

Vergaderjaar 2003–2004

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2004

Hierbij zend ik u een nota betreffende het beleid om de bruikbaarheid van de rechtsorde te bevorderen. De nota is aangekondigd in de begroting van het ministerie van Justitie voor het jaar 2004¹, in het programma Andere overheid² en in de nota Rechtsstaat en rechtsorde³, waarbij is uiteengezet, dat het kabinet kritisch en terughoudend wil zijn met wat er wordt geregeld. Ook het programma om tot reductie van administratieve lasten te komen maakt deel uit van deze aanpak.

In de nota wordt een analyse gegeven van de oorzaken van regelgroei en regeldruk en wordt nagegaan wat daaraan kan worden gedaan en op welke wijze. Daartoe wordt een programma aangekondigd.

De problematiek en de mogelijke oplossingen betreffen de wetgeving van alle ministeries. De meeste hebben zelf programma's opgezet om hun regelgeving te herijken of te vereenvoudigen. De informatie daarover wordt uitgewisseld in het project Herijking van departementale regelgeving, eveneens aangekondigd in de nota Andere overheid, dat is opgezet om de departementen in staat te stellen van elkaar te leren en eventuele interdepartementale problemen op te lossen.

Met het onderhavige programma wordt beoogd enerzijds de departementale activiteiten te faciliteren en te stimuleren door het aanbieden van alternatieve reguleringsmodellen en projecten om deze toe te passen en anderzijds verbeteringen die alleen door interdepartementale samenwerking kunnen worden bereikt te bevorderen, door het opzetten en uitvoeren van interdepartementale projecten.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

¹ TK 2003–04, 29 200 VI, nr. 2.

² TK 2003/04, 29 362, nr. 1.

³ TK 2003/04, 29 279, nr. 1.

BRUIKBARE RECHTSORDE

Over de aard en de oorzaken van de regelgroei, de ongewenste effecten en de aanpak daarvan.

0. Inleiding

Het kabinet wil de verhouding tussen overheid en samenleving verbeteren, onder meer door de regeldruk te beperken. Het wil daarbij tot bestendige resultaten komen en de problemen aanpakken door een fundamentele benadering te kiezen. Die weg is niet die van beperking van regels zonder meer, maar de meer principiële aanpak, die inhoudt dat de verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers anders moeten worden verdeeld en de burgers in de gelegenheid worden gesteld zoveel en zo goed mogelijk zelf hun problemen op te lossen.

Waar mensen samenleven zijn regels nodig om dat samenleven te ordenen. In het maatschappelijk verkeer beschermen regels het gerechtvaardigd vertrouwen dat mensen nodig hebben om met elkaar om te gaan. Ons dagelijks leven en het maatschappelijk verkeer worden niet primair bepaald door wetten of transacties, maar door samenwerking, gemeenschappelijke belangen, zorg voor elkaar en algemene opvattingen over hoe het hoort. Wetgeving is een vorm, maar niet de enige manier om orde in het samenleven te scheppen. De overheid produceert wetgeving, maar zij doet dat namens en in samenwerking met de burgers. Wetgeving is een product van dynamische interactie. Zij vormt een onvermijdelijke voorwaarde voor maatschappelijke ontwikkeling. Zij is bedoeld om bepaalde belangen te beschermen, om bepaalde ontwikkelingen en gedrag te sturen en ook om de burgers tegen de overheid te beschermen.

De eerste taak van de wetgever is dan ook, de maatschappelijke infrastructuur te bevorderen die burgers het samenleven mogelijk maakt. Voorschriften die dit onderlinge verkeer ordenen zullen niet primair als belastend worden ervaren. Wetgeving dient dit in de eerste plaats voor ogen te hebben. De overheid moet de vrijheid van burgers en instellingen om zelf te kiezen, om naar eigen inzicht antwoorden te vinden op maatschappelijke problemen en om samen met anderen problemen of knelpunten op te lossen, centraal stellen.

Maar burgers ervaren soms ook overregulering. Hieronder wordt een programma beschreven, dat erop is gericht tot wetgeving te komen, die burgers werkelijk ruimte laat en niet als onredelijk beperkend voor hun handelen wordt ervaren. Daartoe zal onderzocht moeten worden in hoeverre wetgevingscomplexen die tot nu toe vooral uitgaan van gedragsvoorschriften, kunnen worden gewijzigd of vervangen door wetgeving die in de eerste plaats het doel heeft het onderlinge verkeer tussen burgers van een duidelijke en bestendige ordening te voorzien, die hun activiteiten faciliteert, door onzekerheid te reduceren. Hieronder zal eerst uiteen worden gezet waarom nieuwe actie nodig is, terwijl de afgelopen jaren al zoveel beleid is gevoerd. Daarna wordt ingegaan op plaats en functie van de wet. Vervolgens zal een programma worden geschetst, waarin nieuwe concepten worden ontwikkeld en worden toegepast op enkele concrete situaties en waarin specifieke wetgevingsproblemen worden aangepakt.

Beleidsgeschiedenis

Sinds het eind van de 70-er jaren bekommert de overheid zich om de regeldichtheid. Men constateerde diverse problemen: ondoorzichtigheid van de regelgeving, tegenstrijdige regels, regels die het goed functioneren van markten belemmerden en eerlijke concurrentie in de weg stonden,

regels die niet te handhaven waren of niet uitgevoerd konden worden, regels die een effectief of efficiënt optreden van de overheid in de weg stonden. De hele samenleving leek er last van te hebben. Burgers konden de regels niet meer kennen en verloren hun interesse in naleving, bedrijven klaagden over oneerlijke concurrentie, burgers en bedrijven klaagden over langdurige en ondoorzichtige procedures met onvoorspelbare uitkomsten, rechters klaagden over inconsistentie en onduidelijkheid van de wetgeving en burgers en bedrijven over de onvoorspelbaarheid van de op deze wetgeving gebaseerde rechterlijke uitspraken.

Alle kabinetten hebben sinds die tijd acties ondernomen om daar verbeteringen in aan te brengen. Vele vakdepartementen zetten de vereenvoudiging van hun wetgeving en de vergroting van de autonomie van de door hen bestuurde instellingen in hun vaandel. Meer in de breedte werden dereguleringsoperaties opgezet. Commissies onder leiding van Geelhoed, Van der Grinten, Hirsch Ballin en Kortmann ontwikkelden vele voorstellen om tot verbeteringen en veranderingen te komen. En vele veranderingen werden ook doorgevoerd. Onder de paarse kabinetten werd de MDW-operatie uitgevoerd, waarbij de lasten van talrijke regelgevingscomplexen werden verminderd en markten werden geopend. In het verlengde daarvan werd een operatie tot beperking van administratieve lasten opgezet. Over de kwaliteit van de wetgeving verschenen belangrijke regeringsstukken: Zicht op wetgeving van Hirsch Ballin, Het jaarverslag van de Raad van State van 2000, dat i.h.b. op de kwaliteit van de wetgeving inging, de Nota Wetgevingskwaliteitsbeleid van Korthals. Bestaande wetgevingscomplexen werden doorgelicht en ontwerp-regelgeving werd en wordt uitvoerig getoetst, op technische en juridische kwaliteit, op bedrijfs- en milieueffecten en administratieve lasten, op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, maar ook op noodzaak en evenredigheid van de ingezette instrumenten. Het wetgevingskwaliteitsbeleid heeft zich daarmee een permanente plaats in het regeringsbeleid verworven, maar er zijn niet minder regels gekomen.

Voor al die aandacht waren ook steeds weer bijzondere aanleidingen. De Securitelaffaire was zo'n aanleiding. Hij leidde tot een intensieve aandacht voor de behartiging van het Europese recht in de nationale rechtsorde en tot aandacht voor de wetgevingsfunctie, in de vorm van visitatie. Daarna volgde de oprichting van de Academie voor de wetgeving, het Kenniscentrum Wetgeving en de instelling van een leerstoel bij de universiteit van Maastricht.

De aandacht voor het wetgevingsbeleid is in 2004 onverminderd, maar heeft niet meer dezelfde lading als in 1978. In die 25 jaar hebben steeds weer nieuwe problemen de aandacht gestreden. In de jaren 80 stond de sanering van de overheidsfinanciën centraal, in de jaren 90 de economische dynamiek, bij het begin van de 21e eeuw is het de kwaliteit van het overheidshandelen. In die 25 jaar hebben ook het Europese en andere internationale recht aanzienlijk in belang gewonnen en heeft de informatietechnologie zijn spoor door de wetgeving getrokken. Het wetgevingsbeleid heeft geprobeerd daar ook steeds op in te spelen met beleidsnota's en andere acties.

Toch zijn er ook nu nog klachten over de regeldruk. De klachten betreffen vooral de ontembare groei van het aantal regels, de lasten die het voldoen aan regels met zich meebrengt en de wijze van uitvoering van die regels door vergunningverleners, uitvoerders, handhavers en toezichthouders van de overheid. Het zal duidelijk zijn, dat nalevingslasten en uitvoering enerzijds op zichzelf onderwerp van beleid en aandacht kunnen zijn, maar dat aan de andere kant nalevingslasten en uitvoering beide minder problematisch worden naarmate er minder regels zijn, waar zij het gevolg

van zijn. De totstandkoming van de regels, de groei daarvan en de mogelijkheden om bestaande regels te verminderen en te vereenvoudigen, verdient daarom de eerste beleidsaandacht en een fundamentele benadering.

1. Plaats en functie van de wet

1.1. ordening

Het recht ordent de samenleving. Waar mensen samenleven ontstaan regels: gewoonten, afspraken, vanzelfsprekenschappen. Samenleven impliceert recht. Dat is nodig en wezenlijk voor het samenleven. Het recht verschaft een institutioneel kader en maakt daardoor samenleven mogelijk. Het recht is dienend aan de organisatie van het samenleven. Regels zijn uitdrukking daarvan, evenals rechterlijke uitspraken, waarin die regels worden toegepast en geschillen worden beslecht aan de hand van het afwegen van de in het geding zijnde belangen. En er zijn vele soorten regels. Hun status zegt lang niet altijd iets over hun effect. Mensen leven volgens een groot aantal impliciete, ongeschreven regels, volgens afspraken met anderen, volgens contracten, arbeidsovereenkomsten, c.a.o.'s en vaak weet men niet eens wat de formele status van een regel is. De regels van de formele wet, de algemene maatregel van bestuur en de ministeriële regeling zijn slechts een deel van het bestel. Maar alle regels hebben het doel zekerheid en duidelijkheid te verschaffen in menselijke verhoudingen, in de verhouding tussen mensen onderling en in verhoudingen tussen burgers en overheid. Een ander kenmerk dat alle regels gemeen hebben, is dan ook, dat hun kwaliteit is gelegen in de bruikbaarheid in die verhoudingen. Een regel is goed, als hij een bestendig kader biedt dat houvast en zekerheid geeft en mensen in staat stelt om in hun onderling verkeer of in het verkeer met de overheid vorm te geven aan hun omgeving en hun handelen vruchtbaar te maken.

Recht en wet zijn dan ook altijd wederkerig van karakter, ook als het gaat om de verhouding tussen burger en overheid. De burger die een verplichting opgelegd krijgt, ontleent daaraan ook zekerheid in zijn verkeer met de overheid of met andere burgers. Als burgers in de regel geen belang zien, er niets aan hebben, of geen overeenkomst zien met hun normbesef, zal de regel ook niet werken.

De inhoud van de wet en de manier waarop die tot stand komt, zijn voortdurend in ontwikkeling. Nieuwe omstandigheden vergen nieuwe inhouden. In alle gevallen gaat het om de belangen die er zijn, die bescherming behoeven en die gereguleerd moeten worden. De functie van het recht, de ordening van de samenleving en het verschaffen van een betrouwbaar institutioneel kader voor het verkeer binnen die samenleving, vergt steeds een nieuwe afweging van belangen, teneinde de wetgeving bruikbaar te maken voor die belangen.

1.2. Bestaande en nieuwe wetgeving

Wetgeving, de ontwikkeling van nieuwe wetgeving en de vervanging van bestaande door andere regels is dan ook ten dele onvermijdelijk. Het samenleven vergt regels en nieuwe omstandigheden vergen nieuwe regels. Dat geldt ook voor het overheidsbeleid. Dit laatste is de consequentie van politiek bedrijven in de rechtsstaat. In de rechtsstaat zijn overheid en burgers beide gebonden aan het recht. Een overheid die beleid wil maken, moet daarvoor over wettelijke bevoegdheden beschikken en heeft, om het gedrag van burgers te beïnvloeden, vaak wetgeving nodig. Dit is het gevolg van het legaliteitsbeginsel, dat een specifieke uitwerking van de rechtsstaatische vormt. Ook bij een beperkte uitleg van dit beginsel

geldt toch, dat verplichtingen die eenzijdig door de overheid aan burgers worden opgelegd teneinde hen te binden, hun vrijheid van handelen te beperken, dienen te berusten op een wettelijke grondslag. Die grondslag dient ook specifiek te zijn ten aanzien van de op te leggen verplichtingen.

Nieuw beleid, dat er toe strekt burgers eenzijdig en specifiek te binden, leidt zo tot nieuwe regels. Bijvoorbeeld: tot het begin van de jaren 70 bestond er nauwelijks milieuwetgeving. Het besef, dat zonder nadere regulering ons leefmilieu ernstig zou worden aangetast, leidde tot een stortvloed van nieuwe regels. Bovendien lijkt de maatschappij steeds minder makkelijk te accepteren, dat burgers risico's lopen die niet door algemene voorzieningen worden afgedekt. Incidenten leiden al gauw tot de roep om nieuw beleid en nieuwe regelgeving.

Een tweede bron van regelgroei is het internationale recht. Tot op zekere hoogte geldt hiervoor hetzelfde als voor het nationale recht. Toch vormt het internationale recht, zowel de verdragen, als de Europese verordeningen en richtlijnen ook een zelfstandige bron van regelgroei. Een belangrijke drijfveer hierbij is immers het verzekeren van gelijke behandeling van allerlei vraagstukken in tot het verdrag in kwestie toetredende lidstaten, ook op terreinen waarop voorheen geen, of slechts beperkte nationale regelgeving bestond. Het streven naar harmonisatie van overheidsoptreden door de nationale staten vormt op zichzelf een bron van wetgeving. Het belang daarvan is onder meer gelegen in het grenzen overschrijdende economische en maatschappelijke verkeer. Ook de hierdoor veroorzaakte regelgroei heeft een hoge mate van onvermijdelijkheid, ook al is er nog wel winst te behalen door meer dan in het verleden slechts het noodzakelijke te implementeren.

Bij de totstandkoming van zowel de nationale als de internationale regelgeving is echter nog een ander verschijnsel waarneembaar. Veel regelgeving wordt vastgesteld om consistentie van overheidsoptreden te bewerkstelligen en zoveel mogelijk gelijkheid in behandeling te garanderen. De maatschappelijke werkelijkheid is echter divers en het vaststellen van regels voor gelijke behandeling leidt daarom al snel tot meer regels, om uitzonderingen op de regels vast te leggen en die weer gelijk te behandelen, etc.

Bovendien leidt het toekennen van wettelijke bevoegdheden aan bestuursorganen tot de noodzaak van rechtsbescherming tegen de uitoefening van die bevoegdheden en hoe meer regels worden vastgesteld om het binden van de burger te reguleren, hoe meer rechtsbescherming. In de praktijk leiden uitspraken van rechters dan ook weer vaak tot het vaststellen van nieuwe regels om door de wetgever onvoorziene en ongewenste effecten te corrigeren of om gebleken uitzonderingsgevallen onder nieuwe regels te brengen.

De neiging om regelgeving te gebruiken om zoveel mogelijk gevallen zo gelijk mogelijk te willen regelen, is eveneens een belangrijke bron van regelgroei. Het gaat daarbij om een politieke keuze die vaak niet noodzakelijkerwijze samenhangt met de rechtsstaatidee of het legaliteitsbeginsel. De burger dient te worden beschermd tegen willekeur. Dit gebeurt al sinds jaar en dag door middel van de rechtsbeginselen die door de rechter worden toegepast. In dat opzicht hoeft niet daarnaast ook nog regelgeving te worden ontwikkeld. Daarenboven is ongelijkheid niet gelijk aan willekeur. Slechts het ongelijk behandelen van gelijke gevallen door hetzelfde bestuursorgaan is als zodanig te kwalificeren. De maatschappelijke werke-

lijkheid is te divers, om bij voorbaat van gelijkheid uit te gaan. Ongelijke behandeling van ongelijke gevallen is doorgaans zeer wel te rechtvaardigen.

1.3. *Wetgeving als beleidsinstrument*

De inrichting van de wetgeving is ten nauwste verbonden met het functioneren en de organisatie van de samenleving. De wetgeving is gebruikt om vorm te geven aan wensen en uitgangspunten in de diverse sectoren met specifieke trekken. Die wensen en uitgangspunten zijn soms de vrucht van nieuwe beleidsbehoeften, maar vaak ook van langjarige tradities die stoelen op tamelijk algemeen gedeelde uitgangspunten. Met dit laatste wordt niet bedoeld, dat bijna iedereen ervan overtuigd is dat het zo moet, omdat dat het beste is. Het is eerder zo, dat er geen algemeen aanvaard alternatief voorhanden is om een sinds lange tijd gegroeid complex totaal anders in te richten. Die stelsels zijn er niet om bepaalde beleidsdoelen van de overheid te realiseren, maar om bepaalde zekerheden aan burgers te bieden. Een aantal voorbeelden:

1. het *onderwijsbestel* is gebouwd op een groot regelcomplex, dat ook steeds weer nieuwe regels genereert. Het genereren van nieuwe regels is nog wel enigszins in te dammen. Veel ergernis wordt veroorzaakt door vaak wisselende beleidsinzichten en structuurveranderingen. Daarvan af te zien en dus minder beleid te maken, zou zeker leiden tot minder wijzigingsregelgeving en wellicht tot minder ergernis in het onderwijsveld. De basis van het stelsel is echter veel minder makkelijk te veranderen, terwijl die wel verantwoordelijk is voor de basis van het regelbestand. Die basis is, dat Nederland een onderwijsstelsel heeft, dat onderwijs van gelijk niveau voor iedereen en op elke plaats wil garanderen. En dat dat moet gebeuren in een publiek en een privaat systeem die naast elkaar bestaan en die zoveel mogelijk gelijkelijk moeten presteren en functioneren. Deze eisen brengen met zich mee, dat er regels zijn en regelmatig worden aangepast en aangevuld met betrekking tot kerndoelen, exameneisen, gelijke bekostiging, scholenplanning, medezeggenschap, les gelden, studiefinanciering en rechtspositie. Zij verschaffen burgers zekerheid omtrent het niveau van het onderwijs en van de daarmee gemoeide voorzieningen en geven hem vrijheid om een school van de door hem verlangde levensbeschouwelijke richting te kiezen.
2. Ook de *gezondheidszorg* is gebouwd op het uitgangspunt, dat iedereen recht heeft op gezondheidszorg van dezelfde kwaliteit op elke plaats. Het stelsel wordt bovendien gecompliceerd, doordat er enerzijds een verplichte verzekering is voor personen met een inkomen tot een bepaald niveau en anderzijds vrijheid van verzekeren is voor de anderen. Ook hier is er de coëxistentie van een publiek en een privaat systeem, die hetzelfde moeten presteren. De planning van voorzieningen, de kwaliteitsbeheersing van de beroepsuitoefening en de toelating van geneesmiddelen staan los van het verzekeringsstelsel en hebben elk hun eigen beleidsmechanismen. Het stelsel vergt regels voor de normering van beroepshandelingen, van tarieven en van voorzieningen. Ook dit stelsel kan niet zonder een regelbestand dat voortdurend op orde moet worden gehouden. Het stelsel verschaft burgers de zekerheid van een bepaald basisniveau aan gezondheidszorg, ongeacht zijn inkomen.
3. De *ruimtelijke ordening* is gebaseerd op het uitgangspunt, dat de verantwoordelijkheden van verschillende bestuurslagen tot hun recht moeten kunnen komen, terwijl zij ook met elkaars verantwoordelijkheden rekening moeten houden en dat de belangen van iedereen die de ruimte gebruikt tot gelding moeten kunnen worden gebracht. Die belangen zijn velerlei, gezien het feit, dat ons land buitengewoon dicht bevolkt is. Het bevorderen van het belang van de één schaadt al gauw

het belang van een ander. Het stelsel verschaft de burger een bescherming tegen ingrepen in zijn leefomgeving maar ook een kader om bijvoorbeeld burenruzies te voorkomen. Dit stelsel leidt tot ingewikkelde planningsystemen en tot uitgebreide rechtsbescherming. Een ruimtelijke beslissing overstijgt in zijn consequenties al gauw de verantwoordelijkheden van een bepaald orgaan. Minder regels leiden al gauw tot centralisatie of in elk geval tot minder fijnmazigheid bij het ontzien van belangen.

4. De *sociale zekerheid* is gebouwd op het uitgangspunt dat enerzijds iedereen zoveel mogelijk recht moet hebben op dezelfde voorzieningen en anderzijds op het uitgangspunt, dat werkgevers en werknemers daarin een belangrijke verantwoordelijkheid hebben. Dit leidt tot een mengvorm van volksverzekeringen en werknemersverzekeringen, waarbij de volksverzekeringen de werknemersverzekeringen soms aanvullen, terwijl er ook een relatie is met fiscale regelingen. Het stelsel verschaft burgers zekerheid in arbeidsverhoudingen en bescherming tegen al te drastische inkomensbeperkingen door omstandigheden als arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.
5. Het *milieubeleid* is gebaseerd op het idee, dat de overheid door middel van verboden en vergunningsvoorwaarden milieuvervuilende handelingen reguleert. Van steeds meer menselijke handelingen wordt duidelijk, dat zij het milieu benadelen en het uitgangspunt leidt dan ook tot steeds meer regels. Ook hier zijn bovendien verschillende overheidslagen belanghebbend en verantwoordelijk en zij moeten elkaar kunnen corrigeren. De milieuwetgeving beschermt de burgers tegen handelingen waardoor zij elkaars leefmilieu zouden kunnen bedreigen. Het uitgangspunt is in onze ogen voor de hand liggend, maar theoretisch is het op zijn minst denkbaar, dat burgers elkaars milieubedreigende handelingen bewaken, omdat zij daar zelf belang bij hebben. In de V.S. wordt het milieu vooral langs privaatrechtelijke weg beschermd. Bij ons zou het misschien mogelijk zijn om meer aan zelfzorgsystemen over te laten, zoals hier en daar al gebeurt.

Over het landbouwbeleid, het scheepvaart- en luchtvaartbeleid en andere sectoren zijn vergelijkbare verhalen te vertellen. Elke sector heeft zijn eigen kenmerken. Overal wordt geprobeerd aan de ene kant een gelijk voorzieningenniveau te garanderen en aan de andere kant ruimte te scheppen voor het uitoefenen van decentrale of buiten de overheid gelegen verantwoordelijkheden. En in bijna alle gevallen is er zowel een bepaalde verhouding tussen burgers en overheid, als een verhouding tussen burgers onderling die moet worden beschermd.

Waar het doel van het regeringsbeleid is tot minder regels te komen, zullen in bepaalde gevallen radicale keuzes gemaakt moeten worden. In grote lijnen kan dat leiden tot

- centralisatie
- afschaffen van beleid of bepaalde overheidsvoorzieningen
- loslaten van gelijke voorzieningenniveaus voor iedereen
- overlaten van het treffen van bepaalde voorzieningen aan sociale partners
- het overlaten van het beslechten van afwegingen van belangen van burgers aan die burgers zelf.

1.4. Regels vervangen door nieuwe regels

Een groot deel van de wetgeving die jaarlijks wordt vastgesteld, beoogt niet een nieuw beleidsterrein te reguleren, maar een bestaand beleidsterrein te herreguleren; regels die andere regels vervangen. Dit vervangen van regels is een probleem op zichzelf, dat echter met het hierboven gesignaleerde samenhangt. Vervanging van regels is nodig omdat men

beoogde zekerheid en rechtsgelijkheid te bewerkstelligen op een bepaald terrein, ten aanzien van de op dat moment bekende rechtssubjecten, in de op een bepaald moment bekende omstandigheden, naar de op dat moment bestaande inzichten. Bij verandering van omstandigheden, veranderingen in de doelgroep of in de beleidsinzichten, is het nodig om de regels te veranderen. Nieuwe gevallen worden onder nieuwe regels gebracht, met het doel opnieuw zekerheid en rechtsgelijkheid te creëren. De nieuw gecreëerde rechtsgelijkheid op een bepaalde moment, gaat echter ten koste van de rechtsgelijkheid onder rechtssubjecten in de tijd; rechtsgelijkheid in de breedte, ten koste van rechtsgelijkheid in de diepte.

Bovendien zien we, dat, als bepaalde regelingen niet goed blijken te functioneren, al gauw wordt gezocht naar betere regels en beleidsveranderingen. Het niet goed functioneren van bepaalde regels kan echter velerlei oorzaken hebben, die soms helemaal niet gelegen zijn in de regels zelf. Het kan zijn, dat de onderliggende normen eigenlijk niet worden geaccepteerd, of dat de belangen die door de regelingen worden getroffen niet goed zijn ingeschat, of dat maatschappelijke verhoudingen wijzigen, al dan niet onder invloed van de regels, of dat de uitvoering niet op orde is, of dat daar teveel verschillende instanties bij betrokken zijn. Als in die gevallen alleen wordt gezocht naar betere regels, zal dat niet altijd het gewenste effect hebben en zal de regelmachine blijven draaien, want ook de vernieuwde regels zullen moeten worden opgevolgd door betere regels.

1.5. Kwantitatieve trends

Uit een binnenkort te publiceren onderzoek, dat door de Rijksuniversiteit Groningen verricht is op verzoek van het ministerie van Justitie blijkt ten aanzien van de ontwikkeling van het aantal regelingen het volgende.

De productie van wetten en AmvB's vertoont, wanneer zowel naar nieuwe regelingen als naar regelwijzigingen wordt gekeken weliswaar grote schommelingen, maar geen groei. De schommelingen hebben onder meer te maken met de vierjarige cyclus van de kabinetsperiode. De wetgevingsproductie is vlak na de verkiezingen laag, terwijl de productie oploopt in het jaar voor de verkiezingen. Er zijn ook verschillen tussen de departementen, die te verklaren zijn uit de verschillen in omvang en taken. Dat er in de productie van wetten en AmvB's geen groei optreedt, wil overigens niet zeggen dat de regeldruk niet toeneemt. Er worden namelijk netto meer wetten gemaakt dan ingetrokken. Het aantal rechtsgeldige wettelijke regels heeft sinds 1980 een groei doorgemaakt van 1100 naar 1749, een groei van ruim 60 % in 23 jaar. In het jaar 2003 zijn er 58 nieuwe wetten in werking getreden en zijn er 7 ingetrokken. In totaal waren er in januari 2004 1748 wetten geldig. Voor AmvB's geldt dat er in dat jaar 116 nieuwe zijn aangenomen en 85 ingetrokken. Er waren in dat jaar 2675 AmvB's geldig. Inclusief de ministeriële regelingen bedroeg het totale aantal geldende regelingen in januari 2004 12 297.

Gemiddeld heeft een wet een grootte van 26 artikelen, een AmvB 12 en een half en een ministeriële regeling zeven artikelen. Wetten hebben in vergelijking met de overige regelingen een lange levensduur en worden relatief frequent gewijzigd. Bij een wetswijziging worden gemiddeld meer artikelen toegevoegd dan ingetrokken, wat tot gevolg heeft dat wetswijzigingen leiden tot een verdere uitbouw van het aantal wetsartikelen. Nieuwe wetten (17 artikelen) zijn gemiddeld beduidend kleiner dan de bestaande wetten (26 artikelen). AmvB's en ministeriële regelingen worden minder frequent gewijzigd, maar veeleer volledig vervangen. Het totale aantal geldende artikelen bedroeg in januari 2004 139 689.

2. Wetgeving minder bruikbaar

Hoewel wetgeving uitvoering geeft aan de rechtsstaatidee en het legaliteitsbeginsel en democratisch tot stand komt, kan het toch gewenst zijn om een andere benadering te kiezen. De hiervoor beschreven mechanismen leiden ertoe, dat er steeds meer regels komen, dat het stelsel daardoor ondoorzichtig en rigide wordt en dat ze voor de overheid oncontroleerbaar worden. Wetgeving vormt niet altijd de meest bruikbare oplossing. Nut en noodzaak van wettelijke regels staan soms niet in verhouding tot de beperkingen die zij in de bewegingsvrijheid van burgers en bedrijven aanbrengen, of leiden tot een onevenwichtige belangenafweging. In elk geval zijn de volgende situaties te onderscheiden.

I. Onbruikbaarheid

I.1. Regels zijn *ontoereikend*, als zij beogen situaties te regelen die in de maatschappelijke werkelijkheid anders zijn dan bij het ontwerpen van de regels werd verondersteld, of inmiddels zijn veranderd.

Voorbeeld: het kost veel tijd en inspanning om de veiligheidseisen voor liften compleet te maken, te redigeren en uit te vaardigen en als het gebeurd is, zijn de regels verouderd, omdat de techniek is gevorderd.

I.2. Regels zijn *onrechtvaardig*, als zij onvoldoende blijken te kunnen worden gehandhaafd, waardoor sommigen er wel door worden getroffen en anderen niet.

Voorbeeld: vestigingseisen of beroepseisen, die worden ontdoken door de desbetreffende handelingen anders te benoemen.

I.3. Regels worden door de doelgroep als *onrecht* ervaren, als de daarin uitgedrukte normen niet overeenstemmen met het normbesef van de doelgroep.

Voorbeeld: het niet opnemen van bepaalde geneesmiddelen, bijv. homeopathische, in het ziekenfondspakket.

II. Inconsistentie

II.1. Regels kunnen *tegenstrijdig* zijn, als zij vanuit een verschillend belang geschreven worden, door hetzelfde of een ander bestuursorgaan, maar op hetzelfde object betrekking hebben.

Voorbeeld: eisen die door toezichthouders aan de inrichting of het gebruik van bedrijfsruimten worden gesteld, enerzijds vanuit een belang van arbeidsbescherming, anderzijds vanuit een oogpunt van milieubescherming, kunnen op het niveau van de uitvoering tot tegenstrijdige aanwijzingen leiden.

II.2. Regels zijn *niet consistent*, als zij blijk geven van een verschil in gewicht van de daaraan ten grondslag liggende normen, of voor vergelijkbare gevallen verschillende uitkomsten opleveren.

Voorbeeld: volgens de belastingwetgeving is men in bepaalde gevallen freelancer, terwijl men volgens de sociale zekerheidswetgeving in dezelfde gevallen soms bij een latere beoordeling als werknemer wordt behandeld.

II.3. Regels zijn *onvoldoende afgestemd*, als een regel die een element van een handeling of gedraging verbiedt, samen met één of meer andere regels die andere elementen van die handeling of gedraging verbieden, die handeling of gedraging nagenoeg onmogelijk maakt, terwijl de redelijkheid daarvan niet kan worden ingezien, of de door de samenloop veroorzaakte uitkomst in die zin niet bedoeld was.

Voorbeeld: diverse wetten reguleren de eisen die aan vlees worden gesteld, in diverse stadia van behandeling, hetgeen een ondoorzichtig systeem oplevert.

III. Onnodigheid

III.1. Regels zijn *onnodig belastend*, als zij behalve de bedoelde effecten ook effecten hebben die de vrijheid van handelen op aangrenzende terreinen van handelen of gedragen beperken.

Voorbeeld: regels die beogen controle over bepaalde handelingen mogelijk te maken, kunnen in bepaalde gevallen zoveel administratieve lasten genereren, dat zij de bedrijfsvoering onevenredig benadelen; het systeem van mestafzetovereenkomsten in de mestwetgeving kan hierbij worden genoemd. Dat systeem vertoont grote overlap met twee andere systemen in de mestwetgeving, gericht op beperking van het mestgebruik en van de landelijke omvang van de mestproduktie. Of hier sprake is van onevenredigheid, is uiteindelijk ter beslissing aan het verantwoordelijke bestuursorgaan; het is echter wel zaak deze lasten te expliciteren.

III.2. Regels zijn *onnodig belemmerend*, als zij een bepaalde handeling of gedraging verbieden, terwijl het doel slechts is een bepaalde uitkomst van die handeling of gedraging tegen te gaan en die uitkomst ook op andere wijze kan worden bereikt.

Voorbeeld: in het milieubeleid gaat het nogal eens om de emissie van milieubedreigende stoffen; men kan kiezen voor het reguleren van de processen, of voor het geven van een doelvoorschrift, dat slechts opdraagt bepaalde stoffen niet, of niet meer dan in een bepaalde mate, uit te stoten.

III. Wat te doen

De genoemde factoren zijn van verschillende aard. De aanpak ervan stoelt op een aantal algemene uitgangspunten en neemt enkele veranderingsprocessen in de samenleving in het bijzonder in beschouwing.

De algemene uitgangspunten zijn de volgende

Sinds jaar en dag voert de regering een beleid ter bevordering van de kwaliteit van de wetgeving. Dit beleid omvat zowel de nieuwe als de bestaande wetgeving en is gericht op alles fases en op alle actoren in het wetgevingsproces. Het omvat zowel de inhoud, als het proces, als de bevordering van vakmanschap. De kwaliteit van de wetgeving wordt bepaald door de mate waarin deze voldoet aan eisen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, doorzichtigheid, consistentie, proportionaliteit, effectiviteit en efficiency uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Omdat de maatschappelijke omstandigheden in permanente ontwikkeling zijn, moet wetgeving mee ontwikkelen en moeten de algemene criteria steeds opnieuw in onderlinge afweging tot gelding worden gebracht (Nota wetgevingskwaliteitsbeleid, TK 27 475, nr. 2, blz. 1)

De in dit kader belangrijkste *veranderingen* die bij het ontwikkelen en uitvoeren van wetgevingsbeleid in beschouwing moeten worden genomen, zijn de volgende.

- *De burger wordt mondiger en bedrijven en markten emanciperen*, door scholing, kennisoverdracht en ervaring. Dit brengt met zich mee, dat zij op allerlei terreinen beter in staat zijn om zelf verantwoordelijkheid voor de goede gang van zaken in het publieke domein te nemen.
- *Technologische ontwikkelingen* maken het makkelijker om over de relevante informatie te beschikken en maken ook een betere procesbeheersing mogelijk.
- Rechtssubjecten hebben te maken met steeds meer regelsystemen die vanuit een verschillend belang en vanwege verschillende bestuursorganen dezelfde handelingen of gedragingen proberen te beïnvloeden.
- Het *internationale recht* doortrekt bijna alle regelsystemen.

EU en andere internationale verdragen

De regelgeving van de EU en de andere internationale verdragen zorgt voor een belangrijk deel van de regelgroei en de regeldruk. Ongeveer 15% van de jaarlijkse productie van nationale wetgeving is implementatie van Europese richtlijnen. Daarnaast produceert de Europese Unie jaarlijks ook vele rechtstreeks bindende verordeningen en uitvoeringsbesluiten. Er is bijna geen regelcomplex meer, dat niet op één of andere wijze gestempeld is door, of de sporen draagt van Europese regelgeving of van andere internationale verdragen. Dit heeft tweemaalige consequenties.

- Ten eerste beperkt dit de mogelijkheden om nationale regelgeving te veranderen, omdat zij gebonden is aan bijv. Europese richtlijnen, Europese verordeningen en de uitgangspunten van het primaire recht, zoals dat in het EG-verdrag staat en aan de uitkomsten van de daaraan ten grondslag liggende onderhandelingen. Wensen en ideeën om tot bepaalde veranderingen in nationale wetgeving te komen, kunnen soms alleen worden gerealiseerd, als tegelijk bepaalde initiatieven ten aanzien van de Europese regelgeving worden genomen, waarbij Nederland dan één van de 25 lidstaten is en de voorstellen bovendien van de Europese Commissie moeten komen.
- Ten tweede geeft dit aanleiding om ook op Europees niveau te werken aan het wetgevingsbeleid. Nederlandse initiatieven onder vorige kabinetten hebben reeds geleid tot het vaststellen van richtsnoeren voor het opstellen van Europese regelgeving, die in de vorm van een in alle talen van de gemeenschap beschikbare praktijkgids in gebruik zijn. De Commissie heeft verder een actieplan Better regulation in uitvoering. De Ministerraad heeft op voorstel van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) heeft een rapport vastgesteld om in dit verband de inzet van het Nederlandse voorzitterschap vast te stellen. Daarbij is besloten dat onder het Nederlandse voorzitterschap zal aandacht gevraagd worden voor de ontwikkeling van criteria voor instrumentkeuze en voor versterking van de horizontale structuren bij de Commissie die zich bezig houden met wetgevingstoetsing (Impact assessments). In de brief van 8 april betreffende de reductie van administratieve lasten is tevens aangegeven op welke wijze tegelijkertijd aandacht zal worden gegeven aan het thema administratieve lasten in de Europese Unie.

In grote lijnen zijn er drie soorten wetgeving te onderscheiden als onderwerp van wetgevingsbeleid.

- Er zijn wetten die beogen de *juridische instituties* te regelen waarvan overheid en burgers zich bedienen om rechtshandelingen te kunnen verrichten. Voorbeelden zijn de regeling van de overeenkomst, de

c.a.o. en de rechtspersonen in het Burgerlijk wetboek, de bepalingen omtrent het nemen van besluiten in de AWB.

- Er zijn wetten die beogen *gedrag te reguleren* door het te binden aan verboden, vergunningen en voorwaarden, dan wel beogen gedragingen te bevorderen of af te remmen, bijvoorbeeld door het verstrekken van subsidies of het opleggen van heffingen. Een groot deel van deze wetgeving is gebaseerd op Europese richtlijnen of wordt gemaakt ter uitvoering van Europese verordeningen.
- Er zijn wetten die *bestuur en rechtspleging* regelen, de organisatie ervan, handhaving, toezicht en sanctionering, de procesgang, de bewijsmiddelen en alles wat er aan vooraf gaat of na komt.

In het licht van het bovenstaande zijn er drie lijnen waarlangs wetgeving *beter bruikbaar* gemaakt kan worden.

1. *De principiële aanpak.* De wetgever moet niet vertrekken vanuit het belang van de overheid, maar vanuit het idee, dat de belanghebbende burgers hun belangen tot hun recht moeten kunnen laten komen en dat kwetsbare belangen daarbij bescherming behoeven. Verder moet de wetgever af van het uitgangspunt dat overheidsbestuur effectiever en rechtvaardiger wordt door te streven naar minutieuze gelijkheid van behandeling door alle gevallen en uitzonderingen in regels onder te brengen. De wetgeving moet het in bepaalde gevallen kunnen doen met abstracte normen die door uitvoerders worden toegepast in een permanente open communicatie met het veld. Wettelijke normen moeten zo worden geformuleerd, dat in de uitvoering recht kan worden gedaan aan veranderingen in maatschappelijke omstandigheden. Toezicht en handhaving moeten daarop worden toegesneden. Maatschappelijke organisaties kunnen een belangrijke rol vervullen. De wetgeving kan beter geschikt worden gemaakt voor zelfregulering in bepaalde domeinen. Daarvoor moeten bestaande instituties worden benut en nieuwe concepten ontwikkeld. Wat het eerste betreft moeten we denken aan bijv. het benutten van afspraken tussen werkgevers en werknemers bij c.a.o., aan convenanten en aan certificering. Wat het laatste betreft valt te denken aan de hantering van zorgplichten als dragers van bepaalde handelingsdomeinen en aan het vervangen van toezicht door toezicht op het zelfregulerende systeem.
2. *Betere bruikbaarheid van het bestaande.* Regulerende en gedragsbeïnvloedende regelingen kunnen verbeterd worden door ze te toetsen op noodzaak, evenredigheid van de gebruikte middelen, effectiviteit, efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dit kan er toe leiden, dat sommige regels worden afgeschaft, bijv. omdat de desbetreffende markt geëmancipeerd is, vergunningen worden vervangen door algemene regels, middelvoorschriften worden vervangen door doelvoorschriften, verboden worden vervangen door lichtere beïnvloedingsmiddelen, procedures worden gestroomlijnd, regelingen die op dezelfde objecten betrekking hebben worden geharmoniseerd of beter op elkaar afgestemd, regelingen van verschillende bestuurlijke niveaus worden op hetzelfde niveau gebracht.
3. *Handhaving en sanctionering.* Het strafrecht kan terugtreden ten behoeve van het bestuursrecht of het aansprakelijkheidsrecht, zelfregulerende systemen kunnen gebruik maken van alternatieve geschillenbeslechting.

Het kan inderdaad anders; een voorbeeld

In de huidige wetgevingspraktijk zijn ook voorbeelden te vinden van een aanpak die recht doet aan de ruimte die burgers en bedrijven nodig hebben om zelf invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid in het publieke domein.

Een goed voorbeeld is de totstandkoming en de effectuering van de code Tabaksblad. Naar aanleiding van een aantal boekhoudaffaires waren zowel overheid als bedrijfsleven van mening, dat er orde zou moeten worden geschapen op een aantal terreinen van het ondernemingsbestuur. Er werd een commissie ingesteld uit het bedrijfsleven, onder leiding van de heer M. Tabaksblad, die een conceptcode opstelde, bedoeld om het ondernemingsbestuur aan een aantal regels te binden. Nadat alle belanghebbenden commentaar hebben kunnen geven is de code definitief vastgesteld. De code heeft betrekking op een aantal zaken die het ondernemingsbestuur betreffen, zoals de salariëring van het management, besluitvorming door de aandeelhouders en het aantal commissariaten dat een bestuurder mag hebben. Door de wijze van totstandkoming kan worden aangenomen, dat de regels in kwestie in grote lijnen door alle belanghebbenden als redelijk en rechtvaardig worden beschouwd. Dit is op zichzelf al een goede basis voor naleving van de regels.

Civiel effect van de regels wordt verkregen, door over de naleving te rapporteren in het jaarverslag. Een bedrijf moet motiveren als men (onderdelen van) de code niet wenst te hanteren (comply or explain). De aandeelhouders oordelen vervolgens, of men dit wil aanvaarden, of de onderneming wil bijsturen. De wetgever neemt de plicht tot rapporteren op in het jaarrekeningenrecht. De wet treft daarmee dus voorzieningen ten aanzien van vraagstukken die in het publieke domein leven, door aan te sluiten bij de normen die betrokkenen zelf als redelijk beschouwen en op de naleving toe te laten zien door de belanghebbenden. Daarmee wordt optimaal recht gedaan aan eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven.

IV. Programma

Algemeen; bezinning en informatie

Het is de moeite waard om te proberen een slag verder te komen in het verkrijgen van inzicht in de analyse van het regeldrukfenomeen, zowel theoretisch, als voor wat betreft de hinder die burgers daarvan onderkennen.

Er is behoefte aan nadere bezinning op de vraag, welke expliciete en impliciete beginselen in het beleidsdenken en de politiek leiden tot wetgeving, in plaats van maatschappelijke actie en zelfregulering. Hierboven is reeds de heersende opvatting over de rechtsstaatidee en het gelijkheidsbeginsel genoemd. Om dit daadwerkelijk te kunnen veranderen, zal dit echter beter moeten worden geanalyseerd en uitgediept. Maar ook andere verschijnselen verdienen die analyse. Hoever willen we in het overheidsbeleid gaan met risicomijding, met het overnemen van risico's van burgers en hoe kunnen we voorkomen dat uitvoeringsproblemen alleen door wetgeving worden opgelost? Het kabinet wil op deze punten een meer diepgaande bezinning en heeft het voornemen periodiek de *staat van de wetgeving* op te maken (zie het kabinetsstandpunt bij het advies van de visitatiecommissie). Daartoe zullen enkele thema's worden geselecteerd en adviezen aan de Raad van State worden gevraagd. Om een en ander te ondersteunen wil het kabinet ook enkele *onderzoeksprojecten* starten.

- Hierboven is reeds het onderzoek vermeld dat gaande is naar de *kwantitatieve ontwikkeling* van de regelgroei. Daarbij is de vraag in hoeverre het regelbestand gedurende de afgelopen jaren is gegroeid en in welke sectoren in het bijzonder en in hoeverre dit voor rekening komt van de Europese regelgeving. Het onderzoek zal binnenkort

- worden afgerond, waarna ik u verder zal informeren, met name ook over de mogelijkheid en wenselijkheid een monitor in te richten, die permanent inzicht verschaft in de kwantitatieve ontwikkelingen.
- onderzoek wordt gestart om meer inzicht te verkrijgen in de navolgende *kwantitatieve oorzaken van regelgroei*:
 - de toepassing van het gelijkheidsbeginsel; de minister van BVK zal de Raad voor het Openbaar Bestuur hieromtrent een advies vragen.
 - de neiging om uitvoeringsproblemen met regelgeving op te lossen
 - het willen mijden van risico's of het willen neerleggen van risico's van burgers bij de overheid
 - onderzoek wordt opgezet om inzicht te krijgen in wat de *grootste ergernissen* voor de burgers zijn, als het om wetgeving gaat.
 - Er zal een *meldpunt*, in de vorm van een website, worden ingericht, waar burgers hun klachten over regeldruk of ideeën voor verbeteringen kwijt kunnen. Met departementen die soortgelijke activiteiten hebben zal worden samengewerkt.

Thema's

Op een meer pragmatisch niveau zullen echter thans reeds projecten worden uitgevoerd. Jaarlijks zal worden gerapporteerd over de voortgang en zullen nieuwe projecten worden opgezet, aan de hand van de volgende thema's.

1. De principiële aanpak: ontwikkeling en toepassing van wetgevingsconcepten die ruimte maken voor eigen verantwoordelijkheid voor de burger.

Met de ontwikkeling van nieuwe wetgevingsconcepten is reeds een begin gemaakt, m.n. in de projecten *Zorgplichten*, *Nieuwe Toezichts-instrumenten* en *Doorlichting Ministeriële regelingen*.

In het project *Zorgplichten* is nagegaan, in hoeverre het mogelijk is gedragsregulerende bepalingen te vervangen door algemeen geformuleerde zorgplichten. Deze komen reeds heel vaak voor in de ordeningswetgeving, maar altijd als vangnetbepaling. Ze worden gebruikt om gaten te dichten. In het onderhavige project is echter uitgezocht in welke gevallen en onder welke voorwaarden met een zorgplicht kan worden volstaan. Op die manier zou het aantal regels aanzienlijk kunnen worden beperkt en zou ruimte kunnen ontstaan voor toepassingen die aansluiten bij individuele omstandigheden. In de bijlage met reguleringsmodellen is een samenvatting van dit rapport opgenomen.

In het project *Nieuwe toezichtinstrumenten* is nagegaan in hoeverre het mogelijk is burgers en bedrijven zelf verantwoordelijkheid te laten in het handhaven van bepaalde regels, met name door het afleggen van verantwoording aan gebruikers of deelnemers. De overheid zou zich dan kunnen beperken tot het toezicht houden op het systeem. Het rapport biedt een afwegingskader om tot een bepaald toezichtsarrangement te kunnen besluiten. Een samenvatting van dit kader is eveneens opgenomen in de bijlage.

In het project Doorlichting ministeriële regelingen wordt nagegaan of en in hoeverre de kwaliteit van de regels kan worden verbeterd, de grondslag van de regels toereikend is en of in bepaalde gevallen niet regels kunnen worden geschrapt ten bate van meer ruimte in de uitvoering. Vóór de zomer zult u dit rapport ontvangen. Op dit moment kan reeds het volgende worden vermeld.

Bij de toetsing van ministeriële regelgeving kwam aan het licht dat er bij verschillende ministeries regelingen bestaan die geen functie meer vervullen en om die reden ingetrokken kunnen worden. Het nadere onderzoek naar regelingen die kunnen worden ingetrokken is uitbesteed aan de SDU, vanwege het grote aantal regelingen. In totaal zijn 7 250 regelingen onderzocht, waaronder tevens beschikkingen en andersoortige regelingen die zijn ondertekend door een minister. De ministeries zijn momenteel bezig de SDU onderzoeksresultaten te verifiëren. Hierna wordt per ministerie een «schoonmaakactie» gehouden, waarbij ministeriële regelingen worden ingetrokken. Enkele ministeries, m.n. LNV en VenW hebben dit reeds ter hand genomen en vele tientallen regelingen ingetrokken.

In de bijlage treft u nog een aantal, in het kort omschreven reguleringsmodellen aan, die mogelijkheden geven om nader te kiezen beleids-terreinen anders in te richten.

De door de werkgroepen ontwikkelde wetgevingsconcepten zullen in de komende periode worden toegepast, door wetgeving te ontdoen van ministeriële regelingen en detailtoezicht en te vervangen door zorgplichten en andere normen die ruimte voor de uitvoering laten.

- zorgplichten zouden kunnen worden toegepast in bijv. de milieuwetgeving
- nieuwe toezichtsinstrumenten zouden kunnen worden toegepast bij de scheepvaart of het onderwijs.

Maar ook bestaande zelfregulerende concepten kunnen in bepaalde sectoren worden toegepast waar zij nu nog geen ingang hebben gevonden. Te denken valt aan:

- certificering,
- afspraken tussen werkgevers en werknemers
- convenanten
- vraagfinanciering (persoonsgebonden budgetten of belastingfaciliteiten en globale kwaliteitseisen) in plaats van aanbodfinanciering (subsidies en bekostigingsvoorwaarden)

De minister van EZ heeft een inventariserend rapport laten maken, dat zal worden gebruikt voor het maken van een handleiding voor het toepassen van deze concepten.

2. betere bruikbaarheid van het bestaande

Wetgeving kan ook minder belastend worden gemaakt door het toepassen van concepten die reeds eerder succesvol zijn toegepast.

- Domeingerichte regelgeving blijkt te kunnen worden verbeterd door objectgerichte analyse en herordening. Door harmonisatie van begrippen, integratie van wetgeving en afstemming en stroomlijning van procedures en besluiten kan de regeldruk worden verminderd
- Planverplichtingen kunnen worden gesaneerd en zoveel mogelijk vervangen door of geïntegreerd in algemene verantwoordingsplichten
- Subsidies en bijdragen kunnen worden gebundeld
- Middelvoorschriften vervangen door doelvoorschriften
- Organisatierecht dat nu in a.m.v.b.'s staat, zou een andere vorm kunnen krijgen.

3. handhaving en sanctionering

Bovengenoemde projecten zullen vaak ook een handhavingscomponent hebben. Nagegaan zal worden hoe de verschillende projecten kunnen bijdragen aan een vermindering van de belasting van de rechterlijke macht, m.n. door:

- vervangen van strafrechtelijke handhavingssystemen door bestuurlijke;
- Alternatieve geschillenbeslechting in zelfsturende systemen.

Verschiedende departementen hebben reeds activiteiten op stapel staan die aan deze intenties beantwoorden. Zo is LNV doende de bestuurlijke boete in te voeren in de meststoffenwetgeving.

Nieuwe projecten

Aan de hand van deze thema's zullen nieuwe projecten worden uitgevoerd. Zij worden gekozen in overleg met de vakdepartementen, met toezichthouders en met maatschappelijke organisaties.

De volgende projecten zullen worden uitgewerkt en binnen afzienbare tijd kunnen worden gestart.

1. Uitbreiding van de toepassing van zorgplichten voor inrichtingen krachtens de *Wet milieubeheer*. De milieuwetgeving wordt gekenmerkt

door een groot regelbestand, dat gedetailleerde eisen aan bedrijfsprocessen en inrichtingen stelt. Het blijkt moeilijk te zijn om die eisen adequaat en bij de tijd te houden. Gemeenten behelpen zich nogal eens met gedoogbeschikkingen. Zorgplichtbepalingen hebben al een zekere plaats in het milieurecht, maar vooral als vangnetbepaling: om de gaten te dichten. Het is de bedoeling om met behulp van zorgplichtbepalingen als vervangers van de gedetailleerde regels ruimte te scheppen voor bedrijven en inspecties om tot maatwerk in het milieubeheer te komen, zodat gemakkelijk kan worden ingepseeld op verschillen in omstandigheden. Nader moet worden bepaald voor welke categorieën bedrijven dit zou kunnen gelden.

2. Certificatiemodellen, andere vormen van toezicht en zorgplichten in de *Gezondheids- en welzijnswet voor dieren*. De regelgeving rond het dierenwelzijn is complex en gedetailleerd. De effectiviteit van die regels is, vanwege aanknopingspunten voor de handhavingspraktijk, voor verbetering vatbaar. Een beroep op de verantwoordelijkheden bij de betrokkenen zou hier wel eens veel beter kunnen werken. Het anders inrichten van de betreffende regels, waarbij meer verantwoordelijkheden worden gelegd bij de sector, wordt daarom onderzocht. Speerpunten zijn daarbij de rol en functie van certificatiemodellen, andere vormen van toezicht, ook door de sector zelf en zorgplichten.
3. de ontwikkeling van alternatieve toezichtshandavingsarrangementen voor de *Schepenwet*. De veiligheidsregelgeving voor zeeschepen is voor een belangrijk deel gebaseerd op internationale verplichtingen. Op het gebied van toezicht en handhaving bestaat echter een zekere mate van nationale beleidsvrijheid. De toezichts- en handavings-systematiek van de Schepenwet stamt voor een belangrijk deel nog uit 1909. Bezien zal worden of, binnen de daarvoor geldende internationale kaders, door de introductie van andere, meer eigentijdse handavings- en toezichtsinstrumenten de verantwoordelijkheid van de sector kan worden vergroot en het toezicht efficiënter kan worden ingericht.
4. de afstemming van wetgevingsregimes, registraties en procedures in verschillende wetten die betrekking hebben op *gevaarlijke stoffen*; het bezien van alternatieve toezichts- en handavingsregimes daarbij. Voor de productie, de opslag, het transport en de afvalverwerking van gevaarlijke stoffen gelden thans vele verschillende wetten, die zich bedienen van verschillende registraties en registratieprocedures en van verschillende handavingsregimes en toezichthouders. Dezelfde stof is daardoor steeds onderworpen aan verschillende regimes. Door de wetten en procedures behalve organisatorisch ook juridisch op elkaar af te stemmen, kan het toezicht zowel effectiever als minder belastend voor de betrokkenen worden gemaakt.
5. Het verkennen van de mogelijkheden om te komen tot een transparant stelsel voor de regelgeving over vlees die ziet op de bescherming van de volksgezondheid. Het gaat daarbij om bepalingen, gesteld bij en krachtens de Vleeskeuringswet, de Veewet en de Landbouwwet. Van de huidige situatie, waarbij de normen versnipperd zijn geregeld, worden burgers en bedrijven niet wijzer; het verschil in beheer geeft potentiële inconsistenties en onduidelijkheden. Door harmonisatie en integratie van de regimes kan een aanmerkelijk effectiever systeem worden opgebouwd, dat bovendien goed aansluit bij de Europese ontwikkeling om de huidige richtlijnen betreffende vlees samen te brengen in één verordening. Met name zou moeten worden bezien of de bepalingen die zien op de bescherming van de volksgezondheid in de Warenwet kunnen worden ondergebracht.
6. De *Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek* zal in zijn geheel sterk gedereguleerd en gemoderniseerd worden. In het ontwerp van het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 410, nr. 1) is aangekondigd dat dit zal uitmonden in

een nieuwe Wet op het hoger onderwijs. Eén van de doelstellingen zal zijn om de nieuwe wet zo in te richten dat die beleidsdoelen en het handelen van instellingen zal ondersteunen en geen onnodige belemmeringen of inflexibiliteit met zich zal meebrengen. Door middel van het hanteren van zorgplichten kunnen de gedragalternatieven voor de hoger onderwijsinstellingen worden verruimd en tegelijkertijd de verwachtingen van de overheid ten aanzien van deze instellingen, kunnen worden verduidelijkt.

7. Reeds gestart is een project dat zich richt op de regelgeving inzake *biotechnologie*. Doel is het totaal aan wetgeving op dat terrein te beoordelen op innerlijke samenhang en consistentie, alsmede op de aanwezigheid van lacunes, gelet op de huidige en te verwachten ontwikkelingen op het terrein van de biotechnologie, de genetica daaronder begrepen. Voorts zal aandacht worden besteed aan mogelijkheden om de uitvoering van de wetgeving soepeler te laten verlopen. Voorrang wordt evenwel gegeven aan een inventarisatie van mogelijkheden om administratieve lasten, voortvloeiend uit de regelgeving, terug te dringen.'
8. Het integreren van de Wet *melding ongebruikelijke transacties en de Wet Identificatie bij dienstverlening* tot één nieuwe anti-witwaswet. Daartoe zullen de bestaande problemen, de internationale trends en de mogelijke oplossingen worden verkend om tot een bestendig stelsel te komen. Deze wetten liggen immers in elkaars verlengde: men kan alleen een ongebruikelijke transactie melden indien men daarvoor de cliënt heeft geïdentificeerd. Door harmonisatie van de begrippen worden identificatie en melding volledig op elkaar afgestemd. Aldus wordt de omvang van deze regelgeving beperkt, worden onduidelijkheden weggenomen en daarmee de hanteerbaarheid voor meld- en identificatieplichtigen verbeterd.

Voor enkele projecten, m.n. die betreffende Gevaarlijke stoffen en vleeswetgeving, geldt, dat zij ook voorkomen in het programma om tot reductie van administratieve lasten te komen. De aanpak wordt daarbij geïntegreerd.

Het overleg over een aantal andere mogelijke projecten is nog gaande en zal periodiek tot nieuwe activiteiten leiden

V. Rollen van de minister van Justitie

De minister van Justitie heeft in het bovenstaande een *coördinerende, initiërende en stimulerende taak*, die gestalte krijgt in bovengenoemde en nader te starten projecten, maar ook een dienende. Alle departementen staan voor de uitdaging hun wetgeving te herijken of te saneren, of op enige wijze tot vermindering en vereenvoudiging te komen. De minister van Justitie wil daarvoor de middelen aanreiken, voor zover dat gaat om alternatieve benaderingen, die inhouden dat de verhouding tussen burger en overheid verandert en voorzover hetgaat om het aanpakken van departementoverstijgende vraagstukken.

Relatie met departementale acties tot herijking van de regelgeving

Daarnaast wil de minister van Justitie de activiteiten van de vakdepartementen, voor zover die gericht zijn op *herijking van hun eigen regels*, ondersteunen en waar nodig coördineren. Een aantal departementen is daar al voortvarend mee aan de slag, andere hebben plannen in de maak. De departementen kiezen daarbij elk voor een eigen aanpak, die is afgestemd op de eigen beleidsvelden. Om te kunnen rapporteren aan de Tweede Kamer en om van elkaar te kunnen leren, is het wel noodzake-

lijk een zo goed mogelijk inzicht in de diverse departementale plannen en projecten te krijgen.

Met het oog daarop is door Justitie in maart 2004 het project «Herijken van departementale regels» gestart. Dit project geeft tevens invulling aan maatregel 2.1 (Saneren van departementale regels) uit het programma Andere Overheid. Het project maakt herijkingsactiviteiten in onderlinge samenhang zichtbaar en biedt daarnaast een platform voor onderlinge afstemming en uitwisseling van ervaringen. Het betreft alle activiteiten die te maken hebben met het schrappen, vereenvoudigen en versoberen van regels.

- 1 Als onderdeel van de rapportages aan het parlement over Bruikbare Rechtsorde en Andere Overheid zal vanuit het project op hoofdlijnen worden gerapporteerd over de lopende en geplande herijkingsactiviteiten van de departementen. Informatie zal worden verschaft over:
 - a de aard van de herijkingsactiviteiten;
 - b de planning, de voortgang;
 - c de verwachte en behaalde resultaten, waar van toepassing uitgesplitst naar resultaatgebieden van Bruikbare Rechtsorde en Andere Overheid;
 - d de onderlinge raakvlakken van departementale activiteiten.
- 2 Een belangrijk element van de ondersteuning is het bieden van gelegenheid voor het leren van elkaar; voor kruisbestuiving. Departementen moeten van elkaar kunnen leren door, open naar elkaar, activiteiten te vergelijken en ideeën, successen en leermomenten uit te wisselen. Ook is het de bedoeling elkaar te helpen bij het oplossen van praktische knelpunten of vraagstukken. Om de verzamelde ervaringskennis breed beschikbaar te stellen binnen de departementen zal gebruik worden gemaakt van het instrumentarium van het Kenniscentrum wetgeving.
- 3 De departementale activiteiten worden in het project in zoverre op elkaar afgestemd dat:
 - a zij elkaar niet in de weg zitten
 - b elkaar versterken, waar mogelijk
 - c departementoverstijgende problemen gezamenlijk worden aangepakt.

De departementen blijven verantwoordelijk voor de eigen plannen, de uitvoering daarvan en de bijdragen in de rapportages.

Dwarsverbanden; relatie met Andere overheid en reductie administratieve lasten

Behalve dat de vakdepartementen alle zelf activiteiten ontplooiën, worden er ook nog met andere initiatieven dwarsverbanden gelegd.

- Het programma Bruikbare rechtsorde wordt onder meer aangekondigd in *de nota Andere overheid* van de minister van BVK, die zelf ook interdepartementale acties in gang zet. Ook in dit programma wordt het accent gelegd op vergroting van de verantwoordelijkheid van de burger in het publieke domein en op horizontalisering van bijv. het toezicht.
- In het kader van het programma Andere overheid is de minister van BVK ook verantwoordelijk voor de coördinatie van de programma's tot terugdringing van de administratieve lasten voor de burger
- de minister van Financiën is verantwoordelijk voor de coördinatie van de programma's tot het terugdringen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven

- De minister van EZ heeft een rapport over zelfregulering laten vervaardigen.

Een feit is, dat een aantal activiteiten van vakdepartementen figureert in verschillende programma's. Dat is niet vreemd of ongelukkig, want de programma's hebben alle een verschillende bedoeling en een verschillende samenhang. Op het niveau van de ambtelijke voorportalen van de onderraden van de ministerraad wordt de coördinatie bewaakt. De minister van Justitie zal jaarlijks over de voortgang van zijn activiteiten rapporteren en daarbij ook aandacht besteden aan de relatie met de andere activiteiten. De andere ministers zullen dat op hun beurt doen bij de rapportages over hun activiteiten.

VI. Slot. Uitvoering

Het is de bedoeling voor de zomer met genoemde projecten te starten. Deze moeten voor zomer van 2005 tot beslissingen kunnen leiden en tot het in gang zetten van de implementatie. Daarna zullen nieuwe projecten starten. Voor de zomer van 2005 zal ik de Kamer rapporteren over de voortgang en daarbij tevens inzicht geven in de nieuwe projecten waartoe het kabinet dan heeft besloten.

Reguleringsmodellen 1

Zorgplichten

Omschrijving van het model

Een zorgplichtbepaling is een vrij algemeen geformuleerde gedragsnorm die een bepaalde verantwoordelijkheid van de burger markeert en die hem niet dwingend en gedetailleerd voorschrijft hoe hij precies moet handelen omdat er verschillende manieren zijn waarop het door de zorgplicht beschermde belang kan worden bereikt. De bepaling laat de normadessaat dus gedragsalternatieven.

Toelichting

Zorgplichtbepalingen kunnen een nuttige rol vervullen:

- bij het bewust maken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor de behartiging of het ontzien van bepaalde belangen (Een door een zorgplicht beschermd belang kan vaak op verschillende manieren worden behartigd, zonder dat kan worden gezegd dat een bepaalde manier beter is. Door burgers de vrijheid te geven zelf te bepalen op welke wijze zij dat belang behartigen, wordt hun verantwoordelijkheid en zeggenschap versterkt.)
- bij de vermindering van regeldruk (Gedetailleerdheid van regelgeving wordt o.m. veroorzaakt door de wens om met allerlei verschillende situaties rekening te houden en rechtsgelijkheid te garanderen. Door – in wetgevingscomplexen die zich daarvoor lenen – zorgplichtbepalingen te gebruiken kan worden voorkomen dat een (deel van een) regeling te gedetailleerd wordt.)
- met het oog op de bestendigheid van regels. (Wetgeving behoort bestendig te zijn en continuïteit te verzekeren. De maatschappelijke werkelijkheid is echter divers en dynamisch, waardoor regels in sommige gevallen sneller achterhaald zijn dan voorzien. Zorgplichtbepalingen kunnen voorkomen dat het nodig wordt om regelingen telkens te wijzigen.)

Het gebruik van zorgplichtbepalingen ligt in de rede:

- indien de overheid de burger ruimte wil laten voor gedragsalternatieven
- indien Europese en/of internationale regelgeving niet gedetailleerd is zodat ruimte bestaat voor het gebruik van zorgplichtbepalingen; dit is mede van belang om te zorgen dat er een level playing field ontstaat;
- naarmate de invloed van de techniek op de regelgeving van een bepaald rechtsgebied groter is (waardoor gedetailleerde regels steeds aan de stand van de techniek zouden moeten worden aangepast)
- indien er een zekere maatschappelijke overeenstemming is over het gewenste gedrag en indien de doelgroep de maatschappelijke opvatting onderkent/begrijpt
- indien de zorgplichtbepaling betrekking heeft op de kernactiviteiten van de normadressaat
- naarmate de doelgroep homogener is

aandachtspunten

Indien wordt gekozen voor een zorgplichtbepaling, zouden de volgende aandachtspunten in overweging moeten worden genomen:

- een zorgplicht bepaling stelt specifieke eisen aan toezicht en handhaving, omdat de doelgroep immers beschikt over gedragsalternatieven. De overheid zou dan een meer terughoudende opstelling kunnen innemen en «meta-toezicht» kunnen houden. Vereist blijft overigens wel dat de overheidstoezichthouders kennis hebben van de nieuwe ontwikkelingen en inzichten op het gebied waarop de zorgplicht betrekking heeft. Ook moeten zij met het oog op de rechtszekerheid van de burger een duidelijk beleid vaststellen en bekendmaken.
- Bij de sanctionering van overtreding van zorgplichtbepalingen heeft de wetgever de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties. Civielrechtelijke handhaving door de overheid van zorgplichtbepalingen is momenteel in beginsel uitgesloten. Burgers onderling kunnen elkaar uiteraard wel aanspreken op de naleving van zorgplichtbepalingen.
- De overheid moet kunnen leven met een zekere grijze zone in de handhaving.

Reguleringsmodellen 2

Alternatieve toezichtinstrumenten

Omschrijving

Onder alternatieve toezichtsinstrumenten worden instrumenten verstaan, die een alternatief vormen voor de situatie dat de overheid de primaire verantwoordelijkheid draagt voor iedere stap binnen het traject van toezicht (normstelling, informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie).

Toelichting

Het kan wenselijk zijn om andere actoren dan de overheid (vreemde ogen) een grotere rol te laten spelen in het toezicht op publieke normen dan nu meestal het geval is. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om afnemers, klanten, belanghebbenden bij het product of de dienstverlening. De voordelen hiervan kunnen zijn:

- grotere betrokkenheid van de samenleving zélf bij de inrichting van de maatschappij,

- grotere effectiviteit van toezicht;
- grotere maatschappelijke aanvaarding van toezicht en sanctionering
- minder kosten en lasten.

Voorwaarden: stappenplan

Het volgende stappenplan helpt de gebruiker om de vaak impliciete keuzes in het proces van normstelling en inrichting van het toezichttraject te expliciteren.

1. Baken het publiek belang af en identificeer de partijen die daarbij een rol (kunnen) spelen.
2. Toets voor iedere fase in het toezichttraject (normstelling, informatieverzameling, oordeelsvorming, interventie) of het mogelijk en gewenst is om vreemde ogen in te zetten en formuleer eventuele aanvullende acties die nodig zijn om dat te doen (b.v. informatieverstrekking).
3. Formuleer aldus een aantal opties voor de betrokkenheid van vreemde ogen in het gehele toezichtarrangement.
4. Kies het toezichtarrangement dat leidt tot de meest effectieve en efficiënte borging van het publiek belang.

Het doel van deze werkwijze is niet het handhaven van een gegeven norm, maar de effectieve en efficiënte borging van het publiek belang. Om deze reden wordt de normstelling (de vertaling van het publieke belang naar concrete gedrags- of kwaliteitsnormen) niet als een autonoom gegeven beschouwd, maar als één van de zaken die tegen het licht gehouden moeten worden bij de inrichting van een toezichtstelsel. Potentiële maatschappelijke actoren worden daardoor niet vroegtijdig en ondoordacht uitgesloten doordat de concrete normstelling hun geen rol laat. Een voorbeeld: door een publiek belang als «beperking van geluidsoverlast» te vertalen naar een wettelijk, in decibels uitgedrukt maximumgeluidsniveau, wordt geen ruimte gelaten voor de subjectieve, niet met meetapparatuur onderbouwde, oordelen van omwonenden.

Dit stappenplan kan worden toegepast bij het ontwikkelen van nieuwe regelgeving en bij herbezinning op bestaande regelgevingscomplexen. Dit laatste is geïndiceerd bij:

- klachten over onvoldoende invloed van de afnemers van een product of dienst, belasting van het toezicht, onnodig belemmerende regelgeving, ondeskundigheid van toezichthouders, die erop duiden dat het toezicht onvoldoende functioneert.
- Indien wordt waargenomen dat nieuwe krachten in het veld ontstaan (mondiger burgers, budgetten die rechtstreeks naar burgers gaan in plaats van naar aanbieders) of dat er duidelijke afhankelijkheden tussen aanbieders of tussen aanbieder en klant bestaan die onvoldoende worden benut,
- externe factoren als taakoverhevelingen, bezuinigingen en reorganisaties.
- situaties waarin er grote verschillen bestaan in de organisatie van het toezicht in Nederland ten opzichte van vergelijkbare landen, in het bijzonder op het gebied van EG-regelgeving.

Reguleringsmodellen 3

Afspraken tussen burgers en instellingen in plaats van kwaliteitseisen van de overheid

Omschrijving van het model

- De wet legt geen kwaliteitseisen vast omtrent de door bepaalde instel-

lingen te leveren producten of diensten, of formuleert deze in zeer algemene zin.

- De wet bepaalt, dat als kwaliteitseisen gelden de afspraken die een organisatie van gebruikers of afnemers van de producten of diensten met de bestuurder van de instelling worden gemaakt.
- De wet bepaalt, dat de minister kan op verzoek van de desbetreffende organisaties besluiten, dat afspraken die door een representatieve organisatie van gebruikers of klanten met een representatieve organisatie van de desbetreffende instellingen worden gemaakt, gelden als eisen waar alle instellingen in de branche zich aan hebben te houden.
- Op de naleving van de afspraken wordt door de gebruikers zelf toegezien. Geschillen worden voorgelegd aan een voor dit doel in te stellen geschillen commissie.
- Als er geen afspraken tot stand komen is de instelling onderworpen aan overheidstoezicht, dat algemeen geformuleerde normen tot uitgangspunt neemt.
- De minister kan een verzoek om afspraken verbindend te verklaren, weigeren, wegens strijd met de wet of het algemeen belang.

Toelichting

Het model zou kunnen worden toegepast op instellingen waarvan de kwaliteit van de dienstverlening nu bij of krachtens de wet wordt geregeld. Te denken valt aan onderwijsinstellingen, kinderopvang en andere zorginstellingen. Kwaliteitseisen moeten ruim worden gezien, maar kunnen geen betrekking hebben op de rechtspositie van het personeel, omdat die al door andere afspraken wordt geregeld. Het beperkt de rol van de overheid bij het stellen van eisen tot die gevallen waarin maatschappelijke organisatie en betrokkenheid niet tot stand komt en ook de rol van de overheid bij het toezicht op de naleving. Geschillenbeslechting, anders dan via de publiekrechtelijke weg, is het complement van deze wijze van kwaliteitseisen stellen.

Deze wijze van regelen stimuleert de betrokkenheid van burgers/gebruikers bij de dienstverlening van bepaalde instellingen van algemeen belang en bevordert dat zij zich organiseren. Het ontlast de overheid te dele van handhaving. Te verwachten is bovendien, dat wijzigende behoeften gemakkelijker leiden tot wijziging van afspraken, dan zij nu leiden tot wijziging van regelgeving.

De mogelijkheid om te weigeren afspraken verbindend te verklaren wegens strijd met de wet, zou bijv. kunnen plaats vinden als men bepaalde wettelijke veiligheidseisen opzij wil zetten. Weigering wegens strijd met het algemeen belang zou bijv. kunnen plaats vinden, als de afspraken onaanvaardbare gevolgen voor de schatkist zouden hebben.

Voorwaarden

- Om het model succesvol te kunnen toepassen, moet er wel een begin van organisatie in de maatschappij zijn. Aan de andere kant moet daar ook enige tijd en gelegenheid voor worden gegeven.
- Het is denkbaar, dat er verschillende organisaties opstaan en er verschillende kwaliteitseisen tot stand komen. Een zekere diversiteit zou moeten worden geaccepteerd.
- Het model werkt het beste in het geval de sector zich bedient van vraagfinanciering. Bij aanbodfinanciering zal de overheid de neiging hebben de eisen aan de instellingen gelijk te stellen, omdat zij vindt dat voor hetzelfde geldt aanbod van hetzelfde niveau moet worden geboden.
- Het is verder niet de bedoeling, dat de afspraken elke eerlijke mededinging onmogelijk maken. Er moet ruimte blijven voor instellingen om zich anders te profileren dan volgens de overeengekomen eisen.

Reguleringsmodellen 4

Erkenning van zelfzorgsystemen

Omschrijving van het model

- De wet bepaalt, dat een bepaald productieproces, de kwaliteit van een product of dienst, of de wijze waarop een bepaalde dienst wordt verleend, voldoet aan abstract geformuleerde kwaliteitsnorm (bijv. «geen onnodige schade aan de omgeving», «de veiligheid of gezondheid niet in gevaar brengen»)
- De wet bepaalt, dat een bedrijf een protocol vaststelt, ten aanzien van de eisen waar het productieproces of dienstverleningsproces, of de kwaliteit van het product of de dienst aan voldoet, waarmee invulling wordt gegeven aan bovengenoemde norm. Deze wordt ter kennis gebracht van de toezichthouder
- Het protocol geldt, tenzij de toezichthouder binnen een bepaalde tijd aanvulling of wijziging verzoekt, of aanwijzingen geeft.
- Variant: de wet geeft een bepaalde invulling in meer concrete regels, waarvan bij protocol kan worden afgeweken, mits de abstracte norm in acht wordt genomen. De toezichthouder kan ingrijpen, als hij de voorzieningen onvoldoende acht.
- Denkbaar is, direct belanghebbenden een mogelijkheid te geven tegen (onderdelen van) het protocol te ageren. Bij verschil van mening kan een geschillenbeslechter optreden.
- De geschillenbeslechter kan ook optreden bij geschillen tussen bedrijf en toezichthouder.

Toelichting

Het model geeft maximale ruimte en stimuleert de creativiteit. Het bepaalt niets over doelen, bijv. maximale emissies of energieverbruik. Het geeft eigenlijk alleen een uitgangspunt, een gedragsnorm. Veel zal aankomen op communicatie tussen het bedrijf en de toezichthouder. De toezichthouder moet aan de ene kant duidelijkheid geven. Aan de andere kant moet hij flexibel genoeg zijn om andere dan door hem aanvankelijk aanvaarde benaderingen te accepteren. Het is denkbaar een geschillenbeslechter in het leven te roepen, die op basis van deskundigheid, oordeelt of het protocol redelijkerwijs, gemeten naar de regels van de in de branche levende opvattingen over goede bedrijfsvoering, aan de abstracte norm voldoet. Van zijn optreden zal een zekere normerende werking uit gaan, maar deze kan gemakkelijker variëren naar tijd en omstandigheden.

Voor grote bedrijven kan een dergelijke werkwijze aantrekkelijk zijn. Zij werken doorgaans toch al met geprotocolleerde bedrijfsprocessen. Zij kunnen diverse protocollen met elkaar verbinden om maximale resultaten te halen. Kleine bedrijven zouden kunnen opzien tegen het vermeende bureaucratiseren van de werkprocessen. Een standaardregeling in de wet, waarvan kan worden afgeweken, komt hieraan tegemoet. Maar een door de toezichthouder vast te stellen standaardmodel kan dat ook doen.

Regelgevingsmodellen 5

Doelvoorschriften i.p.v. middelvoorschriften

Omschrijving van het model

- De wet bepaalt, dat een bepaald productieproces of een andere bedrijfsmatige activiteit ten minste een nader omschreven rendement, of niet meer dan een nader omschreven hoeveelheid hinder oplevert.

- De inrichting van het desbetreffende bedrijfsproces wordt niet gereguleerd.
- De wet bepaalt, op welke wijze het rendement, of de hoeveelheid hinder, wordt gemeten en hoe daarover wordt gerapporteerd.
- Varianten: het bedrijf toont vooraf (bijv. via vergunningaanvraag) aan dat zij aan de doelnorm voldoet, door inzicht te geven in het bedrijfsproces, of, de doelbereiking wordt achteraf, of gedurende de bedrijfsvoering, geconstateerd door metingen van de toezichthouder.

Toelichting

Deze wijze van reguleren is op zijn plaats, als het doel duidelijk en helder te formuleren is. En tevens, als er inderdaad meer dan één mogelijkheid is om het doel te bereiken. Uiteraard zijn bedrijfsprocessen gevarieerd, evenals de nagestreefde rendementen en doelen. Eerder dan absolute cijfers, zullen relatieve benaderingen op zijn plaats zijn: percentages. Een doelformulering bergt verder het gevaar in zich, dat het vastgestelde minimum of maximum als absolute waarde wordt genomen. Het is dus gewenst het regelsysteem zo in te richten, dat er gestimuleerd wordt het maximale, of minimale te doen.

Of er vooraf duidelijkheid moet worden gegeven, dan wel achteraf moet worden gecontroleerd, hangt af van de aard van de te verwachten schade bij niet naleving. Als vitale belangen van veiligheid en gezondheid in het geding zijn, is preventieve controle, d.m.v. vergunningverlening op zijn plaats.

Reguleringsmodellen 6

Bestuurlijke boetes

Omschrijving van het model

Een bestuurlijke boete is een door een overheidsorgaan, niet zijnde OM of rechterlijke macht, op te leggen punitieve sanctie. De mogelijkheid hiertoe moet bij wet worden voorzien. De bestuurlijke boete kan als zelfstandig sanctiemiddel worden gepositioneerd (het zgn. A-stelsel) of als alternatief naast strafrechtelijke afdoening (B-stelsel). In het laatste geval wordt door middel van wettelijke afbakeningen of afspraken met het OM afgebakend welke feiten bestuursrechtelijk en welke strafrechtelijk zullen worden afgedaan. In het kader van het onderhavige programma gaat de aandacht uit naar de mogelijkheden van het A-stelsel.

Toelichting

Toegepast als alternatief voor handhaving door middel van het strafrecht, ontlast de bestuurlijke boete het strafrechtelijke apparaat. Bovendien geeft het mogelijkheden tot een beter niveau van handhaving doordat maatwerk mogelijk is bij het opzetten van de handhavingorganisatie van het betreffende boetestelsel.

Voorwaarden voor toepassing van de bestuurlijke boete zijn¹:

- a. De wettelijke norm heeft een geringe morele lading;
- b. De overtreding van de wettelijke norm pleegt in de regel geen letsel aan personen of schade aan goederen te veroorzaken;
- c. De wettelijke norm is zodanig duidelijk in de wet of in de nadere regelgeving omschreven dat het mogelijk is om op grond van de wettelijke normen in de praktijk een vaste gedragslijn te ontwikkelen;
- d. De ambtenaar of dienst die belast is met handhaving beschikt over voldoende expertise om aan die handhaving adequaat gestalte te geven;

¹ Ontleend aan het CTW-advies «Handhaving door bestuurlijke boeten», en aangehaald in het voorontwerp voor de vierde tranche Awb.

- e. Voor de handhaving van de norm zijn geen vrijheidsbeneming of andere ingrijpende dwangmiddelen nodig.

Indicaties voor de keuze voor dit instrument zijn, naast de bovenvermelde tevens:

- bij een gespecialiseerd handhavingsapparaat valt de gewenste specifieke deskundigheid ten aanzien van de materie makkelijker te realiseren;
- Andere overheden kunnen nadrukkelijker een taak in de handhaving toegekend krijgen door toekenning van een bestuurlijke boetebevoegdheid aan dat orgaan en krijgen de middelen en mogelijkheden om deze taak waar te maken en daarmee te sturen op resultaat.
- Als een feitelijk toezichthouder (figuurlijk gesproken) ver verwijderd is van het OM, vormt dit meestal een indicatie voor de lage prioriteit voor strafrechtelijke handhaving van het betreffende normenstelsel. Het toekennen van een bestuurlijke boetebevoegdheid kan een middel zijn om deze ondergesneeuwde zaken weer op de handhavingskaart te zetten.

Kanttekeningen:

- De verwachte omvang van de handhavingstaak moet het opzetten en onderhouden van een speciaal handhavingstelsel wel kunnen rechtvaardigen.
- Bestuurlijke boetestelsels moeten in evenwicht zijn met de inspanningen buiten het betrokken veld op handhavingengebied: de kosten en moeite die de overheid zich getroost om een deel terrein van het maatschappelijk leven met bestuurlijke boeten te regelen, moeten evenredig zijn aan de ernst van de feiten en de noodzaak tot optreden, zoals die in de maatschappij worden ervaren.
- Daar waar een handhavingstekort in feite een symptoom is van onvoldoende bestuurlijk draagvlak voor de betrokken normen, is reparatie door invoering van bestuurlijke boete niet gewenst.

Reguleringsmodellen 7

Planverplichtingen

Omschrijving van het model

Het schrappen van planverplichtingen (in welke naam en vorm dan ook) zonder aantoonbare juridische noodzaak, en het uit oogpunt van bestuurlijke slagvaardigheid minder wenselijke procedurevoorschriften.

Toelichting:

Niet alleen het ruimtelijke ordeningsrecht maar ook andere rechtsgebieden (zorg, Onderwijs) kennen planverplichtingen, waaronder hier wordt verstaan: de verplichting om in een afzonderlijke procedurestap inzicht te geven in de hoofdlijnen van beleid, die aangehouden zullen worden bij toekomstige beleidskeuzes waarmee de binnen een wettelijk kader geboden ruimte zal worden ingevuld.

Dergelijke planverplichtingen kunnen belemmerend werken ten aanzien van bijvoorbeeld een effectieve afstemming en flexibiliteit in de planning en daardoor slagvaardiger bestuur en kortere procedures.

Het voeren van beleid en daarmee het op planmatige wijze invullen van de vrije beleidsruimte is een wezenskenmerk van de taak van bestuursorganen. De wetgever zou zijn bemoeienis met het besluitvormingsproces moeten beperken tot het scheppen van noodzakelijke waarborgen. Dit betekent:

- bestaande en toekomstige planprocedures waarvan de wettelijke basis niet aantoonbaar juridisch noodzakelijk is, om te vormen tot of vorm te geven als niet wettelijke plannen;
- bepaalde planprocedurele voorschriften zonder duidelijke meerwaarde die wel belemmerend zijn voor afstemming en regie zoveel mogelijk te schrappen en in het vervolg te weren;
- binding van procedurestappen aan bepaalde tijdstippen te beperken tot waar nodig als waarborg;
- de formeelwettelijk verplichte toepassing van inspraakverordeningen bij andere WRO-planprocedures dan het bestemmingsplan te schrappen (structuurplan) of te heroverwegen.

Reguleringsmodellen 8

Aansprakelijkheid en verzekeringsplicht

Omschrijving van het model

In dit model wordt de rechtstreekse, civiele relatie tussen twee partijen centraal gezet bij de normstelling en handhaving ter borging van een te beschermen belang. In plaats van een concrete gedragsnorm die door de overheid wordt voorgeschreven en gehandhaafd, wordt volstaan met de norm dat degene die inbreuk maakt op het te beschermen belang, aansprakelijk is voor de schade die daarvan het gevolg is.

Toelichting

Bij de toepassing van dit model is vereist is dat de laedens en gelaedeerde identificeerbaar zijn en de inbreuk op het belang kwantificeerbare schade oplevert.

Om te kunnen garanderen dat er een reële mogelijkheid tot verhaal voor een benadeelde partij bestaat, kan een verzekeringsplicht worden geïntroduceerd (indien dat al nodig zou zijn gelet op de samenstelling van de doelgroep en de aard van het risico).

Bijkomend effect van dit laatste is dat de verzekeraar als regelgever en handhaver zal kunnen optreden t.a.v. het verzekerde risico (verzekeringsvoorwaarden en inspecties). Omdat deze normen niet gefixeerd in wetgeving zijn, ontstaat een grotere flexibiliteit en is het bijvoorbeeld beter mogelijk om de stand van de techniek beter door te laten werken in de Verder is relevant dat door verzekeraars gestelde normen soms op een hogere mate van acceptatie kunnen rekenen dan gelijke, maar door de overheid gestelde normen. Daarbij speelt waarschijnlijk een rol dat de drijfveer van de verzekeraar om normen te stellen (minimaliseren van het commerciële risico) in bepaalde gevallen redelijker en bestendiger wordt geacht dan de soms grillige politieke overwegingen die de overheid er toe aanzetten om regels te stellen.

Bij de voorgespreken is het voorbeeld genoemd dat in het VK de keuring van nieuwbouwwoningen niet door een Inspectie bouw- en woningtoezicht geschiedt, maar door de verzekeraar geschiedt.

Reguleringsmodellen 9

Alternatieve geschillenbeslechting

Omschrijving van het model

- De overheid stimuleert of bewerkstelligt het totstandkomen van alternatieven t.o.v. geschillenbeslechting door tussenkomst van de rechter-

- lijke macht. Daarbij valt te denken aan mediation of sectorale geschillencommissies.
- Het aangesloten zijn bij een stelsel van geschillenbeslechting kan een voorwaarde zijn voor het mogen opereren op een markt.
 - De alternatieve vorm van geschillenbeslechting functioneert als volledig alternatief voor, of eventueel als verplicht voortraject van, traditionele rechterlijke geschillenbeslechting.
 - De overheid houdt in beginsel geen toezicht op het functioneren van het stelsel van geschillenbeslechting: de (concurrentie om de) publieke tevredenheid over het stelsel vormt de drijfveer voor de kwaliteit daarvan.
 - Door middel van certificering kan de kwaliteit van het stelsel zichtbaar gemaakt worden.

Opmerkingen

Primair effect van dit model is de ontlasting van de rechterlijke macht. Daarnaast echter kan een kwalitatief hoogwaardig alternatief leiden tot betere kwaliteit van het product of de dienst, meer tevredenheid over de afhandeling van gerezen geschillen en een grotere mate van compliance aan de betreffende maatschappelijke norm door een betere handhaving (kwantitatief en kwalitatief) van de in het geding zijnde publieke norm.

In bepaalde gevallen zou verder overwogen moeten worden of bij het bestaan van een adequaat stelsel van geschillenbeslechting door een deskundige, onafhankelijke en voldoende gezag hebbende geschilleninstantie, de materiële normstelling t.a.v. het product of de dienst nog nodig is. De vergelijking kan worden gemaakt met de werking van tuchtrecht binnen een beroepsgroep, waarmee de binnen die beroepsgroep algemeen gedragen kwaliteitsnormen worden geëffectueerd zonder dat deze normen uitgeschreven zijn.