deze intrekkingen nauwelijks tot vermindering van de administratieve lasten.
- 3 Continue doorlichting via een wettelijke verplichting. In Oostenrijk is wettelijk vastgelegd dat een ministerie bij iedere wijziging van een wet moet beoordelen of de volledige wet (of onderdelen daarvan) ingetrokken kunnen worden. Deze wettelijke verplichting blijkt in de praktijk niet het gewenste effect te hebben omdat de ministeries hieraan te weinig prioriteit geven.
- 4 Via een guillotine-achtige benadering, waarin wordt bepaald dat alle regelgeving van vóór een bepaalde datum (zoals in Oostenrijk) of die niet door uitvoeringsorganisaties is aangemeld (zoals in Zweden) wordt ingetrokken. Guillotineregelingen hebben alleen een tijdelijk effect. Zodra de intrekkingronde achter de rug is, groeit het regelbestand weer normaal.

- 5 Via consultatie van burgers. In Oostenrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk kunnen burgers via een internetsite aangeven welke regelgeving onnodig, belastend of strijdig is. In Zweden heeft het bedrijfsleven dergelijke ideeën aan kunnen leveren in speciale consultatieronden. In Nederland is gebleken dat het door burgers en bedrijven laten aangeven van strijdige of overbodige regelgeving vooral resultaten oplevert voor wat betreft de *uitleg* van de regels, en dat er weinig concrete voorbeelden van strijdige regels worden genoemd. In Zweden is via consultatie wel een groot aantal potentiële vereenvoudigingen aangeleverd door het bedrijfsleven. Dit beleid moet echter nog worden geëvalueerd en het is daarom nog te vroeg om te kunnen vaststellen of dit beleid doelmatig is geweest.

Administratieve lastenbeleid

Inmiddels hebben alle onderzochte landen een administratieve lastenbeleid ontwikkeld en hebben ze zichzelf ten doel gesteld om vóór 2010 of 2012 (dit varieert per land) 25% administratieve lastenreductie te realiseren. Alleen Nederland richt zich ook op lastenverlichting voor burgers, de overige landen betrekken daarin alleen bedrijven (en het Verenigd Koninkrijk ook de derde sector). Om de ontwikkeling van de administratieve lasten te monitoren hanteren alle onderzochte landen inmiddels het Standaardkostenmodel. In het terugdringen van de administratieve lasten van regelgeving hebben vooral Nederland en het Verenigd Koninkrijk successen geboekt. Zweden heeft hiermee meer moeite. Dit wordt geweten aan de lange wetgevingsprocedures in Zweden, die soms wel drie jaar kunnen duren. Hierdoor werken beleidswijzigingen langzaam door.

Slotbeschouwing

Het vinden van de belangrijkste ‘remmen’ in het systeem is om twee redenen lastig gebleken. In de eerste plaats blijkt dat er in de regelproductie van de onderzochte landen geen plotselinge trendbreuken zijn waar te nemen. Regelproductie schommelt doorgaans rond een gemiddelde en laat geen abrupte veranderingen zien. Een enkele keer is er een stijging of daling van de productie, maar veelal vindt die geleidelijk plaats en is die al ingezet vóór 1995. In de tweede plaats is het zeer lastig om eventuele veranderingen toe te schrijven aan de verschillen tussen instituties of de gevolgen van het beleid in de onderscheiden landen. Anderzijds kan evenmin worden gezegd dat als de regelproductie constant blijft, er geen effect is.

Het leggen van causale relaties is op basis van de voorhanden zijnde gegevens in de meeste gevallen niet mogelijk. In een enkel geval kon wel een

relatie aannemelijk worden gemaakt. In andere gevallen werd een duidelijke relatie verwacht, maar was er geen wetenschappelijk bewijs. Deze worden hieronder besproken:

- 1 Het delegeren van taken aan lagere overheden of lidstaten, zoals dat in de federale staten gebeurt, heeft het effect dat er op rijks- of federaal niveau minder wetgeving ontstaat. Lage productiecijfers op federaal niveau geven waarschijnlijk een vertekend beeld omdat er een lastenverschuiving plaatsvindt naar de deelstaten.
- 2 Het limiteren van de capaciteit om regelgeving op te stellen lijkt in het Verenigd Koninkrijk goed te werken. Mogelijk komen de normen die anders in een wet zouden worden gevat nu echter in secundaire regelgeving. Dit kan op basis van onze gegevens echter niet bewezen worden. Een strikte planning van wetgeving zou kunnen werken als daarin ook de gedelegeerde wetgeving wordt betrokken.
- 3 *Regulatory Impact Assessment* is een veelbelovend instrument, maar is (nog) niet aan te merken als een echte rem op de regelproductie. De RIA's kampen in alle landen met vergelijkbare kwaliteitsproblemen. Wetgevingsambtenaren zien RIA nog te vaak als een administratieve verplichting en zij voeren het te vaak in een te laat stadium uit. Daardoor speelt de RIA een bescheiden rol in de instrumentenafweging.
- 4 Analysemethoden voor RIA zijn nog onvoldoende ontwikkeld. Weliswaar wordt in beleidsdocumenten vaak nadruk gelegd op het kwantificeren van gevolgen, maar worden hier weinig tot geen methoden voor aangereikt.
- 5 De administratieve lastentoets werkt goed in Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Enerzijds zien we dat er een betrekkelijk heldere en eenvoudige methode ontwikkeld is om de administratieve lasten te kwantificeren. Anderzijds zien we dat in Nederland en het Verenigd Koninkrijk een waakhond is opgezet die toezicht houdt op de uitvoering van de administratieve lastentoets of deze toets zelf uitvoert. In Zweden ontbrak deze waakhond tot voor kort en daar is het administratieve lastenbeleid minder succesvol.
- 6 Consultatie blijkt geen instrument te zijn dat geschikt is om slechte wetgeving te voorkomen. Consultatie leidt zelden tot het intrekken van wetsvoorstellen, maar aangenomen moet worden dat het vooral leidt tot wetstechnische wijzigingen.
- 7 Het parlement van de onderzochte landen stemt niet vaak tegen wetsvoorstellen ingediend door de regering. Ook de senaat (indien aanwezig) is in kwantitatief opzicht een te verwaarlozen speler in het tegenhouden van ongewenste regelgeving.

Het lijkt er niet op dat de onderzochte *ex ante* wetgevingskwaliteitsinstrumenten in staat zijn de kwantitatieve regeldruk te beteugelen. Er wordt gewikt, er wordt gewogen en vervolgens wordt er toch wetgegeven. Met het (*ex post*) intrekken van uitgewerkte wetgeving realiseren enkele

landen in kwantitatief opzicht soms goede resultaten, maar deze operaties hebben weinig gevolgen op de feitelijke regeldruk. Waarmee in enkele landen successen worden geboekt, in het bijzonder in Nederland en het Verenigd Koninkrijk, is het reduceren van de administratieve lasten. Dit gebeurt met zowel aandacht voor het wetgevingsproces als het intrekken en vereenvoudigen van bestaande regels.