

SPRAAKVERWARRING OVER BETERE REGELGEVING

Inbreng Wim Voermans Rondtafelgesprek commissie EU-zaken Tweede
Kamer 'Betere regelgeving' 28 oktober 2015

Tweede Kamer Commissie EU zaken: rondetafelgesprek Betere regelgeving

Wim Voermans, hoogleraar staats- en bestuursrecht, Universiteit Leiden



Universiteit Leiden

I.

I. Klachten over regels: waarover hebben we het?

Er is iets dat het weer en regelgeving delen: de klachten er over zijn eeuwig en oneindig. Daar zal het nieuwe regelgevingsbeleid van de Europese Unie niets aan kunnen veranderen. Dat betekent nog niet dat je aan of met die klachten niets zou moeten doen. De aard en kwaliteit van Europese regelgeving ligt al bijna drie decennia serieus onder vuur. Na aarzelende eerste stappen wordt er vanaf ongeveer 2005 serieus werk gemaakt van een alomvattend beter regelgeven-beleid in de EU.

Er zijn verschillende fasen, wellicht beter 'lagen' te onderscheiden in de EU-aanpak van regelgevingsproblemen. In een eerste slag wordt getracht – al vanaf 1992 – de *regeltechnische kwaliteit* (laag 1) van EU-regels te verbeteren. Daarbij gaat het o.a. (maar niet alleen) om verbetering van de redactionele kwaliteit, maar ook om de onderlinge afstemming en uitvoerbaarheid van regels. Nederland heeft bij het agenderen en oplossen daarvan een belangrijke rol gespeeld.¹ Na het rapport van de Molitor group (een kring van wijzen afkomstig uit het bedrijfsleven) worden er vanaf midden jaren pogingen gedaan om de bestaande regelingsvoorraad van de EU te *verminderen en te vereenvoudigen* (laag 2).² Dat gebeurde in projecten waarbij de regels werden doorgelicht, maar ook via technische maatregelen die er toe strekten het volume van de regelingsvoorraad terug te dringen (codificatie en consolidatie bijvoorbeeld³). In een derde laag van het EU-beter regelgeven beleid wordt gepoogd de (voornamelijk administratieve) *lasten van regels te beperken* (voornamelijk voor bedrijven) en de effecten van regels - voor op het terrein van verbetering van het concurrentievermogen en werkgelegenheid - te maximaliseren (laag 3).⁴ Als gevolg

¹ Na een beperkte en bescheiden analyse in het Sunderland rapport uit 1992 en de Edinburgh resolutie ('*On the Quality of drafting Community Legislation*') PbEG 1993, C 166, p. 1 van de Raad volgde er een eerste beleidsstappen van de Commissie (5 toetsingscriteria die voortaan zouden worden gebruikt) Commissie communicatie COM (1993) 361 def. In het rapport Koopmans, dat werd geschreven in aanloop naar 'Amsterdam' worden de kwaliteitsproblemen van Europese regels – met name ook weer de regelingstechnische – aan de kaak gesteld (Cie-Koopmans, *The Quality of EC Legislation*, The Hague 1995. Dat leidt, via Declaratie 37 van het Verdrag Amsterdam, uiteindelijk tot het Interinstitutionele akkoord 1998 '*On common guidelines for the quality of drafting of Community legislation* (PbEG 1999 C 73/1) – 22 December 1998. Een aanpak die vanaf 2003 leidde tot een Interinstitutioneel akkoord "Beter wetgeven" tot stand, waarin Raad, Europees Parlement en Commissie (PbEU 2003, C 321) zich committeren tot een gezamenlijke inspanning om EU-regels beter te maken.

² Dat begint met projecten zoals SLIM-groups en Best - business effect test en krijgt als onderdeel van het EU-regelgevingsbeleid zijn beslag in het Better Law Making plan van de Commissie dat vanaf 2002 – op basis van analyses en conclusies uit het Mandelkernrapport (2001), wordt uitgevoerd. Commission Communication & Action Plan *Simplifying and improving the regulatory environment* COM (2001) 527 final & COM (2002) 278 final. Deze aanpak kende verschillende vereenvoudigingsprojecten tot aan 2011 en loopt tot op de dag van vandaag – als onderdeel van het EU beter regelgeven beleid - nog steeds door.

³ Zie ook Interinstitutioneel akkoord van 20 december 1994 voor een *versnelde werkmethode voor de officiële codificatie van wetteksten*, PbEG 1996, C 102. (Helaas weinig gebruikt).

⁴ Ingezet met de communicaties Better Regulation: Commission Communication, *Better regulation for growth and jobs* EU SEC (2005) 175, *A Strategic Review of Better Regulation in the EU*, COM (2006) 689 en ook met hier doorloop in het beleid van vandaag. Impact assessment werd vast onderdeel van het proces van EU-wetgeving. In het Interinstitutionele akkoord Beter wetgeven uit 2003. Er kwam een duidelijke beoordelingsmethode (SKM) een planningscyclus (Roadmaps en een werkplan) een procedure en een Impact Assessment Board. Dat

van dit beleid zijn er het afgelopen decennium ook lasten-doorlichtingen van voorgenomen regels geweest (ook van voorstellen) en worden voorgenomen regels op nut en noodzaak (subsidiariteit c.a.) en hun mogelijke effecten (impact assessment) beoordeeld. Daarbij is werk gemaakt van een standaard methodiek voor de beoordeling van lasten en effecten van regels (standaard-kostenmodel), alsook een vaste procedure voor het omgaan met impact assessments. Ook is er een Impact Assessment Board in het leven geroepen in de boezem van de Commissie (die per 2015 zal worden omgezet naar de Regulatory Scrutiny Board. In een vierde laag van het regelgevingskwaliteitsbeleid is de *uitvoerbaarheid* van EU-regels de kern van zorg en aanpak (laag 4). Na een analyse over de toepassing en uitvoering van de Europese regels en de vele kwetsbaarheden die dat blootlegde, wordt vanaf 2007 getracht om de uitvoering en handhaving van EU-regels door autoriteiten in de lidstaten en EU-autoriteiten (de Commissie, maar ook via de inzet van Europese agentschappen) te verbeteren, of in de woorden van de Commissie 'slim' te regelen.⁵

Een laatste element – en ook laag – van de beter regelgevingsaanpak van de EU betreft pogingen om de *legitimiteit* van Europese regels te verbeteren (laag 5). Zo is bijvoorbeeld het consulteren van EU burgers een speerpunt van het beter regelgevenbeleid geworden,⁶ maar zijn er ook mogelijkheden tot burgerinitiatieven gekomen en kunnen de nationale parlementen zich eenvoudiger dan voordien laten horen (via gele en oranje kaarten bijvoorbeeld).

De vraag naar de effectiviteit van de aanpak zoals die tot nu toe in het beter regelgeven beleid van de Unie, dat nu (mei 2015) door de Commissie een nieuwe impuls wordt gegeven op basis van het al in 2013 ingezette REFIT-programma,⁷ wordt uitgevoerd, is heel lastig te beantwoorden. Ten eerste vormen de EU-regels maar één van de onderdelen van het EU-beleid en de doelen die daarmee worden nagestreefd. Welk aandeel het verbeteren van regels in macro-economische groei of vergroting van de werkgelegenheid inneemt is notoir moeilijk te berekenen. Niet alleen is het moeilijk te berekenen, het effect van regelgevingsbeleid over de jaren heen wordt ook nauwelijks gemeten. Zonder dat we nu precies weten of betere-regelgevenbeleid werkt, stapelen we steeds de maatregelen. Het lijkt er op dat Beter-regelgevingsbeleid in Nederland, de EU, naast werkelijke te berekenen effecten (zoals de vermindering van directe lasten voor bedrijfsvoering) ook belangrijke

niet alleen: er werd ook meer werk gemaakt van het systematische 'screenen' van de regelingsvoorraad en het evalueren van EU-regels.

⁵ Zie de Communicatie van de Commissie, *A Europe of results – Applying Community law*, (COM (2007) 502). Voortbouwend hierop bracht de Commissie in 2010 de mededeling inzake 'slimme regelgeving' (COM (2010) 543) uit.

⁶ Zie o.a. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/consultation_en.htm#_issue en de Mededeling van de Commissie, *Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog* – Zie bijvoorbeeld het voorstel 'algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie', COM/2002/704 def.

⁷ Zie de Commissie Communicatie, *Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps*, COM(2013) 685 final.

zwaan-kleef-aan-effecten hebben (veel Westerse landen kopiëren elkaars beleid) en ook nogal eens als formules en –mechanismen worden gebruikt om niet in de grond onderzochte klachten over regels te bezweren.

De kern van mijn inbreng is dat als de EU (meer bepaald de Europese Commissie) via een integrale aanpak zoals voorgestaan in de nieuwe aanpak voor betere EU-regelgeving van de Commissie (REFIT+), er eerst een goede analyse plaats moet vinden van de klachten (dat is nog iets anders dan problemen) die er over EU-regelgeving bestaan. Klachten geven inzicht in verwachtingspatronen en de contexten van regelgevingsproblemen. Je zult daar eerst meer over moeten weten om problemen gericht en dus effectief aan te kunnen pakken.

II. Zes groepen klachten over EU-regels

Er zijn verschillende analyses gemaakt door de jaren heen van de problemen waar EU-regels en EU-regelgeving mee kampen. Zonder belangrijke rapporten als die van de Commissie Koopmans, de Molitor-groep, of het Mandelkernrapport te kort te willen doen, de problemen en klachten over EU-regels werden vanuit een perspectief bekeken: de EU-wetgever als centrale, de boodschap uitzendende, instelling. Het EU-wetgevingsproces wordt er voornamelijk gezien als een eendimensionaal proces van voorbereiden, vaststellen (door EU instellingen) en uitvoeren en handhaven (door de lidstaten). Minder aandacht was er voor wat we wel noemen, cyclisch of lerend wetgeven, dat wil zeggen het proces van op- en terugschakelen (leren) tussen de vast-stellers van de regels en de instellingen en actoren die er in de praktijk mee moeten werken. Daarmee worden de analyses voor een bepaald gedeelte bijziend. Want juist een lerende EU-wetgever die in staat zou zijn voortdurend van knelpunten die in de praktijk bij de uitvoering van regels worden ondervonden tot zich te nemen (via monitoring en evaluatie) zou beter in staat zijn die ook op te lossen. Al is er veel verbeterd, cyclisch is het proces nog steeds niet.

Ook laten de rapporten en analyses die onder het huidige regelgeven-verbeter beleid liggen niet goed de context van de problemen en klachten over EU-regels zien. Er zijn, samenvattend, zes groepen van klachten en daarmee samenhangende problemen van EU-regelgeving te onderscheiden. Ik behandel ze heel erg kort, in het volle besef dat er heel veel meer over te zeggen (en te weten) is.

1. Constitutionele klachten

Bij constitutionele klachten gaat het om de bevoegdheidsvraag. Wie mag wat doen onder welke voorwaarden? Een klacht over de EU en veel EU-regels is dat ze gaan over zaken waar de EU zich eigenlijk niet mee bezig zou moeten houden, waar geen bevoegdheid voor bestaat, of niet zou moeten bestaan. Ook omgekeerd bestaan er klachten: dat de EU juist te weinig bevoegdheden heeft om op te kunnen treden en problemen het hoofd te kunnen bieden. Dit

leidt – op dat wat juridische – bevoegdheidsvlak tot discussies over ‘regulatory creep’, de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, (procedureel) de gele en rode kaart procedure.

2. Politieke klachten

Deze klachten lijken nauw verbonden met de eerste maar zijn toch wezenlijk anders. Politieke klachten gaan met name over de vraag wie gaat waarover in de EU, en vooral voor wie die Unie optreedt of op zou moeten treden. En wat voor soort EU willen we eigenlijk? Veel klachten over bemoei- en regelzucht van de Unie zijn niet zozeer op feiten gebaseerde inschattingen van het aantal of soort regels, maar politieke geluiden over de koers en beleidsrichting van de Unie. Het aardigst wordt dit duidelijk aan de hand van klachten (of uitvingen) van nationale politici over het aandeel dat EU-regels innemen ten opzichte van de nationale regels. Daar worden hele boude beweringen over gedaan die in geen verhouding staan tot de cijfers die we kennen uit onderzoek.

3. Democratische klachten

Democratische klachten hebben te maken met de democratische inbreng van burgers en kiezers in regelgeving. De EU lijdt (materieel) aan verschillende vormen van democratische deficit die ook de EU-regels zelf aankleven. Om veel verschillende redenen is het lastig burgers op een zelfde voet als bij nationale regelgeving te betrekken. Wel wordt er hard aan gewerkt door te investeren in betere dialoog, grotere transparantie en verbeterde consultatie.

4. Lasten- en effecten klachten (interventieklachten)

Hier gaat het om klachten ten gevolge van de interventies die de EU met zijn regels pleegt. Via ge- en verboden en alles wat daar mee samenhangt wordt de markt-actieradius van (meestal) bedrijven beperkt met gevolgen voor hun bedrijfsvoering en winstkansen. Een apart onderdeel van deze bundel klachten wordt weer gevormd door de lasten in de vorm van daadwerkelijke kosten die EU-regels met zich brengen. De andere kant van de medaille is dat interventies te weinig effecten met zich brengen op het terrein van bescherming van het milieu, het bevorderen van duurzaamheid of werkgelegenheidsbevordering. Een gedeelte van die ineffectiviteit kan zijn oorzaak vinden in de aard en opzet van de regels.

Bij dit soort interventieklachten spreken we ook vaak over ‘regeldruk’, dat wil zeggen administratieve of nalevingskosten voor bedrijven ten gevolge van regels. Er bestaat overigens een merkwaardig verschil, blijkt uit onderzoek van

Esmeralda Vergeer,⁸ tussen de lasten gemoed met regels voor bedrijven zoals de overheid die ziet, en de werkelijke lasten die bedrijven van overheidsregulering ervaren – de lasten zitten vaak in de ontbrekende proportionaliteit, d.i. de kosten in relatie tot werkbaarheid van de regels en het gepercipieerde nut. En dat zijn nu net de lasten die in het lastenreductiebeleid van de Nederlandse overheid niet worden gedefinieerd, gemeten of bestreden (zie bijlage 2.)

5. Werkbaarheidsklachten (uitvoering)

Een aparte groep klachten heeft met de werkbaarheid van EU-regels te maken. Soms zijn die niet goed uitvoerbaar in de lidstaten vanwege hun opzet. Soms ook worden de regels niet voldoende uitgevoerd (of verschillend uitgevoerd in verschillende lidstaten) omdat er te weinig toezicht op wordt gehouden of omdat er niet streng genoeg wordt gereageerd op niet-uitvoering of niet-naleving. Het probleem bij dit soort klachten en problemen is dat ze zich voor een gedeelte aan het zicht onttrekken. Diegenen die de regels niet goed uitvoeren hebben er in het algemeen gesproken weinig baat bij zelf daarover te rapporteren (en dat is eigenlijk wel hoe de verantwoordelijkheden liggen in de EU)⁹

6. Technische klachten

Bij dit soort klachten moeten we denken aan problemen die te maken hebben met de leesbaarheid van de tekst en – de daarmee verband houdende – interpretatie ervan. De Unie kent op het ogenblik vierentwintig officiële talen – gelijklopende versies vaststellen van richtlijnen en verordeningen is daarmee een grote opdracht. Daarnaast zorgt de vaak technische materie van EU-regelgeving, en de pluksgewijze totstandbrenging ervoor dat de teksten van de regels lastig te doorgronden zijn.

In het EU-beter regelgeven beleid worden maatregelen op elkaar gestapeld waarvan ieder voor zich wel wat te zeggen is, maar die een aantal van de meest dringende klachten en problemen onbenoemd laten en ook niet aanpakken – dat leidt tot asymmetrieën in het beleid: medicijnen die vanwege fouten bij de diagnose de klachten niet (blijvend) verhelpen.

III. Een oordeel over het betere EU-regelgevingsbeleid

⁸ Esmeralda Vergeer, *Regeldruk en deregulering door de ogen van de overheid en ondernemers*, proefschriftonderzoek, te verdedigen op basis van het manuscript van het onderzoeksrapport, in 2016 Universiteit Leiden.

⁹ Zie art. 291 VWEU.

Het EU beter-regelgeven beleid 'rijpt' al enige jaren en het initiatief van de Commissie voor de nieuwe aanpak voor betere EU-regelgeving van mei 2015 verdient waardering al was het alleen maar vanwege de heldere missie,¹⁰ het realisme¹¹ en de integraliteit ervan. Ook de instelling van het REFIT-platform en de aanstaande instelling van de Regulatory Scrutiny Board verdienen bijval, net als de behoefte naar het zogenaamde 'evidence-based' (verbeteren van het feitenmateriaal dat ten basis ligt aan de regels) regelgeven en het vergroten van de transparantie in het proces (vooral bij trilaterale onderhandelingen).

Waar de aanpak evenwel in tekort schiet is volgens mij:

1. dat *onvoldoende rekening* wordt gehouden met de *verschillende perspectieven en contexten van klachten over en problemen van regelgeving* en dat daarop ook onvoldoende op wordt aangesloten. Zo adresseert het beter regelgevingsinitiatief van de Commissie niet de constitutionele en politieke dimensies van regelgevingsklachten en worden de oplossingen gezocht in betrekkelijk institutionele en technische hoek. Beter regelgeven is geen kwestie van eenvoudige 'fixes' of wondermethoden. Het vergt een voortdurend op- en terugschakelen bij het denken en discussiëren over nut en noodzaak van regels, een open houding voor alternatieve oplossingen en invoelingsvermogen voor wat betreft de sectoren van samenleving en bedrijvigheid waarvoor de regels zijn bedoeld. Dat niet goed doen leidt snel tot mogelijke vormen van tunnelvisie en ineffectiviteit van aanpak. Onderzoek van Esmeralda Vergeer (zie onder II en bijlage 2) laat, aan de hand van een Nederlands voorbeeld, zien dat wanneer perspectieven en context van de beleidsinzet gericht op het verminderen van regeldruk en de werkelijke (beleving) regeldruk in bedrijven niet op elkaar aansluiten de effecten van dat beleid ook gering zijn. Het organiseren van een externe blik (REFIT-platform en de Regulatory Scrutiny Board) en systematische – onafhankelijke evaluaties vormen ieder voor zich bemoedigende stappen, maar zijn als zodanig nog niet voldoende
2. Er wordt nog steeds te weinig gemaakt van een werkelijk *lerend regelgevingsproces* waarbij via monitoring en evaluatie van de toepassing van de EU-regels in de praktijk verbeterd kan worden. Het onlangs opgerichte REFIT-platform¹² waarbij via dialoog en uitwisseling van informatie over de werking van

¹⁰ 'Betere regelgeving is er voor te zorgen dat we de ambitieuze doelstellingen die we onszelf hebben opgelegd, verwezenlijken op de meest efficiënte manier.'

¹¹ 'Betere regelgeving is geen kwestie van meer of minder regelgeving, of afbreuk doen aan onze strenge sociale en milieunormen, onze gezondheid of onze grondrechten.'

¹² Commission Decision 19 May 2015 C(2015) 3261 final.

regels na de vaststelling wordt gepoogd beter de vinger aan de pols te houden is zeer zeker een goede stap in de richting. De huidige opzet heeft echter belangrijke kwetsbaarheden:

- a. Het werkt op zich op een *ad-hoc basis* (aanvragen van de Commissie of op basis van andere geluiden) en heeft niet direct mogelijkheden zelf systematisch onderzoek uit te voeren, of te laten uitvoeren en/of evaluaties te bestellen;
 - b. De manier waarop de inbreng van het platform binnen de besluitvormingsketen wordt meegenomen *is te vrijblijvend* – het werk van het REFIT-platform kent geen verankering in de normale besluitvormingsprocessen. Eerdere initiatieven tot regelverbetering in de jaren negentig (Smart-groepen en Best-projecten o.a.) hadden daaronder ook te lijden.
 - c. De wereld van de *zgn. comitologie* (uitvoeringsregels opgesteld door door de Europese Commissie – daarin geassisteerd door comités van lidstatelijke experts) – goed voor het leeuwendeel van de EU-regels, wordt onvoldoende meegenomen in cyclische aanpak van het lerende proces (zie ook onder punt 3). Er is hier nog geen zicht op een aanpak voor grotere transparantie, dialoog met de andere instellingen (bijvoorbeeld het parlement of de parlementen van de lidstaten), of enigerlei vorm van stevige en substantiële ex post evaluatie. Dat de Raad een grotere rol gaat krijgen bij de geschiktheidscontroles en evaluaties van bestaande wetgeving is hier nog niet direct een garantie voor een goed resultaat. Comitologie is daarvoor nog teveel het speelveld en de borg van particuliere lidstatelijke belangen.
3. De betrekkelijk autonoom optredende wereld van de comitologie (tezamen goed voor meer dan 80% van de EU-regelgevingsproductie¹³ wordt *onvoldoende onderdeel gemaakt van het beter-regelgeving beleid*. De maatregelen om via een drempelmethode enkele van de meer substantiële voorstellen voor in comitologie vast te stellen regels mee te nemen in de *impact assessment* (IA) zullen waarschijnlijk – vanwege de er mee verbonden belangen - geen grote betekenis hebben. Ten eerste wordt dat lastig omdat de basisregeling dan in wezen tegelijkertijd onderdeel wordt gemaakt van een impact assessment (er zal snel op worden teruggevallen dat de IA al is uitgevoerd). Ten tweede omdat het volume van de uitvoeringsregels (tegenwoordig uitvoeringsrichtlijnen en uitvoeringsverordeningen ex art. 291 VWEU geheten) zo groot is, dat niet eens een representatieve steekproef van effectenbeoordeling van het geheel kosten-

¹³ W. Voermans, M. Kaeding, J. Hartmann, The Quest for Legitimacy in EU Secondary Legislation, *he Theory and Practice of Legislation*, 2014. Vol 2, No 1, p. 5-33 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2394073

en capaciteit-technisch mogelijk is. Toch zijn het juist deze uitvoeringsregelingen gemaakt door niet democratische gelegitimeerde comités in samenspraak met de Commissie die Europese regelgeving zo'n slechte naam geven. Het volume is enorm, ze zijn technisch en zeer gedetailleerd, zelden het product van een politieke openlijke discussie en burgers kunnen er nauwelijks, noch via hun vertegenwoordigers, noch via participatiemogelijkheden een inbreng hebben. Juist hier concentreren zich de klachten van een ondemocratisch, technisch Europa met een bovenmatige invloed van professionele lobby's. Het beter regelgeven-beleid zou kunnen profiteren van een brede sectorale, en vooral onafhankelijke evaluatie van de uitvoeringsregels. Landen als het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk (maar zij zeker niet alleen) hebben institutionele voorzieningen om greep te houden op uitvoeringsregels. Daar zou de EU zijn voordeel mee kunnen doen. Dat zet meer zoden aan de dijk dan de mogelijkheid van een ad-hoc en onafhankelijk panel op te zetten op verzoek van Parlement, de Commissie of de Raad om na te gaan of een gewijzigd voorstel praktisch uitvoerbaar is (hetgeen op zichzelf genomen geen slecht voorstel is). Een permanente monitoring en controle van het al dan niet succes van EU-regelgeving is zeker nodig. De aankondiging dat dat zal worden geregeld in een nieuw interinstitutioneel akkoord is ook zeker te beschouwen als een stap in de goede richting.

4. Er dient meer werk te worden gemaakt van de objectivering van regelingsbeoordelingsmethoden. Zo moeten er naast de geobjectiveerde methoden waarmee de kosten van een regeling in kaart worden gebracht (het in Nederland ontwikkelde standaardkostenmodel) ook gezamenlijk vastgestelde meetmethoden worden ontwikkeld die overige lasten, maar ook de baten van regelingen in kaart kunnen brengen. In de Verenigde Staten wordt hiermee vanaf 2010 gewerkt met betrekkelijk succes.
5. Het moet op de een of andere manier mogelijk zijn om tegenbewijs van het feitenmateriaal dat aan voorgenomen regels of vastgestelde regels ten grondslag ligt te leveren en door een onafhankelijke instantie te doen beoordelen. Dat hoeft niet direct een rechter te zijn, maar een bewijsvoering op basis van de mogelijkheid van het leveren van feitelijk tegenbewijs, voor of nadat de politieke arena wordt opgezocht om zaken te doen op basis van het bewijs kan een belangrijke toegevoegde waarde hebben.
6. De nadruk op het bestrijden van 'gold-plating' (meer doen dan in het kader van de uitvoering van regels strikt noodzakelijk is) is overdreven. Gold-plating komt, blijkt uit onderzoek, minder voor dan men zou denken. Wat meer gebeurd is dat lidstaten weglopen bij het onderhandelingsresultaat/compromis dat op EU niveau

is bereikt als het op de uitvoering daarvan in de lidstaten aankomt – geen gezamenlijke inspanning gaat dat voorkomen. Daarvoor is slechts een verantwoordelijke opstelling van de lidstaat nodig en gewenst.

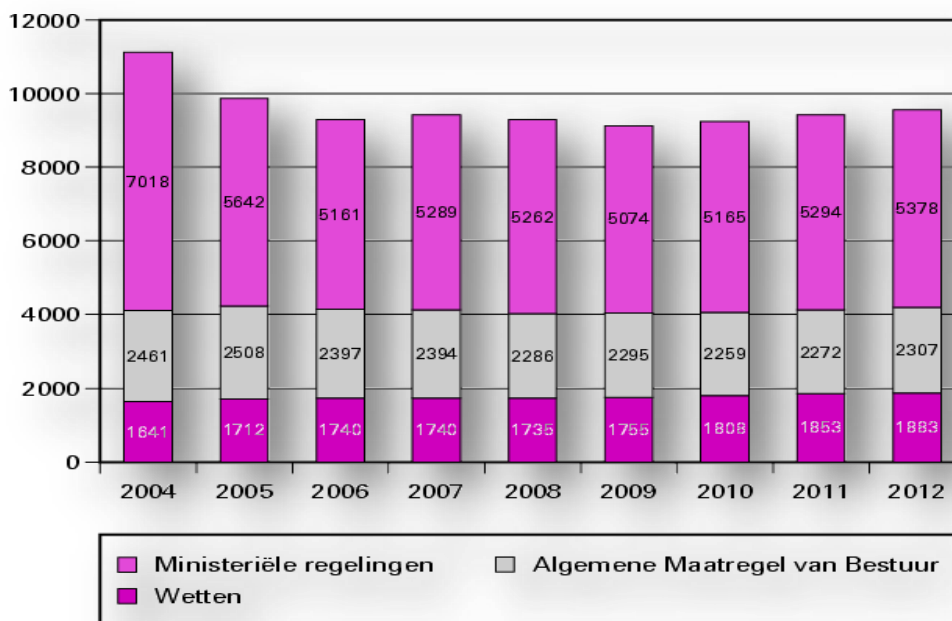
Bijlage 1 W. Voermans, *Metten is weten: de meetbaarheid van regelgeving*, In: Ten Hoopen, J. e.a. (Red.) *Merkbaar minder regeldruk*. Den Haag: Actal 2013, 104-120

Metten is weten: de meetbaarheid van regelgeving

“There is nothing more deceptive than an obvious fact.” — Arthur Conan Doyle, *The Boscombe Valley Mystery*

1. Getallen, cijfers en gewichten over regels

Opmerkelijk. Als we spreken over regelgeving doen we dat de laatste jaren steeds vaker in de vorm van aantallen, gewichten, cijfers. Zo weten we midden 2012 dat er in Nederland 1883 parlementaire wetten gelden, 2307 algemene maatregelen van bestuur (amvb) en 5378 ministeriële regelingen. Dat zijn weliswaar 242 wetten meer dan in 2004, maar 94 amvb's respectievelijk 1640 ministeriële regelingen minder.¹⁴



¹⁴ Te eniger tijd bestond wel het vermoeden dat er bij het verminderen van het aantal regels sprake zou zijn van veel cosmetische operaties, door het doorschuiven van regels naar een ander niveau. In hoeverre dat gebeurt en hoe vaak is nog geen voorwerp geweest van brede studie. Tim Borman heeft in *RegelMaat* wel het fenomeen van het combineren van uitvoeringsregels onder verschillende wetten in één uitvoerings-amvb besproken. Deze wijze van werken zorgt er voor dat dusdoende *minder* regels hoeven te worden bijgeteld. Je vraagt je wel af wie dit bedient. Voor de gebruiker van regels is het zeker niet altijd handig. Zie T.C. Borman, *Alles ineen: het combineren van uitvoeringsregels*, *RegelMaat* 2010, p. 275 – 284.

Figuur 1: Aantal geldende wetten, amvb's en ministeriële regelingen per 1 januari 2004–2012 zoals opgenomen in het Basiswettenbestand (exclusief BES-regelgeving en materieel uitgewerkte regelingen Bron Jaarverslag en slotwet Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011, Kamerstukken II 2010/11, 33 240 VI)

De gerichtheid op aantallen en getallen is zeker geen louter Nederlands fenomeen. In veel Europese landen wordt de regelgevingsproductie de laatste jaren nauwlettend gevolgd.¹⁵ Nederland kent sinds een aantal jaren zelfs een regelgevingsmonitor om de stand van het aantal geldende regelingen bij te houden.¹⁶ Ook op het niveau van de Europese Unie wordt het aantal regels nauwlettend geteld. Zo weten we dat er 34.132 geldende EU-besluiten bestaan, die in totaal ongeveer 80.000 pagina's tekst beslaan. Dat totaal omvat 8.937 EU-verordeningen, 1.953 EU-richtlijnen, 15.561 beschikkingen, 4.733 internationale verdragen (inclusief de EU-verdragen) en 2.948 regelingen.¹⁷ Aantallen zeggen natuurlijk niet veel, al kunnen we niet ontkennen dat getallen, waar of niet, vaak een eigen leven gaan leiden. Zo wordt er in het publieke debat nogal eens gewezen op de vermeende regelzucht van de EU. Het bewijs van die regeldrift wordt dan geput uit mythes zoals 'zeker 60% van onze regels van de Europese Unie afkomstig.'¹⁸ Al strookt dat verhoudingsgetal niet met de cijfers¹⁹ in het debat wordt het weinig weersproken en in politiek en beleid speelt het daadwerkelijk een rol. Dat is iets van vrij recente datum. In het debat over hoe de overheid intervenueert in de samenleving en markten – steeds vaker met regels – spelen cijfers en getallen een steeds grotere rol. In veel landen wordt tegenwoordig bij het voorbereiden van regels gebruik gemaakt van zogenaamde 'impact assessments' (ex ante evaluaties), waarbij volgens zo objectief mogelijk ingerichte berekeningsmethoden een inschatting wordt gemaakt van de kosten, of andere gevolgen van een voorgenomen regeling. Als zodanig zijn die ex ante toetsen niet nieuw, maar wel nieuw is de (hang naar) verfijning en verdergaande objectivering van de meetmethoden en de kwantificering van uitkomsten.

¹⁵ Zie o.a. W. Voermans, Hans-Martien ten Napel (eds.), *Legislative processes in transition*, WODC, Leiden/Den Haag 2012 en P.O. de Jong & S.E. Zijlstra, *Wikken, wegen en (toch) wetgeven*, WODC, Boom juridische uitgevers, 2009.

¹⁶ Van de uitkomsten wordt jaarlijks in het kader van de Justitiebegroting verslag gedaan. Zie o.a. Brief minister met een overzicht van het aantal geldende regelingen per 1 januari 2010 - Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2010, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 123 VI.

¹⁷ Zie <http://en.euabc.com/word/2152?print=1> (laatst bezocht op 3 januari 2013). Ook in de EU lopen de aantallen terug. Zie Gijs Jan Brandsma, 'Europese regelzucht bestaat gewoon niet' opinie *de Volkskrant* (online) van, 22 augustus 2012

<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/3184/opinie/article/detail/3304381/2012/08/22/Europese-regelzucht-bestaat-gewoon-niet.dhtml>.

¹⁸ Een uitspraak uit 2006 van de toenmalige staatssecretaris van Europese Zaken Nicolai. Zie M.A.P. Bovens en K. Yesilkagit, De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever, *Nederlands Juristenblad* 11 maart 2005: 520-8.

¹⁹ Ca. 12,5% van de Nederlandse wetgeving is een uitvloeisel omgezette EU-richtlijnen toonde onderzoek van de Jong en Herwijer aan. Zie Edwin de Jong en Michiel Herwijer, Alle regels tellen, *Beleidswetenschap* 18 (3): 223-241. Bovens en Yesilkagit komen tot een iets hoger percentage: 16,5% van Nederlandse regels is het gevolg van EU-richtlijnen als je alles mee zou tellen. Om de werkelijke verhouding tussen hier te lande geldende regelingen van Nederlandse en EU afkomst te kennen, zouden we ook de EU-verordeningen, enkele beschikkingen, internationale verdragen en besluiten aangegaan door de EU en wellicht zelfs de jurisprudentie van het Hof van Justitie (zo'n 12.000 relevante uitspraken – maar niet alles daarvan is relevant als 'regeling'), mee moeten tellen. Dan nog komen we daarmee waarschijnlijk nog niet veel boven een 20%-aandeel van Europese regels. Maar, nogmaals, dat getal zegt weinig over de werkelijke 'impact' van EU-regels, noch over de invloed, waarde en gewicht van de regels van nationale oorsprong.

In deze bijdrage wil ik stilstaan bij de trend van de *kwantificering* van het regelgevingsdebat en -beleid van de afgelopen 15 jaar, en met name de aandacht voor het aantal regels en de begroting van hun gevolgen. Ik wil bij het bespreken van die trend drie elementen belichten. Ten eerste de manieren die de laatste jaren worden ingezet om het volume van de regelgeving te beheersen (met name in Nederland), ten tweede manieren om de mogelijke gevolgen en prestaties van regels te meten, en ten derde de betekenis die die kwantificeringstrend heeft voor de manier waarop we omgaan met regels.

2. Waarom (zoveel) regels?

Er was een tijd dat samenlevingen trots waren op de vele regels die ze hadden. Die regels, al dan niet neergeschreven, werden gezien als een teken van beschaving – een van de redenen om ze ook voor het nageslacht vast te leggen, zoals gebeurde met het Romeinse recht in de codex Justinianus. Goede en kenbare regels waren ook een voorwaarde voor het kunnen bloeien van de handel. Volgens auteurs als Leon Trakman²⁰ zijn de Renaissance en de industriële revolutie eerst mogelijk geworden door de stormachtige ontwikkeling van de Lex mercatoria (het gedeelte handelsrecht of privaatrecht) uit de vroege middeleeuwen. Handel in de grote commerciële centra (de steden) kon zich niet verlaten op de lappendeken van uiteenlopende lokale rechtsregels, maar had kenbare en rechtszekere algemene regels nodig voor betrouwbare transacties. Italiaanse steden waren trots op de grote volumes geschreven regels die ze hadden: ze gebruikten het als reclamebord. Tot op de dag van vandaag zijn we in onze moderne, op (al dan niet vrije) markttransactiesgebaseerde samenlevingen, afhankelijk van duidelijke en vooraf kenbare afspraken neergelegd in regels om het vertrouwen te kunnen genereren dat nodig is voor ons soort economisch samenleven. Regels zijn een voorwaarde voor economie en economische groei en omdat economische groei zo belangrijk is geworden daarmee ook voor onze politieke samenleving. Het bijzondere van de geschiedenis van de afgelopen eeuw is dat we normen neergeschreven in wettelijke regels niet alleen erkennen als noodzakelijke voorwaarde voor betrouwbare transacties binnen markten, maar dat we die regels ook meer en meer zijn gaan gebruiken om daarmee te interveniëren op die markten, om dusdoende economisch samenleven te *sturen*. Regels niet langer als loutere voorwaarde maar als eigenstandig *sturingsinstrument*.²¹ Dat heeft zo'n vlucht genomen dat veel Westerse geïndustrialiseerde samenlevingen zich ontwikkeld hebben tot, wat Majone noemt, de 'regulatory state',

²⁰ Leon E. Trakman, *The Law Merchant; The Evolution of Commercial Law*. Littleton Colorado; Fred B. Rothman and Co., p. 11 e.v.

²¹ Dat is eigenlijk wat bijzonder omdat regels en regelgeving een (authoratieve) 'vorm' zijn waarin we afspraken gieten. Regels en regelgeving worden echter vaak vereenzelvigd met de afspraken, of in sturingsjargon, de 'interventies' zelf. Die vereenzelving gaat zover dat in moderne sociaalwetenschappelijke literatuur 'Regulation' meestal wordt gezien als iedere publieke interventie in markten en samenlevingen. Zie o.a. Robert Baldwin, Martin Cave en Martin Lodge (eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 6, e.v. en Bronwen Morgan & Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation*. Cambridge; Cambridge University Press, 2007.

vanwege het belang dat interventies via regelingen in het economische, politieke en sociale leven daarin innemen.²²

De laatste decennia is echter ook het besef gegroeid dat regels niet louter zegen zijn voor economische groei, maar dat een verkeerd of overmatig gebruik van regelgeving ook belemmeringen op kan werpen voor economische groei. (Verouderde) Regels kunnen (nieuwe) economische activiteiten onnodig belemmeren, regels kunnen spontane processen verstoren, een opeenstapeling van regels kan ongewenste neveneffecten hebben (zeker wanneer niet of onvoldoende afgestemd op elkaar), regels kunnen zodanig grote administratieve lasten met zich brengen dat economische groei er door wordt geremd. Welke effecten regels precies hebben op economische activiteiten en economisch gedrag is een onderzoeksveld waar de laatste jaren pas meer diepgaand onderzoek naar wordt gedaan. Volgens Veljanovski is

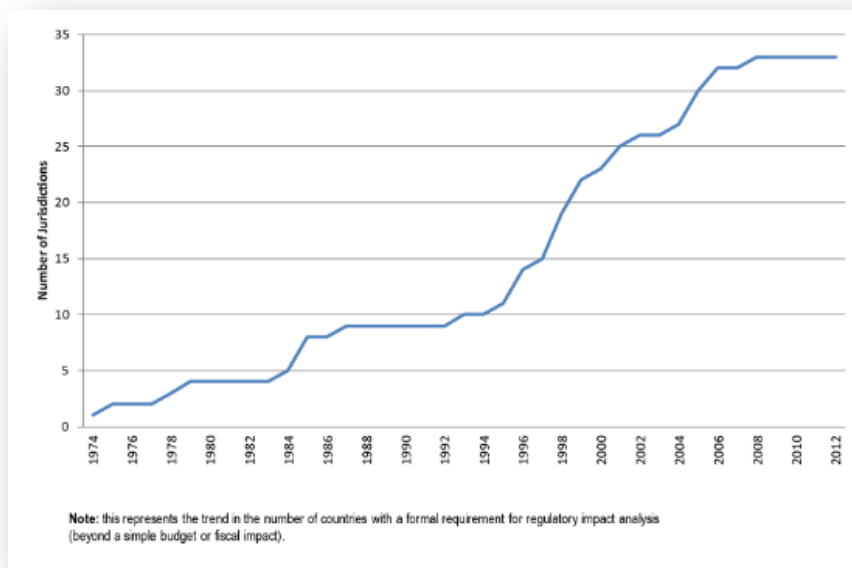
‘(...) The economics of regulation (...) not a settled body of facts but an approach. It uses the economist’s toolkit to develop political economy theories of regulation, and assist regulators with the technical details of framing effective regulation. It is however in its formative phases. There remain many puzzles and paradoxes to be explained such as the tremendous growth in regulation in parallel with greater role by markets and economics (...)’²³

Al weten we dan niet precies welke effecten (welke soort) regels hebben op het economisch leven, beleidsmatig zijn overheden wereldwijd al meer dan veertig jaar bezig om overregulering tegen te gaan. Daar liggen vaak heel basale (maar daarom nog niet minder juiste – theoretische noties aan ten grondslag zoals de idee dat door overmatige interventie via regels de handelingsvrijheid van economische actoren zodanig afneemt dat daardoor innovatie- en concurrentievermogen in het gedrang komen. In de sterk vrijgemaakte en globaliserende wereldeconomie zoals die sinds de jaren ’70 is ontstaan, zijn dat twee vermogens die essentieel zijn voor groeikansen in de nieuwe wereldeconomie. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de meeste dereguleringsprojecten van overheden hun wortels vinden in die periode. We leven inmiddels in een wereld waarin landen en handelsblokken concurreren in economische activiteiten, maar in wezen ook concurreren in regelgeving. *Regulatory competition* zie je niet alleen terug in pogingen een gunstig vestigings- of investeringsklimaat te scheppen in een land, maar ook (als een soort slagschaduw) in de mate waarin landen elkaars regelingsoplossingen en –beleid overnemen. Het is opmerkelijk dat heel veel landen die zijn aangesloten bij de Organisatie voor Economische en Sociale Ontwikkeling (OESO) na 1997 heel actief elkaars ‘best practices’ op het terrein van het regelgevingsbeleid zijn gaan overnemen. Bijna alle landen aangesloten bij OESO kennen tegenwoordig wel een vorm van gevolgschatting (impact assessment) van voorgenomen regelgeving. In toenemende mate worden ook de praktijken om dat gevolgschattingsbeleid te borgen (bijvoorbeeld ze verplicht te maken), en methoden om

²² G. Majone, *Regulating Europe*. London; Routledge, 1996.

²³ C. Veljanovski, *Economic Approaches to Regulation*, in: Baldwin, Cave & Lodge 2010, p. 34-35.

gevolgenschatting te verfijnen en beter (institutioneel) in te bedden in besluitvormingsarrangementen van elkaar overgenomen.²⁴



Figuur 2: Ontwikkeling van het aantal landen waar een regulatory impact analysis is vereist bij het voorbereiden van regelgeving (Bron: <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/ria.htm>).

3. Manieren om het volume en de effecten van regelgeving te beheersen

Deregulering

Toen de wereldeconomie aan het eind van de jaren zeventig van de vorige eeuw een sterke terugval vertoonde, werd liberalisering van markten een veel gezocht medicijn. Deregulering was een van de methoden die daarbij door overheden in stelling werd gebracht. In Nederland bijvoorbeeld streefde het eerste kabinet Lubbers (1982-1986) een rigoureuze vereenvoudiging van wet- en regelgeving na om zo economisch herstel op weg te helpen.²⁵ Ook daarna werd deregulering als ‘beproefd’ recept ingezet. In de periode 1994-1998 voerden de parse kabinetten onder Kok – ook geïnspireerd door achterblijvende groei – meerjarige vereenvoudigings- en (deregulerings)programma’s uit waarbij naast een grotere marktwerking en concurrentie, ook deregulering en een betere wetgevingskwaliteit werden nagestreefd. Het bijzondere van de Lubbers- en Kok-dereguleringsoperaties is dat het in wezen beleidsprojecten waren: eenmalige operaties om het aantal geldende regels terug te

²⁴ Zie Gregory Bounds, *Recent Trends in RIA Implementation*, paper delivered for the Seminar on Regulatory Impact Assessment (RIA) in the Czech Republic and in other OECD Countries, Prague - 1 June 2012, to be retrieved at: <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/50526827.pdf> (last consulted on 15 January 2013).

²⁵ De eerste aanzet werd gegeven door de door het kabinet Lubbers ingestelde Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, die een analyse gaf van de aard en de gevolgen van het fenomeen ‘regelverdichting’. Zie eindbericht van de Commissie-Geelhoed, *Kamerstukken II 1983/84*, 17 931, nr. 9.

dringen. Je kunt je natuurlijk de vraag stellen waarom het tien jaar na de ingrijpende operatie van het kabinet Lubbers weer nodig was het mes te zetten in de regels. Het heeft er – weten we nu – alle schijn van dat er mechanismen aan het werk zijn die er voor zorgen dat een corpus van regelgeving in ons soort samenlevingen de neiging heeft automatisch uit te dijen.²⁶ Regels veroorzaken regels (vanwege de noodzaak ze uit te voeren, detailleren, op elkaar af te stemmen, bij te houden, etc.) en doordat we ten prooi lijken te zijn gevallen aan een soort ‘mechanieksyndroom’: het idee dat er volumeknoppen en aan- en uitschakelaars zitten op economische en sociale processen in de samenleving. Door het belang dat regels vertegenwoordigen in ons (economisch) samenleven zijn we het potentieel van regels als instrument om ons (economische) leven te sturen schromelijk gaan overschatten. Dat regels belangrijk zijn voor economische processen wil nog niet zeggen dat de economie zich door regels *laat* sturen. Een moeilijk te bestrijden bestuurlijke en politieke reflex van de afgelopen decennia is dat we, als er iets misgaat (bijv. market failure²⁷) we regels inzetten om dat te corrigeren,²⁸ er van uitgaande dat dat kosteloos is.²⁹

Administratieve lasten

Rond de eeuwwisseling wordt in het regelingsbeleid in Nederland (maar ook in veel andere Europese landen) het accent wat verschoven. Overheden lijken zich te realiseren dat projectgewijs dereguleren een kwetsbare methode is van regelingsbeheer vanwege de steeds opnieuw aangroeiende voorraad. En ook dat het meer zin heeft om preciezer te kijken naar de tastbare gevolgen die regels hebben voor de economie. De OESO gaf daartoe het startsein door aandacht te vragen voor de gevolgen die regelgeving kan hebben voor economische groei. De organisatie roept zijn lidstaten op oog te hebben voor lasten ten gevolge van regelgeving en die ook in kaart te brengen. Volgens de OESO is:³⁰

‘The viability of business activities depends on the market opportunities present, but it is also influenced by legislation, regulations and the administrative requirements governments impose in implementing public policies. The regulatory framework designed by governments is a major factor in the competitiveness of businesses.’

Al in de jaren negentig worden die geluiden in Nederland in het beleid opgepakt. De millenniumkabinetten Balkenende II tot en met IV (2003-2009) maken het verlichten van de administratieve lasten tot daadwerkelijk onderdeel van het kabinetsbeleid. Vooral het

²⁶ Zie W. Voermans, W.J.M. The Sisyphus paradox of cutting red tape and managing public risk. *Utrecht Law Review*, 4 (3), 2008, pp. 128-144.

²⁷ Dat wil zeggen gevallen waarin markten hun eigen feilen niet zelfstandig kunnen corrigeren.

²⁸ Volgens iemand als Anthony Ogus, bijvoorbeeld, kunnen we ‘regulation’ zien als ‘the necessary exercise of collective power through government in order to cure ‘market failures’ to protect the public from such evils as monopoly behavior, ‘destructive’ competition, the abuse of private economic power, or the effects of externalities (...). A. Ogus, *Regulation: Legal, Form and Economic Theory*. Oxford: Hart Publishing 2004.

²⁹ Zie Veljanovski 2010, p. 22-23. Veljanovski wijst er op dat in de praktijk marktcorrectie via regels veelal heel kostbaar zijn en ook zelf weer verstoringen en inefficiency veroorzaken.

³⁰ OECD 2007, *Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens across Countries*. Parijs; OECD 2007. In dit laatste rapport is ook de nieuwste ontwikkeling in het beleid van de OESO zichtbaar: de organisatie is op zoek naar betrouwbare indicatoren voor administratieve lasten. Zie hierover ook paragraaf 4.

daadwerkelijk verminderen van de administratieve lastendruk voor ondernemingen aan de hand van vooraf vastgestelde doelen staat daarbij centraal. Het kabinet Balkenende II zette forse reductieprogramma's op om te proberen structureel 25 procent van de administratieve lasten ten gevolge van regelgeving te verminderen (i.e. circa € 4,1 miljard – in te verdienen via het schrappen van lasten ten gevolge van regelgeving). De Rekenkamer stelde, na een onderzoek in 2006, vast dat het kabinet inderdaad vooruitgang had geboekt met het streven bureaucratie en regeldruk in Nederland – ook structureel – te verminderen (circa 20 procent van de 25 procent doelstelling was toen al behaald), maar dat er in de beleving van het bedrijfsleven weinig vooruitgang leek te zijn geboekt.³¹ Voor die wat paradoxale uitkomst zijn verschillende redenen aan te voeren. Zo werden bepaalde geschrapte informatieverplichtingen toch al niet nageleefd, schaften bedrijven niet meer verplichte administratieve processen toch niet af, duurt het enige tijd voor de praktijk zich aan de nieuwe situatie aanpast enzovoort. Wat echter ook een rol speelde was dat veel bedrijven leken te zijn 'wakker gekust' waar het betreft het bewustzijn ter zake administratieve lasten. Mede daarom is vanaf 2006 het lastenreductiebeleid ten behoeve van ondernemers verbreed. Nadien werden ook vergunningverlening en -toezicht alsook belastinginning en -controle meegenomen als onderdelen van de 'screenings-' en reductieprogramma's. De latere kabinetten Balkenende en het eerste kabinet Rutte zetten ook sterk in op de reductie van administratieve lasten. In die periode werd vooral gewerkt aan de borging van een beleid dat tot een permanente administratieve lastenbewaking en volumebeheersing zou moeten leiden gewerkt. Hierover meer in de volgende paragraaf.

Borging beheer regelingsvolume en administratieve lasten: IAK- en Actal

Nederland werd tot voor kort nogal eens aangehaald als gidsland waar het betreft het beleid dat we voeren ten aanzien van de kwaliteit – daarmee verband houdend – het beheer van onze regelingsvoorraad.³² Zeker, Nederland was er vroeg bij om een omvattend en samenhangend beleid te voeren op het terrein van de borging van de wetgevingskwaliteit. In de nota Zicht op wetgeving 1990 legde Nederland de basis voor een kwaliteitsbeleid dat in veel andere landen en zelfs op het niveau van de EU navolging kreeg. In deze bijdrage wil ik niet in zijn algemeenheid ingaan op dat Nederlandse kwaliteitsbeleid, maar slechts een centraal onderdeel ervan: het streven tot terughoudendheid met regelgeving.³³ Kern van dat tot op de dag van vandaag geldende beleid is:

- geen nieuwe regels voordat vaststaat dat werkelijk op geen enkele andere manier (alternatieven, zelfregulering, etc.) een oplossing voor een zich bij de overheid aandienend probleem kan worden gevonden;

³¹ Rapport van de Algemene Rekenkamer, Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 605, nrs. 1-2.

³² Zie o.a. het rapport *Regulation – Less is more; Reducing Burdens, Improving Outcomes*, van de Britse Better Regulation Taskforce (BRTF), London Maart 2005 en OECD 2007.

³³ Zie o.a. de centrale aanwijzingen 6 en 7 van de *Aanwijzingen voor de regelgeving*.

- geen regels vaststellen als niet vooraf verzekerd is dat ze uitvoerbaar, handhaafbaar en betaalbaar zijn;
- er worden alleen regels vastgesteld die een proportionele oplossing bieden voor een probleem en die ook zo min mogelijk lasten opleveren voor burgers, bedrijven, bestuur en instellingen;
- voorafgaande aan het vaststellen van regels moet een zorgvuldige afweging worden gemaakt over de noodzaak tot het vaststellen van de regel tegen zo laag mogelijke kosten en lasten en met zo groot mogelijk effect, en die afwegingen worden getoetst.

Wat direct opvalt in dit twintig jaar oude Nederlandse wetgevingsbeleid is dat het waar het betreft de regeling van de beheersing van het volume en de lasten van regels voornamelijk inzet op de departementale voorbereidingsfase van regelgeving. Er is weinig aandacht voor de fase *na* de vaststelling van de regeling. Hoe kunnen we volgen of een regeling in de praktijk ook die effecten sorteert die we ervan verwachten? Wie houdt de regelingsvoorraad en de lasten die die per saldo over de jaren met zich brengt in de gaten? Is er een oog-in-het-al voor het onderhoud van regels, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (Law Commission)? Dat wil niet zeggen dat daar in Nederland helemaal geen aandacht voor is, maar het accent ligt op de voorbereidende fase. Ook opvallend is dat er voor de bewaking, zeg maar borging van het beleid, vooral wordt teruggevallen op een soort intervisie, d.w.z. toetsing door andere departementen in de fase voorafgaand aan het overleg in de ministerraad. Tot 2011 kende Nederland een baaierd van bijna honderd toetsen voor de voorbereiding van regelingen waarin steeds een of enkele kwaliteitsdimensies aan de orde waren. Sinds 2011 zijn al die toetsen geïntegreerd in het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) waarin alle interdepartementale kwaliteitsaspecten, die bij het maken van beleid en regelgeving een rol kunnen spelen, zijn ondergebracht. Dat IAK is een protocol dat is onderverdeeld in zeven overzichtelijke dimensies³⁴ die in acht moeten worden genomen. Een gevolgschatting van financiële, administratieve, en andere lasten (bijvoorbeeld milieueffecten) van een regeling (impact assessment) vormt een belangrijk onderdeel van de IAK-toets. Een laatste waarneming: de uitkomsten van de toetsen en gevolgschattingen zijn voornamelijk bedoeld voor intern beraad. In Nederland kennen we niet de praktijk dat alle gegevens die uit een toets, of gevolgschatting naar voren komen als separate dossier openbaar worden gemaakt, zoals wel gebeurt met gevolgschattingen bij voorstellen voor richtlijnen of verordeningen in de Europese Unie. De uitkomsten van gevolgschattingen worden in Nederland meestal geaggregeerd en in algemene zin weergegeven in de toelichtende stukken bij voor regelingsvoorstel.

Actal

³⁴ Het gaat om de volgende dimensies: 1. Wat is de aanleiding?, 2. Wie zijn betrokken?, 3. Wat is het probleem?, 4. Wat is het doel?, 5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?, 6. Wat is het beste instrument?, 7. Wat zijn de gevolgen?

Over ieder van die IAK-dimensies moet vervolgens worden gerapporteerd in een afwegingsdossier en het protocol geeft ook aan welke departementen die afwegingsdossiers kunnen toetsen. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie speelt een rol bij de toetsing van alle dimensies en heeft een soort coördinerende rol. Bijzonder aan het Nederlandse systeem is wel dat het een intern systeem is. De afwegingsdossiers, bijvoorbeeld over de gevolgschatting worden, zoals we zagen niet met het voorstel voor de regeling zelf gepubliceerd, zoals in andere landen wel het geval is (Verenigd Koninkrijk, maar ook de EU zelf). Zo'n systeem heeft voordelen. Er kan aan de hand van uitkomsten in het afwegingsdossier zonder al te grote politieke consequenties nog een andere koers in worden geslagen. Aan de andere kant loert wel het gevaar dat de slager hier het eigen vlees keurt.

Om hier aan het hoofd te bieden kent Nederland sinds de eeuwwisseling een Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Actal, een 'tijdelijk' en onafhankelijk adviesorgaan, adviseert de regering en Staten-Generaal om de *regeldruk* voor bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaren in de zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid, zo laag mogelijk te maken. Na twaalf jaar van verlenging op verlenging kunnen we stellen dat Actal een semi-permanente status heeft gekregen. In juni 2011 werd al aangekondigd dat Actal zal worden omgevormd van een tijdelijk naar een permanent adviescollege. Daarop vooruit lopend is het mandaat van Actal al aangepast met het Instellingsbesluit Actal 2011.³⁵ In tegenstelling tot de periode 2000-2010 beperkt de toetsing van Actal zich niet langer tot louter administratieve lasten, maar strekt het zich uit tot regeldruk³⁶. Een onafhankelijke waakhond die let op de lasten en druk die regels teweeg brengen – waarnaar gedeeltelijk ook door andere adviesorganen wordt gekeken, zoals de Raad van State – is natuurlijk wezenlijk voor de borging van het volume- en lastenbeheersingsbeleid. Desalniettemin staat het de regering en de Staten-Generaal vrij om van adviezen van Actal af te wijken. Ook valt het op dat de geschiedenis van het lastenbeheersingsbeleid een ad hoc-karakter heeft gekend tot tenminste 2011. Een werkelijk permanent volume- of onderhoudsbeleid voor regels kent Nederland niet. En het beoordelen en afwegen van de afstemming, de lasten en effecten van regels gebeurt in wezen eenmalig: ten tijde van de voorbereiding van de regels. Met de voornemens uit het recente regeerakkoord *Bruggen Slaan*, van het kabinet Rutte II (2012) ziet het er niet naar uit dat aan die traditie een einde komt. Het akkoord bevat slechts een beperkt beleidsuitgangspunt voor wat betreft regelingsvolume: 'Niet toegeven aan de reflex om op elk incident te reageren met nieuwe regelgeving'. Het verleden heeft geleerd dat het uitermate lastig is aan die reflex weerstand te bieden. Even effectief is het wellicht om een permanent systeem te ontwerpen waarmee regels die niet langer nodig, of disfunctioneel zijn, opgeruimd kunnen worden.

³⁵ Besluit van 16 juni 2011, nr. 11.001442, houdende instelling van Actal, adviescollege toetsing regeldruk (Instellingsbesluit Actal 2011), *Stcrt.* 2011, Nr. 12119.

³⁶ Regeldruk is een polyvalent begrip. Het kan in absolute zin als de (te grote) hoeveelheid regels worden begrepen (dus in aantallen), maar ook in subjectieve zin als de lasten of (te grote) beperkingen ten gevolge van regels. Regeldruk is als zodanig lastig te meten. A.J. van Gestel & M.L.M. Hertogh, *Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006, p. 59 e.v.

Actal is exemplarisch voor een ontwikkeling die zich ook in veel andere landen afspeelt. (Semi) onafhankelijke waakhonden zijn een veel gezocht middel om beleid dat voorziet in de toetsing en beoordeling van voorgenomen regelingen institutioneel te verankeren. Zo kent de Europese Commissie een semionafhankelijke Impact Assessment Board³⁷ en Duitsland bijvoorbeeld een Normenkontrollrat.³⁸ De positionering van dergelijke organen is natuurlijk altijd een lastig vraagstuk. Omdat dergelijke instanties hun werk meestal moeten doen gedurende het proces van de voorbereiding van regelgeving is het niet altijd een goede gedachte om ze te zeer onafhankelijk te maken of om ze bindende adviezen te laten geven. Dat kan de beleidsvorming en de daarmee verbonden politieke verantwoordelijkheden en keuzes te zeer doorkruisen. Semionafhankelijke adviseurs vormen hier een gulden middenweg. Vandaar ook wellicht dat je die steeds meer ziet.

Vereenvoudiging van regels, regelingsplafonds, consolidatie en andere mechanismen

Beleid om het volume van de regels en – daarmee – de lasten die ze teweeg brengen te beheersen, heeft in de afgelopen jaren in Nederland en andere landen van de EU, als ook op het niveau van de EU zelf een opmerkelijke opmars gekend, zoals we zagen. Protocollering van de voorbereiding van regels (aandacht voor mogelijke gevolgen van regels en gevolgschatting) en institutionele arrangementen (verplichting tot gevolgschatting, waakhonden, e.d.) lijken daarbij standaardrecepten te zijn om onevenredige of ongewenste effecten van regels te voorkomen, dan wel te beheersen. Verschillende landen en de EU hebben echter ook methoden ontwikkeld om het regelingsvolume blijvend onder controle te houden. De regelingsvoorraad van ontwikkelde landen heeft, zoals we al lieten zien, de neiging om automatisch te groeien, waardoor het resultaat van (grote) dereguleringsoperaties na enige vanzelf weer ongedaan wordt gemaakt.³⁹ Een van de manieren is permanente volumebewaking dan wel permanente vereenvoudigingsprogramma's. Dat kan de vorm aannemen van een regelingsmonitor, waarbij de regelingsvoorraad steeds in de gaten wordt gehouden, maar ook van mechanismen die bijdragen aan vereenvoudiging – en daarmee vaak ook aan vermindering – van regels. We wezen al op het voorbeeld van Law Commissions, maar ook door vormen van codificatie (intrekken van een veelvoud van verschillende regels op een bepaald terrein en die vervangen door één geïntegreerde regeling), harmonisatie of consolidatie (verschillende – wijzigingsregelingen – publiceren als een doorlopende tekst) kunnen regelingen worden vereenvoudigd en daardoor, minder lasten met zich brengen. In het regelgevingsbeleid van de Europese Unie (Better regulation) zijn dit belangrijke instrumenten.⁴⁰ Al lijkt het op het eerste gezicht niet vanzelfsprekend dat door het verminderen van het aantal pagina's

³⁷ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm (laatst bezocht op 16 januari 2013).

³⁸ <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Homepage/home.html> (laatst bezocht op 16 januari 2013).

³⁹ Zie W.J.M. Voermans, The Sisyphus paradox of cutting red tape and managing public risk. *Utrecht Law Review*, 4 (3), 2008, pp. 128-144.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/simplification_en.htm (laatst geraadpleegd 15 January 2013)

regelgeving ook de lasten ten gevolge van regels omlaag gaan (de inhoud blijft na codificatie of consolidatie van regels meestal dezelfde) toch lijkt die correlatie in de Europese Unie wel te bestaan. Vanwege de hoge kosten die zijn gemoeid met het verplichte vertalen van alle teksten van EU-regelgeving in de officiële talen van de Unie loont het zeer zeker het aantal te vertalen pagina's te verminderen.⁴¹

Een ander instrument dat wel wordt ingezet om het regelingsvolume te beheersen is het systeem van het zogeheten 'plafond', dat wil zeggen een maximum aan regels dat een organisatie of ministerie mag hebben. Op zich is het een mal systeem omdat het aantal regels niet direct iets zegt over de druk die die regels veroorzaken, en ook omdat een dergelijk systeem eenvoudig valt te manipuleren. In Nederland hebben we het dan ook nooit doorgevoerd al hebben we tussen 2005 en 2007 wel een variant op deze methode gekend toen er afspraken werden gemaakt over het maximum administratieve lasten-plafond per departement. Ministeries werden dan gedwongen – als was het een soort Zalm-norm – om bij overschrijding van het plafond hetzij via vereenvoudigingsprogramma's of andere compensatievormen weer onder het gestelde maximum terug te keren.

De huidige Britse coalitie heeft in het regeerakkoord wel besloten tot een maximering van het aantal regels. Het Verenigd Koninkrijk kent sinds 2010 een zogenaamde 'one-in, one-out rule' die inhoudt dat voor bedrijven de lasten ten gevolge van nieuwe regels niet mogen stijgen. Het beleid zet ook sterk in op 'sun set clauses', dat wil zeggen regels met een beperkte levensduur

. De gedachte is dat dat niet alleen bijdraagt aan het terugdringen van lasten, maar ook bijdraagt aan een cultuurverandering in het omgaan met regels.⁴² Iets waar ook het kabinet Rutte II in het regeerakkoord aandacht voor vraagt.

4. Methoden om prestaties van regels te meten

Aan het moderne regelgevingsbeleid van veel OESO-landen ligt de basishypothese ten grondslag dat indien we meer weten over de prestaties van regels – in termen van geschatte gevolgen – we er in moeten kunnen slagen betere en meer verantwoorde keuzes te maken, en daardoor ook betere en effectievere regels kunnen vaststellen. Al zijn de causale relaties die aan die hypothese ten grondslag liggen niet bewezen, het heeft de afgelopen 10 jaar wel tot een ontwikkeling geleid waarbij intensief is gezocht naar objectieve en betrouwbare indicatoren die gebruikt kunnen worden om de mogelijke prestaties (in termen van geschatte gevolgen) te kunnen meten. Een van die methoden is het in Nederland ontwikkelde Standaardkostenmodel (SKM). SKM is een instrument (berekenningsmethode) om de administratieve lasten gemoeid met een regeling te identificeren. De methode stelt ook in staat om te beoordelen wat het effect van een vermindering van administratieve

⁴¹ Zie W.J.M. Voermans, C. Moll, N. Florijn en P. van Lochem, Codification and Consolidation in the European Union: A Means to Untie Red Tape. *Statute Law Review*, 29 (2), 2008, pp. 65-81.

⁴² <http://www.defra.gov.uk/corporate/about/how/regulation/> (last consulted on 8 January 2013).

lasten is in bestaande en voorgenomen regelgeving. Het SKM berekent de administratieve lasten aan de hand van de volgende formule:

- Totale administratieve lasten van een regeling = som van de kosten per informatieverplichting
- Kosten per informatieverplichting = som van de kosten per handeling
- Kosten per handeling = $P * Q$

P wordt hierbij gedefinieerd als de kosten van een administratieve handeling en Q als het aantal keren dat de administratieve handeling wordt (moet worden) uitgevoerd.

Het SKM is een succesverhaal geworden, het wordt als standaard in veel landen van de EU gebruikt en ook voor de impact assessment die tegenwoordig bij vrijwel ieder substantieel voorstel voor een EU-richtlijn of EU-verordening wordt uitgevoerd.

Het is heel verleidelijk om allerlei schattingsmethodes na te lopen. Je hebt er diverse op het terrein van milieu-effecten, sociaaleconomische effecten, gelijke behandeling mannen en vrouwen, mensenrechten, duurzaamheid, etc. Hoe interessant dat ook is, toch zal ik dat niet doen. Het is interessanter stil te staan bij twee ontwikkelingen. Ten eerste die van de grotere wordende behoefte van kwantificering van de effecten die voorgenomen regels teweeg kunnen brengen, en ten tweede de pogingen die worden ondernomen dat soort schattingen te objectiveren door ze te standaardiseren of te verwetenschappelijkten.

Over de eerste ontwikkeling werd al gesproken in de eerdere paragrafen van deze bijdrage. Bij de voorbereiding van regelgeving bestaat in toenemende mate de behoefte meer te weten over de mogelijke effecten. Radaelli en Fritsch⁴³ laten in een recente bijdrage zien dat landen in toenemende mate aan het zoeken zijn naar indicatoren die een betrouwbaar beeld geven van de mogelijke effecten van een regeling.⁴⁴ Ze verdelen die onder in *Input indicators* (gevolgen voor budgetten (of regelgevingsbudgetten), personele capaciteit, training, etc. – i.e. wat kost het om de regeling te maken), *Process (of system-level) indicators* (lengte en planning van het regelgevingsproces, prestaties van het regelgevingsproces⁴⁵, planning consultatie, regelingsvoorraadbeheer, wanneer welke toetsen, etc.), *Output indicators* ('forward planning' – in landen waar een regelingsbudget bestaat, vaststelling criteria gevolgenschatting in relatie tot doelen van regeling, methode of modellenvaststelling voor macro- en micro-economische doorrekening, vaststellen vragen voor consultatie, etc. - kortom het inregelen van het meetinstrument voor gevolgenschatting), *Intermediate*

⁴³ Claudio Radaelli & Oliver Fritsch, *Measuring Regulatory Performance*, 4th Expert Meeting of the OECD Regulatory Policy Committee on 'Communicating and Measuring Progress in Regulatory Reform: Developing a Framework for Measuring Regulatory Performance in OECD Countries', 11-12 April 2012, Madrid, Spain 2012.

⁴⁴ Zie het OESO initiatief Op zoek naar betrouwbare indicatoren

<http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/ria.htm> (laatst bezocht op 18 januari 2013).

⁴⁵ Zie hierover rapport Napel, H.M.Th.D. ten; Voermans, W.J.M.; Diamant, M; Groothuis, M.M.; Steunenbergh, B.; Passchier, R.; Pack, S, *Legislative Processes in Transition*, Den Haag/Leiden, WODC 2012.

outcome indicators (belevingsonderzoek – perception surveys⁴⁶ – onder ‘regulators’ en burgers en bedrijven) en *Final outcome indicators* (inschatting van de administratieve lasten, economische en financiële effecten, kosten en inspanningen gemoeid met handhaving (compliance costs & enforcement costs), toezicht, etc.- kortom de schattingen zelf). Het beeld dat hier ontstaat is een steeds verdergaande verfijning van het ‘weten’ van de effecten die een regeling teweeg brengt door het beter meten ervan: er komen daardoor steeds betere meetmethoden.

De tweede ontwikkeling houdt daarmee direct verband en dat is de behoefte aan de objectivering en standaardisering van schattingsuitkomsten en meetmethoden. Willen gegevens van onderzoek kunnen overtuigen, dan zullen ze moeten zijn geobjectiveerd (i.e. niet het resultaat moeten zijn van de mening of overtuiging van een enkeling). In een politiek gevoelige omgeving is het ook van belang dat de criteria die bij enige meting worden aangelegd gestandaardiseerd zijn. Doordat SKM als de facto standaard wordt aangehouden is het meetinstrument voor administratieve lasten ook bruikbaar in een politiek-bestuurlijke context. Het fourneert ‘feiten’ op basis waarvan – in een publieke discussie - de politieke en bestuurlijke afwegingen kunnen worden gemaakt. Radaelli en Francesco hebben om die redenen al in 2007 aangeraden om voor de berekening van economische gevolgen te komen tot de vaststelling van transnationale standaard ‘final economic indicators’ ontleend aan indicatoren en meetstandaarden die al zijn ontwikkeld en beproefd, omdat daardoor de ‘evidence base’ van een regeling kan worden versterkt.⁴⁷ Een van de laatste ontwikkelingen op dat terrein is die van de risicoanalyse bij voorgenomen regelingen, een ontwikkeling die in Nederland nog weinig voet onder de grond lijkt te hebben gekregen. Met veel regels wordt geprobeerd risico’s ten aanzien van inkomen, sociale relaties, incidenten, etc. beheersbaar te maken. Zorgvuldige analyses, op basis van goed voorspellende meetmethodes, kunnen gebruikt worden om te bepalen hoe groot risico’s zijn en op basis daarvan kan dan een afweging worden gemaakt welke risico’s hoe beheersbaar kunnen worden gemaakt en tegen welke prijs. Langzaamaan gaat in andere landen risicoanalyse (zo objectief mogelijk geschat) een rol spelen bij het voorbereiden van regelingen.⁴⁸ Het wiel hoeft hier niet opnieuw worden uitgevonden, verzekeraars wereldwijd gebruiken meetmethoden en waarschijnlijkheidsberekeningen die betrouwbare inschattingen voortbrengen over aard en frequentie van bepaalde risico’s. Een laatste ontwikkeling die vanaf 2005 kennelijk doorzet is dat bij de berekening van effecten van regelingen niet louter meer eenzijdig wordt gekeken naar de lasten van de regeling, maar dat ook steeds meer

⁴⁶ Ervaringsonderzoek begint ook in Nederland een rol te spelen, bijvoorbeeld in het kader van ervaren regeldruk. Het is een ding te meten of – in absolute zin – regeldruk er is, toeneemt of afneemt ten gevolge van nieuwe regelingen. Dat wil nog niet zeggen dat dat strookt met de manier waarop de toe- of afname van de druk wordt ervaren door degenen die met die regels moeten werken. Zie bijvoorbeeld C.H. Kamphuis, *Ervaring van regeldruk binnen de Enschedese uitvoeringsinstantie van de Wet werk en bijstand*, Universiteit Twente 2010.

⁴⁷ C.M. Radaelli, F. De Francesco, *Regulatory Quality in Europe; Concepts, Measures and Policy Processes*. Manchester University Press; Manchester 2007.

⁴⁸ Zie o.a. Julia Black, ‘The Role of Risk in Regulatory Processes’, in: Baldwin, Cave and Lodge 2010, chapter 14.

wordt getracht de opbrengsten of voordelen van regelingen op een zo precies mogelijke manier te berekenen en zo te kunnen komen tot een nauwkeurige *cost-benefit analysis*.⁴⁹

Een opmerkelijke parallelle ontwikkeling aan kwantificering, objectivering en standaardisering is de ontwikkeling van gestandaardiseerde handleidingen, praktijkhandboeken en instrumentenpanelen (regulatory toolkits) die overal als paddenstoelen uit de grond schieten. Met deze handleidingen wordt niet alleen getracht het aantal meetdimensies aan regels beheersbaar te maken en te operationaliseren voor de organisaties die er mee moeten werken, ze zijn ook een institutioneel geheugen en ze worden ook als laboratoria gebruikt die helpen bij het protocolleren en verfijnen van gevolgschattingen.

Wat ook opmerkelijk is, is dat in de hierboven geschetste ontwikkelingen de investeringen die verschillende landen en de EU de afgelopen jaren hebben gedaan in het verbeteren van het 'weten' over regelgeving voornamelijk zijn gedaan in het proces van de voorbereiding van regelgeving. Ex post evaluatie van regels om te zien of de gestelde doelen zijn behaald en methoden om beter aan de weet te komen of regels werken zoals bedoeld en wat de kosten ervan zijn, heeft een minder grote rol gespeeld zo lijkt het wel. Dat wil niet zeggen dat de wetenschap van ex post evaluatie heeft stilgestaan, maar wel dat in relatieve zin daar minder beleidsinvesteringen zijn gedaan. En dat terwijl aandacht voor de werkelijke effecten van regels alleen dan vast te stellen is indien men een goed inzicht heeft in de gehele cyclus van regelgeven, die loopt van voorbereiding, via vaststelling tot aan uitvoering, evaluatie en mogelijk aanpassing.

5. De betekenis kwantificeringstrend voor omgang met regels

In deze bijdrage heb ik getracht de – wat ik noem – kwantificeringstrend van regelgeving in kaart te brengen. Die inventarisatie laat een ontwikkeling zien waarbij landen, wellicht om redenen van regelingscompetitie, in een ongewoon hoog tempo praktijken van elkaar overnemen die beleidsvoorbereiders in staat stellen meer en betere informatie te vergaren over mogelijke effecten die regels kunnen hebben. Ze kopiëren daarbij – zeker in de OESO-landen – niet alleen elkaars methoden maar tot op zekere hoogte ook institutionele arrangementen. Wat opmerkelijk is, is dat we de werkelijke uiteindelijke effecten van deze wijze van berekenen van mogelijke gevolgen van regels nog niet kennen. Een van die effecten is in ieder geval dat de regelgever op basis van betere informatie, beslissingen zal kunnen maken en alternatieve oplossingen beter, en ook inzichtelijker tegen elkaar zal kunnen afwegen. Door de mogelijke gevolgen beter op een rij te zetten en beter te kennen kan het regelgevingsproces ook beter worden gestructureerd en 'inclusiever' kunnen worden. Aan de andere kant zijn er ook wel vraagtekens te plaatsen. De kwantificeringstrend 'technocratiseert' ook het voorbereidingsproces van regelgeving. Het wordt voor burgers,

⁴⁹ Zie W. Voermans, *The Revenue of Regulation*, *Bubeyon Magazine* 2012, 8, vol. 32, p. 21-23.

bedrijven en instellingen moeilijk bij deze stand van zaken tegenbewijs te leveren. Zeker als, net als in Nederland, de schattingen en daaruit afgeleide feiten niet zelfstandig betwistbaar zijn omdat ze ondergaan in een afweging die alleen maar als eindresultaat in de toelichtende stukken komt. Verder heeft de kwantificeringstrend – zeker in Nederland – nogal eens een blinde hoek. Zo kunnen bijvoorbeeld de werkelijke lasten en lusten van een regeling (effecten) vaak alleen maar goed worden begroot tegen de achtergrond van een deugdelijke risicoanalyse; welke effecten, in welk risicoscenario, tegen welke kosten. Nog weer een ander risico van de kwantificeringstrend heeft te maken met het niet altijd vaststaande gezag van schattingen en feiten. Feiten en schattingen kunnen worden gemanipuleerd op onzichtbare manier. Albert Einstein heeft ooit gezegd: “If the facts don't fit the theory, change the facts.” Ook bij de voorbereiding van regels bestaat het risico dat schattingen op een bepaalde manier worden gepresenteerd of ingericht dat ze het al vaststaande gelijk van het doel van de regeling ondersteunen. Het is, als er een bepaald bestuurlijk of politieke commitment voor een oplossing of een beleidslijn bestaat notoir moeilijk om nog op de schreden terug te keren, of andere alternatieven serieus te onderzoeken. Dat levert – moeilijk te begroten – politiek-bestuurlijke schade op die in de winst-verliesrekening niet eenvoudig zijn uit te drukken of mee te nemen. Technocratisering van het voorbereiden van regelgeving draagt ook niet bij aan de tempering van de aspiraties van regelgevers en hun zelfbeeld. Ik noemde als een van de oorzaken van de steeds grotere toename van het aantal regels het ‘mechaniek- of cockpitsyndroom’. Dat staat voor de overtrokken verwachtingen die we koesteren van het vermogen van regels om problemen in ons soort samenlevingen op te lossen. De kwantificeringstrend voedt juist hier en daar het idee dat er goed functionerende en betrouwbare schakelaars en knoppen op het schip van staat zitten waarmee de samenleving te sturen valt. En dat is – zo weten we – werkelijk niet het geval. Regels zijn niet, al zouden we het nog zo graag willen, de software van de samenleving.

Wim Voermans is hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit Leiden, wetenschappelijk directeur van het Instituut Publiekrecht aldaar en voorzitter van de International Association of Legislation. Voermans houdt zich sinds 1990 bezig met wetgevingsvraagstukken in nationaal en internationaal (met name EU-) verband. Zie voor een overzicht van zijn wetenschappelijk publicaties op dit terrein <http://www.law.leidenuniv.nl/org/publiekrecht/sbrecht/medewerkers/wim-voermans.html>.

Bijlage 2 Excerpt conclusies onderzoek mw. Esmeralda Vergeer

