

Vergaderjaar 2004–2005

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2004

Sinds het aantreden van het kabinet zijn talrijke veranderingen in gang gezet in de wijze waarop de wetgeving de verhoudingen tussen overheid en samenleving en tussen de burgers onderling regelt. In het licht van de komende behandeling van de begroting van het ministerie van Justitie voor 2005, zet ik hieronder uiteen wat naar mijn mening de belangrijkste ontwikkelingen zijn op dit punt, als het gaat om de door Justitie in gang gezette activiteiten.

Centraal staat daarbij het concept van de bruikbaarheid van de rechtsorde. De voornemens terzake heb ik toegelicht in mijn brief van 21 april 2004¹. De uitvoering van deze voornemens heeft een kwantitatieve en een kwalitatieve dimensie.

Kwantitatief

1. Regeldruk wordt niet alleen bepaald en ervaren door het aantal regels. Maar voor de bewegingsvrijheid van de burger is het aantal regels waar hij zich aan te houden heeft wel degelijk relevant. Ik heb dit dan ook in kaart laten brengen.

Hierbij zend ik u u *het onderzoeksrapport «Alle regels tellen² – de ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen in Nederland»*, dat door de Rijksuniversiteit Groningen in mijn opdracht is uitgevoerd. Dit rapport bevat cijfermatige gegevens over omvang en groei van het Nederlandse regelingenbestand vanaf 1975. Het onderzoek is aangekondigd in de nota *Bruikbare rechtsorde*. Met dit rapport wordt tevens gevolg gegeven aan de toezegging van mijn ambtsvoorganger aan de Eerste Kamer tijdens de behandeling van de Justitiebegroting 2002 om te bezien of het mogelijk is een onderzoek te doen naar de groei van de regelgeving³.

Ik zal ten vervolge op dit onderzoek een *permanente monitor* in te stellen ten aanzien van de omvang van het Nederlandse regelgevingsbestand, zodat door de tijd heen trends zichtbaar gemaakt kunnen worden. Bij het

¹ TK 29 279, nr. 9.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Handelingen EK 12 maart 2002, p. 22–1127.

streven naar terugdringing van regeldruk, kan een monitor op dergelijke kerngegevens bruikbaar zijn om percepties en veronderstellingen over het regelgevingsbestand van een feitelijke basis te voorzien.

Eén van de factoren die in het onderzoek nader is beschouwd, is *de invloed van de EU op de Nederlandse regelgeving*. Hiervoor is een meetmethode gebruikt die slechts een beperkt deel van de invloed van de EU op de nationale rechtsorde in beeld brengt. Voor conclusies over de invloed van Brussel vormt dit onderzoek daarmee simpelweg een te smalle basis. Om werkelijk steekhoudende uitspraken te kunnen doen over de invloed van de EU op de in Nederland geldende regelgeving, is nader onderzoek noodzakelijk.

In samenwerking met de staatssecretaris van Europese Zaken en de andere betrokken departementen, zal ik ook voor deze categorie een *monitor* instellen.

2. *Het aantal regels wordt feitelijk beperkt*. Naast deze brief ontvangt u in de tweede week van november een brief waarin wordt uiteen gezet hoe het bestand aan ministeriële regelingen wordt aangepakt. De verschillende ministeries hebben samen enkele honderden regelingen die hun betekenis hadden verloren ingetrokken. Voor het eind van het jaar zullen alle ministeries dit hebben gedaan. Gezorgd zal worden voor periodieke opschoning van de bestanden. Daarnaast zijn technische en procedurele maatregelen genomen om ook de kwaliteit van de ministeriële regelingen verder te beheersen:

- waar nodig zal worden verduidelijkt op welke wettelijke grondslag de regelingen zijn gebaseerd
- in alle gevallen zal aandacht worden gegeven aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
- alle ministeries zullen zorgen voor kwaliteitscontrole

Kwalitatief

1. Er zal verder *onderzoek* worden gedaan naar de factoren die maken dat regels belastend zijn. Naast de kwantiteit, zoals boven genoemd, zijn zaken van belang als:
 - de mate waarin een regeling gedragsalternatieven uitsluit
 - de omvang van de doelgroep die door de regeling wordt geraakt
 - de mate waarin regelgeving aansluit bij, of juist conflicteert met de praktijksituatie waarbinnen deze zijn beslag moet vinden;
 - de wijze waarop toezicht en handhaving van de regels plaatsvindt;
 - de frequentie waarmee regelgeving wordt gewijzigd;

Ik wil daarom, parallel aan de ontwikkeling van een kwantitatieve regelgevingsmonitor, tot een *welomlijnder betekenis* te komen van het begrip regeldruk door de elementen die hierbij een rol spelen, nauwkeuriger te doen identificeren. Zeer binnenkort zal aan één of meer universiteiten een onderzoeksopdracht worden verstrekt om regeldruk beïnvloedende factoren in kaart te brengen en te analyseren.

2. *Nieuwe concepten*

De bewegingsvrijheid van de burger kan alleen daadwerkelijk en structureel worden vergroot door de verhoudingen tussen overheid en burgers anders te regelen en door burgers meer mogelijkheden te geven om hun zaken zelf anders te regelen.

Voor wat betreft de verhouding tussen overheid en burgers:

Het kabinet heeft onderkend, dat het toegeven aan de reflex om elke ongewenste of minder gewenste gedraging te laten volgen door een specifieke daarop gerichte maatregel, in veel gevallen een doodlopende weg is. De dynamiek van de samenleving vergt een benadering die daaraan recht doet. Wij hebben dan ook een aantal concepten ontwikkeld die het mogelijk maken om om te gaan met veranderingen in de tijd en veranderingen in omstandigheden zonder te vervallen in het permanent laten draaien van de wetgevingsmachine. De nota Bruikbare rechtsorde bevat een aantal modellen. De belangrijkste zijn het concept van de Zorgplichten en dat van de Alternatieve toezichtsinstrumenten. Daarnaast wordt de verbetering van de ordeningswetgeving aangepakt.

Zorgplichten kunnen in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden een alternatief vormen voor gedetailleerde regelgeving, doordat zij een open benadering en een abstracte normering voor gedrag vormen. Zij laten daarmee ruimte voor dynamiek en diversiteit. Daarmee wordt de regel- en handhavingsdruk verlicht.

- Het rapport *Ruimte voor zorgplichten*¹ heeft een vervolg gekregen in: het project *zorgplichten op het milieuterrein*, dat binnen het programma Bruikbare Rechtsorde wordt uitgevoerd. Dit project concentreert zich op de vraag hoe met behulp van globalere regelgeving bewerkstelligd kan worden dat branches, bedrijven en/of burgers zelf de zorg voor het milieu op zich nemen. Deze globalere regelgeving moet allerlei gedetailleerde regels (middelvoorschriften) voorkomen.
- het project *Hoger onderwijswetgeving*. Daarin wordt een oplossing gezocht voor een aantal belemmeringen die in de weg staan aan gewenste ontwikkelingen in het onderwijsstelsel. Daartoe wordt getracht de verantwoordelijkheden van de verschillende geledingen aan universiteiten en hogescholen te definiëren in algemene zorgplichten en gedetailleerde regelgeving te vermijden.

Door gebruik te maken van *alternatieve toezichtarrangementen* kan de verantwoordelijkheid van de burger die belang heeft bij het functioneren van bepaalde maatschappelijke instellingen worden vergroot en die van de overheid worden beperkt.

Het rapport Vreemde ogen, Naar een andere kijk op toezichtarrangementen, dat op 15 juli jl. aan de Tweede Kamer is aangeboden², biedt een kader voor de beantwoording van de vraag of en hoe een publiek belang beter geborgd kan worden door de inzet van partijen buiten de overheid. Per stap in de toezichtsketen (normstelling, informatieverzameling, oordeelsvorming en interveniëren) worden criteria genoemd die bij beantwoording van deze vraag een rol spelen.

Het afwegingskader en meer in het algemeen de bevindingen uit het rapport zijn reeds op een aantal terreinen toegepast. In de bijlage treft u daarvan een overzicht aan.

Verbetering van de ordeningswetgeving vindt plaats door wetgevingsdomeinen te herzien vanuit het object dat zij reguleren.

In het kader van het programma Bruikbare rechtsorde is een aantal projecten in gang gezet, dat tot doel heeft tot harmonisatie van begrippen en verdere afstemming van regelgeving te komen.

In dit verband vallen te noemen:

- het project *vleesregelgeving*; het is de bedoeling tot harmonisatie en integratie van de wetgeving inzake de volksgezondheidsbepalingen

¹ TK 29 279, nr. 14.

² TK 29 279, nr. 13.

- voor vlees te komen. Begin volgend jaar hoopt het kabinet tot besluitvorming te komen over de tot stand te brengen veranderingen.
- Hetzelfde geldt voor het project *Gevaarlijke stoffen*. Tegenstrijdigheden en inconsistenties in de vele wetten die tot dit complex behoren, moeten worden weggenomen.

Daarnaast coördineert Justitie de informatie-uitwisseling en de voortgangsrapportage van de projecten die de departementen uitvoeren om hun regelgeving te herijken. Deze projecten hebben tot doel zowel tot vermindering van de regelgeving en de daaruit voortkomende lasten, als tot verbeteringen te komen. Binnenkort zult u daar een brief over ontvangen.

Op het gebied van handhaving en sanctionering kent het ministerie van Justitie tal van activiteiten. In het onderhavige kader noem ik in het bijzonder het project dat tot doel heeft te komen tot een besluit over een bestendig stelsel ter bestrijding van witwaspraktijken door identificatie, melding, toezicht en aangifteplicht. Het bestaande instrumentarium van de Wet Melding ongebruikelijke transacties, de Wet op de identificatieplicht en het Wetboek van Strafrecht wordt doorgelicht.

Voor wat betreft de verhoudingen tussen burgers

Schaalvergroting en collectivering in het privaatrecht

Op 6 oktober 2004 heeft de Tweede Kamer aangenomen het wetsvoorstel collectieve afwikkeling massaschade. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om overeenkomsten tussen aansprakelijke partijen en slachtoffers over de financiële afwikkeling van grote schades verbindend te verklaren voor alle gelaedeerden. Voor beide partijen kan het aantrekkelijk zijn om op basis van een algemeen verbindend te verklaren overeenkomst een (massa)schade af te wikkelen. Aldus wordt voorkomen dat in iedere individuele zaak, zonodig met rechterlijke tussenkomst, de schade moet worden vastgesteld.

Wezenlijk van deze nieuwe regeling is het appel op het zelfregulerend vermogen van betrokkenen. Voorop staat de bereidheid van partijen om tot overeenstemming te komen. De overheid kan dat niet afdwingen. Eerst na bereikte overeenstemming tussen representatieve partijen kan de afspraak ook niet-partijen binden. De verwachting is gerechtvaardigd dat in meer gevallen de behoefte zal bestaan aan instrumenten van niet-legislatieve aard die betrokkenen binden aan een gezamenlijk doel. Door schaalvergroting en verhoging van intensiteit in het maatschappelijk verkeer – men denke niet alleen aan schades met veel slachtoffers als gevolg van een bijzondere calamiteit, maar ook aan veel-partijen overeenkomsten in het economische verkeer – zal vaker maatwerk worden gevraagd met duidelijke, op het specifieke geval toegesneden, regels die betrokken partijen binden.

Het gaat hier om meer-partijen afspraken of gedragsregels die zonder overheidsovereenkomst tot stand komen, maar waarvan de naleving of handhaving niet gewaarborgd kan worden zonder aanvullende maatregelen. Een voorbeeld is de standaardregeling van artikel 214 van boek 6 BW. Van die mogelijkheid, die sinds 1992 geldt, is tot nu toe geen gebruik gemaakt, maar inmiddels wordt in SER-verband serieus gekeken naar de mogelijkheid om in enige specifieke gevallen een standaardregeling op te stellen. Ook in het auteurs(contracten)recht groeit de belangstelling voor de regeling.

Een ander mechanisme om de totstandkoming en naleving van private afspraken te faciliteren is de verantwoordingsplicht over de naleving van

de Tabaksblat-code voor goed ondernemingsbestuur. Afwijking van de code moet openbaar worden verantwoord en kan daarmee voorwerp worden voor debat in de algemene vergadering van de vennootschap.

Onderzocht wordt thans of vergelijkbare instrumenten kunnen worden ingezet bij de projecten voor de ontwikkeling van preprocesuele normen voor de afwikkeling van letselschade. Zowel door het Platform voor Personenschade als door het Centrum voor Aansprakelijkheidsrecht van de Universiteit Tilburg zijn initiatieven genomen om, met vertegenwoordigers van betrokken organisaties, gedragscodes of protocollen te ontwikkelen die de afwikkeling van schade moeten vergemakkelijken.

Het is van belang dat ook op andere terreinen bekeken wordt, hoe kan worden bevorderd of vergemakkelijkt dat private partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid in het publieke domein dragen. Uitgangspunt is telkens de bereidheid verantwoordelijkheid te dragen voor de verwezenlijking van een gezamenlijk doel. Het is van belang dat allereerst ruimte wordt geboden aan partijen om degelijke private normen, toegesneden op de specifieke situatie, te ontwikkelen. De overheid kan daar wel een forum bieden dat de ontwikkeling van door betrokkenen gedragen normen vergemakkelijkt, maar hoeft ze zelf niet voor te schrijven. De overheid of de wetgever kan het instrument bieden om de naleving of handhaving te bevorderen. .

Perspectief

Met bovenstaande maatregelen beoog ik een bijdrage te leveren aan de structuurveranderingen die in de samenleving nodig zijn. Deze hebben gemeenschappelijk, dat de bewegingsvrijheid van de burger wordt vergroot en dat tevens een beroep op zijn verantwoordelijkheid wordt gedaan. De samenleving is complex en elk onderdeel heeft eigen karakteristieken, die bepalend zijn in de wijze waarop de burgers hun onderlinge verhoudingen regelen en de wijze waarop de wetgeving de verhouding met de overheid regelt. Met de uitgezette lijnen moet het echter mogelijk zijn de ontwikkelingen in de goede richting te sturen.

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

Bijlage

Overzicht van Bruikbare-rechtsordeprojecten op het gebied van toezicht. Het afwegingskader en meer in het algemeen de bevindingen uit het rapport zijn reeds op een aantal terreinen toegepast. In de eerste plaats betreft het een viertal projecten dat in het kader van het programma Bruikbare Rechtsorde wordt uitgevoerd, te weten:

- uitbreiding van de toepassing van zorgplichten voor inrichtingen krachtens de *Wet milieubeheer*; hierbij wordt gekeken of en hoe de overheid kan volstaan met globalere regelgeving en de technische uitwerking aan branches kan overlaten;
- certificatiemodellen, andere vormen van toezicht en zorgplichten in de *Gezondheids- en welzijnswet voor dieren*;
- de ontwikkeling van alternatieve toezicht- en handhavingsarrangementen voor de *Schepenwet*;
- de afstemming van wetgevingsregimes, registraties en procedures in verschillende wetten die betrekking hebben op *gevaarlijke stoffen*.

De resultaten van deze projecten zullen begin 2005 aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Ook daarna zullen er weer projecten in het kader van Bruikbare Rechtsorde worden uitgevoerd, die het rapport op een aantal beleidsterreinen toepassen.

In de tweede plaats wordt door een aantal departementen gebruik gemaakt van het rapport bij specifieke projecten op hun eigen beleidsterrein.

- Binnenkort gaat een project over de *Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus* binnen het Ministerie van Justitie van start. In dit project wordt, in vervolg op een onlangs gehouden evaluatie van deze wet, gekeken naar de mogelijkheden van een toezichtarrangement waarin de eigen verantwoordelijkheid van de sector en andere maatschappelijke actoren een zo groot mogelijke plaats krijgen.
- Het *Ministerie van OCW* heeft een project over good governance gestart. Binnen dit project worden de mogelijkheden van horizontaal toezicht in plaats van verticaal (overheids)toezicht onderzocht. Dit sluit aan bij een casus op het terrein van instellingen voor beroeps- en volwasseneneducatie die in het kader van het project Vreemde ogen is behandeld.
- Het rapport wordt door de *inspectie Verkeer en Waterstaat* gebruikt in het kader van een herziening van de toezichtarrangementen. Ook daarbij wordt gekeken naar mogelijkheden om meer gebruik te maken van «Vreemde ogen».

In de derde plaats vindt een aantal activiteiten plaats om het gedachtegoed van het rapport onder de aandacht van met name beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen te brengen, voor wie het rapport primair bedoeld is. Op studiemiddagen en congressen wordt aandacht besteed aan het rapport.