

Vergaderjaar 2004–2005

30 123

Bureaucratisering en overregulering

Nr. 2

ADVIES VAN DE RAAD VAN ECONOMISCH ADVISEURS (REA)

19 mei 2005

De wetten en regels die droom en daad verstoren; Bureaucratisering en overregulering

Samenvatting

Probleem: Nederland bevindt zich in de langste recessieperiode sinds de Tweede Wereldoorlog. De productiviteit groeit in ons land al jaren trager dan in de omringende landen. Eén van de mogelijke oorzaken is bureaucrativering en overregulering, die dynamiek, innovatiekracht en ondernemerschap verstoren. Dit probleem moet urgent worden aangepakt.

Hoewel overregulering inderdaad een hoofdzorg is van het kabinet, blijft de regeldruk hardnekkig toenemen.

Analyse: De ontwikkeling van wetgeving kent een krachtige interne dynamiek. Empirisch onderzoek laat zien dat regels leiden tot nieuwe regels en dat het aantal nieuwe regels toeneemt met het aantal regelmakers, vooral naarmate de affiniteit van de regelmakers met de inhoud van de regels groter is. Bovendien is het afschaffen van regels bedreigend omdat het de status quo in het veld doorbreekt: bestaande machtsposities, rechten en voorrechten, en de inkomens- en vermogensverdeling worden niet langer op dezelfde manier beschermd. De vicieuze cirkel van meer en meer regelproductie kan slechts worden doorbroken met een krachtig en consistent beleid.

Advies: De Raad adviseert dat zowel bestaande als nieuwe wet- en regelgeving worden onderworpen aan een grondige en systematische kosten-batenanalyse. Wet- en regelgeving waarvan de kosten duidelijk hoger zijn dan de baten, moeten worden afgeschaft. De primaire verantwoordelijkheid voor het bestrijden en doorbreken van bureaucrativering en overregulering kan niet worden toevertrouwd aan ambtenaren, die daarmee immers zelf verknoopt zijn. Ook is het belangrijk dat na de structurele hervorming, wet- en regelgeving automatisch periodiek worden getoetst op de kosten en baten die zij met zich meebrengen. Om belangenconflicten te minimaliseren en om het dereguleringsproces institutioneel te ondersteunen doet de Raad drie concrete voorstellen:

- (1) Een «sunset»-clausule wordt opgenomen in alle nieuwe wet- en regelgeving, die de geldigheidsduur van wetten en regels beperkt, tenzij een expliciet besluit tot het tegendeel wordt genomen.

- (2) Ieder voorstel voor nieuwe wet- en regelgeving moet gepaard gaan met een voorstel voor meer dan evenredige afschaffing van bestaande wet- en regelgeving.
- (3) De minister-president wordt verantwoordelijk gemaakt voor deregulering.
Onder de verantwoordelijkheid van de minister-president worden externe departementale taakevaluaties gemaakt. Op basis daarvan kunnen taken worden afgestoten en informatieverplichtingen worden afgeschaft. Voor sommige departementen blijven zo weinig taken over, dat zij kunnen worden opgeheven. De resterende taken kunnen beter naar elders worden overgeheveld.

Inleiding

Nederland bevindt zich in de langste recessieperiode sinds de Tweede Wereldoorlog. De productiviteit groeit in ons land al jaren trager dan in de omringende landen. Eén van de mogelijke oorzaken is bureaucratisering en overregulering, die dynamiek, innovatiekracht en ondernemerschap verstoren. Op het eerste gezicht laat de overmatige regeldruk zich makkelijk opvatten als een verschijnsel waar de samenleving maar mee moet leren leven, en wat verder ook niet zoveel kwaad kan. Het voorliggende advies laat zien dat een dergelijke houding niet gerechtvaardigd is: regels creëren regels. Hoe meer regels circuleren, des te harder groeit de regelvoorraad. Zonder een trendbreuk in dit autonome proces zal een steeds groter deel van onze beroepsbevolking zich bezig houden met eerst het uitvoerdigen van regels, vervolgens met het bestuderen en implementeren van deze regels, daarna met het voldoen aan de in deze regels opgelegde informatieverplichtingen en tenslotte met het verwerken van de aldus verkregen informatie. De zelfversterkende krachten achter dit proces zijn buitengewoon hardnekkig.

Net als eerdere kabinetten heeft ook het huidige kabinet vermindering van de regeldruk tot één van haar prioriteiten gemaakt. Het Kabinet Balkenende II wil de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven met 25 procent verminderen. Het programma «Andere Overheid» zou de basis moeten leggen voor een nieuwe overheid die de samenleving niet belast met overbodige regels. De geloofwaardigheid van dit soort programma's is echter onvoldoende om hoge verwachtingen te rechtvaardigen. Daarvoor zijn in het verleden, in Nederland en daarbuiten, te vaak en te veel gelijkaardige programma's een stille dood gestorven. Hoewel de lijn die door het huidige kabinet is ingezet wel enig effect zal sorteren, zal het naar verwachting niet de benodigde trendbreuk bewerkstelligen.¹

Het uitvoeren van een structurele ingreep in bureaucratie en regelgeving vereist oog voor de kracht en zwakte van regels. Iedere samenleving heeft spelregels nodig. Het stelsel van regels scheidt niet alleen gewenst van ongewenst gedrag, maar het roept ook nieuw gedrag op. De regelmaker ziet vaak alleen de formele kant van regels, waarmee een probleem in zijn ogen wordt opgelost. Maar regels roepen ook negatief gedrag op of verhogen de transactiekosten. Door bureaucratisering en overregulering worden processen inefficiënt en worden innovatieve initiatieven in de kiem gesmoord. Mancur Olson (1996) heeft laten zien dat lage economische groei in veel gevallen wordt veroorzaakt door «verkeerd» (dat wil zeggen: bureaucratisch) overheidsbeleid. Het gebrek aan dynamiek, innovatiekracht en ondernemerschap in de Nederlandse economie is minstens deels de keerzijde van bureaucratisering en overregulering. Deze diagnose geeft aanleiding tot vier deelvragen: (1) bestaat bewijs voor toenemende regeldruk?; (2) welke drijvende krachten liggen hieraan ten grondslag?; (3) waarom is het zo moeilijk om processen van ontbureaucratisering en deregulering op gang te brengen?; en (4) van wat voor soort maatregelen kan wel effect worden verwacht? In het navolgende wordt op elk van deze vier deelvragen kort ingegaan.

¹ Gedetailleerde informatie over het huidige programma is te vinden op de website van het ministerie van Economische Zaken. Daar wordt een cumulatieve drukvermindering van € 4,1 miljard in 2007 in het vooruitzicht gesteld. De Raad acht, gezien de vele ervaringen met gelijksoortige operaties in het verleden, de kans op realisatie hiervan gering omdat het huidige programma te veel op de kaasschaafmethode is gebaseerd zonder voldoende institutionele borging. Verderop in dit advies wordt uitgelegd waarop deze verwachting is gebaseerd en waarom de Raad pleit voor een radicaal andere aanpak. Daarnaast kunnen nog twee kanttekeningen worden gemaakt. In de eerste plaats is een totale drukvermindering van ruim vier miljard naar het oordeel van de Raad veel te mager. In de tweede plaats moet de reductie van de regeldruk worden gericht op de samenleving als geheel, en niet alleen op het bedrijfsleven.

Regeldruk neemt voortdurend toe

In de organisatiewetenschappen is sinds enkele jaren empirisch onderzoek op gang gekomen naar de evolutie van organisatiebureaucratieën met behulp van telexercities – dat wil zeggen: via de telling van het aantal regels per jaar over een tijdvak van vaak enkele decennia. Een klassiek voorbeeld in deze traditie is de studie naar de regeldruk binnen de Amerikaanse Stanford University in de jaren zestig, zeventig en tachtig van de vorige eeuw (Schulz, 1998; en March, Schulz en Zhou, 2000). Een centrale bevinding in deze studie is dat de omvang van de regelvoorraad is gestegen van 58 regels in 1961 tot 127 in 1987.¹ Nieuwe regels worden met grote regelmaat geïntroduceerd, terwijl oude regels zelden of nooit worden geschrapt. De meest schrikbarende conclusie is dat naarmate meer regels bestaan, nieuwe regels steeds sneller ontstaan. De groei van het aantal regels is derhalve een explosief proces.

Voor Nederland doen de Jong en Herweijer (2004) een poging om de omvang en de groei van de regelvoorraad met tellingen in kaart te brengen (zie tabel 1). Hierbij maken zij voor de latere drie jaren onderscheid in formele wetten, Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvBs) en Koninklijke Besluiten (KBs). Het aantal wetten is in de periode van 1980 tot begin 2004 met ruim 60 procent gestegen van 1100 tot 1800. Begin 2004 waren ruim 12 000 formele wetten, Algemene Maatregelen van Bestuur en ministeriële regelingen van kracht. Over de omvang van de invloed van de Europese Unie op de Nederlandse regelgeving verschillen de meningen.² Over het algemeen blijkt echter uit studies dat een duidelijke meerderheid van de regelgeving van nationale herkomst is.

Tabel 1: De groei van de regeldruk

Jaar	Wetten	AMvBs en KBs
1980	1 100	
1988	1 432	
Mei 2002	1 722	2 611
Januari 2003	1 749	2 644
Januari 2004	1 800	2 675

Bron: De Jong en Herweijer (2004)

¹ Het tellen van regels is geen sinecure omdat de regelopbouw in het algemeen complex is, met meerdere domeinen en niveaus. Stanford kent bijvoorbeeld academische en administratieve regelgeving op drie uiteenlopende niveaus. Het gevolg is dat achter elke regel vaak een veelvoud van subregels schuil gaat.

² De Algemene Rekenkamer (2004) stelt dat meer dan de helft van de Nederlandse regelgeving tegenwoordig een Brusselse herkomst heeft. De bron daarvoor is een niet-onderbouwd percentage in een circulaire van de Inspectie der Rijksfinanciën uit 2002. De Jong en Herwijer (2004) taxeren daarentegen dat hooguit 16 procent van de nieuwe nationale wetten regelgeving het gevolg is van EU-involed. Deze bevinding wordt ondersteund door onderzoek in Denemarken, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk (Bovens en Yesilkagit, 2004). Ten aanzien van de administratieve lastendruk wordt gesteld dat 40 procent hiervan van buiten Nederland komt (Tang en Verweij, 2004). «Administratieve lasten» zijn volgens het ministerie van Financiën (zie www.administratievelasten.nl) de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. Gegeven deze definiëring van regeldruk vormen de «administratieve lasten» slechts een deel van de kosten die verbonden zijn aan regelgeving. Kosten die door de burger als consument, werknemer, belegger, investeerder of student worden gedragen, zijn bijvoorbeeld niet inbegrepen.

De Jong en van Witteloostuijn (2005) hebben het specifieke voorbeeld van de Wet op het Hoger en Wetenschappelijk onderwijs (WHW) onderzocht. Voor de periode van 1986 tot en met 2004 hebben zij letterlijk het aantal regels (in de zin van schrijfliijnen) van deze wet geteld (zie tabel 2). De omvang van deze wetgeving is toegenomen met 150 procent. In beide studies valt op dat de stijging in recente jaren niet is afgenomen – integendeel. Sinds mei 2002 is het aantal formele wetten met ruim vijf procent gestegen, terwijl de WHW in de periode 2002–2004 met ongeveer hetzelfde percentage in omvang is toegenomen.

Tabel 2: Mutatie en omvang van de WHW en haar voorgangers

Jaar	Mutatie	Voorraad
1986	–	2 172
1987	152	2 324
1988	95	2 419
1989	52	2 471
1990	– 88	2 383
1991	8	2 391
1992	176	2 567
1993	189	2 756
1994	382	3 138

Jaar	Mutatie	Voorraad
1995	63	3 201
1996	273	3 474
1997	67	3 541
1998	432	3 973
1999	287	4 260
2000	– 25	4 235
2001	– 34	4 201
2002	926	5 127
2003	91	5 218
2004	155	5 373

Bron: De Jong en van Witteloostuijn (2005)

Het achterliggende krachtenveld

De cyclus van wetgeving kent een krachtige interne dynamiek. De maatschappelijke organisatie van regelproductie lijkt op een klassieke Weberiaanse bureaucratie. Zoals gezegd neemt groei van het aantal regels toe naarmate de regelvoorraad groter is (Schulz, 1998; en March, Schulz en Zhou, 2000). Het gevolg is dat de regelvoorraad haast «vanzelf» verder uitdijt. Oude regels of wetten worden zelden of nooit geschrapt, maar hooguit gewijzigd. De Jong en Herweijer (2004, blz. 236–237) concluderen dat «[w]etten worden veelal gewijzigd. Veel wijzigingen leiden tot het toevoegen van artikelen. Tijdens hun leven worden de meeste wetten omvangrijker. [en]... de productiviteit van de departementen op het gebied van ministeriële regelingen stijgt gestaag.» Het woord «productiviteit» wordt hier in een niet-economische betekenis gebruikt: departementen «produceren» inderdaad veel regels, maar het is geen productiviteit met maatschappelijke meerwaarde. Het voorbeeld van de WHW is veelzeggend. Een eenvoudige conclusie dringt zich op: «rules breed rules.» De eerste stelling die de regeldynamiek beschrijft, is daarom: regels creëren regels.

De regelproductiegroei wordt verder versterkt door de interactie met de regelproducenten (van Witteloostuijn, 2003). Inspiratiebron is de theorie van de invloed van de demografische kenmerken van topmanagers op beslissingen, gedragingen en prestaties (Finkelstein en Hambrick, 1996). De tweede stelling is even eenvoudig als de eerste stelling: «rule-makers breed rules.» De toeneming van de regeldruk zal stijgen met het aantal regelmakende en -controlerende ambtenaren. Het aantal nieuwe regels stijgt met het aantal regelmakers.

De derde stelling is subtieler: regelmakers zijn productiever naarmate hun affiniteit met de inhoud van de regels groter is. Het Ministerie van Justitie zal meer regels produceren naarmate meer juridisch geschoolde beleidsambtenaren in dienst zijn. De Tweede Kamer zal meer onderwijs-wetgeving vaststellen naarmate het aantal onderwijsspecialisten groter is. Als de minister van Onderwijs bijvoorbeeld een «onderwijs»-achtergrond heeft, zal hij of zij een groter behoefte aan regelproductie ten toon spreiden. Het hechte netwerk van onderwijsspecialisten in de Kamer en een omvangrijk ambtelijk apparaat verklaren dus waarom het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) berucht is om de overdaad aan regelgeving.

De vierde stelling is die van de gevestigde belangen. Regels roepen gedragsaanpassingen in de samenleving op. Partijen gaan zich richten op de bestaande regelgeving en benutten die regels om hun belangen te beschermen. Afschaffen van regels neemt die bescherming weg, en roept dus negatieve reacties op. De mobilisatie van degelijke tegenkrachten fnuikt het vermogen tot regelafschaffing (zie ook hierna).

Onder welke omstandigheden wordt de vicieuze cirkel doorbroken?

Waar het gevoel van urgentie in het politieke circuit maar beperkt is doorgedrongen, daar wordt zowel in de organisatiwetenschappen als in de economie met regelmaat aandacht gevraagd voor de noodzaak van structurele hervormingen en deregulering. De gehanteerde onderzoekmethodologie is vaak die van de kosten-batenanalyse: als de kosten van regelgeving maar groot genoeg zijn of de baten maar laag genoeg uitvallen, is het wenselijk te dereguleren. In de praktijk blijkt het echter eenrichtingsverkeer te zijn. Eenmaal ingestelde regelgeving is gekomen om te blijven. In de afgelopen jaren is hier in de literatuur van de openbare financiën een aantal verklaringen voor gegeven. Fernandez en Rodrik (1991) benadrukken het belang van de onzekere uitkomst van het hervormingsproces. Bij het tegengaan van bureaucratisering of het terugdringen van regelgeving is lang niet altijd duidelijk welke groepen in de samenleving zullen winnen en welke zullen verliezen. Fernandez en Rodrik (1991) verwijzen in deze context naar de voorkeur voor de status quo: als mensen het niet zeker weten, blijven ze zitten waar ze zitten. Wanneer de gevolgen van afschaffing van regels onzeker zijn, blijven de regels bestaan. Een ander argument is de inkomensverdeling. Heel vaak heeft het terugdringen of opheffen van regulering op korte of lange termijn consequenties voor de inkomensverdeling. Met regelgeving is in veel gevallen een web van kruissubsidies verknoopt die nauwelijks afzonderlijk te stroomlijnen zijn. Wijzen op de gevolgen voor de inkomensverdeling is veelal genoeg om de politiek de lust te ontnemen om over te gaan op maatregelen tegen bureaucratisering en regeldruk. Desalniettemin bestaat een aantal relevante voorbeelden van landen die de bureaucratisering en regeldruk sterk hebben weten te verminderen. Het Verenigd Koninkrijk en Nieuw Zeeland zijn bijvoorbeeld in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw in staat gebleken verhoudingsgewijs ingrijpende maatregelen te lanceren. Koedijk en Kremers (1996) geven een overzicht van een aantal aansprekende gevallen. De rode draad in hun analyse is dat de tegenkrachten die de reductie van regelgeving en bureaucratie verhinderen, dermate dominant zijn dat het bijna alleen lukt in een (bijna-)noodsituatie, waarbij het land bankroet dreigt te gaan of de munt in een vrije val is beland. Alleen onder dergelijke crisisomstandigheden worden de tegenkrachten vloeibaar, en lijkt een voldoende sterk gevoel van urgentie te ontstaan om bureaucratisering en overregulering fors aan te pakken. Nicoletti en Scarpetta (2003) komen in een overzicht van 18 OESO-landen tot een soortgelijk inzicht. Zij stellen dat landen die op achterstand staan ten opzichte van de technologieleider in een bedrijfssector, meer geneigd zijn om te dereguleren dan landen die zich in de buurt van de leider bevinden. Met andere woorden: een zekere zelfgenoegzaamheid noopt niet tot hervormingen. In Nederland is vooralsnog geen sprake van een dergelijke noodsituatie, zodat een breed gedragen gevoel van urgentie ontbreekt om eindelijk de daad bij het woord te voegen. Alleen via het aanpakken van de regelgevende instituties kan daarom benodigde vooruitgang worden geboekt, zodat de zichzelf versterkende beweging van verdergaande bureaucratisering en regulering «automatisch» wordt doorbroken.

Beleidsadvies

Ondanks het ontbreken van een gevoel van urgentie, is het doorbreken van de vicieuze cirkel van bureaucratisering en overregulering dringend geboden. De ervaring leert dat weinig regeringen een dergelijke daadkracht gegeven is. Ook het thans lopende programma Andere Overheid is niet de waterscheiding die het twee jaar geleden beloofde te zijn. Kaasschaafmethoden die vooral ambtelijk worden gedragen, bieden geen

oplossing omdat de tegenkrachten te sterk zijn. De ervaringen in het Verenigd Koninkrijk en Nieuw Zeeland laten zien dat alleen een krachtig beleid met een duidelijke belofte van de politiek om het beleid vol te houden kan leiden tot een doorbreking van de vicieuze cirkel van bureaucratisering en overregulering. Wie de status quo wil doorbreken, kan het beste bij de bron van regels beginnen: de regelproducenten. Door het aantal en de invloed van de regelproducenten te reduceren, kan de vicieuze cirkel worden doorbroken. Echter: die ervaringen maken ook duidelijk dat een eenmalige beleidsinspanning onvoldoende soelaas biedt. Na de ingreep is een permanente zelfevaluatie nodig, waarbij periodiek het nut van bestaande regelgeving opnieuw wordt gezien. Wij stellen de volgende concrete maatregelen voor:

- Laat een externe partij een grove taakevaluatie maken van ieder ministerie op basis van een kosten-batenanalyse. Schaf overbodige taken en informatieverplichtingen af, en hef de bijbehorende directies op. Immers, «rule-makers breed rules»: de enige manier om het proces te stoppen is via een drastische reductie van het aantal regelmakers – desgewenst tot nul. Van iedere informatieplicht moet de noodzaak worden vastgesteld. Anders moet deze plicht worden afgeschaft.
- Bij een aantal ministeries zullen hierdoor grote delen van het takenpakket komen te vervallen, terwijl de resterende taken makkelijk bij andere departementen zijn onder te brengen. Hef in die gevallen het ministerie op.
- Introduceer een «sunset»-clausule in het ontwerpen van regels en wetten. Zonder een actief, positief besluit door beide kamers om de regel te verlengen, sterft de regel na vijf jaar. Voor elke regel is een aparte beslissing tot verlenging nodig.
- Ieder voorstel voor nieuwe wet- en regelgeving wordt gecompenseerd met een voorstel voor afschaffing van bestaande wet- en regelgeving met meer dan evenredige lastendruk op burgers en bedrijfsleven op hetzelfde beleidsterrein.
- Maak één minister verantwoordelijk voor het dereguleringsprogramma. De ervaring heeft geleerd dat ministers zich ontwikkelen tot belangenbehartigers van hun departement. De minister die verantwoordelijk is voor het dereguleringsprogramma, komt daardoor met zijn of haar collega's in conflict. Om die reden heeft alleen de minister-president voldoende gezag om een dergelijk dereguleringsprogramma met succes te kunnen leiden. Alleen de minister-president heeft de minimale directe departementale verantwoordelijkheid die noodzakelijk is voor onpartijdigheid.

De voorgestelde taakevaluaties per departement zouden verstrekkende gevolgen kunnen hebben. Wij noemen drie voorbeelden. Het Ministerie van OC&W is berucht om zijn overdaad aan regelgeving. Recente ervaringen bevestigen dat de driehoek kamercommissie – minister – ambtelijk apparaat zelfstandig niet in staat is dit proces te doorbreken. Dit illustreert eerdergenoemde onderzoekresultaten: een overdaad aan onderwijsdeskundigen leidt tot een overdaad aan regels op onderwijsgebied. Hooguit tijdelijk wordt onder politieke druk de regelproductie even teruggeschroefd.¹ Alleen interventie van buiten het netwerk van onderwijsdeskundigen, door een voor deregulering verantwoordelijk minister, kan hier voor een doorbraak zorgen die beklijft.

Als tweede voorbeeld noemen wij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het valt moeilijk in te zien waarom de landbouw, een bedrijfstak die slechts twee procent van het bruto nationaal inkomen voor zijn rekening neemt, een apart ministerie nodig heeft. De resterende taken op het gebied van natuur kunnen bij het ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne (VROM) worden ondergebracht.

¹ Merk op dat een verminderde regelproductie vaak nog altijd leidt tot een toeneming van de regelvoorraad omdat zelfs dan in het algemeen het aantal nieuwe regels groter is dan het aantal afgeschafte regels.

Ten slotte geldt iets soortgelijks voor het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Een actief industriebeleid wordt inmiddels niet meer gevoerd, terwijl concurrentietoezicht is ondergebracht bij een onafhankelijke toezichthouder. Daarmee zijn de klassieke taken van EZ vervallen, en kan het ministerie mogelijk beter worden opgeheven. De opheffing van de ministeries van LNV en EZ sluiten ook aan bij internationale ontwikkelingen.

Departementale herindelingen zijn totnogtoe geen succes geweest. Veelal hebben zij slechts geleid tot een langdurig integratieproces vanwege de uiteenlopende culturen op de diverse departementen. De Raad ziet departementale herindeling dan ook niet als een middel tot vermindering van de bureaucratisering, maar als een resultaat daarvan, simpelweg omdat taken worden afgestoten. Als de voorgestelde taakevaluaties goed worden uitgevoerd, dan moet een reductie van het aantal departementale ambtenaren met tientallen procenten mogelijk zijn en zou het aantal ministeries mogelijk tot zes à zeven kunnen worden teruggebracht.

De Raad van Economisch Adviseurs

Prof.dr. W. H. Buiten (voorzitter)
Prof.dr. S. C. W. Eijffinger
Prof.dr. C. G. Koedijk
Prof.dr. C. N. Teulings
Prof.dr. A. van Witteloostuijn

Secretaris: dr. H.P. van Dalen

Referenties

Algemene Rekenkamer (2004) *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Bovens, M. en K. Yesilkagit (2004) The impact of European legislation on national legislation: some preliminary findings for the Netherlands, Gepresenteerd op de 2004 EGPA-conferentie «Four months after: administering the New Europe», Ljubljana, 1–3 september 2004.

Fernandez, R. en D. Rodrik (1991) Resistance to reform: status-quo bias in the presence of individual-specific uncertainty, *American Economic Review* 81: 1146–1155.

Finkelstein, S. en D.C. Hambrick (1996) *Strategic leadership: Top executives and their effects on organizations*. Minneapolis: West Publishing.

Jong, E. de, en M. Herweijer (2004) Alle regels tellen, *Beleidswetenschap* 3: 223–241.

Jong, G. de, en A. van Witteloostuijn (2005) De Wet op het Hoger en Wetenschappelijk onderwijs (WHW): een voorbeeld van *boulimia*-regelgeving, *Onderzoeksrapport SOM*. Groningen: Faculteit der Economische Wetenschappen.

Koedijk, K. G. en J. M. Kremers (1996) Market opening, regulation and growth in Europe, *Economic Policy*/October: 445–467.

March, J. G., M. Schultz en X. Zhou (2000) *The dynamics of rules: Change in written organizational rules*. Stanford: Stanford University Press.

Nicoletti, G., en S. Scarpetta, 2003, Regulation, productivity and growth: OECD evidence, *Economic Policy*, 2003/April: 9–72.

Olson, M. (1996) Big bills left on the sidewalk: why some nations are rich and others are poor, *Journal of Economic Perspectives* 10: 3–24.

Rodrik, D. (1996) Understanding economic policy reform, *Journal of Economic Literature* 34: 9–42.

Schulz, M. (1998) Limits to bureaucratic growth: the density dependence of organizational rule births, *Administrative Science Quarterly* 43: 845–876.

Tang, P. en G. Verweij (2004) Reducing the administrative burden in the European Union, CPB Memorandum, Den Haag: CPB.
Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
Witteloostuijn, A. van (2003) The ecology of law, *International Journal of the Sociology of Law* 31: 55–67.