

## II.

# Metten is weten: de meetbaarheid van regelgeving

*Prof. dr. W.J.M. Voermans*

‘There is nothing more deceptive  
than an obvious fact.’

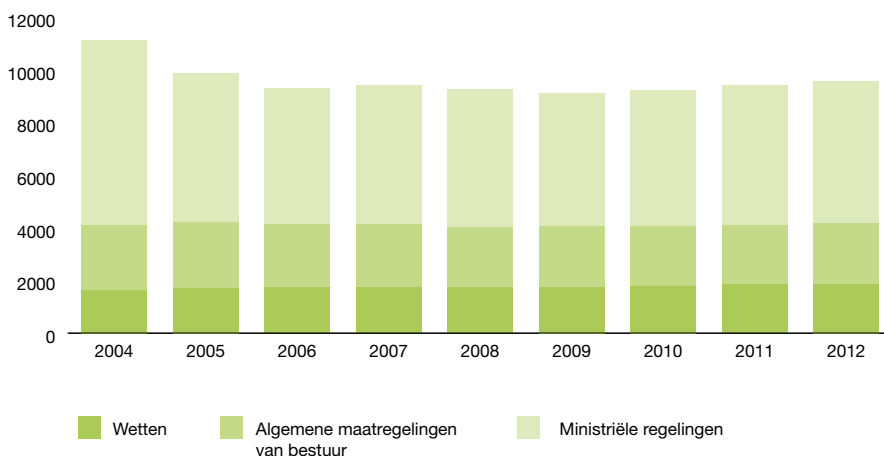
Arthur Conan Doyle, The Boscombe Valley Mystery

### **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.<sup>3</sup>

De gerichtheid op aantallen en getallen is zeker geen louter Nederlands fenomeen. In veel Europese landen wordt de regelgevingsproductie de laatste jaren nauwlettend gevolgd.<sup>4</sup> Nederland kent sinds een aantal jaren zelfs een regelgevingsmonitor om de stand van het aantal geldende regelingen bij te houden.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.’<sup>7</sup> Al strookt dat verhoudingsgetal niet met de cijfers<sup>8</sup> 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.



*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)*

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 Trakman<sup>9</sup> 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) markttransacties-gebaseerde 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.<sup>10</sup>

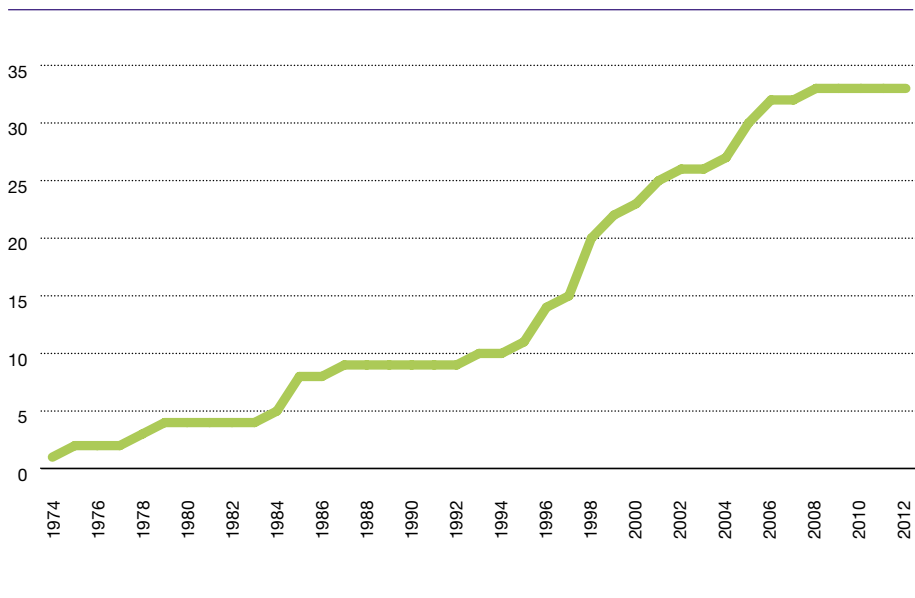
Dat heeft zo'n vlucht genomen dat veel Westerse geïndustrialiseerde samenlevingen zich ontwikkeld hebben tot, wat Majone noemt, de 'regulatory state', vanwege het belang dat interventies via regelingen in het economische, politieke en sociale leven daarin innemen.<sup>11</sup>

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



***‘Bent u al  
wakker  
gekust?’***

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 (...)’<sup>12</sup>



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

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 gevolgschatting te verfijnen en beter (institutioneel) in te bedden in besluitvormingsarrangementen van elkaar overgenomen.<sup>13</sup>

### **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.<sup>14</sup> Ook daarna werd deregulering als ‘beproefd’ recept ingezet. In de periode 1994-1998 voerden de paarse 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 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.**<sup>15</sup>

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 failure<sup>16</sup>) we regels inzetten om dat te corrigeren,<sup>17</sup> er van uitgaande dat dat kosteloos is.<sup>18</sup>

### *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:<sup>19</sup> *'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 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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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;
- 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 baaiert 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 dimensies<sup>23</sup> 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*

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.<sup>24</sup> 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 regeldruk<sup>25</sup>. 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.

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 Board<sup>26</sup> en Duitsland bijvoorbeeld een Normenkontrollrat.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> Een van de manieren is permanente volume-bewaking 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.<sup>29</sup> Al lijkt het op het eerste gezicht niet vanzelfsprekend dat door het verminderen van het aantal pagina's 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.<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup> 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 (berekingsmethode) 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 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 milieueffecten, 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 Fritsch<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> 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 regelgevingsproces<sup>34</sup>, 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 outcome indicators* (belevingsonderzoek – perception surveys<sup>35</sup> – 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,



***‘Geef  
voorrang  
aan de  
regeldichte  
domeinen’***

omdat daardoor de ‘evidence base’ van een regeling kan worden versterkt.<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> 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 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*.<sup>38</sup>

Een opmerkingswaardige parallele 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 van de 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, 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 winstverliesrekening niet eenvoudig zijn uit te drukken of mee te nemen. Technocratiseering 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 cockpit-syndroom’. 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.

### ***De auteur***

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 [www.law.leidenuniv.nl/org/publiekrecht/sbrecht/medewerkers/wim-voermans](http://www.law.leidenuniv.nl/org/publiekrecht/sbrecht/medewerkers/wim-voermans).