

Vergaderjaar 2006–2007

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 41

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2006

Hierbij zend ik u een notitie waarin gerapporteerd wordt over de voortgang van het programma Bruikbare rechtsorde. Centraal in dit programma staat het uitdragen van een kwalitatieve visie op regeldruk.

Kwalitatieve visie op vermindering regeldruk

Het kabinet streeft naar minder regeldruk. Regeldruk is te definiëren als de investering en inspanning die burgers, bedrijven en instellingen moeten verrichten en de vrijheidsbeperking die ze ondergaan om zich aan regels te houden. Het gaat daarbij om de ruimte die regels laten voor gedragsalternatieven (keuzevrijheid), de kenbaarheid en doorzichtigheid van de regels, de consistentie tussen regels, de uitvoering en naleving van regels, de handhaving van regels en de wijze waarop overtredingen worden bestraft en de administratieve lasten als gevolg van de regels.

Het programma Bruikbare rechtsorde (brief van 21 april 2004, Kamerstukken II, 29 279, nr. 9) is een van de wijzen waarop invulling wordt gegeven aan het streven van het kabinet naar vermindering van regeldruk. In Bruikbare rechtsorde staat een kwalitatieve visie op de vermindering van regeldruk centraal: «Welke verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving is wenselijk en welke alternatieve wetgevingsconcepten kunnen worden ingezet om mensen en organisaties meer ruimte te bieden om hun verantwoordelijkheid zelf in te vullen?»

Bruikbare rechtsorde ontwikkelt alternatieve wetgevingsconcepten en zorgt dat deze concepten een plek krijgen in het beleidsdebat. In interdepartementale projecten worden concrete wetgevingscomplexen doorgelicht en aangepast. Daarnaast wordt onderzoek verricht naar de achterliggende oorzaken en mogelijke oplossingen van regeldruk en wordt gestreefd naar een grotere betrokkenheid van alle verantwoordelijken bij het daadwerkelijk aanpakken van regeldruk.

Doorbrek piramide van gestapeld wantrouwen

We klagen over het teveel aan regels, maar vragen tegelijk om meer. Deze tegenstrijdigheid in de samenleving leidt ertoe dat van echte vermindering van de regeldruk in de praktijk te weinig terecht komt. Zodra het om concrete dossiers en gevestigde belangen gaat, neemt de bereidheid tot het verminderen van regeldruk blijkbaar af. Om dit tegenstrijdige gedrag te bespreken en te doorbreken, heeft het kabinet Balkenende II op 15 maart 2006 in het kader van het programma Bruikbare rechtsorde een brede maatschappelijke conferentie georganiseerd met honderd vertegenwoordigers uit de politiek, de overheid, het bedrijfsleven en de maatschappij.

De regeldrukparadox «we klagen over te veel regels en tegelijkertijd vragen we om meer» werd door velen herkend. Belangrijkste conclusies van de conferentie waren dat de overheid vertrouwen moet geven in plaats van wantrouwen organiseren, dat de samenleving, de media en de politiek weer risico's moeten durven te accepteren en dat ambtenaren beter moeten leren denken vanuit degenen op wie de regels van toepassing zijn. (Brief van 7 juni 2006, Kamerstukken II, 29 362, nr. 96.)

Samenleven vergt meer vertrouwen dan we in recht en wet kunnen codificeren. Een deel van dat samenleven is vastgelegd in contracten, particuliere regels en reglementen. Het grootste deel van het maatschappelijk leven berust op samenwerking die niet in de wet of in een contract geregeld is, maar uitgaat van gewoonte en onderling vertrouwen. Vertrouwen moet uitdrukkelijk het uitgangspunt zijn en blijven in de relatie tussen overheid en samenleving. De piramide van het gestapeld wantrouwen moet doorbroken worden.

Concrete resultaten en projecten van Bruikbare rechtsorde

Met concrete, interdepartementale projecten wil het programma Bruikbare rechtsorde aantonen dat er goede alternatieven zijn voor gedetailleerde regelgeving. Alternatieve wetgevingsconcepten, zoals zorgplichten en open normen, zijn inmiddels beter bekend bij wetgevingsjuristen en beleidsmakers. Het automatisme van overheidsregelgeving wordt steeds vaker vervangen door de vraag wat de maatschappij nodig heeft om zelf de problemen op te lossen.

Een groot aantal projecten is inmiddels afgerond. Op verschillende terreinen wordt nu wetgeving aangepast om open normen en zorgplichten te implementeren. Een voorbeeld is het nieuwe voorstel voor de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, waarin zorgplichten zijn geïntroduceerd op het gebied van de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek, de organisatie van de medezeggenschap en de bestuursorganisatie. Andere voorbeelden zijn de voorstellen voor de invoering van zorgplichten in het primair onderwijs en de minimumvoorschriften in het vmbo. Ook is door een interdepartementale werkgroep onder leiding van de heer Wijffels als onafhankelijk voorzitter een voorstel uitgewerkt voor een nieuwe rechtsvorm, de maatschappelijke onderneming. Een laatste voorbeeld waarin het gedachtegoed van dit programma als leidraad is gehanteerd, is het Nederlandse Taxonomie Project, dat met de XBRL-taxononomie een eenduidig gegevenswoordenboek heeft opgeleverd voor het financiële domein.

De kennis over de oorzaken van regeldruk is verdiept doordat wetenschappers van de Erasmus Universiteit Rotterdam onderzoek hebben gedaan naar de relatie tussen het zoeken naar draagvlak en regeldruk. Onderzoekers van de Universiteit Twente hebben gekeken naar de voor-

waarden waaronder open normen bijdragen aan vermindering van regeldruk. (Brief van 8 mei 2006, Kamerstukken II 29 279, nr. 36).

Tot slot

In de komende maanden wordt nog een aantal lopende projecten in het kader van Bruikbare rechtsorde afgerond. Daarnaast is een aantal nieuwe projecten en activiteiten van start gegaan, zoals een project over openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving en een project over het uitdragen van kernwaarden van de rechtsorde.

Het uitdragen van de kwalitatieve visie op regeldruk en de inzet van alternatieve wetgevingsconcepten bij de vermindering van regeldruk is en blijft naar mijn mening van groot belang.

Met deze voortgangsrapportage geef ik tevens uitvoering aan de door mijn ambtsvoorganger gedane toezeggingen tijdens het beleidsdebat over Bruikbare rechtsorde in de Eerste Kamer op 13 juni jl.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

VOORTGANGSRAPPORTAGE BRUIKBARE RECHTSORDE 2006

Inhoudsopgave		blz.
1	Inleiding	5
2	Projecten Bruikbare rechtsorde	5
2.1	Bruikbare rechtsorde projecten 2004/2005 (eerste reeks)	5
2.2	Bruikbare rechtsorde projecten 2005/2006 (tweede reeks)	7
2.3	Nieuwe Bruikbare rechtsorde projecten	11
3	Onderzoek	12
3.1	Afgerond onderzoek	12
3.2	Lopend onderzoek	13
3.3	Nieuwe onderzoeksvoorstellen	13
4	Uitdragen kwalitatieve visie op regeldruk	14
4.1	Maatschappelijke regeldrukconferentie	14
4.2	Catshuissessie over regeldruk	15
4.3	Communicatie	15
4.4	Nieuwe activiteiten	15
5	Overige en aangrenzende activiteiten	16
5.1	Adviesaanvraag SER	16
5.2	Project Herijken departementale regels	16
5.3	Vermindering administratieve lasten en vereenvoudiging vergunningen	17
5.4	Nederlands Taxonomie Project	17
5.5	Activiteiten op het gebied van het privaatrecht	18
5.6	Activiteiten op het gebied van het algemene bestuursrecht	18
6	Verwachtingen	19
	Bijlage 1 Startnotities voor nieuwe projecten	20
	– Startnotitie Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving	20
	– Startnotitie «Uitdragen kernwaarden rechtsorde»	22
	Bijlage 2 Tabellen	26

1. INLEIDING

Het programma Bruikbare rechtsorde is in 2004 gestart om ideeën uit te werken over de aard en de oorzaken van de regelgroei, de ongewenste effecten en de aanpak daarvan. Doel is het ontwikkelen van alternatieve, ruimtescheppende wetgevingsconcepten en zorgen dat die concepten een plek krijgen in het beleidsdebat. Met ongeveer twintig concrete projecten wil het programma aantonen dat er goede en bestendige alternatieven zijn voor gedetailleerde regelgeving. De nota Bruikbare rechtsorde (Kamerstukken II, 29 279, nr. 9) biedt daarvoor een aantal wetgevingsconcepten aan. Daarbij gaat het ten eerste om ruimtescheppende concepten, zoals zorgplichten, open normen en erkennen of verbindend verklaren van afspraken; ten tweede om het harmoniseren en integreren van begrippen, besluiten, procedures en regelingen en ten derde om de alternatieve handhavingsarrangementen.

Bij brief van 27 oktober 2004 (Kamerstukken II, 29 279, nr. 17) en 27 juni 2005 (Kamerstukken II, 29 279, nr. 24) is over de voortgang gerapporteerd. Sinds de laatste voortgangsrapportage is een groot aantal activiteiten uitgevoerd om invulling te geven aan de ideeën uit de nota Bruikbare rechtsorde. Een uitgebreidere beschrijving van deze activiteiten is hieronder te vinden. In de bijlage zijn de startnotities van nieuwe projecten opgenomen. Overige documenten zijn te vinden op de website www.bruikbaarerechtsorde.nl.

2 PROJECTEN BRUIKBARE RECHTSORDE

2.1 Bruikbare rechtsorde projecten 2004/2005 (eerste reeks)

De zeven projecten uit de eerste reeks Bruikbare rechtsorde projecten bevinden zich in de fase van de implementatie. De projecten hebben er aan bijgedragen om de regelgeving bestendiger en beter bruikbaar te maken door wetgeving te harmoniseren, zorgplichten in te voeren of op andere wijze meer ruimte te laten voor de eigen verantwoordelijkheid van degene op wie de wet van toepassing is.

Hoger Onderwijs

In het rapport (Kamerstukken II, 2005/06, 29 853, nr. 16) wordt voorgesteld om drie zorgplichten in de nieuwe Wet op het Hoger Onderwijs en Onderzoek op te nemen. Het gaat daarbij om zorgplichten voor de kwaliteit van het onderwijs, de inrichting van de bestuursstructuur en de vormgeving van de medezeggenschap. Deze wijze van regelgeving laat voor de desbetreffende onderwerpen vrijheid aan de instellingen en geeft ruimte voor diversiteit. Het rapport is door de minister van OCW aan de Tweede Kamer gezonden en wordt geïmplementeerd in het voorstel voor een nieuwe Wet op het Hoger Onderwijs en Onderzoek. Dit wetsvoorstel is op 8 juni 2006 bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II, 2005/06, 30 588).

Wet MOT/WID

De huidige wetgeving rond de melding van ongebruikelijke transacties is verspreid over twee wetten (Wet Melding Ongebruikelijke Transacties/Wet op de Identificatie bij Dienstverlening), met elk hun eigen procedures en begrippenapparaat. In het rapport van de Bruikbare rechtsorde werkgroep zijn voorstellen ontwikkeld om het huidige systeem om te vormen tot een effectiever en efficiënter systeem, door de invoering van een nieuwe wijze van melden. Het rapport is afgerond en aan de minister van Financiën aangeboden. Financiën werkt aan een wetsvoorstel waarin beide wetten

worden samengevoegd. De wet wordt naar verwachting in het najaar 2006 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Zorgplichten in milieuwetgeving

Doel van het project was om het milieu tot een collectieve verantwoordelijkheid te maken door het gebruik van zorgplichten ter vervanging van gedetailleerde regels. Het rapport (Kamerstukken II, 2005/06, 29 383, nr. 51) bestaat uit een theoretisch kader over de voorwaarden waaronder en de manier waarop zorgplichten op het milieuterrein kunnen werken. Daarnaast zijn twee casus uitgewerkt op het gebied van de glastuinbouw en de grafische industrie. De rapportage is afgerond en aangeboden aan de staatssecretaris van VROM, die een kabinetsstandpunt heeft opgesteld.

Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

De werkgroep adviseert in haar rapport (Kamerstukken II, 2004/05, 29 279, nr. 25 en nr. 29) om de welzijnsproblemen bij gezelschapsdieren primair op te lossen door middel van informatieverstrekking en zelfregulering. De werkgroep stelt een verminderd aantal wettelijke bepalingen voor en dan alleen als het zelfregulering een onvoldoende oplossing vormt voor de geconstateerde welzijnsproblemen. Het rapport Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) is aangeboden aan de minister van LNV en aan de Tweede Kamer gezonden. In het kabinetsstandpunt zijn ook de bevindingen van het Forum Dierenwelzijn meegenomen.

Scheepvaart

De werkgroep heeft een aantal handhavinginstrumenten onderzocht, die bruikbaar zouden kunnen zijn in de Schepenwet en de Wet verontreiniging door schepen. In het rapport «De bakens verzet» wordt voorgesteld om de bestuurlijke boete te introduceren. Daarmee ontstaan een efficiënter handhavingssysteem dat meer ruimte laat voor de inspectie. De rapportage is aangeboden aan de minister van V&W en inmiddels is het kabinetsstandpunt over het rapport aanvaard door de Rijksministerraad (Kamerstukken II, 2005/06, 29 279, nr. 38).

Gevaarlijke stoffen

Doel van het project was voorstellen te doen om begrippen, procedures en andere onderdelen van de verschillende gevaarlijke stoffen wetgeving te harmoniseren en om de wetgeving over toezicht en handhaving beter op elkaar af te stemmen. De werkgroep heeft geconcludeerd dat er geen tegenstrijdigheden in de regels zitten en dat er weinig mogelijkheden zijn voor harmonisatie door internationale regelgeving. De werkgroep erkent dat inspecties buitengewoon deskundig en klantgericht zijn, maar meent dat ze toch beter zouden kunnen functioneren als ze meer zouden samenwerken. Het project is afgerond. Het rapport is aangeboden aan de staatssecretaris van VROM met het verzoek om in overleg met de andere betrokken ministeries (BZK, Defensie, LNV, SZW, VWS en V&W) een kabinetsstandpunt op de stellen. Het kabinetsstandpunt wordt in het najaar van 2006 verwacht.

Vleeswetgeving

Doelstelling van dit project was het ontwikkelen van voorstellen voor de harmonisatie van de vleesregelgeving, die nu over verschillende wetten is verspreid. Tijdens de loop van dit project is deze harmonisatie gedeeltelijk al gerealiseerd doordat er vanuit de Europese Unie een Hygiënepakket (artikel 152 EG-Verdrag) is ingevoerd met extra voorschriften om een hoog niveau van consumentenbescherming te garanderen voor de voedselveiligheid. De werkgroep heeft zich daarna vooral gebogen over de vraag hoe deze regelgeving in de Nederlandse wetgeving moet worden geïmplementeerd. Het rapport is afgerond en aangeboden aan de ministers van LNV en

2.2 Bruikbare rechtsorde projecten 2005/2006 (tweede reeks)

In het najaar 2006 zullen alle rapporten van de tweede reeks projecten zijn afgerond en aan de minister van Justitie aangeboden. De minister van Justitie zal de verantwoordelijke bewindspersoon verzoeken een kabinetsstandpunt op te stellen.

Rechtsvorm maatschappelijke onderneming

Een interdepartementale werkgroep onder leiding van de heer Wijffels als onafhankelijk voorzitter heeft een rapport opgesteld over de mogelijkheid een rechtsvorm te ontwikkelen voor de maatschappelijke onderneming. De werkgroep heeft de mogelijkheden onderzocht van een rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming zonder winstoogmerk. Het gaat dan om een privaatrechtelijke rechtsvorm die één of meer ondernemingen in stand houdt en die zich blijkens de statuten specifiek en uitsluitend in dienst stelt van de betrokken publieke belangen. Deze maatschappelijke onderneming zonder winstoogmerk onderscheidt zich van de commerciële onderneming, doordat zij een externe, op de belangen van de afnemers van de aangeboden diensten gerichte doelstelling heeft. Het onderzoek heeft zich in het bijzonder gericht op scholen, zorginstellingen en woningbouwcorporaties.

De hypothese die in dit rapport wordt getoetst, is dat met een generieke regeling van de maatschappelijke onderneming enkele, goeddeels samenhangende doelen kunnen worden gediend: (1) meer zelfstandigheid van de instellingen ten opzichte van de overheid, waardoor ruimte voor eigen verantwoordelijkheid van de instellingen ontstaat en de informatieverplichtingen jegens de overheid kunnen worden beperkt, (2) creëren van ruimte voor professionals en ondernemerschap en (3) stevige maatschappelijke inbedding door het afleggen van verantwoording aan belanghebbenden. In wet- en regelgeving die op onderwijsinstellingen, woningcorporaties of zorg- en ziekenhuizen betrekking heeft, worden voorschriften gegeven over de juridische vormgeving van de instellingen in het algemeen en het afleggen van verantwoording aan de overheid in het bijzonder. Die regels zouden tot hun essentie kunnen worden teruggebracht, wanneer in een algemene regeling al dan niet in het Burgerlijk Wetboek zou kunnen worden voorzien. Door het interne toezicht en de horizontale verantwoording in die wettelijke regeling behoorlijk te verankeren, wordt een aanzet gegeven om te bezien of de externe controle door de overheid en de daarmee gepaard gaande administratieve lasten verminderd kunnen worden.

In het beleid van de vakdepartementen is nu een aantal gemeenschappelijke lijnen te ontwaren. Men vraagt van de rechtspersonen verregaande professionalisering, die gestalte krijgt in raden van toezicht, verantwoording aan belanghebbenden, door middel van raden of jaarverslagen, mogelijkheden voor belanghebbenden om voor hun belangen op te kunnen komen en gedragscodes. Door middel van een basisstructuur in een nieuwe rechtsvorm kan het evenwicht van rechten en plichten voor de verschillende organen in de maatschappelijke onderneming worden verzekerd en bijvoorbeeld het enquêterecht worden toegekend. De werkgroep concludeert dat een rechtsvorm waarin een basisstructuur voor de maatschappelijke onderneming wordt vastgelegd, recht zou doen aan de ontwikkelingen die onderwijs, zorg en volkshuisvesting doormaken. Voorgesteld wordt hiervoor een wetsvoorstel op te stellen. De minister van Justitie zal de voorbereiding van een wetsvoorstel op basis van het rapport ter hand nemen. De beslissing over het al dan niet

indienen van dit wetsvoorstel moet gelet op de aanstaande verkiezingen worden overgelaten aan het volgende kabinet.

Als de nieuwe rechtsvorm in de sectoren waar het hier omgaat wordt geïntroduceerd, kan dit de basis zijn voor nieuwe verhoudingen tussen overheid en maatschappelijke ondernemingen. De overheid kan terugtreden op de terreinen, waar de maatschappelijke ondernemingen zelf in staat zijn om te voorzien in de behoeften van dat deel van de samenleving waarin zij opereren. Deze nieuwe verhoudingen zullen niet door de rechtsvorm zelf, maar door veranderingen in het overheids beleid en de publiekrechtelijke wetgeving moeten worden bewerkstelligd.

Privaatrechtelijke rechtsvormen decentrale overheden

Het project «Privaatrechtelijke rechtsvormen decentrale overheden» heeft met het project «Rechtsvorm maatschappelijke onderneming» gemeen dat het eveneens betrekking heeft op de vraag in hoeverre publieke taken al dan niet door middel van privaatrechtelijke rechtsvormen kunnen worden uitgevoerd. Gemeenten en provincies die regionale samenwerkingsverbanden willen aangaan op gebieden als de gezondheidszorg, het onderwijs of het vervoer, kiezen in toenemende mate voor privaatrechtelijke rechtsvormen. De daarbij gekozen constructies lijken steeds complexer te worden. Kennelijk is de publiekrechtelijke normering niet langer toegesneden op de praktijk.

Het project «Privaatrechtelijke rechtsvormen decentrale overheden» herijkt het goedkeuringsbeleid voor privaatrechtelijke rechtsvormen en ontwikkelt voorwaarden voor een helder en concreet beleidskader voor dat goedkeuringsbeleid. Verder beziet het rapport of de ter beschikking staande instrumenten afdoende zijn voor de huidige bestuurspraktijk van decentrale overheden. Daarvoor is inzicht nodig in de motieven die ten grondslag liggen aan de keuze van gemeenten en provincies voor bestaande instrumenten voor samenwerking en dienstverlening. Ook is inzicht nodig in de meerwaarde van de instrumenten. Tot slot onderzoekt de projectgroep de wenselijkheid van een nieuw instrument of een modaliteit van een bestaand instrument.

De werkgroep heeft het gebruik van privaatrechtelijke rechtsvormen door provincies, gemeenten en waterschappen in kaart gebracht. Lokale bestuurders blijken in de praktijk behoefte te hebben aan handvatten voor de afweging in de keuze tussen de publieke- en de privaatrechtelijk weg en aan informatie of een leidraad over de voor- en nadelen van diverse samenwerkingsvormen. Tegelijkertijd heeft de werkgroep gekeken naar de wijze waarop de Rijksoverheid en de provincies voor dit gebruik (ex. art 158 Provinciewet en art. 160 Gemeentewet) goedkeuring verlenen. De bevindingen zijn in september 2006 voor een brede consultatie voorgelegd aan gemeenten, waterschappen en provincies. Het eindrapport van de werkgroep zal in december verschijnen.

Tuchtrecht

Het project Tuchtrecht zal een beleidskader voor het tuchtrecht opleveren. Het rapport zal ingaan op de vraag in welke gevallen de keuze voor tuchtrechtelijke handhaving gemaakt wordt en wanneer niet. Het rapport bevat hiertoe een matrix. Tevens zal het rapport handvatten bieden voor de inrichting van tuchtrechtelijke regelingen. Het geeft aan welke elementen in een tuchtrechtelijke regeling dienen te worden opgenomen en wat de voorkeur verdient. Hierbij kan gedacht worden aan zaken als de voorfase, de koppeling met het klachtrecht, griffierecht, het indienen van alle klachten bij een loket, pakket aan tuchtsancties, ondersteuning, financiering. Uitgebreide aandacht zal worden geschonken aan de regeling van het tuchtprocesrecht.

Voor departementen die tuchtrechtelijke regelgeving overwegen zal het rapport een handleiding bieden bij het opstellen van tuchtrechtelijke regelgeving. Voor reeds bestaande tuchtrechtelijke regelgeving kan het rapport dienen als toets bij de doorlichting van deze regelgeving.

Particuliere beveiliging en recherche

Het project «Particuliere beveiliging en recherche» heeft fundamenteel nagedacht over de vraag welk publiek belang met het toezicht op de particuliere veiligheidssector gemoeid is, welke verantwoordelijkheid en daaraan gekoppelde rol voor de Minister van Justitie is weggelegd en welke verantwoordelijkheden bij de branche zelf thuis horen.

De werkgroep heeft eerst de huidige situatie met betrekking tot de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en de ontwikkelingen in de branche en andere relevante ontwikkelingen in kaart gebracht. Vervolgens is de werkgroep aan de slag gegaan met een analyse van van de verschillende wettelijke eisen. Daarbij is telkens de vraag gesteld of deze eis (nog steeds) aansluit bij een maatschappelijk belang en zo ja, of dit belang wellicht op een andere wijze dan door regelgeving kan worden geborgd.

Het rapport wordt in het najaar van 2006 afgerond. Betrokkenen uit het veld zijn in verschillende fases geconsulteerd om hun ideeën met betrekking tot de wet te vernemen. Ook is met een deel van hen een analyse verricht van het nalevingsgedrag van de branche.

Regelgeving biotechnologie (tweede fase)

Het rapport over de regelgeving op het terrein van biotechnologie zoekt naar mogelijkheden voor een betere afstemming en voor vereenvoudiging van deze regelgeving. De regelgeving op het terrein van de biotechnologie is sectoraal van opbouw en onderhevig aan veelvuldige veranderingen. De meeste regelingen vormen in belangrijke mate een uitwerking van Europese rechtsregels. Soms gaat de nationale regeling verder dan het Europese recht eist.

Uit de regelgeving op het terrein van de biotechnologie vloeit een tweetal problemen voort. In de eerste plaats is er sprake van overlap, in die zin dat op eenzelfde activiteit vaak meerdere regelingen van toepassing zijn. De consequentie hiervan is dat er ook vaak meerdere vergunningen noodzakelijk zijn voor eenzelfde activiteit. Het kost in de regel veel tijd om een vergunning te krijgen (besluitvormingsprocedures duren vaak langer dan de wet toestaat). Een tweede probleem is dat er sprake kan zijn van onnodige belemmering van biotechnologische activiteiten als Nederland meer eisen stelt dan op grond van het Europese recht noodzakelijk is.

De werkgroep heeft zich in haar analyse geconcentreerd op de vergunningstelsels in deze regelgeving. Nagegaan is in hoeverre deze vergunningstelsels op grond van het Europese recht verplicht zijn en, voorzover dat niet het geval is, of er alternatieven voor de vergunningplicht zijn. De conclusie is dat een groot aantal vergunningplichten voortvloeit uit Europese regels. Voor de niet-verplichte vergunningstelsels bestaan vaak goede alternatieven, zoals een combinatie van algemene regels en een meldingsplicht.

De aanbevelingen van de werkgroep liggen vooral op het terrein van biotechnologie bij dieren. Juist hier bestaat veel overlap, in die zin dat meerdere vergunningen noodzakelijk zijn voor eenzelfde activiteit. De werkgroep beveelt aan om een afstemmingsregeling te treffen tussen de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren en de Wet op de dierproeven en om de vergunningplicht in de eerste wet voor bepaalde gevallen om te

zetten in een systeem van algemene regels en een meldingsplicht. Ten aanzien van de regelgeving op het terrein van ingeperkt gebruik van en veldproeven met genetisch gemodificeerde organismen ziet de werkgroep geen aanleiding om aanbevelingen te doen. Zij ondersteunt de verbetervoorstellen die de Staatssecretaris van VROM op dit punt al heeft gedaan.

Primair onderwijs

Het rapport (Kamerstukken II, 2005/06, 27 728, nr. 85) beziet of het huidige complexe regelkader op het terrein van leerlingenzorg kan worden vereenvoudigd. De projectgroep wijst er op dat al enkele malen is geconstateerd dat het onderwijssysteem zichzelf steeds vaster draait en dat een andere aanpak nodig is. De projectgroep heeft gekeken naar diverse ontwikkelingen in het onderwijs op gebied van deregulering, herijking, vermindering van administratieve lasten, vergroting van de autonomie van de schoolbesturen en toepassing van het «governance-concept», en verwacht dat zorgplichtbepalingen als aanvulling hierop bruikbaar zijn. De beleidsmatige inzet van deze ontwikkelingen spoort met de inzet van zorgplichtbepalingen. In het onderwijs zijn in redelijke mate de algemene randvoorwaarden voor het gebruik van zorgplichten aanwezig.

Nut en noodzaak van zorgplichten zijn afhankelijk van de bestaande knelpunten. Het invoeren van zorgplichten op zich is soms niet voldoende. De taak van de overheid en de beleidswensen kunnen aanvullende doelbepalingen nodig maken. De ruimte die scholen krijgen, dient gepaard te gaan met een aanpassing van de bekostiging. Om de ruimte te kunnen benutten en kwalitatief goed onderwijs te verzorgen, hebben scholen ook een zekere vrijheid nodig bij de besteding van middelen. Het rapport pleit ervoor om de scholen niet zonder meer in het diepe te laten springen. De rijksoverheid, de vertegenwoordigende organisaties en andere betrokkenen zullen samen een plan van aanpak moeten opstellen voor de invoering van zorgplichten.

Voortgezet onderwijs: minimumvoorschriften voor de inrichting van het vmbo

De werkgroep heeft zich beperkt tot de vraag wat de overheid minimaal op het niveau van de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) zou moeten regelen om haar verantwoordelijkheid voor de inrichting van het vmbo waar te maken. Het rapport, dat zeer binnenkort wordt afgerond, heeft daarmee het karakter van een dereguleringsadvies.

De werkgroep concludeert dat deregulering van de inrichtingsvoorschriften van het vmbo tot de mogelijkheden behoort zonder dat daarmee regulering op ander niveau nodig wordt. Deze deregulering spitst zich in het bijzonder toe op de te gedetailleerde voorschriften over *de manier waarop* scholen op een kwalitatief goede wijze, binnen een aantal randvoorwaarden, de doelstellingen van het vmbo dienen te realiseren. De wetgever zou zich wat wettelijke kaderstelling betreft zoveel mogelijk moeten beperken tot bepalingen ten aanzien van doelstellingen en randvoorwaarden (vooral: onderwijsdoelen, kerndoelen, eindtermen), en zou regulering van de inrichting kunnen overlaten aan scholen en professionals zelf.

Schrapping van inrichtingsvoorschriften voor het vmbo betekent dat scholen aanzienlijk meer vrijheid krijgen om invulling te geven aan hun onderwijs. Deze vrijheid kan naar de mening van de werkgroep verantwoord worden verschaft, mits voldoende duidelijk is welk niveau voor welke vakken na een bepaalde cursusduur moet zijn bereikt om het examen te kunnen halen.

Dit betekent dat de eindtermen naar opleiding en vakken in voldoende mate moeten zijn gedifferentieerd. Verder zullen scholen intern en extern duidelijk moeten maken op welke wijze het onderwijs op de school wordt ingericht en hoe de kwaliteit van het onderwijs wordt verzekerd.

Tot slot benadrukt de werkgroep dat het aanpassen of schrappen van regels op zichzelf nog geen oplossing inhoudt voor vraagstukken als schooluitval. Wettelijke ingrepen nemen barrières weg, maar het is aan het inzicht van de scholen zelf om binnen de vergrote ruimte passende oplossingen vorm te geven.

2.3 Nieuwe Bruikbare rechtsorde projecten

Momenteel wordt gewerkt aan een aantal nieuwe interdepartementale projecten. Sterker dan bij vorige projecten ligt de nadruk op het verminderen van de (gepercipieerde of beleefde) regeldruk door het verbeteren van het wetgevingsproces en het vergroten van het draagvlak voor de rechtsorde.

Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving

In de huidige samenleving wordt de roep om vroegtijdige openbaarheid van en transparante consultatie over regelgeving in voorbereiding steeds sterker. Burgers, bedrijven en belangengroepen willen weten welke regelgeving wordt voorbereid, zodat zij rekening kunnen houden met de mogelijke gevolgen en invloed kunnen uitoefenen op het voorstel. Daarom is in de Catshuissessie over regeldruk van 20 maart 2006 besloten dat in het kader van het programma Bruikbare Rechtsorde een plan ontwikkeld wordt voor algemene uniforme openbare internetconsultatie bij voorbereiding van wet- en regelgeving (aangekondigd in Kamerstukken II, 2005/06, 29 362, nr. 85 en nr. 96).

Meer specifiek gaat het dan om het ontwikkelen van een kader met gemeenschappelijke uniforme minimum-normen voor het houden van openbare internetconsultaties over regelgeving in voorbereiding, dus in de periode vóórdat de Ministerraad hierover een besluit heeft genomen. Vanzelfsprekend wordt hierbij gebruik gemaakt van opgedane ervaringen in binnen- en buitenland (o.a. Verenigd Koninkrijk, Europese Unie) en wordt zoveel mogelijk aangesloten bij relevante andere ontwikkelingen en projecten zoals Vaste Verandermomenten (vaste inwerkingtredingsdata voor wet- en regelgeving met gevolgen voor het bedrijfsleven) en het actieprogramma Electronische Overheid. Men zie bijlage 1 voor de startnotitie van dit project.

Sanctiestelsels

In de nota Bruikbare rechtsorde wordt ingegaan op het belang van betere handhavingssystemen. Met betrekking tot dit onderwerp is een interdepartementaal project ingesteld naar aanleiding van de brief die in het kader van het wetsvoorstel OM-afdoening op 8 november 2005 aan de Tweede Kamer is gestuurd (Kamerstukken II, 29 849, nr. 30). In die brief wordt een aantal indicatoren gegeven voor de keuze tussen privaatrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

Uitgangspunt daarbij is dat eerst gekeken wordt naar de mogelijkheid van privaatrechtelijke handhaving. Met andere woorden: kan de samenleving zelf normnaleving afdwingen, bij voorbeeld door het afsluiten van contracten of door het, al dan niet verplicht, verzekeren tegen bepaalde risico's. Als dan toch voor publiekrechtelijke handhaving gekozen wordt, leiden de indicatoren tot een keuze voor de meest bruikbare handhavingvorm, in de zin van effectiviteit, efficiency, afschrikwekkendheid etc. In het project is, in overleg met de andere departementen, bezien of een nadere

concretisering nodig en wenselijk is en welke vorm en inhoud daarvoor dan gekozen moet worden. De aanbevelingen van het project zullen worden besproken en uitgevoerd.

Uitdragen kernwaarden rechtsorde

De kernwaarden van de rechtsorde zijn in de Nederlandse samenleving niet zonder meer onder alle bevolkingsgroepen en generaties bekend en aanvaard. Veel actuele politiek-maatschappelijke discussies gaan direct of indirect over de botsing tussen verschillende kernwaarden van de rechtsorde. Draagvlak voor de rechtsorde is essentieel voor het functioneren en de handhaving ervan, maar is in een pluriforme en mondige maatschappij niet vanzelfsprekend. Om draagvlak te verkrijgen en te behouden moeten instellingen van de rechtsorde zich permanent inspannen.

Doel van het project is het ontwikkelen van een beleidskader voor het gericht stimuleren van activiteiten, waarvan aannemelijk is dat ze bijdragen aan het uitdragen van de kernwaarden van de rechtsorde. Het beleidskader kan helpen om te onderbouwen welk soort activiteiten van welke instellingen kunnen bijdragen aan het vergroten van het draagvlak van de rechtsorde bij het brede publiek. Opgedane ervaring en kennis met het uitdragen van kernwaarden kan daarin worden gebundeld en breder worden gedeeld. Op grond van dit beleidskader zullen voorstellen worden gedaan voor een of meer concrete projecten, bijvoorbeeld een Maand voor de rechtsorde. Men zie bijlage 1 voor de startnotitie van dit project.

3 ONDERZOEK

Met een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar regeldruk wil het programma Bruikbare rechtsorde de kennis over regeldruk verdiepen. Hieronder wordt aangegeven welke onderzoeken zijn verricht, welke onderzoeken nog gaande zijn en wat er aan nieuw onderzoek zal worden gestart.

3.1 Afgerond onderzoek

Regeldruk en zoeken naar draagvlak

Het onderzoek «Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet» (Kamerstukken II, 2005/06, 29 279, nr. 36) van de Erasmus Universiteit Rotterdam is gericht op de vraag op welke wijze participatie van belanghebbenden in het wetgevingsproces leidt tot regeldruk. Leerzaam uit dit onderzoek is dat wanneer men het oor te luisteren legt bij de doelgroep van regelgeving, dit niet gegarandeerd leidt tot regelgeving die op termijn als minder drukkend wordt ervaren. De onderzoekers komen tot de conclusie dat de mate waarin dit probleem zich voordoet, samenhangt met de manier waarop en door wie de belangen zijn ingebracht. Bij vier van de vijf casus kan worden gezegd dat de invloed die vertegenwoordigers van belangenorganisaties uitoefenen tijdens het wetgevingsproces, op een of andere wijze leidt tot vermeerdering van regeldruk, in die zin dat er meer of ingewikkelder regels komen waarvan de kosten voor naleving dus groter zijn.

Regeldruk en open normen

Het onderzoek «Open normen en regeldruk» (Kamerstukken II, 2005/06, 29 279, nr. 36) van de Universiteit Twente gaat over de vraag hoe en wanneer het gebruik van open normen tot minder of juist meer regeldruk leidt. Rode draad in de bevindingen van het onderzoek is dat open normen niet automatisch tot minder regeldruk leiden, maar dat dat afhankelijk is van de omstandigheden waarin de open normen toepassing moeten vinden. De onderzoekers concluderen dat ruimte voor zelfregulering een essentiële voorwaarde is om immateriële regeldruk te beperken.

Echter, of dat effect werkelijk optreedt hangt samen met bijvoorbeeld de omstandigheid of andere actoren dan de (centrale) overheid, zoals gemeenten of verzekeraars, nadere eisen stellen die die ruimte toch weer inperken.

3.2 Lopend onderzoek

Literatuuronderzoek regeldruk

In opdracht van het WODC wordt door de Universiteit van Tilburg een literatuuronderzoek uitgevoerd over het begrip regeldruk en de oorzaken die daarvoor aangewezen worden. Het onlangs afgeronde onderzoek zal binnenkort naar de Tweede Kamer worden gezonden.

Nieuwe gelijkheid

In de nota Bruikbare rechtsorde is het gelijkheidsbeginsel als een van de oorzaken van regeldruk aangemerkt. De Balie in Amsterdam schrijft een boek over de werking van het gelijkheidsbeginsel. Justitie levert een financiële bijdrage en neemt deel aan de begeleidingscommissie.

Nationale regelgevingsmonitor

In vervolg op het in 2004 uitgevoerde onderzoek «Alle regels tellen» van de Rijksuniversiteit Groningen wordt een aantal van de gegevens waarop dit onderzoek zich heeft gericht periodiek gemonitord. De monitor heeft betrekking op de wetten in formele zin, de algemene maatregelen van bestuur en de ministeriële regelingen. Omdat pas in de loop van 2006 de regelgeving van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en zelfstandige bestuursorganen is opgenomen in wetten.nl, was het in 2005 nog niet mogelijk om de monitor ook op deze gegevens betrekking te laten hebben. In bijlage 2 zijn ter informatie de tot 1 januari 2006 geactualiseerde grafieken bijgevoegd, zoals die ook in de vorige voortgangsrapportage waren opgenomen. De termijn in deze grafieken is te kort om de grafieken te kunnen lezen als resultaten van het kabinetsbeleid. Aan de nationale regelgevingsmonitor zal verdere verdieping worden gegeven door afspraken te maken met de Sdu, teneinde de gegevens van het Basiswettenbestand directer aan te kunnen spreken. De monitor zou daarvoor bijvoorbeeld mede betrekking kunnen hebben op de wijzigingsfrequenties van regelingen.

Pilot Monitor EU-invloed

Met het oog op een eventuele ontwikkeling van de Europese regelgevingsmonitor (waarin de invloed van EU op de in Nederland geldende regelgeving wordt gemeten) is opdracht verleend aan het Asser-instituut om een pilot uit te voeren op twee beleidsterreinen. Het gaat om de terreinen milieu en onderwijs. Milieu is in grote mate afhankelijk van Europese regelgeving, terwijl onderwijs weinig door Europese regelgeving beïnvloed wordt. Het onderzoek wordt in het najaar van 2006 afgerond.

3.3 Nieuwe onderzoeksvoorstellen

Momenteel wordt verkend welk nieuw onderzoek zinvol is. In opdracht van het WODC zal worden onderzocht hoe de huidige praktijk van consultatie bij de voorbereiding van regelgeving (wetten in formele zin, AMvB's en ministeriële regelingen) eruit ziet, zowel qua omvang als qua inhoud. Dit wordt onderzocht met behulp van enquêtes en interviews bijvoorbeeld over de regelgeving van (de laatste) twee jaar, literatuur- en documentstudie, en eventueel enkele casestudies mede ter voorbereiding op de (diepte)interviews.

Dit onderzoek staat los van het project openbare internetconsultatie over regelgeving in voorbereiding, maar dit project kan voor het formuleren

van aanbevelingen wellicht mede gebruik maken van de resultaten van het onderzoek.

4 UITDRAGEN KWALITATIEVE VISIE OP REGELDRUK

Bruikbare rechtsorde richt zich naast projecten en onderzoeken ook op het uitdragen van het gedachtegoed. Doel is het uitdragen van de kwalitatieve visie op het probleem «regeldruk» en de oplossing «alternatieve wetgevingsconcepten» als aanvulling op de kwantitatieve visies op gebied van administratieve lastenvermindering en de verminderingen van aantallen regels en vergunningen. Voor het uitdragen van het gedachtegoed zijn en worden verschillende vormen beproefd: een folder, lezingen, lunchbijeenkomsten, werkbezoeken, conferenties. Hieronder wordt vooral teruggeblikt op de interdepartementaal georganiseerde maatschappelijke regeldrukconferentie en de daarop volgende Catshuissessie.

4.1 Maatschappelijke regeldrukconferentie

Sinds deregulering begin jaren tachtig op de politieke agenda is gezet, is vrijwel uitsluitend naar de overheid gekeken als veroorzaker en dus probleemeigenaar van de regeldruk. Iedereen is voor vermindering van regeldruk, maar zodra het om concrete dossiers en gevestigde belangen gaat, neemt de bereidheid tot het verminderen van regels blijkbaar af. In deze paradox zit niet alleen de overheid gevangen, maar ook andere betrokkenen zoals politici, media, burgers, bedrijven, uitvoeringsinstellingen en maatschappelijke organisaties.

Daarom heeft de strategische adviescommissie van het programma Bruikbare rechtsorde (te weten mevrouw Jorritsma en de heren Wallage en Post) geadviseerd betrokkenen tijdens een conferentie bij elkaar te zetten om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Doel van de regeldruk-bijeenkomst is dat er onder betrokkenen consensus ontstaat over de oplossingsrichtingen en dat zij zich bewust worden van de eigen rol bij de groei van regeldruk.

Op 15 maart 2006 organiseerde het kabinet Balkenende II op initiatief van het programma Bruikbare rechtsorde een brede maatschappelijke conferentie. Een delegatie van het kabinet, bestaande uit de minister-president, de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de minister van Economische Zaken, de minister van Justitie en de minister van Financiën, sprak met honderd vertegenwoordigers uit de Eerste en Tweede Kamer, het bedrijfsleven, de werkgevers- en werknemersorganisaties, burgerorganisaties, de wetenschap, het onderwijswereld, gezondheidssector, etc. Aan de hand van het essay «In regels gevangen? Een verkenning van mogelijke oorzaken van regeldruk» werd gediscussieerd over de achterliggende oorzaken en mogelijke oplossingen van regeldruk. Doel was de brede erkenning van de regeldrukparadox «we klagen over te veel regels en tegelijkertijd vragen we om meer».

Opvallend was de eensgezindheid van de conclusies die aan verschillende tafels over verschillende thema's getrokken werden: de overheid moet vertrouwen geven in plaats van wantrouwen organiseren, de samenleving, de media en de politiek moeten weer risico's durven te accepteren en ambtenaren moeten de sturingsketen omkeren en denken vanuit degene op wie de regels van toepassing zijn.

Het kabinet kreeg ook veel concrete aanbevelingen mee. Zo zou de overheid na een incident niet direct tot nieuwe regelgeving over moeten gaan, maar eerst een bezinningsperiode van een half of een heel jaar in acht

moeten nemen. Nieuwe wetten zouden alleen op een paar vaste tijdstippen mogen worden uitgevaardigd en van een invoeringstermijn moeten worden voorzien. Ook moeten ministeries uitvoerders in een veel vroeger stadium betrekken bij conceptwetsvoorstellen en meer werk maken van openbare internetconsultatie. Het uitgebreide verslag van de conferentie is op 19 juni 2006 toegestuurd aan uw Kamer (Kamerstukken II, 29 362, nr. 96).

4.2 Catshuissessie over regeldruk

In aansluiting op de conferentie hield het kabinet op 20 maart jl. een Catshuissessie over regeldruk. De vraagstelling die daar ter tafel lag, was wat het kabinet het komende jaar nog zou kunnen doen om de inspanningen op het gebied van regeldruk te intensiveren. De minister-president heeft op 10 april jl. een verslag naar de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 29 362, nr. 85) gestuurd met een overzicht van de tijdens de Catshuissessie voorgenomen departementale regeldrukactiviteiten. Alle departementen zijn nu aan de slag met de nieuwe regeldrukactiviteiten die tijdens de Catshuissessie zijn besproken. Om dit interdepartementale proces te coördineren is een ministeriële stuurgroep regeldruk ingesteld bestaande uit de minister-president, de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de staatssecretaris van Economische Zaken, de minister van Justitie en de minister van Financiën.

4.3 Communicatie

Om aansluiting te zoeken bij de maatschappelijke beleving van regeldruk heeft het programma weer geput uit de meldingen die zijn binnengekomen bij het publiekspunt «Last van de Overheid» van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook heeft de minister van Justitie twee werkbezoeken afgelegd om zich te laten informeren over problemen en oplossingen rond regeldruk. Zo heeft hij deze zomer het VMBO praktijkonderwijs van het Grotius College in Delft bezocht en is hij bij de Belastingdienst in Apeldoorn geweest. Overige communicatiemiddelen die zijn ingezet zijn de website Bruikbare rechtsorde, de verspreiding van onderzoeksrapporten, de publicatie van het essay «In regels gevangen?», de folder «Wat u altijd al had willen weten over het fenomeen regeldruk» en het verslag en de dvd van de maatschappelijke regeldrukconferentie op 15 maart 2006.

4.4 Nieuwe activiteiten

Tot nu toe zijn vooral algemene communicatiemiddelen ingezet om het gedachtegoed van Bruikbare rechtsorde onder de aandacht te brengen. Vaak waren die middelen gericht op alle doelgroepen tegelijk. Deze activiteiten zijn zeer nuttig gebleken, maar voor een meer duurzaam effect worden in de toekomst meer gerichte activiteiten per doelgroep uitgewerkt. Daartoe is een communicatie-beleidsplan ontwikkeld waarin de te onderscheiden doelgroepen worden aangegeven alsmede de uit te dragen boodschap (ofwel het conceptuele verhaal) en de wijzen van overdracht. Op grond van dit kader kan beter onderbouwd een keuze worden gemaakt voor uit te voeren communicatieactiviteiten. Ook kan per jaar gekozen worden op welke doelgroep of op welk soort of mix van activiteiten het programma zich in het bijzonder wil richten.

Op 9 november 2006 zal een middagconferentie over Bruikbare rechtsorde worden georganiseerd met als doel het uitdragen van de resultaten van het programma Bruikbare rechtsorde en de betekenis voor de vermindering van regeldruk in de praktijk. Doelgroep van de conferentie zijn sleutel-

figuren die in beleid en uitvoering uitwerking moeten geven aan de concepten met behulp waarvan regeldruk kan worden verminderd.

5 OVERIGE EN AANVULLENDE ACTIVITEITEN

5.1 Adviesaanvraag SER

Vanuit het idee dat de maatschappelijke organisaties ook zelf betrokken zijn bij de toename van de regeldruk heeft het kabinet advies gevraagd aan de SER over de mogelijkheden die de sociale partners zelf zien om tot vermindering van regeldruk te komen. Op 7 september 2005 heeft de SER advies uitgebracht. De SER geeft in het rapport aan niet in te willen gaan op de in de adviesaanvraag gestelde vraag of het wenselijk is om te komen tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en werkgevers en werknemers. Ook heeft de SER het verzoek terzijde gelegd om concrete onderwerpen van beleid en wetgeving aan te dragen die zich naar de mening van de SER in het bijzonder kunnen lenen voor toepassing van verantwoordelijkheidsverschuiving van de overheid richting de werkgevers en werknemers. De SER wijst erop dat het meer algemene thema van de verantwoordelijkheidsverdeling deel zal uitmaken van het advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn dat in 2006 verschijnt.

In het kabinetsstandpunt over het advies van de SER is enige teleurstelling uitgesproken over het feit dat de reactie van in de SER verenigde werkgevers en werknemers eerder afwachtend, dan initiatiefrijk genoemd kan worden. Dit illustreert wel treffend waarom het in de praktijk een moeizaam proces is om regeldruk ook werkelijk te verminderen. In abstracto is iedereen voor de vermindering van de regeldruk, maar zodra het om concrete dossiers gaat en de daarbij aan de orde zijnde belangen op het netvlies komen, neemt de bereidheid om mee te denken en een bijdrage te leveren aan het verminderen van regeldruk vaak af. (Brief van 7 februari 2006, Kamerstukken II, 2005/06, 29 279, nr. 33.)

5.2 Project Herijken departementale regels

Het project Herijken van departementale regels is onderdeel van het kabinetsprogramma Andere Overheid (invulling van de maatregel 2.1: Saneren van departementale regels). Het project Herijken van departementale regels heeft tot doel:

- het versoberen, vereenvoudigen of schrappen van bestaande departementale regels te bevorderen;
- op hoofdlijnen en in samenhang, zichtbaar maken van departementale herijkingsactiviteiten en de resultaten daarvan.

Er is voor een bescheiden aanpak gekozen. Vanaf de start is het project vooral gericht op het leren van elkaar en anderen, op afstemming en samenwerking en op het zichtbaar maken van activiteiten en resultaten. Het project treedt niet in de departementale besluitvorming en verantwoording. Departementen maken eigen plannen en bepalen het eigen ambitieniveau. Vrijwel alle departementale herijkingsprogramma's hebben de afgelopen jaren een verdiepingsslag gemaakt waarbij de aandacht langzamerhand is verschoven van opschoning van obsoleete regelgeving naar de vereenvoudiging, harmonisering of herontwerp van wetten en de onderliggende regelgeving. Ook de komende jaren zullen in een of andere vorm herijkingsactiviteiten blijven plaatsvinden. Daarom wordt bezien of departementen behoefte hebben aan voortzetting van een platform voor kennis- en ervaringsuitwisseling op het gebied van herijkingsoperaties.

5.3 Vermindering administratieve lasten en vereenvoudiging vergunningen

Justitie werkt mee aan meerdere interdepartementale programma's en projecten die gericht zijn op de vermindering van administratieve lasten. Bij Administratieve Lasten Bedrijven (Financiën), Administratieve Lasten Burgers (BZK), Vereenvoudiging Vergunningen (EZ) en Strijdige Regels (EZ) lag de nadruk op de kwantiteit van (de lasten van) regels. Door deze programma's zijn de administratieve lasten voor bedrijven in september 2006 met € 1,9 miljard (bijna de helft van de totale doelstelling van € 4,1 miljard in 2007) gereduceerd en kan 20 procent van alle vergunningstelsels en 42 procent van de vergunningen verdwijnen.

In het project Vereenvoudiging Vergunningen heeft Justitie zich gericht op herziening toezicht rechtspersonen, kansspelen, particuliere beveiliging en wet wapens munitie. Vereenvoudiging geschiedt verder door onder meer de digitalisering van aanvraagprocessen. Ook de wetsvoorstellen beroep bij niet-tijdig beslissen (en het initiatief-wetsvoorstel dwangsom bij niet-tijdig beslissen) en samenhangende besluiten zijn opgenomen in de actiepunten, net als de activiteiten van de studiegroep schadevergoeding/nadeelcompensatie bij rechtmatige overheidsdaad.

5.4 Nederlands Taxonomie Project

In het kader van de kabinetsdoelstelling voor vermindering van de administratieve lasten voor bedrijven met een kwart, zijn Justitie en Financiën in het voorjaar van 2004 het Nederlands Taxonomie Project (NTP) gestart. Het NTP had als opdracht de bouw van een XBRL-taxonomie voor het samenstellen en uitwisselen van financiële verantwoordingsrapportages (jaarrekening, belastingaangiftes, statistiekopgaven).

XBRL (Extensible Business Reporting Language) is een open standaard voor het eenvoudig samenstellen en elektronisch uitwisselen van zakelijke gegevens en rapportages via Internet. XBRL is gebaseerd op de gegevensstandaard XML (Extensible Markup Language). Daarmee kunnen grote hoeveelheden gegevens worden gelabeld, zodat ze gemakkelijk te (her)ordenen en doorzoeken zijn. De taxonomie is een classificatie met daarin een precieze omschrijving van de uit te wisselen gegevenselementen en hun onderlinge relaties. Als deze wordt ingelezen in financiële software die voor het gebruik ervan geschikt is gemaakt, worden de posten in de administratie van de ondernemer gelabeld en kunnen op eenvoudige wijze de jaarrekening, fiscale aangiftes en statistiekopgaven worden samengesteld.

Gaandeweg heeft het NTP er taken bij gekregen, met name om te zorgen dat de infrastructuur voor berichtuitwisseling in XBRL-formaat met de overheid (in casu KvK, Belastingdienst en CBS) tijdig gerealiseerd wordt en om te zorgen dat het berichtenverkeer – zonder verplichtstelling van de standaard, maar op basis van breed draagvlak bij de gebruikers van de taxonomie – daadwerkelijk op gang komt. Een en ander heeft geresulteerd in een convenant tussen overheid en markt (accountants en belastingadviseurs, hun koepelorganisaties, softwareleveranciers, ondernemersorganisaties) over instandhouding en gebruik van de taxonomie en de infrastructuur en het doorgeven van de efficiencyvoordelen aan de ondernemers. Ook wordt de laatste hand gelegd aan een domeintaxonomie voor de bankensector, om te zorgen dat eventuele extra of andere uitvraag van banken in het kader van kredietverstrekking ook zonder extra lasten voor de ondernemer kan geschieden.

Formeel houdt het NTP per 2007 op te bestaan. Op dat moment zal de taxonomie ingevoerd zijn en de infrastructuur voor berichtuitwisseling met KvK, Belastingdienst en CBS werken. Inmiddels melden zich echter verschillende ministeries en andere instanties bij het project om aansluiting te zoeken bij het concept van de Nederlandse XBRL-taxononomie en de infrastructuur.

Verbreiding van dit concept tot andere wetgevingsdomeinen lijkt een kansrijke optie om tot vermindering van regeldruk te komen. Hiermee wordt een gestandaardiseerde «interface» tussen wetgeving en uitvoering gecreëerd, die het aanleveren van gegevens gemakkelijker maakt en de kwaliteit ervan kan verbeteren. Dat heeft niet alleen positieve effecten op het gebied van administratieve lasten, maar ook voor de nalevingsbereidheid en toezichtslasten. Om het rendement van taxonomieën echter te optimaliseren is her en der nog harmonisatie of stroomlijning in de wetgeving zelf nodig, en zou het goed zijn ten algemene te kijken of de «architectuur» van wetgeving (bijvoorbeeld begrippenkaders) al bij voorbaat kan worden afgestemd op de «architectuur» van een taxonomie. Tegen deze achtergrond zal Justitie bezien of en in welke vorm het NTP kan worden voortgezet in de volgende kabinetsperiode.

5.5 Activiteiten op het gebied van het privaatrecht

Op 6 juli 2006 is de code over de afwikkeling van letselschade openbaar gemaakt. Het Nationaal Platform Personenschade wil een permanente organisatie opzetten om het gebruik van de code te stimuleren.

Tijdens het debat met de Eerste Kamer op 13 juni 2006 is gesproken over de mogelijkheid in ruimere mate gebruik te maken van het instrument van de standaardregeling van artikel 6:214 BW. Een standaardregeling kan binnen een bedrijfstak of een beroep worden afgesproken en uiteindelijk voorgesteld door een door de minister van Justitie aangewezen commissie. De regeling geldt dan voor die bedrijfstak als regeland recht. Aldus wordt ruimte geboden aan zelfregulering door de bedrijfstak of het beroep, zonder nadere wettelijke regeling. Tot nu toe is van de regeling geen gebruik gemaakt. Wel is inmiddels in de SER de voorbereiding van een standaardregeling voor de kinderopvang in vergaande mate gevorderd. De Overleggroep Kinderopvang van de SER-Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg heeft een voorzet voor een standaardregeling gemaakt. De algemene maatregel van bestuur (bedoeld in artikel 6:214 lid 1 BW), waarbij worden aangewezen de bijzondere soorten van overeenkomsten waarvoor standaardregelingen kunnen worden vastgesteld en de bedrijfstak of het beroep, is inmiddels in voorbereiding genomen. Tevens is binnen de Overleggroep Kinderopvang reeds nagegaan welke personen kunnen worden voorgedragen voor benoeming door de minister van Justitie in de commissie die de standaardregeling vaststelt.¹

5.6 Activiteiten op het gebied van het algemene bestuursrecht

De vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II, 2003/04, 29 702, nr. 1.e.v) biedt een algemene regeling voor bestuurlijke geldshulden en de bestuurlijke boete. In het verlengde hiervan is ook aanpassingswetgeving opgesteld. Het gevolg van deze wet zal zijn dat de bijzondere wettelijke regelingen – het zijn er meer dan zestig – die een dwangbevelprocedure ter invordering van een geldschuld bevatten, drastisch kunnen worden geschrapt en worden vervangen door één algemene regeling in de Awb. Hetzelfde geldt voor de wettelijke regelingen die betrekking hebben op de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te

¹ Hiermee is uitvoering gegeven aan de jegens de heer Franken gedane toezegging in het beleidsdebat in de Eerste Kamer op 13 juni 2006.

leggen; het zijn er meer dan vijftig. Aldus draagt de Awb bij aan een aanzienlijke reductie, systematisering en vereenvoudiging van wettelijke regels.

De Raad van State heeft onlangs advies uitgebracht over een voorstel voor een Wet samenhangende besluiten. Dit wetsvoorstel bevat een coördinatieprocedure op grond waarvan met elkaar samenhangende besluiten – zoals verschillende vergunningen en subsidies – behandeld kunnen worden in één procedure, hetgeen bijdraagt aan een vermindering van de druk die de vergunningprocedures veroorzaken.

Tijdens het beleidsdebat met de Eerste Kamer op 13 juni jl. is voorts gevraagd naar de stand van de bestuurswetgeving op het gebied van het bestuurprocesrecht en schadevergoeding. Op 16 mei 2006 is een concept-wetsvoorstel aanpassing bestuurprocesrecht voor advies aan de betrokken instanties voorgelegd. Dit verzamelwetsvoorstel bevat onder meer de voorstellen inzake de «bestuurlijke lus» en een regeling voor het incidenteel hoger beroep. Betrokkenen hadden tot 1 september gelegenheid om te reageren. De bestuurlijke lus kan bijdragen aan vermindering van regeldruk, doordat zij de rechter meer mogelijkheden geeft om bestuursrechtelijke geschillen definitief te beslechten en aldus een tweede of volgende procedure over dezelfde aangelegenheid te voorkomen. De bestuurlijke lus komt thans ook voor in de Wet milieubeheer.

Ter voorbereiding van een regeling inzake schadevergoeding in de Algemene wet bestuursrecht is een studiegroep ingesteld onder voorzitterschap van prof. mr. M. Scheltema. Deze studiegroep verwacht eind 2006 een advies, in de vorm van een voorontwerp van wet, uit te brengen.¹

6. VERWACHTINGEN

De verwachting is dat het thema regeldruk ook in een volgend kabinet hoog op de agenda zal staan. Vermindering van regeldruk is sedert de jaren tachtig een punt van aandacht en vergt een langetermijnaanpak. Er blijft behoefte bestaan aan het ontwikkelen en toepassen van ruimte-scheppende, bestendige wetgevingsconcepten door middel van interdepartementale doorlichtingsprojecten. Hetzelfde geldt voor het vergroten van wetenschappelijke kennis over voorwaarden waaronder dergelijke concepten werken en het monitoren van de ontwikkelingen in het wetgevingsbestand. Afgelopen jaren is ook steeds duidelijker geworden dat het verminderen van regeldruk medeverantwoordelijkheid vereist van alle betrokken instellingen en organisaties. Dat besef zal ook in de toekomst moeten leiden tot meer samenwerking, meer gezamenlijke communicatie en het verder ontwikkelen van een gedeelde visie op en aanpak van regeldruk. De moeilijk te stuiten en alsmaar doorlopende productie van wet- en regelgeving vereist – als tegenwicht – een permanent beleid waarin voorstellen voor nieuwe regels tegen het licht worden gehouden en waarin de druk die bestaande regels veroorzaken wordt verminderd.

¹ Hiermee is uitvoering gegeven aan de jegens de heer Holdijk gedane toezegging in het beleidsdebat in de Eerste Kamer op 13 juni 2006.

Startnotitie Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving**1. Aanleiding en achtergrond**

In de brief van de minister-president naar aanleiding van de Regeldrukconferentie en de Catshuissessie over het onderwerp regeldruk is aangekondigd dat een plan wordt ontwikkeld voor algemene, uniforme openbare internetconsultatie bij de voorbereiding van wetgeving (Kamerstukken II, 2005–2006, 29 362, nr. 85). Vervolgens heeft de minister van Justitie bij de aanbieding van het verslag van de Regeldrukconferentie aan de Tweede Kamer aangegeven dat in het kader van het programma Bruikbare rechtsorde een project over openbare internetconsultatie bij de voorbereiding van wetgeving van start zal gaan (Kamerstukken II, 2005–2006, 29 362, nr. 96).

In de huidige samenleving van mondige burgers en goed georganiseerde belangenorganisaties wordt de roep om vroegtijdige openbaarheid van en transparante consultatie over regelgeving in voorbereiding steeds sterker. Bedrijven, burgers en belangengroepen willen weten welke regelgeving wordt voorbereid en in welke fase een wetsvoorstel zich bevindt, zodat zij rekening kunnen houden met de mogelijke gevolgen én invloed kunnen uitoefenen op het voorstel. Daartoe wil men weten welke belangen een rol spelen in het totstandkomingsproces en het liefst ook hoe de wetgever de ingebrachte belangen en andere algemene belangen tegen elkaar heeft afgewogen. Dit is ook onderstreept in het rapport «In dienst van de democratie» (2001) van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (Commissie Wallage) en het rapport «Vijftig aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid» (2005) van de Gemengde Commissie Communicatie (Commissie Wolffensperger).

De overheid heeft er belang bij om de betrokkenheid van burgers en uitvoerders bij de voorbereiding van regelgeving te versterken, zodat wettelijke regels meer geaccepteerd worden en beter gehandhaafd kunnen worden. Een uniform en herkenbaar proces van openbaarmaking en consultatie kan het vertrouwen in de professionaliteit en betrouwbaarheid van de overheid vergroten. Bovendien kan dit zowel het draagvlak voor als de bruikbaarheid van wet- en regelgeving vergroten. Last but not least kan hiermee de gepercipieerde regeldruk worden verminderd. Tot nu toe wordt in wetgevingsprocessen wel geconsulteerd over conceptwetsvoorstellen maar dit is dan vaak beperkt tot een vooraf bepaalde groep belanghebbende organisaties en instanties. Internet is een belangrijk hulpmiddel om dit proces van openbaarmaking en consultatie sneller en transparanter te doen verlopen, beter te ordenen en voor meer mensen toegankelijk te maken, waardoor ook de kwaliteit en bruikbaarheid van de wetgeving verbeteren. Dit is onderstreept in het onderzoek «Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet!»¹ dat de Erasmus Universiteit in opdracht van het programma Bruikbare rechtsorde heeft uitgevoerd.

2. Doel

Doel van het project is het ontwikkelen van een kader met gemeenschappelijke uniforme minimum-normen voor het houden van openbare internetconsultaties over wet- en regelgeving in voorbereiding. De resultaten van het project moeten bijdragen aan een goede afweging voor de politieke beslissing om openbare internetconsultatie over regelgeving in voorbereiding in te voeren.

Focus van het project is internetconsultatie over regelgeving in voorberei-

¹ Onderzoek «Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet!», W. S. R. Stoter en N. J. H. Huls, Erasmus Universiteit Rotterdam, januari 2006, p. 153–154.

ding, dus in de periode vóórdat de Ministerraad hierover een besluit heeft genomen. Voorstellen die bij de Raad van State voor advies zijn voorgelegd of voor behandeling bij de Tweede of Eerste Kamer zijn ingediend vallen buiten de scope van het project. Onder regelgeving wordt begrepen: wetten in formele zin, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

Het project is uitsluitend gericht op consultatie via internet en dus niet op alle andere mogelijke vormen van consultatie.

3. Aanpak

De volgende vragen zullen onder meer worden beantwoord:

- In welke mate en op welke wijze verstrekken departementen openbaar toegankelijke informatie over regelgeving in voorbereiding? Welke verschillen en overeenkomsten zijn er?
- Wanneer is het wenselijk dat concepten en (voor)ontwerpen van wetgeving openbaar worden gemaakt? Wat verzet zich tegen vroegtijdige openbaarmaking?
- Hoe moet worden omgegaan met het feit dat wetsvoorstellen die voor advies bij de Raad van State liggen geheim zijn?
- Welke criteria/randvoorwaarden dienen te gelden voor openbaarmaking van concept-wetsvoorstellen (denk aan zaken als leesbaarheid en mate/wijze van toelichtende informatie)?
- Aan welke technische en organisatorische randvoorwaarden moet zijn voldaan voor elektronische openbaarmaking en in welke mate moet dit worden geüniformeerd?
- Welke lessen kunnen geleerd worden van ervaringen met internetconsultatie in binnen- en buitenland?
- Welke regelgeving leent zich voor openbare internetconsultatie? Wetten in formele zin, AmvB's, ministeriële regelingen, beleidsregels? Welke beleidsvelden en welke domeinen?
- Wanneer is voor internetconsultatie juist geen plaats?
- Hoe worden internetconsultaties technisch en organisatorisch aangepakt? In hoeverre is ondersteuning nodig (inhoudelijk, technisch, organisatorisch)?
- Moeten geconsulteerden een stem hebben in het openbaar maken van hun reactie? Zo ja, mogen geconsulteerden hun bijdrage geheel of gedeeltelijk afschermen van openbaarheid? Zo nee, hoe kan worden voorkomen dat belanghebbenden relevante informatie niet in het consultatieproces inbrengen, omdat ze die informatie niet willen delen met andere belanghebbende organisaties?
- Hoe kan de overheid meer inzicht geven in afwegingen die gemaakt worden op basis van inbreng van belangenorganisaties? Moet gereageerd worden op de afzonderlijke reacties?

Op basis van de verzamelde informatie moeten minimum-normen voor openbare internetconsultatieprocessen worden vastgesteld. Dit zijn zowel inhoudelijke normen als procedurele en vormgevingsnormen. Met het vaststellen van deze normen wordt de eerste belangrijke stap gezet voor het invoeren van openbare internetconsultatie over regelgeving in voorbereiding.

4. Werkwijze en planning

Voor de uitvoering van het project wordt een projectgroep geformeerd bestaande uit vertegenwoordigers van alle departementen. De projectgroep wordt voorgezeten door een externe voorzitter. Het secretariaat wordt gevoerd door de ministeries van Economische Zaken en Justitie.

De projectgroep is in oktober 2006 van start gegaan en streeft ernaar om in februari/maart 2007 een eindrapport af te ronden.

Startnotitie «Uitdragen kernwaarden rechtsorde»

Ter vergroting van het draagvlak voor de rechtsorde bij burgers

1. Aanleiding

De kernwaarden van de rechtsorde zijn in de Nederlandse samenleving niet zonder meer onder alle bevolkingsgroepen en generaties bekend en aanvaard. Veel actuele politiek-maatschappelijke discussies gaan direct of indirect over de botsing tussen verschillende kernwaarden van de rechtsorde. Een voorbeeld is de discussies over rechterlijke dwalingen in zaken als de Schiedammer Parkmoord. Gebrek aan kennis over de werking van die rechtsorde en gebrek aan gedeelde waarden kan het draagvlak voor en de acceptatie van die rechtsorde schaden.

Draagvlak voor de rechtsorde is essentieel voor het functioneren en de handhaving ervan, maar is in een pluriforme en mondige maatschappij niet vanzelfsprekend. Inspanningen om het draagvlak te vergroten zijn te rechtvaardigen ongeacht de feitelijke grootte en precieze aard van het draagvlak. Ze zijn te allen tijde nodig om te voorkomen dat het draagvlak vermindert. Instellingen van de rechtsorde, die actief en permanent werken aan publiek draagvlak, vergroten hun weerbaarheid tegen eventuele negatieve beeldvorming door schokkende incidenten, te hoog gespannen verwachtingen, of kritische opstelling van publieke opinie-leiders.

Verschiede wetenschappers, adviseurs, ambtenaren en bestuurders vinden dat de overheid te weinig doet om voor een breed publiek de kernwaarden van de rechtsorde uit te dragen. De rechtsorde is het terrein van specialisten geworden, die er niet altijd in slagen voor een breed publiek uit te leggen wat de maatschappelijke relevantie is van hun werk. En ook in het debat met andere specialisten of professionals lukt het juristen niet altijd om het belang van de bepaalde waarden van de rechtsorde voldoende voor het voetlicht te brengen. Daardoor kunnen kernwaarden van de rechtsorde niet altijd op het begrip rekenen dat nodig is om het draagvlak voor de rechtsorde op peil te houden.

De overheid heeft de verantwoordelijkheid om de gemeenschappelijke waarden van de democratische rechtsstaat te bevorderen en onder de aandacht te brengen, zo valt te lezen in de Nota grondrechten in een pluriforme samenleving van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Volgens de takenanalyse van «Een Ander Justitie», heeft Justitie daarbij een bijzondere verantwoordelijkheid als «hoeder van de rechtsstaat». Maar in de takenanalyse wordt ook geconcludeerd dat Justitie tot nu toe te weinig heeft gedaan om de kernwaarden van de rechtsorde actief uit te dragen. Het programma Een Ander Justitie heeft het programma Bruikbare rechtsorde gevraagd een bijdrage te leveren aan de opdracht om de kernwaarden van de rechtsorde uit te gaan dragen. Deze startnotitie poogt daar invulling aan te geven.

2. Noodzaak

De noodzaak voor de overheid om kernwaarden van de rechtsorde uit te dragen komt voort uit het toenemend aantal signalen uit onze geïndividualiseerde, multi-etnische maatschappij dat de kernwaarden van de rechtsorde ter discussie en onder druk staan. Het kennisniveau van de gemiddelde burger over de werking van de rechtsorde is matig. Een

gebrek aan kennis en gedeelde waarden van de rechtsorde kan effect hebben op het draagvlak voor de rechtsorde. Een bijzonder punt van aandacht is de geringe acceptatie van de kernwaarden van de rechtsorde onder bepaalde groepen uit etnische minderheden. Zo blijkt uit onderzoek van het Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES) dat veertig procent van de Marokkaanse jongeren westerse waarden en democratie afwijzen.

3. Aard van het project

Het uitdragen van de kernwaarden van de rechtsorde is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle dragers van de rechtsorde. Wat ontbreekt is een breed gedeeld beleidskader waarin die activiteiten op elkaar zijn afgestemd en meer in samenhang worden gepresenteerd. De taak van de overheid zou primair moeten zijn het inventariseren, stimuleren en coördineren van effectieve wijze van waardenoverdracht, die besloten liggen in publieksgerichte activiteiten van instellingen die deel uit maken van de rechtsorde. Om kernwaarden van de rechtsorde effectief te kunnen uitdragen zou een interdepartementale werkgroep – eventueel aangevuld met een aantal andere rechtsinstellingen – een gezamenlijk beleidskader kunnen opstellen.

Uitgangspunten

Om niet in de valkuil te stappen van al te normatief, enkel op de analysefase gericht project zouden de volgende uitgangspunten aangenomen kunnen worden:

– Wijze van overdracht centraal

De taak van de overheid zou primair moeten zijn het inventariseren, stimuleren en coördineren van effectieve wijze van waardenoverdracht. Net als bij het debat over de historische en literaire canon, zou het bij het uitdragen van kernwaarden van de rechtsorde niet te zeer moeten gaan over de vraag welk feit, idee of welke stroming of auteur tot de canon behoort, maar over de vraag hoe je mensen geïnteresseerd krijgt in en betrokken krijgt bij geschiedenis, literatuur en rechtsorde. Na de analysefase over wat de kernwaarden zijn, zou het accent vooral moeten liggen op effectieve wijzen van overdracht.

– Kennisgericht

Waarden zijn impliciet uit te dragen door uit te leggen hoe en waarom de rechtsorde werkt zoals die werkt en eventuele botsingen tussen kernwaarden in de praktijk in de bredere context van de rechtsorde te plaatsen. De overheid is hoeder van de rechtsorde, maar is ook een betrokken partij binnen diezelfde rechtsorde (een voorbeeld is de positie van het OM). Wanneer het uitdragen van kernwaarden een te normatieve lading krijgt of te weinig ruimte laat voor verschillende visies op de rechtsorde, is de overheid als zender kwetsbaar. Die kwetsbaarheid en ideologische valkuil is te vermijden wanneer de overheid zich richt op kennisoverdracht over de waarden en werking van de rechtsorde.

– Aandacht voor dilemma's

Bij het uitdragen van kernwaarden kan de overheid ook aandacht besteden aan de dilemma's die zich voordoen bij de interpretatie en botsing van kernwaarden. De projectgroep kan de botsing tussen kernwaarden laten zien, zonder er een keuze in te maken. Voorbeelden van dergelijke dilemma's zijn de spanningen tussen privacy en veiligheid, de keuze tussen vormen van directe democratie zoals referenda en het overlaten van besluiten aan vertegenwoordigers en de spanning tussen vrijheid van meningsuiting en het niet-kwetsen van andersdenkenden.

4. Doel en taakopdracht

Doel van het project is het ontwikkelen van een beleidskader voor het gericht stimuleren van activiteiten, waarvan aannemelijk is dat ze bijdragen aan het uitdragen van de kernwaarden van de rechtsorde. Het beleidskader kan helpen om te onderbouwen welk soort activiteiten van welke instellingen kunnen bijdragen aan het vergroten van het draagvlak van de rechtsorde bij het brede publiek. Opgedane ervaring en kennis met het uitdragen van kernwaarden kan daarin worden gebundeld en breder worden gedeeld. Op grond van dit beleidskader zullen voorstellen worden gedaan voor een of meer concrete projecten, bijvoorbeeld een Maand voor de rechtsorde. De werkgroep zou in ieder geval antwoord moeten formuleren op de volgende vragen:

- 1) Stand van zaken
Welke instellingen zijn betrokken bij het uitdragen van kernwaarden van de rechtsorde? En welke (beleids)voorstellen en activiteiten bestaan al die daaraan bijdragen?
- 2) Vaststellen kernwaarden
Wat zijn de kernwaarden die de overheid moet uitdragen? En welke thema's of dilemma's lenen zich het meest voor publiekscommunicatie?
- 3) Wijze van overdracht
Op welke wijze kunnen deze waarden het best worden uitgedragen? Wat valt er te leren van ervaringen uit het verleden of uit het buitenland? Is er een doelgroepenbeleid nodig en zo ja, op welke doelgroepen moet de overheid zich in het bijzonder richten?
- 4) Voorstel voor concrete toepassing
Welk concreet voorstel zou moeten worden uitgewerkt? Een voorbeeld van een mogelijke uitkomst is een Maand van de rechtsorde.

5. Programma Bruikbare rechtsorde

Wetgeving is de belangrijkste manier om de visie van de overheid op de rechtsorde uit te dragen. Maar wetgeving is op zichzelf als drager van een boodschap niet voor brede groepen in de samenleving kenbaar en toegankelijk. Met wetgevingsbeleidsprogramma's zoals Bruikbare rechtsorde beoogt het kabinet haar visie op de rechtsorde verder uit te dragen en een maatschappelijke dialoog aan te gaan over actuele vraagstukken van de rechtsorde. Een project over uitdragen van kernwaarden van de rechtsorde kan bijdragen aan het vergroten van het draagvlak voor de rechtsorde. Bruikbare rechtsorde kan een bijdrage leveren aan het opzetten van een beleidskader. De uitvoering daarvan is vooral een verantwoordelijkheid van de betrokken instellingen en ministeries zelf.

6. Projectorganisatie en planning

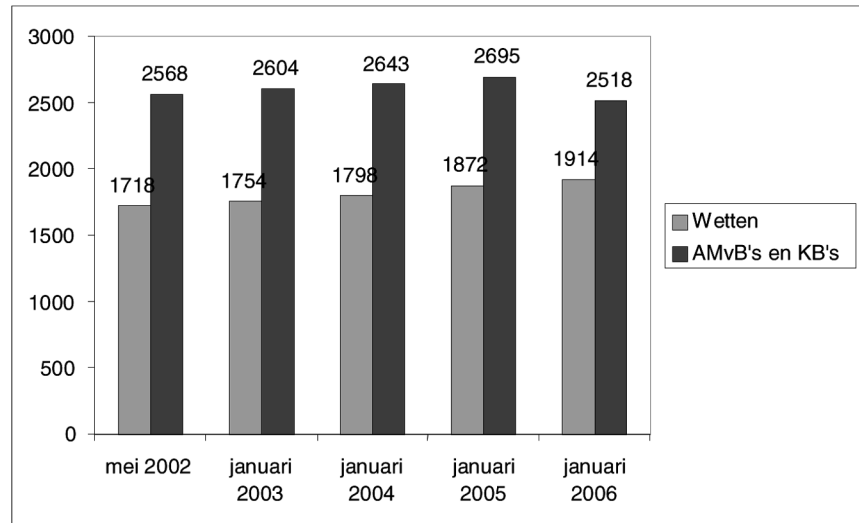
Het uitdragen van de kernwaarden van de rechtsorde is een verantwoordelijkheid van verschillende ministeries en rechtsinstellingen. De betrokkenheid van Justitie is gewenst vanwege de verantwoordelijkheid voor onder meer wetgeving, preventie, handhaving en rechtspleging. De betrokkenheid van BZK is gewenst vanwege de verantwoordelijkheid voor de democratie en de grondwet. Die van OCW vanwege de verantwoordelijkheid voor het onderwijs. Die van AZ vanwege de coördinerende rol, onder meer op gebied van de rijksvoorlichting (RVD). In de consultatiefase van het project zullen ook andere, niet vertegenwoordigde partijen betrokken worden.

De projectgroep bestaat onder meer uit leden van betrokken departementen. Justitie en een ander ministerie voeren gezamenlijk het secretariaat. De projectgroep start in november en zou in mei 2007 een rapport moeten hebben afgerond. De resultaten van de projectgroep worden gepresenteerd en besproken tijdens een door het programma Een Ander Justitie geplande discussiemiddag onder de titel «Betekenis geven aan de rechtsstaat», dat gehouden wordt in een discussiereeks over «Recht, Justitie en Maatschappij».

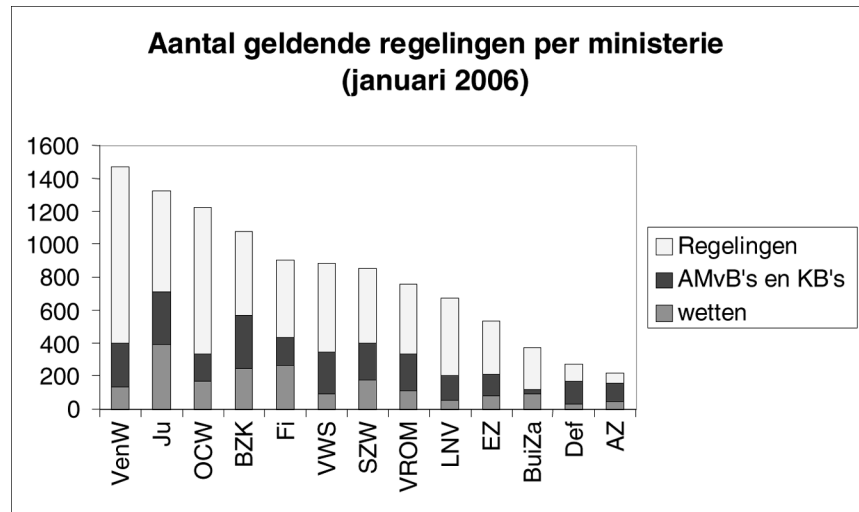
Tabellen

Deze grafieken zijn in hoofdzaak gebaseerd op het aantal algemeen verbindende voorschriften van departementen, zoals die zijn opgenomen in het Basiswettenbestand (www.wetten.nl) op de aangegeven meetmomenten.

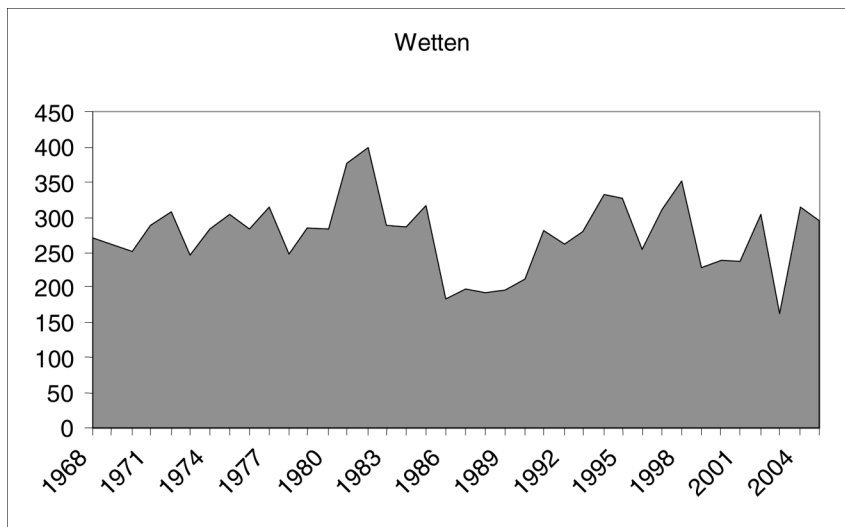
Figuur 1: Aantal geldende wetten en AMvB's in de loop der tijd



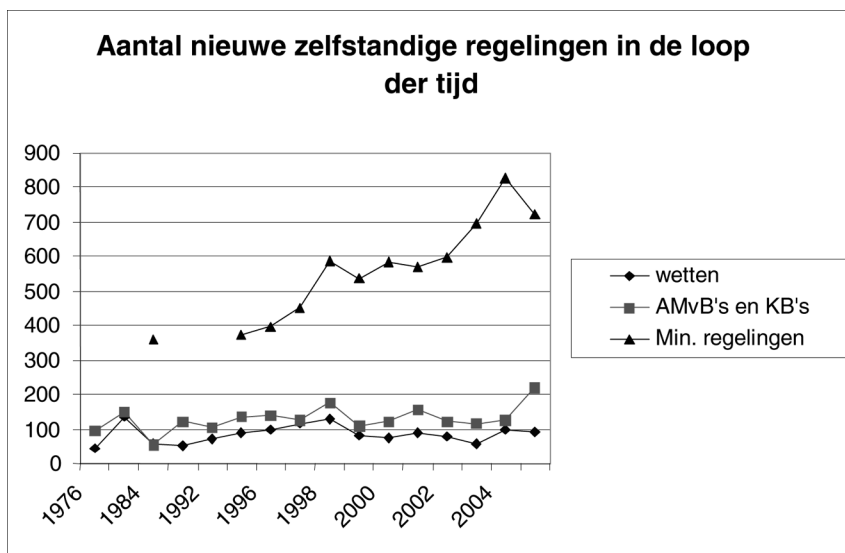
Figuur 2: Aantal geldende regelingen per ministerie (januari 2006)



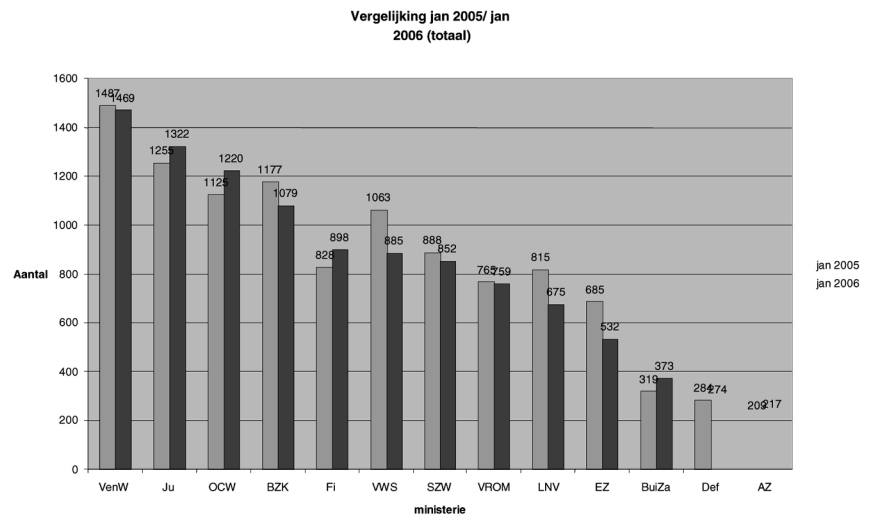
Figuur 3: Aantal in de Eerste Kamer aangenomen wetten



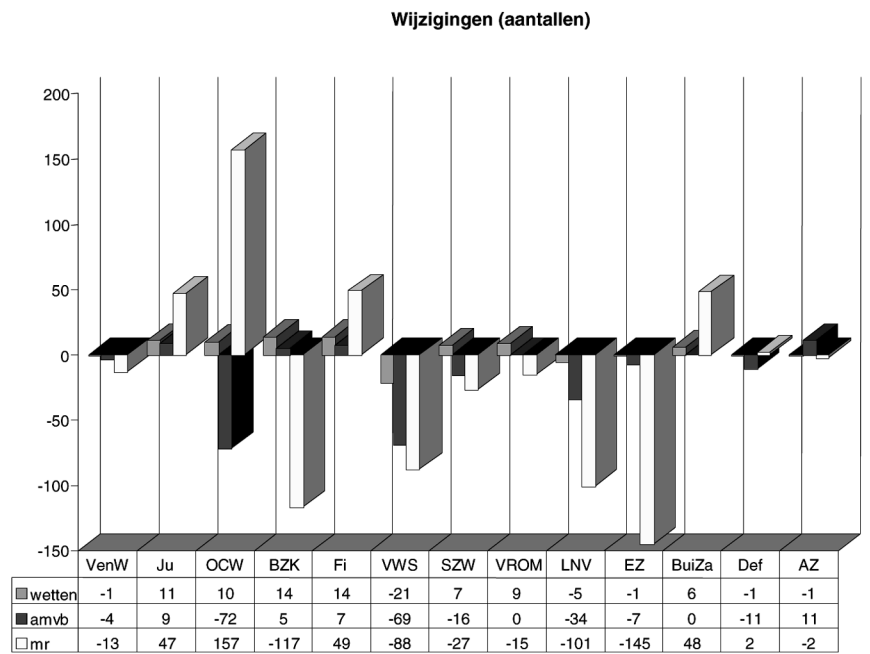
Figuur 4: Aantal nieuwe zelfstandige regelingen in de loop der tijd



Figuur 5: Vergelijking 2005/2006 (totaal aantal geldende regelingen)



Figuur 6: Wijzigingen 2006 t.o.v. 2005 (aantal en soort regeling)



Figuur 7: Wijzigingen 2006 t.o.v. 2005: (procentuele veranderingen per ministerie)

Procentuele veranderingen per ministerie

