

WIE DRAAGVLAK ZOEKT, DIE REGELDRUK ONTMOET!

**EEN ONDERZOEK NAAR DE WIJZE WAAROP PARTICIPATIE VAN
BELANGHEBBENDEN IN HET WETGEVINGSPROCES LEIDT TOT
REGELDRUK**

MR. DR. W.S.R STOTER

PROF. MR. N.J.H. HULS

ERASMUS UNIVERSITEIT

**IN OPDRACHT VAN HET MINISTERIE VAN JUSTITIE
januari 2006**

Inhoudsopgave

SAMENVATTING.....	4
<i>Inleiding.....</i>	4
<i>Onderzoeksvragen.....</i>	4
<i>Case-studies.....</i>	4
<i>Draagvlak en regeldruk.....</i>	5
<i>Articulatie van sectorbelangen.....</i>	5
<i>Relatie sectorbelang – publiek belang.....</i>	6
<i>Rol van de juridische functie ten aanzien van de belangenafweging en inbreng sectorbelang.....</i>	6
<i>Relatie regeldruk – belangenafweging – draagvlak.....</i>	7
<i>Conclusie.....</i>	8
1. INLEIDING.....	10
DOEL VAN HET ONDERZOEK EN OPERATIONALISERING VAN BEGRIPPEN	10
1.1 AANLEIDING.....	10
1.2 OPERATIONALISERING VAN BEGRIP: REGELDRUK	11
1.2.1 <i>Regeldruk als kwantitatieve kwalificatie.....</i>	11
1.2.2 <i>Feitelijke regeldruk.....</i>	12
1.2.3 <i>Gepercipieerde regeldruk</i>	13
1.3 OPERATIONALISERING VAN BEGRIP: DRAAGVLAK.....	14
1.4 VORMEN VAN DRAAGVLAK CREËREN.....	16
1.5 RELATIE REGELDRUK EN DRAAGVLAK.....	17
1.6 ONDERZOEKSVRAGEN EN METHODE.....	17
1.7 AFBAKENING.....	18
2. WARMTEKRACHTKOPPELING: DE WET MEP EN ONDERLIGGENDE REGELGEVING.....	20
2.1 INLEIDING.....	20
2.2 HET PROCES.....	20
2.2.1 <i>Algemeen beeld van de wet MEP.....</i>	20
2.2.2 <i>Gang van zaken rondom het amendement.....</i>	23
2.2.3 <i>Regeling certificaten warmtekrachtkoppeling Elektriciteitswet 1998.....</i>	24
2.2.4 <i>Regeling kooldioxide-index warmtekrachtkoppeling Elektriciteitswet 1998</i>	25
2.2.5 <i>Inbreng van het bedrijfsleven.....</i>	25
2.2.6 <i>Gevolgen van het amendement: het begrip ‘eigen gebruik’.....</i>	26
2.2.7 <i>Het consultatieproces ten aanzien van de kooldioxide-indexregeling.....</i>	28
2.2.8 <i>Rolverdeling tussen het beleid en de juristen.....</i>	31
2.2.9 <i>Het uiteindelijke resultaat: ingewikkelde regelgeving en een zware administratieve lastendruk.....</i>	33
2.2.10 <i>Gecomplieerde regelgeving en administratieve lasten.....</i>	35
2.3 EEN TERUGBLIK.....	37
2.3.1 <i>Algemeen.....</i>	37
2.3.2 <i>De articulatie van belangen.....</i>	38
2.3.3 <i>Relatie sectorbelang – publiek belang.....</i>	38
2.3.4 <i>Rol van de juridische functie ten aanzien van de belangenafweging en inbreng sectorbelang.....</i>	39
2.3.5 <i>Relatie regeldruk – belangenafweging – draagvlak.....</i>	39
3. CASUS REGELING BEDRIJFSCONTROLE DIERZIEKTEN 1993	41
3.1 INLEIDING.....	41
3.1.1 <i>Casus.....</i>	41
3.1.2 <i>Aanleiding: de varkens krijgen de blaasjesziekte.....</i>	41
3.2 HET PROCES.....	42
3.2.1 <i>De Regeling bedrijfscontrole dierziekten 1993.....</i>	42
3.2.2 <i>Administratieve lastenverlichting en het Project preventie dierziekten.....</i>	43
3.2.3 <i>Taakopvatting van de Juridische Directie.....</i>	45

3.2.4 De reactie van het bedrijfsleven op het afschaffen van de regeling	47
3.2.5 De regeling wordt afgeschaft door LNV.....	50
3.2.6 De regeling weer vastgesteld door het PVE	52
3.2.7 Reactie LNV op autonome verordening.....	53
3.3 EEN TERUGBLIK.....	55
3.3.1 Articuleren van belangen.....	55
3.3.2 Relatie sectorbelang – publiek belang.....	57
3.3.3 Rol van de juridische functie ten aanzien van de belangenafweging en inbreng sectorbelang.....	58
3.3.4 Relatie regeldruk - belangenafweging - draagvlak	58
4. DE PRESERVERINGSEXCEPTIE IN DE AUTEURSWET	59
4.1 INLEIDING.....	59
4.2 HET PROCES.....	59
4.2.1 Richtlijn auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij.....	59
4.2.2 Consultatie van belanghebbenden.....	60
4.2.3 De gebruikers-organisatie	61
4.2.4 De rechthebbenden-organisatie.....	63
4.2.5 Advies Commissie auteursrecht.....	65
4.2.6 Voorontwerp wetsvoorstel Auteursrecht	66
4.2.7 Regeldruk en transparantie.....	68
4.2.8 De behandeling in de Tweede Kamer	69
4.3 EEN TERUGBLIK.....	73
4.3.1 Algemeen.....	73
4.3.2 De articulatie van belangen.....	74
4.3.3 Relatie sectorbelang – publiek belang.....	74
4.3.4 Rol van de juridische functie ten aanzien van de belangenafweging in inbreng sectorbelang.....	75
4.3.5 Relatie regeldruk – belangenafweging – draagvlak.....	75
5. DE INVOERING VAN VAKBEKWAAMHEIDSEISEN VOOR DE SLEEP- EN DUWVAARTSECTOR ..77	
EEN RECONSTRUCTIE VAN DE GEMAAKTE AFWEGINGEN	77
5.1 INLEIDING.....	77
5.2 HET PROCES.....	77
5.2.1 Aanleiding: Vraag en druk uit het bedrijfsleven	77
5.2.2 Van wens bedrijfsleven naar de beleidsagenda	79
5.2.3 Van de beleidsagenda naar de wetgevingsagenda.....	80
5.2.4 De nut- en noodzaaktoets /Juristerij in verschillende rondes.....	81
5.2.5 De wetgevingstoets door Justitie.....	84
5.2.6 ‘We halen de pers’	84
5.2.7 De zaak wordt “opgeschaald”.....	86
5.2.8 De gezamenlijke nota aan de minister.....	87
5.2.9 De rol van de jurist.....	90
5.3 EEN TERUGBLIK.....	91
5.3.1 Algemeen.....	91
5.3.2 De articulatie van belangen.....	91
5.3.3 Relatie sectorbelang - publiek belang.....	92
5.3.4 Rol van de juridische functie ten aanzien van de belangenafweging en inbreng sectorbelang.....	93
5.3.5 Relatie regeldruk – belangenafweging - draagvlak.....	93
6. INFORMATIE-UITWISSELING IN DE WET TOEZICHT TRUSTKANTOREN	95
6.1 INLEIDING.....	95
6.1.1 Casus.....	95
6.1.2 Aanleiding: Actieplan terrorismebestrijding en veiligheid.....	95
6.1.3 Achtergronden: trustkantoren en toezicht.....	97
6.2 HET PROCES.....	99
6.2.1 Het opstellen van een concept-wetsvoorstel.....	99

6.2.2 Informatiebijeenkomst: Financiën, DNB en de trustsector ontmoeten elkaar.....	99
6.2.3 Overleg met de sector: de voorconsultatie.....	101
6.2.4 Extra pressiemiddel: een brief van VNO-NCW.....	104
6.2.5 Gezamenlijk zoeken naar een oplossing.....	105
6.2.6 De keuze voor de ‘indirecte weg’.....	106
6.2.7 De publieke consultatieronde.....	108
6.2.8 Raad van State.....	110
6.2.9 Transparantie en deskundigheid.....	111
6.3 EEN TERUGBLIK.....	112
6.3.1 Algemeen.....	112
6.3.2 De articulatie van belangen.....	113
6.3.3 Relatie sectorbelang - publiek belang.....	114
6.3.4 Rol van de juridische functie ten aanzien van de belangenafweging en inbreng sectorbelang.....	115
6.3.5 Relatie regeldruk – belangenafweging – draagvlak.....	115
7. CONCLUSIES	116
7.1 ALGEMEEN.....	116
7.2 ARTICULEREN VAN BELANGEN.....	117
7.3 RELATIE SECTORBELANG – PUBLIEK BELANG – DRAAGVLAK.....	118
7.4 DRAAGVLAK EN REGELDRUK.....	118
7.5 DE ROL VAN HET RECHT EN DE WETGEVINGSJURIST.....	120
7.6 NAAR EEN EXPLICIETER WETGEVINGSPROCES.....	121
7.7 WIE IS ER AFHANKELIJK VAN WIE?!.....	122
LITERATUURLIJST	124
AFKORTINGENLIJST.....	127
LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN.....	129
AANDACHTSPUNTEN INTERVIEWS WETGEVINGSJURISTEN EN BELEIDSAMBTENAREN	130
AANDACHTSPUNTEN INTERVIEWS VERTEGENWOORDIGERS	
BELANGHEBBENDENORGANISATIES	131
LEDEN VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE.....	132

Samenvatting

Inleiding

'Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet!' Een groeiende overheid heeft geleid tot een grote hoeveelheid regels. Dit blijkt niet altijd gewenst. Burgers en belangengroepen ziens soms door de bomen het bos niet meer. Ondanks de aandacht voor deregulering door achtereenvolgende kabinetten kunnen we constateren dat het aantal regels verder toeneemt. Om de reden hiervan te vinden, moeten wij ons verdiepen in de oorzaken van regelgeving. Waarom komen regels tot stand en zien ze eruit zoals ze eruit zien?

Het wetgevingsproces kan worden aangemerkt als een proces van belangen afwegen, waarin door verschillende groepen op verschillende wijzen wordt geparticipeerd. Elke regel heeft zijn supporters, betrokkenen die het belangrijk vinden dat de betreffende regel tot stand wordt gebracht. Dit onderzoek richt zich op de invloed die vertegenwoordigers van de sector uitoefenen op het wetgevingsproces. Zij blijken zelf verrassend vaak actief voorstander te zijn van veel regelgeving. Welke invloed oefenen zij uit op de inhoud van de tot stand te brengen regels? Welke afweging wordt er gemaakt in relatie tot de regeldruk die dat oplevert? In het kader van Bruikbare rechtsorde tracht dit onderzoek de betreffende afwegingspatronen bloot te leggen. Belangrijk daarbij is hoe wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers met die druk van buitenaf omgaan.

Onderzoeksvragen

De centrale vragen zijn:

- Welke belangen worden tijdens het wetgevingsproces ingebracht? Wie bepaalt hoe dat belang wordt gearticuleerd?
- Hoe verhouden de bij de regelgeving betrokken belangen zich tot elkaar?
- Welke rol speelt de regeldruk die het rechtens beschermen van belangen oplevert?
- Wat is de rol van het recht en van de wetgevingsjurist ten aanzien van deze belangenafweging?
- Welke algemene inzichten leveren de antwoorden op bovenstaande vragen op met betrekking tot de regeldruk en de communicatie over dit begrip?

Case-studies

Het antwoord op de onderzoeksvragen wordt gezocht door een reconstructie van vijf praktijkgevallen. Bij vijf verschillende ministeries werden (bijna) afgeronde dossiers bekeken en aan de hand hiervan werden de betrokken belangenbehartigers en wetgevingsjuristen geïnterviewd, in een enkel geval ook beleidsmedewerkers. De volgende regelingen zijn onderzocht:

- de uitvoeringsregelgeving van de Wet Milieukwaliteit van de Elektriciteitsproductie (MEP) van het ministerie van Economische Zaken
- de wijziging van de Regeling bedrijfscontrole dierziekten 1993 van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- de Preserveringsexceptie in de Auteurswet van het ministerie van Justitie
- de Invoering vakbekwaamheidseisen in sleep- en duwvaart van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, en
- de Informatie-uitwisseling in de Wet Toezicht Trustkantoren van het ministerie van Financiën.

Draagvlak en regeldruk

De begrippen regeldruk en draagvlak zijn belangrijke begrippen in dit onderzoek. Regeldruk kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. Ten eerste als kwantitatieve kwalificatie, namelijk de hoeveelheid regels. Daarnaast als feitelijke regeldruk: de kosten die het gevolg zijn van de naleving van regelgeving in brede zin. En als laatste als gepercipieerde regeldruk: de regeldruk die geadresseerden van regelgeving in subjectieve zin ervaren. In dit onderzoek is ervoor gekozen om het begrip regeldruk af te bakenen tot het objectiveerbare begrip van feitelijke regeldruk: *de investering en inspanning die door bedrijven en instellingen moet worden gepleegd om inhoudelijke- of informatieverplichtingen uit de wet of regelgeving na te leven*. Aan de ambtenaren en de vertegenwoordigers van de sector is gevraagd welk gewicht ze aan de regeldruk toekennen, zoals gedefinieerd in voorgaande zin. Het spreekt vanzelf dat de antwoorden ook een subjectief element bevatten. Om zo goed mogelijk inzicht te bieden is daarom ook gebruik gemaakt van letterlijke citaten.

Articulatie van sectorbelangen

In de fase van wetsvoorbereiding zien we dat de vertegenwoordigers van de sector in zekere zin een monopolie hebben als het gaat om het articuleren van de belangen van de sector. Zij genieten vanwege hun kennisvoorsprong ten opzichte van leden van de belangengroep relatief grote vrijheid in welke belangen zij naar voren brengen. In vergelijking met het belangenveld dat ambtenaren moeten bespelen, zijn de belangen die de vertegenwoordigers inbrengen vrij ééndimensionaal. Een vertegenwoordiger in de Justitie-casus:

“Het bepalen gaat bijna altijd vanzelf omdat je probeert de rechten zo goed mogelijk te laten zijn. Dus een zo goed mogelijke bescherming van de rechthebbende. Dat is je hoofddoelstelling en dat maakt het je heel erg makkelijk.”

In de LNV-casus zegt de sectorvertegenwoordiger dat hij op zoek gaat naar de grootste gemene deler, waarbij het doel is de continuïteit van de sector te waarborgen:

“Ik denk dat dat bij ons altijd zwaar speelt: wat is voor de continuïteit van bedrijven van belang. En dan kan het best eens zo zijn dat wat voor vandaag heel hinderlijk is, dat dat voor morgen en overmorgen voor de continuïteit heel wenselijk is.(...) Als het gaat om het belang van de sector dan hebben bedrijven die op forse schaal produceren, goedkoper produceren en een lagere kostprijs hebben, op termijn meer overlevingskansen.”

Bij kleine bedrijven valt er, kort door de bocht gezegd, in dit opzicht weinig winst te boeken. Bovendien kunnen ze zich veel minder goed organiseren. In de LNV-casus zegt de vertegenwoordiger over de individuele varkenshouder:

“Die heeft weinig directe invloed op het beleid. Het staat elke burger in Nederland vrij om als er wetgeving ontwikkeld wordt, daarop te reageren. Er zijn ook wel eens individuele veehouders die dan wel eens reageren, maar dat heeft meestal weinig effect. Dan zijn er toch meer beïnvloedingsmogelijkheden voor iemand die wat dichterbij het vuur zit, maar ook die het in wat bredere contexten kan plaatsen. Je hoeft ook het ministerie niet lastig te vallen met dingen waarvan je toch al weet dat het onmogelijk is, of haaks staat op algemeen kabinetsbeleid, of EU-regelgeving. Die fases kunnen we allemaal overslaan.”

Die relatieve autonomie van de sectorvertegenwoordigers wordt nog eens versterkt door de exclusiviteit van de contacten die men heeft met departementsambtenaren. Deze worden gekoesterd en beschermd, zoniet afgeschermd:

“Ik doe dit al vanaf 1974. Ik zeg altijd tegen mensen die dit werk gaan doen, dat je drie à vier jaar nodig hebt om via vergaderingen en zo dit soort contacten op te doen om een plekje in het wereldje te veroveren. Dat heeft te maken met er bij zijn, maar het heeft ook te maken met betrouwbaarheid. Mensen moeten je eerst leren kennen en weten dat je betrouwbaar bent, voordat ze je minder op afstand gaan houden. Je moet betrouwbaar omgaan met informatie, van beide kanten.”

Uit het onderzoek komt naar voren dat beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen zich er niet van vergewissen in welke mate hun gesprekspartner representatief is voor de sector. Dat past niet in de voorzichtige overlegcultuur. Bovendien acht men dat ook een zaak van het bedrijfsleven zelf.

Relatie sectorbelang – publiek belang

De behartiging van het publieke belang is een dynamische activiteit met veel verschillende dimensies. Uit het onderzoek blijkt dat de beleidsmedewerkers in vergaande mate te maken hebben met de belangen van de sector, maar dat ze ook de politiek moeten bedienen die soms een bredere insteek heeft. Vanwege de gecompliceerde wederzijdse afhankelijkheid zijn de beleidsmedewerkers geneigd zich te richten op de actuele belangen van de sector. De duurzaamheid van het betreffende netwerk krijgt een zelfstandig belang. Naarmate de contacten meer zijn geïnstitutionaliseerd, ligt het accent meer op de continuïteit van de relatie dan de inhoud van het onderhandelingsresultaat op de korte termijn. De wijze waarop de departementale organisatie is ingericht (sectorgeoriënteerd) versterkt deze neiging: grote kans dat men elkaar de volgende keer weer tegenkomt.

Verder zien we dat zowel de vertegenwoordigers van de sector als de ambtenaren zoveel mogelijk proberen de zaken uit te onderhandelen tijdens het interne proces van wetsvoorbereiding. Dan hebben beide partijen de meeste kans hun belangen in het wetsvoorstel behartigd te krijgen. Als het wetsvoorstel in de Tweede Kamer wordt behandeld, komen er meer spelers op het veld, terwijl tegelijkertijd het speelveld breder wordt. Hierdoor is er minder mogelijkheid om regie te voeren, een punt wat voor de ambtenaren problematischer lijkt te zijn dan voor de vertegenwoordigers uit de sector. Zij zijn immers steeds aan zet en moeten tegelijkertijd meerdere belangen dienen.

Voor beide partijen geldt dat de actuele politieke verhoudingen leidend zijn voor de inhoud van de onderhandelingen. Men is zich er goed van bewust dat de aanvaardbaarheid van het resultaat uiteindelijk wordt bepaald door de politiek.

Rol van de juridische functie ten aanzien van de belangenafweging en inbreng sectorbelang

Uit het onderzoek blijkt dat het initiatief voor de inhoudelijke belangenafweging bij de beleidsmedewerkers ligt. Juristen hebben geen zelfstandige relatie met de sector en worden vaak betrokken op het moment dat de beleidsmedewerkers dat nodig achten. Een beleidsmedewerker bij Economische Zaken zegt in dat opzicht:

“De lead ligt hier, dat is de conclusie.”

Soms is er een spanning tussen het publieke belang dat beleidsmedewerkers behartigd willen zien en de belangen waarvan de wetgevingjuristen vinden dat ze leidend moeten zijn in de afweging. Vanwege hun positie in de 'frontlinie' en hun contacten met de sector zijn de beleidsmedewerkers geneigd zich te richten op sectorale belangen. Het is aan de wetgevingsjuristen om het belang van de nieuwe regel te wegen aan het algemeen belang, met behulp van een nut- en noodzaaktoets. In veel gevallen komt men hier niet aan toe, omdat de onderhandelingen dan al te ver gevorderd zijn. Een van de wetgevingsjuristen zegt over de nut- en noodzaaktoets:

"Weet je wat het punt is? Ik kan hem vaak niet doen. Ik word namelijk heel vaak voor een min of meer voldoende feit geplaatst. Het is vaak, zeker ook op politiek niveau, al beslist en dan moeten wij het gaan regelen in wetgeving.(...)"

Als de juristen de nut- en noodzaaktoets wel fundamenteel aan de orde stellen, zoals in de V en W casus, wordt de discussie opgeschaald tot uiteindelijk aan de minister. Echter op alle tussenliggende niveau's wordt er door de juristen geen inhoudelijke stelling genomen. Kort gezegd, blijft hun inbreng beperkt tot de stelling dat de beoogde maatregel onvoldoende is gemotiveerd. Het gevolg is dat deze wordt aangepast terwijl de inhoudelijk afweging overeind blijft.

Bovenstaande observaties gelden niet voor de gevallen waarin de beleidsfunctie en de wetgevingsfunctie verenigt is in één persoon. Genoemde spanningen tussen het materiele en actuele onderhandelingsresultaat en de inbreng van de juridische rationaliteit, worden in deze gevallen niet als zodanig zichtbaar of gearticuleerd. Desgevraagd, geven de betreffende ambtenaren aan dat de notie van regeldruk geen (expliciete) rol heeft gespeeld in de onderhandelingen. Ze laten zich in belangrijke mate leiden door de inbreng van belanghebbendenorganisaties, de mate waarin ze de beleidsinhoud als professionals in openbare dienst redelijk en verdedigbaar vinden en de mate waarin er politiek draagvlak is.

Relatie regeldruk – belangenafweging – draagvlak

Het bedrijfsleven is erbij gebaat om sectorbelangen rechtens beschermd te krijgen middels wetgeving. Om dit te realiseren voeren zij lobby's. De overheid is gebaat bij draagvlak, beleid moet immers gedragen worden, wil het effectief zijn. Vaak leidt deze wisselwerking tot enige vorm van (extra) regeldruk. Inzet bij lobby's is een compromis over de inhoudelijke belangenafweging, het argument van regeldruk speelt hierbij niet of pas als de strijd gestreden is (bijvoorbeeld op het moment dat de wetgevingjurist wordt betrokken of als de wetgeving wordt voorbereid).

Uit de interviews blijkt dat belanghebbenden pas spreken over problematische regeldruk als men van oordeel is de belangen die met de betreffende regel worden gediend niet parallel lopen met hun belangen. Daarbij is relevant dat betreffende belanghebbenden geen inzicht hebben in de wijze waarop de regel tot stand is gekomen, wie er betrokken zijn geweest, wat de ingebrachte belangen zijn en hoe die zijn afgewogen. Het onderzoek geeft belangrijke aanwijzing dat belanghebbenden in dit soort gevallen veel minder problemen hebben met de regeldruk als het totstandkomingsproces wel inzichtelijk wordt gemaakt en ze in de gelegenheid worden gesteld om invloed uit te oefenen.

Een belangrijk hulpmiddel om dit te bewerkstellingen, is het gebruik maken van internetconsultaties. In de twee van de onderzochte gevallen is daarvan gebruik gemaakt. Hierover wordt door een van de betrokken ambtenaren gezegd:

“Het is wel heel goed voor draagvlak om marktconsultaties te houden.”

Vanuit het perspectief van de burger is het dan wel belangrijk dat de internetconsultatie op een moment plaats vindt dat de discussie nog moet worden gevoerd en iedereen de gelegenheid krijgt om zijn inbreng te hebben. Anders werkt het averechts. De vertegenwoordiger van de belangengroep in de Financiën-casus zegt daarover:

“Die consultatieronde zelf is heel leuk en aardig, maar op dat moment was de strijd al gestreden. (...) Het uiteindelijke concept zoals dat daar formeel werd neergelegd, daarvan wisten we: dat is het meest haalbare.”

De wetgevingsjurist in deze casus van Financiën wijst erop dat ook in een dergelijk geval een publieke consultatieronde wel degelijk een functie heeft: Als laatste check, om zeker te stellen dat niets over het hoofd is gezien en om kleine groeperingen of individuele belanghebbenden een platform te bieden.

Conclusie

Regeldruk is een poly-interpretabel en dynamisch begrip. De problematische kant van het begrip regeldruk komt voort uit een algemeen legitimitetsvraagstuk en hangt samen met de inrichting van de rechtsstaat. Er is sprake van problematische regeldruk wanneer belanghebbenden van oordeel zijn dat het belang dat met een regel wordt gediend niet parallel loopt met het eigen belang en geadresseerden zich onvoldoende kunnen vinden in de gemaakte afweging, zowel inhoudelijk als processueel. Het probleem is dat de keten van belangenvertegenwoordiging niet eenduidig en transparant is: Het belang dat wordt ingebracht door de vertegenwoordiger van de sector strookt namelijk niet helemaal met het belang van de grootste gemene deler van de aangeslotenen, en dat is niet hetzelfde belang als het belang van de individuele aangeslotene. Deze geleidelijke verschuiving van belangeninbreng is op geen enkele wijze terug te vinden in de verantwoording van de regelgeving.

Vanwege de eenheid van regeringsbeleid en de juridische fictie van *de* wetgever, wordt in de memorie van toelichting niets zichtbaar van onderliggende belangentegenstelling en afwegingen. Kort gezegd, beperkt de kern van de motivering zich vaak tot de stelling dat “onderhavige regeling noodzakelijk is” met het oog op bepaalde belangen en dat de sector is geconsulteerd. Op deze wijze is het de regelgever zelf die zich –omwille van zijn juridische gezag- in de verdediging laat drukken als het gaat om klachten over regeldruk.

Het onderzoek laat zien dat er een wederzijdse afhankelijkheid bestaat tussen ambtenaren en (vertegenwoordigers van) maatschappelijk invloedrijke groeperingen. Het is belangrijk dat ambtenaren zich daarvan bewust zijn en hierover communiceren met de politiek. Het betreft niet alleen het tot standbrengen van regels maar ook het afschaffen ervan. Als daarover het overleg met de sector wordt aangegaan, moet rekening worden gehouden met de kenmerken en de representativiteit van vertegenwoordigers.

Het is zaak dat de verschillende diensten binnen het ministerie zelf een visie hebben voordat ze met de sector in onderhandeling treden. Op deze wijze maakt het departement zich minder afhankelijk dan noodzakelijk. Ambtenaren kunnen daarbij slim gebruik maken van de verschillende invalshoeken en rollen van wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers. Het betreft immers dienaren van dezelfde politieke leiding!

Het betekent dat wetgevingsjuristen ook al in de voorfase van beleidsontwikkeling kunnen anticiperen op wat er komen gaat, een eigen visie uitdragen en coalities aangaan. Deze vaardigheden hoeven niet in dezelfde persoon verenigd te zijn als degene die de wettekst

uiteindelijk zal schrijven. Het voeren van onderhandelingen en ontwerpen van delegatie-grondslagen zijn nu eenmaal wezenlijk andere vaardigheden.

Voorts is het zaak dat ambtenaren en de vertegenwoordigers van de sector reeds vanaf de eerste fase van de onderhandelingen rekening te houden met de mate waarin de regeling regeldruk oplevert, sterker nog zij dienen dit onderdeel expliciet af te wegen. Voor zover dit in de 'heat of the moment' niet mogelijk is, dienen momenten voor overweging te worden ingelast.

We bevelen aan dat ambtenaren zich emanciperen, uit de interne procedures treden en zich zichtbaarder opstellen. Daar hoort bij dat ze zelf verantwoordelijkheid (natuurlijk voor zover passend binnen het primaat van de politiek) nemen en dat ze de onderhandelingspartners ook meer expliciet verantwoordelijk maken voor het onderhandelingsresultaat en dus ook de regeldruk. Bovendien moet de inbreng die belanghebbenden in het proces van wetsvoorbereiding hebben meer transparant worden gemaakt (bijvoorbeeld in de toelichting). Op die wijze wordt de interne ambtelijke ronde verbonden met de externe politieke ronde en wordt een ieder gedwongen de discussie over regeldruk meer op inhoud te voeren. Het gebruik maken van internetconsultatie kan daarbij zeer behulpzaam zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat de regelgever in feite een zeer responsieve regelgever is. Ons advies aan alle betrokkenen is om hieraan meer openheid te geven, minder selectiviteit in te bouwen en het adagium breed uit te dragen.

1. Inleiding

Doel van het onderzoek en operationalisering van begrippen

1.1 Aanleiding

Decennia lang hebben achtereenvolgende kabinetten deregulering tot speerpunt van beleid gemaakt. Even zolang is geconstateerd dat het aantal regels niet vermindert, maar toeneemt. Wat betekent deze constatering voor het beleid om de regeldruk te verminderen, dat thans in volle gang is op verschillende departementen? Schiet de overheid tekort of betreft het misschien een onmogelijke doelstelling omdat regeldruk voor sommige groepen belangrijke voordelen oplevert?

Om antwoord te vinden op deze vragen hebben wij onderzoek gedaan naar één van de mogelijke oorzaken van regeldruk, namelijk het zoeken naar draagvlak door de overheid. Het klagen over regeldruk is een vorm van klagen achteraf, namelijk nadat de regeling tot stand is gekomen. Wij willen onderzoeken welke betekenis aan regeldruk wordt toegekend tijdens het proces dat voorafgaat aan wetgeving.

Wij gaan daarbij uit van het gegeven dat veel wetgeving tot stand komt in onderhandeling met allerhande belangengroepen en niet als eenzijdige daad van de soevereine regering en kamers der Staten Generaal. Wetgeving is niet een eenzijdig proces waarbij de politiek de maatschappij haar wil oplegt. Op basis van eerder onderzoek naar onderhandelend wetgeven¹ constateren wij dat wetgeving vaak de uitkomst is van een complex proces van geven en nemen tussen belangengroepen uit de samenleving en vertegenwoordigers van de overheid, ambtenaren en politici. Met dit uitgangspunt is het logisch om de roep om vermindering van regels niet primair te zien als een eenzijdige aansporing aan het adres van de overheid om minder actief te zijn, maar als een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor alle bij de regelgeving betrokken participanten.

Wij nemen de roep om vermindering van regeldruk serieus, maar menen dat er veel kans op teleurstelling bestaat als het terugdringen van regels als een eenzijdige verantwoordelijkheid van de overheid wordt gezien. Wij denken dat er veel winst te behalen is als er meer kennis bestaat over de manier waarop regeldruk gepercipieerd wordt tijdens het ontstaan van regels.

Onderhandelend wetgeven zoals wij het opvatten is een delicaat proces waarin goed georganiseerde belangengroepen proberen hun deelbelangen te beschermen middels een wet, een algemeen verbindend voorschrift. In onderhandelend wetgeven raken twee manieren van kijken naar wetgeving elkaar: het formeel-juridische verhaal dat zijn neerslag vindt in openbare kamerstukken, handelingen en teksten in het Staatsblad enerzijds en het maatschappelijke, deels besloten, onderhandelingsproces waarin de overheid probeert steun (draagvlak) te creëren voor haar voornemens. Er bestaat een grote discrepantie tussen de theorie van het stellig staatsrecht en de ambtelijke praktijk van wetgeving door middel van belangenstrijd en compromisvorming.

Zoals gezegd vertrekken we in dit onderzoek vanuit de veronderstelling dat in de wetgevingspraktijk een verband bestaat tussen de mate waarin gezocht wordt naar draagvlak en de regeldruk die wordt gegenereerd. Uit eerdergenoemd onderzoek naar onderhandelend wetgeven dat wij in opdracht van het Kenniscentrum Wetgeving hebben uitgevoerd² blijkt dat departementsambtenaren om verschillende redenen geneigd zijn zich te vereenzelvigen met de

¹ Stoter en Huls, 2003

² Stoter en Huls, 2003

sector. Hierdoor ontstaat het gevaar dat het algemeen te behartigen belang wordt ingevuld als een behartiging van een sectoraal deelbelang. Verder lieten wij zien dat de ruime inbreng van belanghebbenden in het wetgevingsproces bestaat uit een gedifferentieerd onderhandelingsproces dat onder omstandigheden leidt tot gedetailleerde regelgeving waarin allerlei deelbelangen worden geregeld.

In dit onderzoek gaan we de bevindingen van 'Onderhandelend Wetgeven' verbreden doordat wij ons ditmaal richten op de regeldruk die wordt gegenereerd. We onderzoeken het totstandkomingsproces van een vijftal regels waarin belanghebbenden een rol hebben gespeeld. Alle gevallen hebben gemeen dat door de ambtenaren is getracht in meerdere of mindere mate bij die organisaties draagvlak te creëren voor de te concipiëren regelgeving. We laten zien wat dat betekent voor de regeldruk.

1.2 Operationalisering van begrip: regeldruk

Om te kunnen onderzoeken welke relatie er bestaat tussen regeldruk en het proces van draagvlak zoeken, moet in de eerste plaats het begrip regeldruk worden geoperationaliseerd. In de literatuur worden aan het begrip verschillende betekenissen toegekend. Soms hanteert men een geobjectiveerde betekenis in de zin van het aantal regels of de administratieve lasten die een bepaalde regel oplevert. In andere gevallen wordt een meer gesubjectieerde benadering gehanteerd in de zin dat centraal staat "waar burgers last van hebben". We onderscheiden op hoofdlijnen de volgende indeling.³

1. Regeldruk als kwantitatieve kwalificatie: de hoeveelheid regels;
2. Feitelijke regeldruk: de kosten die het gevolg zijn van de naleving van regelgeving in brede zin;
3. Gepercipieerde regeldruk: de regeldruk die geadresseerden van regelgeving in subjectieve zin "ervaren".

1.2.1 Regeldruk als kwantitatieve kwalificatie⁴

In de deze benadering wordt het begrip regeldruk uitgedrukt in het aantal regels. Volgens het rapport 'Alle regels tellen'⁵ golden er in 2004 ruim 12.000 wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen; in totaal een kleine 140.000 artikelen. Als een ministerie veel geldende regelingen in beheer heeft, leidt dit tot veel onderhoud door vernieuwing en wijziging van deze regelingen. Een grote hoeveelheid regels kan in verschillende opzichten regeldruk opleveren:

- Hoe meer regels, hoe moeilijker deze kenbaar zijn.
- Hoe meer regels, hoe meer wijzigingen van regels er zijn.
- Hoe meer regels, hoe meer afstemmings- en coördinatieproblemen.
- Hoe meer regels, hoe meer versnippering.

³ Donker van Heel e.a., 2004

⁴ Zie ook Brenninkmeijer, 2004

⁵ Rijksuniversiteit Groningen en het WODC van het ministerie van Justitie, 2004

De relatie tussen de hoeveelheid regels en regeldruk die dat oplevert is echter niet eenduidig en niet goed meetbaar. De auteurs van het rapport 'Alle regels tellen' zetten uiteen dat het in ieder geval onjuist is om het aantal geldende wettelijke regelingen gelijk te stellen met de invloed daarvan op de samenleving. Het kan bijvoorbeeld goed zijn dat meerdere, op afzonderlijke bedrijfstakken toegespitste 'maatwerk'-regelingen over een bepaald onderwerp, voor die betreffende bedrijfstak minder regeldruk genereren dan één algemene en noodzakelijkerwijze minder specifieke regeling over datzelfde onderwerp.

In zijn reactie op de bijdrage van Brenninkmeijer over regeldruk in het NJB gaat Rustenburg nog iets verder.⁶ Hij wijst erop dat de wetgevingsproductie in kwantitatief opzicht weinig of niets zegt over regeldruk. De regeldruk wordt voornamelijk ondervonden door burgers en rechtspersonen die in hun gedrag of handelen te maken krijgen met wettelijke regels. In de praktijk geldt dit voor een beperkt aantal regels. Een ander voorbeeld om te illustreren dat het aantal regels maar heel beperkt iets zegt over de regeldruk betreft het gedoogbeleid. Een gestelde norm, waarvan overtreding onder omstandigheden wordt gedoogd, wordt wel als "drukkend" meegeteld. Het laten vervallen van de regel brengt nauwelijks verandering aan in de regeldruk waar de burger mee te maken heeft, maar levert wel in kwantitatief opzicht een bijdrage aan de regulering.

1.2.2 Feitelijke regeldruk

Het uitdrukken van regeldruk in aantallen regels lijkt een goed objectiveerbare vorm te zijn, maar feitelijk zegt het dus heel weinig. Toch menen we dat een enigszins objectiveerbare en meetbare invulling van regeldruk noodzakelijk is om de relatie met draagvlak te kunnen onderzoeken. Met de definitie van "feitelijke regeldruk" volgen we de indeling van het onderzoek dat EIM in opdracht van het ministerie van Economische Zaken heeft verricht naar de mogelijkheden om nalevingskosten in beeld te brengen.⁷ In dit onderzoek ging het om de kosten die bedrijven maken voor het naleven van inhoudelijke verplichtingen (bijvoorbeeld het aanschaffen van hoorbeschermers) in regelgeving en de kosten van het naleven van de informatieverplichtingen (bijvoorbeeld het jaarlijks opstellen van een risicoverslag).

Inhoudelijke nalevingskosten vormen één van de kostenposten waarmee bedrijven te maken hebben als gevolg van verplichtingen uit wet- en regelgeving van de overheid. Inhoudelijke nalevingskosten zijn de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan in regelgeving vastgelegde specifieke eisen met betrekking tot personen, gebouwen, productiemiddelen, het proces van productie of dienstverlening, alsmede de inrichting van de administratie, producten en/of diensten. Inhoudelijke verplichtingen worden door de overheid vastgesteld om bepaalde maatschappelijk relevante geachte doelen, zogenoemde publieke doelen, te realiseren. Daarbij gaat het om wettelijke verplichtingen betreffende zaken als een schoon milieu, veilige werkplekken, gezond voedsel en dergelijke. De kosten, vaak investeringskosten, die bedrijven moeten maken om te voldoen aan de gestelde normen (dit noemen we inhoudelijke verplichtingen) worden inhoudelijke nalevingskosten genoemd.

In het EIM rapport worden de inhoudelijke nalevingskosten nadrukkelijk onderscheiden van de kosten die het gevolg zijn van informatieverplichtingen. Om de naleving van inhoudelijke verplichtingen door bedrijven te kunnen controleren heeft de overheid bepaalde informatie van bedrijven nodig. Hiertoe wordt in de betreffende wetten ook vastgelegd dat bedrijven verplicht zijn om bepaalde gegevens aan de overheid te verstrekken. Dit zijn de informatieverplichtingen.

⁶ Rustenburg, 2004, p.231

⁷ Nijssen e.a., 2005

De kosten die met de naleving daarvan voor bedrijven zijn gemoeid worden administratieve lasten genoemd. Informatieverplichtingen zijn dus altijd gekoppeld aan inhoudelijke verplichtingen. Het omgekeerde hoeft niet altijd te gelden.⁸

Het is belangrijk om te signaleren dat de definitie die in het EIM rapport wordt gehanteerd voor de kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen enigszins verschilt van de wijze waarop het Adviescollege Administratieve Lasten de administratieve lasten heeft geoperationaliseerd:

“de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit de regelgeving, waaronder begrepen informatieverplichtingen aan derden.”

Het verschil betreft de koppeling tussen administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten en de informatieverplichtingen aan derden. Deze laatste categorie wordt in het EIM rapport niet apart onderscheiden. Voor het doel van dit onderzoek is relevant dat het uitdrukken van regeldruk als ‘feitelijke kosten die met naleving zijn gemoeid’ een enigszins objectieverbaar en meetbaar begrip oplevert. Het maken van onderscheid tussen de kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen die samenhangen met inhoudelijke verplichtingen en andere informatieverplichtingen draagt daar naar onze mening voor dit onderzoek niet verder bij. Wel is belangrijk te constateren dat de definitie in het EIM rapport en de definitie van de ACTAL op dit punt verschillen.

1.2.3 Gepercipieerde regeldruk

De derde categorie die we voor de afbakening van dit onderzoek onderscheiden is de zogenaamde “gepercipieerde regeldruk”. Hierna gaan we kort op deze betekenis in zodat duidelijk wordt welke betekenisgeving in dit het onderzoek is gehanteerd.

Bij gepercipieerde regeldruk ligt de focus niet zozeer op objectieveerbare kosten van regelgeving als wel op subjectieve percepties. Het betreft de regeldruk zoals die door geadresseerden van regelgeving wordt ervaren. Als voorbeeld kunnen we verwijzen naar Van Gestel en Verschuren die vaststellen dat door het bedrijfsleven wordt geklaagd over de toenemende regeldruk.⁹ Het betreft veelsoortige en uiteenlopende klachten zoals: onnodige administratieve (nalevings)kosten in de vorm van onderzoeks- en rapportageverplichtingen, ondoorzichtige normen door de gedetailleerdheid, onderlinge verwevenheid en gelaagdheid van veel milieuwetten, inflexibiliteit ten opzichte van veranderingen in de bedrijfsomgeving, onvoldoende aandacht van de wetgever voor het bereiken van een optimaal milieurendement tegen minimale kosten, mede gelet op verschillen tussen ondernemingen qua aard en omvang van hun (potentiële) milieugevolgen, en een te hoge ‘omloopsnelheid’ van sommige normen waardoor rechtsonzekerheid ontstaat.

Om een beeld te krijgen van de reikwijdte van het begrip gepercipieerde regeldruk verwijzen we naar het OCW-rapport waarin de irritaties van instellingen over regelgeving in de volgende zes typen worden uitgedrukt:¹⁰

1. proces van regelgeving: te snelle invoering, te snelle wijziging, te veel bureaucratie;
2. vorm van de regelgeving: complexiteit/gedetailleerdheid, onbegrip, vorm van de informatievraag;
3. inhoud van de regelgeving: nadelen voor de instellingen, complexiteit/onduidelijkheid/detailniveau, beperkend, multi-interpretabel, onbegrijpelijk,

⁸ Nijssen, 2003

⁹ Van Gestel en Verschuren, 1996

¹⁰ Donker van Heel e.a., 2004

overbodig werk, spanning tussen het publieke en individuele doel, men is er het er inhoudelijk gewoon niet mee eens;

4. uitvoering van de regelgeving: de uitvoerder zelf, er wordt uiteindelijk niets met de regel gedaan, ontbreken financiële tegemoetkoming, inflexibiliteit, procedurele afhandeling, gebrek aan openbaarheid, tijdsdruk waarin men wordt geplaatst;
5. capaciteit: (te) hoge kosten, te veel werk, geen (uitbesteding)capaciteit, bureaucratie;
6. irritaties ten aanzien van meerdere wetten of regelingen gebrek aan samenhang, tegenstrijdigheid, dubbel werk oplossingen: harmoniseren van internationale wet- en regelgeving en nationale wet- en regelgeving overkoepelend organiseren, opstellen integrale aanpak, interdepartementaal overleg.

Het betreft geen limitatieve opsomming. Er zijn ook andere factoren denkbaar die van invloed zijn op de wijze waarop regeldruk door belanghebbenden wordt opgevat en gepercipieerd. Het valt buiten het bestek van dit onderzoek om daarop nader in te gaan.

Gezien de doelstelling van ons onderzoek zijn we minder geïnteresseerd in de subjectieve beleving van actoren en zijn ook niet in staat om deze te meten. Wij zien ons daarom genoodzaakt het begrip regeldruk duidelijk af te bakenen tot het objectiveerbare begrip van feitelijke regeldruk:

De investering en inspanning de door bedrijven en instellingen moeten worden gepleegd om inhoudelijke of informatieverplichting in wet of regelgeving na te leven.¹¹

1.3 Operationalisering van begrip: draagvlak

Om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop het ontstaan van regeldruk zich verhoudt tot het proces van draagvlak creëren ten tijde van de wetvoorbereiding moet nader worden omschreven wat met dit proces wordt bedoeld. Voor dit onderzoek gaat het om het geheel aan activiteiten, uitgevoerd door ambtenaren tijdens een wetgevingsproces, dat erop is gericht om de mate waarin de gestelde normen, en dus de regelgeving in kwestie, door betrokkenen worden ondersteund, te bevorderen. Aan die ondersteuning kunnen op hoofdlijnen drie dimensies worden onderscheiden: een juridische, een beleidsmatige en een politieke dimensie. De wijze waarop deze dimensies zich tot elkaar verhouden is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval.

Onder verwijzing naar het materiële democratiebeginsel brengt de juridische rationaliteit met zich mee dat algemeen verbindende voorschriften niet alleen de instemming van een meerderheid van de volksvertegenwoordigers vereisen, maar ook inhoudelijk aansluiten bij de op dat moment levende gangbare opvattingen in de samenleving. Dit betekent dat degenen die de wet op stellen actief hun oor te luister moeten leggen bij de geadresseerden van wetgeving. Daarbij moet bijzondere aandacht worden besteed aan ondervertegenwoordigde en kwetsbare belangen.¹² De juridische rationaliteit vereist vervolgens dat de mate waarin aan belanghebbenden tegemoet is gekomen, gemotiveerd wordt in de toelichting bij de regelgeving.

Vanuit de beleidsmatige invalshoek vormt de effectiviteit van beleid het sleutelwoord. Volgens De Bruijn c.s. is empirisch vastgesteld dat effectieve uitvoering van beleid en dus ook van wetgeving

¹¹ Vergelijk "Alles wat u altijd al had willen weten over het fenomeen regeldruk", Colofon, Uitgave van het Ministerie van Justitie, Programmabureau Bruikbare Rechtsorde 2005

¹² Stoter, 2000

niet mogelijk is zonder steun van de relevante partijen.¹³ Naarmate partijen meer gelegenheid krijgen om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op de inhoud van het tot stand te brengen beleid c.q. de tot stand te brengen wet, is de kans op actieve ondersteuning van het beleid groter. Toegepast op wetgeving kan worden verwezen naar de benadering van Ruimschotel die stelt dat een wet beter wordt nageleefd naarmate de daarin neergelegde normen worden onderschreven door de doelgroep.¹⁴ De concrete omstandigheden van het geval maken uit in welke mate derden daadwerkelijk gelegenheid hebben of krijgen om invloed uit te oefenen op de tot stand te brengen regel. Vanuit het beleidskundig perspectief is onderzocht dat naarmate het interactieve proces dat tot draagvlak bij de doelgroep moet leiden opener wordt ingericht, de kans op acceptatie van het uiteindelijke resultaat groter is. Hier botsen de rechtstatelijke eisen van de democratische rechtstaat op de harde beleidspraktijk waarin regulering de uitkomst is van onderhandelingsprocessen waarin belangen worden uitgeruild.

Ten derde is relevant dat wetgeving tot stand komt in een politieke context. Vanwege het meerpartijenstelsel moeten noodzakelijkerwijs coalities worden aangegaan. De Nederlandse consensus-cultuur leidt er voorts toe dat het hebben van politiek draagvlak een belangrijke voorwaarde vormt voor politiek succes.¹⁵ De politieke rationaliteit vormt voor de ambtenaren aldus een belangrijke impuls om in overleg te treden met het veld en eventuele onderhandelingen die noodzakelijk zijn om draagvlak te verkrijgen aan te gaan.¹⁶

Zowel in de politieke, als de beleidsmatige, als de juridische focus is het doel van de activiteiten en overleggen te bevorderen dat belanghebbenden de voorgenomen regelgeving (in een bepaald opzicht) daadwerkelijk ondersteunen. Dit betekent in hoofdzaak dat men "zich kan vinden" in de gestelde normen dan wel dat men deze onderschrijft. Het oordeel over een norm en dus de mate waarin deze wordt ondersteund, kan niet los van het doel van de normstelling plaatsvinden. Ervan uitgaand dat de regeling het algemeen belang dient, zegt de mate waarin de gestelde normen worden ondersteund ook iets over de mate waarin men de daaraan ten grondslag liggende belangenafweging onderschrijft. Omdat de belangenafweging gericht is op het behartigen van het publieke belang, is er bij alle betrokken die het nut van de tot stand te brengen regeling inzien een gedeelde notie over de inhoud van het publieke belang in die context. Onze veronderstelling is dat de mate waarin het sectorbelang beschermd wordt van invloed is op de mate waarin de totale belangenafweging door de sector wordt ondersteund. Voor dit onderzoek is van belang dat onderscheid moet worden gemaakt tussen het sectorbelang en het publieke belang. Voor de mate waarin het publieke belang daadwerkelijk kan worden behartigd, vormt het bestaan van een bepaalde mate van draagvlak bij geadresseerden een belangrijke randvoorwaarde.

Afgezien van de mate waarin het sectorbelang een behartigenswaardige positie krijgt in de totale afweging, moet tevens worden gewezen op de legitimerende werking van de procedure die erop is gericht op draagvlak te winnen. In de juridische literatuur onderscheiden we de benadering van Luhmann. In zijn theorie heeft de juridische procedure als zodanig een legitimerende werking. Evenals de verliezers van een rechterlijk vonnis de uitslag daarvan accepteren, zullen belanghebbenden die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van wetgeving hun "verlies" kunnen accepteren mits deze procedure met bepaalde waarborgen is omkleed.¹⁷ Met het oog op de beleidskundige invalshoek, kunnen we in algemene zin verwijzen naar de literatuur over interactieve beleidsvorming. Edelenbos bijvoorbeeld geeft aan dat de mate waarin de procedure belanghebbenden gelijke kansen biedt tot het uitoefenen van invloed op de voorgenomen

¹³ De Bruijn e.a., 2002, p.14

¹⁴ Zie ook de Tafel van 11 van D.R. Ruimschotel, <http://t11.net>

¹⁵ Vinken 2002, Regelgeving en de culturele factor, Raad voor het openbaar bestuur, 2002

¹⁶ Lako en Smelik, 1997

¹⁷ Luhmann, 1969

regelgeving van invloed kan zijn op de mate waarin de daarin neergelegde normen worden geaccepteerd door belanghebbenden, ook al zijn ze het niet helemaal met de inhoud eens.¹⁸

1.4 Vormen van draagvlak creëren

Er zijn veel verschillende manieren om draagvlak voor overheidsbeleid te creëren. Dit kan bijvoorbeeld door de doelgroep te informeren of te consulteren, maar ook door te overleggen met de doelgroep en deze belangrijke invloed te laten uitoefenen. Dit onderzoek is gericht op het draagvlak en de regeldruk die de regeling waarop dat draagvlak betrekking heeft, daadwerkelijk genereert. Dat betekent dat slechts die vormen van draagvlak zoeken in beeld komen, waarin degenen bij wie draagvlak wordt gezocht daadwerkelijk invloed hebben op de tot stand te brengen regeling en dus op de regeldruk die deze genereert. Als een bepaalde sector of belanghebbendenorganisatie voorgenomen overheidsbeleid ondersteunt hoeven de departementsambtenaren niet “op zoek” te gaan naar draagvlak, want die is er al. De relatie tussen het bestaande draagvlak en de regeldruk valt nauwelijks te onderzoeken omdat het proces van draagvlak zoeken niet als zodanig kan worden geïdentificeerd. Daarom beslaat dit onderzoek slechts situaties waarin derden het bestaande over voorgenomen overheidsbeleid (nog) niet of onvoldoende ondersteunen. Het proces van het alsnog creëren van draagvlak, dat een integraal onderdeel vormt van het totale wetgevingsproces, kan dan apart worden geïdentificeerd en tegen het licht worden gehouden van de regeldruk die door de vast te stellen regels ontstaat. Dat betekent dat we ons richten op die situaties waarin de betreffende groepen en belanghebbendenorganisaties daadwerkelijk invloed proberen uit te oefenen om hun belang, zoals zij dat zien, behartigd te zien in het overheidsbeleid. Ten einde de activiteiten die daarmee samenhangen goed te kunnen identificeren hanteren we de definitie van onderhandelend bestuur en passen deze toe op regelgeving. Het doel van de overheid om deze onderhandelingen aan te gaan is het creëren van draagvlak.

Voor een omschrijving van het proces van onderhandelen verwijzen we naar de definitie van Hoekema voor onderhandelend bestuur. Het betreft volgens hem ‘overheidsbeleid dat wordt bepaald in een proces van overleg en onderhandeling binnen een min of meer duurzaam netwerk van relaties tussen de overheid en groepen en particuliere organisaties waarvan de activiteiten het belangencomplex in kwestie raken’.¹⁹ De definitie is behulpzaam bij de reconstructie van de relevante aspecten in het wetgevingsproces die te maken hebben met het creëren van draagvlak. In de eerste plaats gaat het om groepen en organisaties waarvan de activiteiten het belangencomplex raken. In de tweede plaats moet het gaan om overleg en onderhandeling die tussen de overheid en deze organisaties plaatsvinden. In de derde plaats moet sprake zijn van een min of meer duurzaam netwerk van relaties tussen deze twee groepen. Om de activiteiten die een relatie hebben met het creëren van draagvlak voor een bepaalde regeling in kaart te brengen, focussen we dus op al die argumenten en aspecten die voldoen aan de hier genoemde voorwaarden van onderhandelend bestuur en brengen deze in relatie met de regeldruk die tot stand wordt gebracht.

¹⁸ Edelenbos, 2000

¹⁹ Hoekema, 1998

1.5 Relatie regeldruk en draagvlak

Achter iedere regel zit een belang. Diverse wetgevingstheorieën laten zien dat de mensen die op een of andere wijze aan de totstandkoming van de regel hebben meegewerkt het belang dat met de regel wordt gediend (al dan niet professioneel) op een of andere wijze behartigenswaardig achten. Van ambtenaren wordt verwacht dat zij het publieke belang dienen. Hun invulling daarvan en hun visie daarop wordt beïnvloed door de cultuur van de organisatie waarin ze werken en de politieke leiding van het departement.²⁰ Ze opereren vooral uit het beleidsmatige, juridische en politieke perspectief. Vertegenwoordigers van belanghebbendenorganisaties brengen het specifieke belang in waarvoor de organisatie is opgericht. Uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek blijkt dat ook deze vertegenwoordigers zich in belangrijke mate laten leiden door de (over)heersende cultuur van de organisatie die ze vertegenwoordigen.²¹ Voor zover de aangeslotenen bij de betreffende organisaties geadresseerden van de voorgenomen regelgeving zijn, zullen de betreffende vertegenwoordigers vooral spreken vanuit het gebruikersperspectief.²² In dit perspectief is wetgeving een middel om gebruik te kunnen maken van je vrijheid zonder andere mensen in hun belangen te schaden of te kwetsen. Regels worden dan als instrumenten gezien, waar je mee moet kunnen werken en waar bepaalde praktische voordelen mee kunnen worden behaald.

Hoewel men vanuit verschillende perspectieven opereert, hebben alle deelnemers aan het wetgevingsproces met elkaar gemeen dat ze het belang dat met de regel is gediend op een of andere wijze behartigenswaardig achten. Voor zover de tot stand te brengen regel regeldruk genereert, is dit een effect dat de deelnemers aan het wetgevingsproces bewust hebben bewerkstelligd met het oog op het te behartigen belang. Als we derhalve iets willen weten over de oorzaak van regeldruk in relatie tot het proces van draagvlak creëren moeten we inzoomen op de belangen die door betrokken behartigenswaardig worden geacht, de wijze waarop deze in discussie worden gebracht en de uiteindelijke belangenafweging die wordt gemaakt in relatie tot regeldruk.

1.6 Onderzoeksvragen en methode

De centrale onderzoeksvragen luiden:

- a. Welke belangen worden tijdens het wetgevingsproces ingebracht? Wie bepaalt hoe dat belang wordt gearticuleerd?
- b. Hoe verhouden de bij de regelgeving betrokken belangen zich tot elkaar?
- c. Welke rol speelt de regeldruk die het rechtens beschermen van belangen oplevert?
- d. Wat is de rol van het recht en van de wetgevingsjurist ten aanzien van deze belangenafweging?
- e. Welke algemene inzichten leveren de antwoorden op bovenstaande vragen op met betrekking tot de regeldruk en de communicatie over dit begrip?

Het onderzoek heeft een exploratief karakter. Dat betekent dat het niet de bedoeling is op een volledig overzicht te geven van alle relevante factoren en actoren die van invloed zijn het

²⁰ Stoter, 2004

²¹ Stoop, 2005

²² Witteveen, 2002

wetgevingsproces en het proces van draagvlak zoeken in het bijzonder. Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de relatie tussen regeldruk en het proces van draagvlak creëren en de reflexen en mechanismen die daarin op treden. We doen dat hoofdzakelijk vanuit het perspectief van de wetgevingsjurist. Als het goed is heeft die namelijk een bijzondere functie als het gaat om (het terugdringen van) de regeldruk. Dit komt niet alleen tot uitdrukking in de bijzondere verantwoordelijkheid die de wetgevingsdirecties op de verschillende departementen hebben voor de herijkingsoperaties. De verantwoordelijkheid van de wetgevingsjurist is een veel principiëlere gezien het feit dat het recht eist dat tot stand te brengen regelgeving voldoet aan de beginselen van evenredigheid en noodzakelijkheid. In deze beginselen ligt immers juridisch gezien het aangrijpingspunt besloten voor het eventueel terugdringen van de regeldruk. Hoe gaat de wetgevingsjurist met de belangenafweging om? Welke rol kiest hij daarin? Welke invulling geeft hij aan de beginselen van behoorlijke belangenafweging? Kan hij de verantwoordelijkheid waarmaken?

Naast een reconstructie van de gemaakte afwegingen aan de hand van het wetgevingsdossier en het interviewen van de betrokken wetgevingsjurist, onderzoeken we de inbreng van de vertegenwoordigers van de sector die betrokken zijn bij het wetgevingsproces met het oog op het creëren van draagvlak. Welk belang brengen zij in? Hoe wordt dat bepaald en hoe gaan zij om met de regeldruk die het gevolg is van hun succesvolle lobby? Voorts zijn in sommige gevallen ook de betrokken beleidsmedewerkers op een specifiek punt ondervraagd om meer achtergrondinformatie te krijgen op een bepaald onderdeel.

Voor het verrichten van de case-studies zijn een vijftal cases geselecteerd die afkomstig zijn van verschillende departementen. Het betreft verschillende soorten regelingen op verschillende beleidsterreinen:

- a. Wet MEP en onderliggende uitvoeringsregelgeving (EZ)
- b. Regeling bedrijfscontrole dierziekten 1993 (LNV)
- c. Preserveringsexceptie in de Auteurswet (Justitie)
- d. Invoering vakbekwaamheidseisen in sleep- en duwvaart (V&W)
- e. Informatie-uitwisseling in de Wet Toezicht Trustkantoren (Fin)

De grote overeenkomst is dat bij de totstandkoming belanghebbendenorganisaties betrokken zijn geweest. Bij de selectie zijn geen inhoudelijke of politieke omstandigheden in overweging genomen. Het moest gaan om regels die voor een onderzoek van deze omvang "behapbaar" zijn. Voorts moest het dossier nog aanwezig zijn en moeten de betrokken belangenvertegenwoordigers en wetgevingsjuristen nog traceerbaar zijn; het moest gaan om min of meer afgeronde dossiers van vrij recente datum.

1.7 Afbakening

Voor de case-studies is van belang dat het op één of andere wijze om de voorbereiding van regelgeving gaat waarin de notie van draagvlak expliciet is en waarbij vertegenwoordigers van organisaties van belanghebbenden op één of andere wijze zijn betrokken. Uitgangspunt is dat voor het leggen van een relatie tussen draagvlak en regeldruk er geen principiële onderscheid bestaat tussen de soorten algemeen verbindend voorschrift die voorwerp van studie zijn. Kenmerk is dat de gestelde norm een ieder bindt en dat het voorbereidingsproces in die context plaatsvindt. Natuurlijk zal bij een wet in formele zin de politieke dimensie nog meer een rol spelen dan bijvoorbeeld bij een ministeriële regeling omdat de Grondwet voorschrijft dat in een dergelijk geval expliciete politieke besluitvorming noodzakelijk is. Echter omdat het onderzoek zich beperkt tot het voorbereidend proces van regelgeving en de politieke besluitvorming als

zodanig buiten het bestek valt, zien wij er geen bezwaar in dat de case-studies betrekking hebben op verschillende soorten regelgeving. Dus telkens als het woord regel, regeling of wetgeving wordt gehanteerd, wordt daarmee bedoeld 'algemeen verbindend voorschrift'.

Dezelfde redeneerwijze hanteren we ten aanzien van de organisaties van belanghebbenden die in het wetgevingsproces worden betrokken. De wijze waarop ze zijn georganiseerd is zeer uiteenlopend en ze hebben verschillende relaties met de departementen. Vanwege het feit dat in alle geselecteerde gevallen de communicatie tussen de departementen en de organisaties er in meerdere of mindere mate op is gericht de voorgenomen regelgeving in lijn te brengen met de opvattingen uit de doelgroep, zijn alle vijf gevallen geschikt voor dit onderzoek. Dat neemt niet weg dat we bij de reconstructies van de gemaakte belangen oog moeten hebben voor deze verschillen en de historisch gegroeide relaties die ten aanzien van een bepaald beleidsterrein bestaan.

Voorts is relevant te vermelden dat de oorsprong van de regelgeving als zodanig buiten beschouwing is gelaten. Dit betreft vaak een diffuus proces waarvan oorzaak- en gevolgrelaties moeilijk vallen te achterhalen. Omdat in alle modellen over wetgeving de voorbereiding van de wet vanwege de regering als belangrijk staatsrechtelijk, beleidsmatig en politiek-bestuurlijk ijkpunt wordt gezien, wordt in dit onderzoek de interne opdracht die de betreffende wetgevingsjuristen krijgen om regelgeving tot stand te brengen als vertrekpunt genomen. Het proces dat daarna volgt, vormt hoofdonderwerp van onderzoek.

2. Warmtekrachtkoppeling: de wet MEP en onderliggende regelgeving

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de wet Milieukwaliteit van de Elektriciteitsproductie (MEP). De MEP vervangt de regeling Regulerende Energiebelasting (REB) en heeft tot doel het stimuleren van milieukwaliteit van elektriciteitsproductie. Het wetsvoorstel MEP bestaat uit drie delen. Het eerste deel is het verstrekken van subsidie voor de productie van groene stroom. Hierbij wordt gedifferentieerd naar opwekkingsmethode. Deze subsidies worden verstrekt door de netbeheerder van het landelijke hoogspanningsnet, TenneT. Omwille van deze taak is TenneT een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). De regelingen welke betrekking hebben op de ZBO, vormen het tweede deel van het wetsvoorstel MEP. Bepalingen over de vaststelling en inning van een MEP-tarief per aansluiting vormen het derde deel.²³

Duurzame elektriciteit kan op verschillende manieren worden opgewekt. De wet MEP ziet toe op regelingen voor producenten van duurzame elektriciteit, elektriciteit opgewekt door warmtekrachtkoppeling (WKK) en klimaatneutrale elektriciteit.

Deze casus zal met name ingaan op de subsidieregeling voor WKK producenten, die zijn uitwerking heeft gekregen in de Regeling certificaten warmtekrachtkoppeling Elektriciteitswet 1998 en de Regeling kooldioxide-index warmtekrachtkoppeling Elektriciteitswet 1998. Hoewel de algehele regeldruk die uit de uitvoeringsregelgeving voortvloeit onderwerp vormt van onderzoek, wordt op bepaalde onderdelen ingezoomd op de regeling omtrent het zogenaamde eigen gebruik omdat het duidelijk inzicht geeft in de optredende mechanismen. Geïnterviewd voor deze casus zijn: de heren Otte en Sieders, beide beleidsmedewerker bij het ministerie van Economische Zaken, mevrouw Vervloet, wetgevingsjurist bij het ministerie van Economische Zaken. Om de kant van de belangenbehartigers toe te lichten zijn de heren Den Blanken (bestuurder/directeur COGEN Nederland, belangenbehartiger voor WKK-producenten en voorzitter van Warmte/Kracht Platform) en Bartelds (namens Corus lid van Warmte/Kracht Platform) geïnterviewd.

De Wet MEP zal eerst chronologisch worden besproken aan de hand van de gehouden interviews, de briefwisseling tussen het ministerie en belangenbehartigers en publiek toegankelijke informatie. Hierna zal de casus thematisch worden behandeld.

2.2 Het Proces

2.2.1 Algemeen beeld van de wet MEP

Op 5 juni 2003 wordt de wet tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van de stimulering van de Milieukwaliteit van de Elektriciteitsproductie (de zogenaamde wet MEP) ondertekend. Ten gevolge van de wet MEP is in de Elektriciteitswet 1998 “een voorziening getroffen voor de subsidiëring van de productie van duurzame elektriciteit, klimaatneutrale elektriciteit en elektriciteit opgewekt door middel van warmtekrachtkoppeling (WKK)”.²⁴ Warmtekrachtkoppeling is de gecombineerde opwekking van warmte en elektriciteit (kracht).

²³ Reints, 2003

²⁴ Toelichting bij regeling certificaten warmtekrachtkoppeling Elektriciteitswet 1998

Elektriciteitscentrales hebben een elektrisch rendement van circa veertig procent, de rest van de energie uit de gebruikte brandstoffen komt vrij als warmte. Deze warmte kan ook voor andere toepassingen gebruikt worden. Op deze manier kan veel brandstof worden bespaard.

Over de beleidshistorie zegt beleidsmedewerker Otte:

“In het algemeen heeft de WKK een beleidshistorie bij EZ die teruggaat tot eind jaren zeventig, begin jaren tachtig. De WKK is toen als een heel mooie techniek door de overheid door geduwd, door middel van lagere gasprijzen, investeringspremies in verschillende regelingen, door middel van uitzonderingen op leveringsmogelijkheden aan burens en dergelijke en dat is destijds een groot succes geweest.”

Otte legt uit hoe dat komt:

“(Het is, red.) een heel mooie besparingstechniek, succes van beleid in Nederland en ik denk dat dat ergens een voedingsbodem is waar dan de huidige periode, de WKK-exploitanten op kunnen zaaïen en oogsten.”

Milieuvriendelijke energieproductie heeft de nadrukkelijke belangstelling van de politiek. Beleidsmedewerker Sieders zegt:

“Het is een zwaar politiek dossier, in de politiek gedreven.”

Dit beïnvloedt de wijze waarop de medewerkers van EZ en de sector met elkaar omgaan. Beleidsmedewerker Otte:

“Wij proberen wel de techniekberekening los te maken van de politieke issues bijvoorbeeld: wat is het rendement van de WKK? Nou, dat kun je met de sector en met ECN (Energy research Centre of the Netherlands, red.) aan tafel als onafhankelijk instituut wel een eind komen. De praktijk is natuurlijk iets weerbarstiger, want iedereen weet dat zodra je over techniek praat daar een politiek gevolg aan komt. Dus ook in die discussie krijg je al dat een aantal voorsorteren op de politiek.”

Sieders over de opstelling van de belangenorganisaties ten opzichte van de politiek.

“Ja, en hoewel we prima kunnen praten over procedurestappen is het commitment daarop wel afhankelijk gesteld van de uitkomst van de sommetjes. En daar zie je heel helder dat de technische aanpak zijn grens heeft. Techniek klinkt heel hard maar uiteindelijk vertaalt het zich in politieke en beleidsmatige aspecten tot: wat doen we met de uitkomst?”

Je ziet ook een andere houding en dan merk je ook dat je op dat moment nog niet met de politiek bezig bent. Alleen weet je wel dat wat in die technische bespreking niet in hun belang is, je later terugkrijgt in de Kamer. Dat is de vertaalslag: we houden ons niet bezig met de politiek maar weten wel wat we in de uitwerkingen gezegd hebben, en dat we dat bijna één op één kunnen terug verwachten in de Kamer. Daar moeten we dan ook rekening mee houden.”

Otte wijst erop dat de WKK, vanwege haar succes in vergelijking met andere Europese landen, het knuffeldier van de Tweede Kamer is. Dat leidt soms tot uitdagende situaties voor beleidsmedewerkers:

“Alles wat zij (WKK-exploitanten, red.) zeggen is waar. Alles wat wij zeggen, wat de minister zegt, moet echt verdedigd worden.”

Tot de inwerkingtreding van de wet MEP ontving de WKK-producent een financiële bijdrage in de vorm van een fiscale afdrachtskorting. Deze afdrachtskorting gold alleen voor WKK-elektriciteit die aan het net werd geleverd, mits de WKK-installatie aan de daartoe gestelde rendementseis voldeed. Dat hieraan werd voldaan werd bewezen door een verklaring van de desbetreffende WKK-producent. De WKK-producent verkocht de elektriciteit aan een eindleverancier van elektriciteit, deze betaalde hem de afdrachtskorting uit de bij de eindverbruikers geïnde belastinggelden. Deze systematiek had het nadeel dat de relatie met de daadwerkelijke CO₂-reductie niet direct was. Het systeem had verder als nadeel dat de leverancier moest aantonen dat hij het geld aan de WKK-producent had betaald. De WKK-producent kon dus niet via de anonieme beurs zijn elektriciteit verhandelen. Ook gaf de systematiek geen duidelijke prikkel tot energiebewust gedrag.

In de Memorie van Toelichting bij de wet MEP wordt gewezen op de verplichting tot een reductie van de emissie van broeikasgassen die voortvloeit uit het Protocol van Kyoto.

“Naast duurzame elektriciteit spelen ook warmtekrachtkoppeling (WKK) en klimaatneutrale fossiele energiedragers (KNFE) een rol bij de realisatie van deze doelstelling. (...) In het Energierapport 2002²⁵ is aangegeven dat de stimulering van WKK in de toekomst meer bepaald zal worden door de daadwerkelijke CO₂-emissiereductie, gebaseerd op een CO₂-index.(...)”

In dit kader is ten gevolge van de wet MEP in de Elektriciteitswet 1998 de mogelijkheid opgenomen om de hoogte van de subsidiëring af te laten hangen van de mate van de vermindering van de uitstoot van kooldioxide bij de productie WKK-elektriciteit.”²⁶

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat verschillende partijen geconsulteerd zijn over een eerder concept-wetsvoorstel.²⁷ Die consultatie heeft de nodige wijzigingen in het wetsvoorstel opgeleverd.

“Via de brancheorganisatie EnergieNed zijn de opvattingen van de verschillende marktpartijen gepeild. EnergieNed heeft haar visie neergelegd in een brief die op 22 juli 2002 naar de Minister van Economische Zaken is gestuurd.”

In die brief bracht EnergieNed de volgende punten naar voren. Men benadrukte dat de wijziging in het pakket van fiscale faciliteiten geen nadelige gevolgen zouden mogen hebben voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen voor duurzame elektriciteit en de marktpartijen mochten geen financiële schade lijden. Verder stelde EnergieNed dat de garantie van een lange termijn continuïteit – één van de uitgangspunten van het wetsvoorstel – aan moest sluiten bij bestaande regelgeving in Europa. Een derde punt betrof de wens van EnergieNed om zowel de vraag als het aanbod van duurzame elektriciteit te blijven stimuleren. Daaraan werd door het ministerie van Economische Zaken tegemoet gekomen. Tenslotte waarschuwde EnergieNed er in de brief van 22 juli nog voor dat de wijziging van de Tarievencode per 1 januari 2003 niet haalbaar was, gegeven de daarvoor geldende procedures.

Opgemerkt moet worden dat tijdens deze marktconsultatie het punt van ‘eigen gebruik’, wat later wordt behandeld, niet naar voren is gebracht door een belangenbehartiger.

²⁵ Kamerstukken II, 2001/02, 28241, nr.2

²⁶ Toelichting bij Regeling certificaten warmtekrachtkoppeling Elektriciteitswet 1998

²⁷ Kamerstukken II, 2002/03, 28665, nr.3

2.2.2 Gang van zaken rondom het amendement

Op 6 november 2002 werd het wetsvoorstel MEP bij de Tweede Kamer ingediend. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel werd door CDA lid Kortenhorst een aantal amendementen ingediend. Omwille van de behandelbaarheid van het toch al ingewikkelde onderwerp, wordt hier één amendement besproken: het amendement dat toeziet op subsidie voor eigen verbruik. Aanvankelijk kwam alleen de op het net ingevoede elektriciteit voor MEP-subsidie in aanmerking voor subsidie. Het amendement Kortenhorst heeft er voor gezorgd dat ook eigen verbruik van opgewekte energie door WKK-producenten nu voor vergoeding in aanmerking komt.²⁸

Beleidsmedewerker Otte licht toe dat dit betekent dat voor de gehele MEP zowel netgeleverde elektriciteit als de zelf gebruikte elektriciteit nu voor subsidie in aanmerking komt. Dit geldt zowel voor WKK, als voor duurzame elektriciteit. Dit amendement had het effect van ongeveer vijftig procent meer subsidiabele kWh's, dus moest er meer geld worden vrijgemaakt. Volgens Den Blanken is het aantal additioneel subsidiabele kWh's ongeveer vijftwintig tot vijfendertig procent.

Al in het verslag van 29 november 2002 van de vaste commissie voor economische zaken van de Tweede Kamer, de belast was met het voorbereidend onderzoek naar het wetsvoorstel MEP merken de leden van de CDA-fractie op dat ook de energie die krachtgekoppelde warmtekrachtinstallaties zelf gebruiken in aanmerking zouden moeten kunnen komen voor subsidie:

“In het wetsvoorstel wordt uitsluitend gesproken over installaties voor warmtekrachtkoppeling die elektriciteit produceren. Naar deze leden hebben begrepen zijn er ook installaties die de geproduceerde energie rechtstreeks, dus zonder productie van elektriciteit, omzetting in nuttig, mechanische energie, de zogeheten krachtgekoppelde warmtekrachtinstallaties. Deze zeer efficiënte installaties lijken niet in aanmerking te kunnen komen voor subsidie, omdat zij geen elektriciteit invoeden op het net. Zij hechten er sterk aan dat ook deze categorie installaties in aanmerking komt voor een tegemoetkoming in de exploitatiekosten.”

Staatssecretaris Wijn van Economische Zaken reageert middels de Nota naar aanleiding van het verslag als volgt:

“De leden van de CDA-fractie pleitten voor opname in het wetsvoorstel van krachtgekoppelde WKK-installaties. Het directe gebruik van mechanische energie van een WKK-installatie komt bij enkele bedrijven in Nederland voor. Het betreft daarbij uit de aard van de toepassing uitsluitend «eigen gebruik» van de mechanische energie. Ook voor elektriciteit geldt dat het «eigen gebruik» (gebruik achter de meter) niet voor subsidie in aanmerking komt. Voorts voorzie ik een aantal praktische problemen om deze installaties in de subsidiesystematiek mee te nemen.”

Vervloet, de wetgevingsjurist die betrokken was bij de uitvoeringsregeling voor WKK op grond van de wet MEP, geeft aan waarom de minister volgens haar niet voor opname van de krachtgekoppelde warmtekrachtinstallaties in de MEP was.

“Dat amendement is uiteindelijk door de Kamer aangenomen. Maar door de staatssecretaris is in de Kamer daarover gezegd dat dat geen goed idee is. Volgens mij om een grens te trekken: als een producent milieuvriendelijke elektriciteit produceert, dan moet hij daar subsidie voor krijgen als die dat op het net zet en ter beschikking stelt aan iedereen, maar als iemand een klein beetje van die groene en vriendelijke stroom zelf produceert en dat ook weer zelf verbruikt, eigen

²⁸ Reints, 2003

gebruik dus, dan moet dat niet mee tellen. Het levert dus ook veel bureaucratie op: je moet precies bepalen wat die op het net heeft gezet of wat die voor zich zelf heeft gebruikt..”

Op 18 december 2002 wordt er gestemd over het wetsvoorstel MEP. Het betreffende amendement Kortenhorst wordt aangenomen.

2.2.3 Regeling certificaten warmtekrachtkoppeling Elektriciteitswet 1998

De eerste subsidieregeling was de fiscale afdrachtskorting, hierin was geen subsidie voor eigen verbruik voorzien. In de wet MEP werd het systeem van de fiscale afdrachtskorting afgeschaft, en werd bij ministeriële regeling geregeld dat er in het vervolg directe subsidiëring ten behoeve van de producenten van WKK-elektriciteit zou plaatsvinden. Dat gebeurde tijdelijk met een vast bedrag ten behoeve van de opgewekte hoeveelheid WKK-elektriciteit, hierin was subsidie voor eigen verbruik geregeld. Zo snel mogelijk zou de CO₂-index regeling ingevoerd worden hierbij werd eigen verbruik gesubsidieerd en meetvoorwaarden werden geïntroduceerd. Een WKK-producent bewijst de in een maand geproduceerde WKK-elektriciteit door het overleggen van certificaten. Zonder die certificaten is het niet mogelijk voorschotten op de subsidie te ontvangen. In de regeling certificaten warmtekrachtkoppeling wordt de wijze van verkrijging van de WKK-certificaten geregeld. De Regeling certificaten warmtekrachtkoppeling wordt op 6 juni 2003 vastgesteld.

“Aangezien de producenten van WKK-elektriciteit enige tijd nodig hebben om de meetapparatuur, benodigd voor het vaststellen van de daadwerkelijk CO₂-reductie, te installeren en hun installaties op een en ander voor te bereiden, en daar de CO₂-index – die een nauwkeurige bepaling van de daadwerkelijk CO₂-reductie mogelijk zal maken – thans in ontwikkeling is, is deze CO₂-index niet in de voorliggende regeling opgenomen.”

Voor een nauwkeurige bepaling van de daadwerkelijke CO₂-reductie moet een CO₂-index worden vastgesteld. Uit de toelichting van de regeling blijkt echter dat dat enige vertraging heeft opgelopen. De vaststelling van de CO₂-index zou volgen op 25 november 2003 bij de ministeriële regeling kooldioxide-index warmtekrachtkoppeling.

Evenals de wet MEP, is ook de ministeriële regeling ter consultatie aan verschillende partijen voorgelegd. Uit een nota van de directie Energiemarkt aan de minister blijkt dat de regeling in goed overleg met de uitvoerende partijen (TenneT, Senter en de regionale netbeheerders) is opgesteld. Tevens is er blijkens die nota overleg geweest met de verschillende marktpartijen:

“Er heeft een marktconsultatie plaatsgevonden, n.a.v. de opmerkingen van marktpartijen zijn de regelingen op diverse punten aangepast. Van deze aanpassingen zijn de marktpartijen via internet reeds op de hoogte gesteld.”

COGEN Nederland gaf via een e-mail van 11 april 2003 commentaar op een concept-regeling d.d. 21 maart 2003. Gewezen werd op de in de wet MEP opgenomen mogelijkheid tot subsidie voor krachtgekoppelde warmtekrachtinstallaties.

“Wij constateren dat in de regeling voor warmtekrachtkoppeling geen regeling is opgenomen voor krachtgekoppelde warmtekrachtinstallaties. Op basis van het wetsvoorstel MEP komen deze installaties wel degelijk voor vergoeding in aanmerking. Wij verzoeken u daarom met een voorstel te komen voor deze categorie als onderdeel van de uitvoeringsregeling.”

2.2.4 Regeling kooldioxide -index warmtekrachtkoppeling Elektriciteitswet 1998

Op 25 november 2003 werd de Regeling kooldioxide-index warmtekrachtkoppeling Elektriciteitswet 1998 vastgesteld. De mogelijkheid tot het vaststellen van die ministeriële regeling vloeit voort uit artikel 31, achtste lid van de Elektriciteitswet 1998. De toelichting geeft aan wat het doel van de regeling is:

“Met deze regeling wordt het verkrijgen van certificaten voor elektriciteit, opgewekt in een installatie voor warmtekrachtkoppeling en daarmee het verkrijgen van de subsidie, (...) gekoppeld aan de daadwerkelijke milieuprestatie van de installatie. Hiertoe zullen alleen nog WKK-certificaten worden verstrekt voor de zogenaamde kooldioxide-neutrale WKK-energie. (...) De nauwkeurige bepaling van de daadwerkelijke kooldioxide-reductie is mogelijk door aan de hand van de meetgegevens omtrent diverse energievormen, afkomstig van de WKK-installatie, de kooldioxide-index te berekenen. De kooldioxide-neutrale elektriciteit wordt vervolgens vastgesteld op basis van deze kooldioxide-index. Tevens wordt in deze regeling invulling gegeven aan de mogelijkheid die artikel 1, zesde lid, van de wet biedt: een WKK-producent kan vanaf het moment van inwerkingtreding van de voorliggende regeling ook WKK-certificaten krijgen voor het directe gebruik van mechanische energie, opgewekt door een WKK-installatie.”

En:

“Voor de berekening van de hoeveelheid WKK-certificaten waarop een WKK-producent recht heeft, wordt de kooldioxide-index vermenigvuldigd met de opgewekte hoeveelheid WKK-energie en – voor zover van toepassing – mechanische energie. Voor gasmotoren kan een berekening van de kooldioxide-index achterwege blijven. De aard van de techniek van een gasmotor leidt er toe dat voor elk type gasmotor de rendementen van elektriciteit en warmte onveranderlijk vastliggen (...).”

2.2.5 Inbreng van het bedrijfsleven

In de toelichting van de regeling is aangegeven dat de regeling kooldioxide-index warmtekrachtkoppeling Elektriciteitswet 1998 tot stand is gekomen in nauw overleg met de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, TenneT. Ook is intensief overleg gevoerd met de meetexperts van verschillende marktpartijen voor het opstellen van de meetvoorwaarden. Dit ter verzekering van de uitvoerbaarheid van de regeling.

In de toelichting wordt tevens aangegeven dat een concept van de regeling is voorgelegd aan alle betrokken marktpartijen. Evenals bij de wet MEP en de regeling certificaten warmtekrachtkoppeling werd er een marktconsultatie gehouden.

Vervloet vertelt dat de conceptregelingen op internet werden gepubliceerd, op de website van het ministerie en dat het ook nog eens aan heel veel partijen bekend werd gemaakt via e-mail. Vervloet geeft aan wat het doel is van de consultatie van belanghebbenden:

“Het is wel heel goed voor draagvlak om marktconsultaties te houden.”

In de toelichting staat over die marktconsultatie:

“De voor deze regeling meest relevante opmerkingen zijn gemaakt door COGEN (de branchevereniging van WKK-producenten, red.), EnergieNed (brancheorganisatie voor bedrijven die in Nederland actief zijn in productie, transport, handel of levering van gas, elektriciteit of warmte, red.) en Senter (agentschap van het ministerie van EZ, deze organisatie bundelt kennis van innovatie, energie, klimaat, milieu en leefomgeving, red.). Deze partijen wezen op een aantal punten welke naar hun mening in de conceptregeling niet geheel consistent en helder waren. Dit heeft op diverse punten geleid tot verduidelijking, bijvoorbeeld door aanpassing van de tekst van de regeling of de toelichting.”

Den Blanken (COGEN Nederland) en Bartelds (Corus), beiden lid van het Warmte/Kracht-platform (WK-platform), kijken terug op de totstandkoming van de uitvoeringsregelingen van de wet MEP. Den Blanken geeft aan welke belangen er binnen het WK-platform vertegenwoordigd zijn:

“Wij opereren als vereniging in een vergadering die het WK-platform heet. De verenigingsleden vaardigen een aantal representanten af, van verschillende soorten installaties, zodat er verschillende soorten belangen aanwezig zijn. Grotendeels exploitanten: maar variërend van mensen die veel gasmotoren hebben, dat zijn kleine WKK-tjes, tot grote industriële complexen.”

Het WK-platform is een samenwerkingsverband tussen COGEN Nederland²⁹ en de Vereniging voor energie- en water gebruikers (VEMW). Den Blanken geeft aan wat het gemeenschappelijk belang van het WK-platform was ten aanzien van de CO2-index:

“We proberen een gemeenschappelijke deler/noemer te vinden waarop we de belangen kunnen behartigen. Ook op het gebied van ondersteuning. Het gemeenschappelijk belang wat ons allemaal bindt is het feit dat we op volle kostenberekening een verlieslatende exploitatie van bestaande WKK's hebben waar de overheid via de MEP-regeling een deel van die onrendabele top compenseert. Dit vanwege de maatschappelijk nuttige functie die WKK vervult.”

2.2.6 Gevolgen van het amendement: het begrip ‘eigen gebruik’

In de kooldioxide-indexregeling werd ook de bij het amendement Kortenhorst geregelde subsidie voor eigen gebruik door krachtgekoppelde WKK opgenomen. Otte zegt hierover:

“Ik denk dat wij wel ruimte hadden gemaakt om dat te accommoderen (‘eigen gebruik’, red). Op zich bood die wet geen ruimte om iets voor eigen gebruik te doen. Omdat daar geen belasting over betaald werd, kunnen we daar niets voor terug geven. En in onze wet zou daar wel ruimte voor zijn. Dat hebben we ook in de discussie met de Kamer over de wet aangeboden, in ieder geval informeel na het amendement: we begrijpen jullie wens, geef ons even de tijd om daar iets mee te doen, dan doen we het goed. Ja, en tot onze spijt is dat politiek anders gelopen en heeft Kortenhorst een amendement in de wet gezet.”

De beleidsmedewerkers Otte en Sieders geven aan dat zij liever het ‘eigen gebruik’ hadden ingebracht via een Nota van Wijziging. Bovendien stellen zij dat dit zou zijn gebeurd als dit punt eerder was gesignaleerd en/of wanneer zij meer tijd hadden gekregen voor een aanpassing. Beleidsmedewerker Otte licht toe dat er een discussie was ontstaan over de strekking ‘eigen

²⁹ COGEN Nederland zal hierna COGEN worden genoemd

gebruik' (het gebruik van de fabriek, het zwembad, de tuinbouwkas) versus het 'eigen bedrijf' (de stroom die de WKK-machine zelf trekt).

De uitwerking van het begrip eigen gebruik bleek in de praktijk lastiger dan gedacht. Den Blanken:

“Die twee vormen van eigen gebruik, wat wordt gebruikt voor de WKK zelf en wat wordt gebruikt voor het industriële proces, bleken bij verdere uitwerking allerlei verschillende problemen met meetcodes en met de behandeling onder andere regelgeving te geven. Dat heeft met de uitwerking een hoop gedonder gegeven.”

Beleidsmedewerker Otte:

“Die wet is in heel korte termijn geschreven, tal van vragen tijdens de procedure hebben we moeten omgooien omdat Europeesrechtelijk een aantal zaken toch anders lagen dan wij hoopten. Op de valreep zijn dan nog best grote wijzigingen aangebracht; het WKK hoofdstuk is in feite één op één gekopieerd vanuit de toen geldende “regulering energiebelasting”. Er is verder niet bij stilgestaan of er aanleiding was omdat aan te passen.”

Er ontstond discussie over het begrip 'eigen gebruik' tussen de elektriciteitssector en het WK-platform, Otte vervolgt:

“Bij de interpretatie daarvan deelde het ministerie van EZ op een gegeven moment mee: Onze juristen hebben er naar gekeken en we kunnen niets anders dan constateren dat daar ook het verbruik van de eigen installatie aan toebehoort.

En vanaf dat moment is het toch wel heel ingewikkeld geworden en zijn we in conflict gekomen met de elektriciteitssector, want die hadden een andere interpretatie die ook vastlag in codes en dergelijke. Terwijl er een ministeriële regeling was gemaakt die daar dus een beetje langs heen fietste. En dat heeft jaren oponthoud gegeven in de uitvoering van de wet. (...)”

Beleidsmedewerker Sieders geeft aan dat het eigen gebruik pas in de Tweede Kamer een punt van aandacht werd:

“Het is ook niet iets waar we tijd voor hebben gemaakt om te denken: kunnen we dat wel of niet doen en het werd ook niet als wenselijk geacht kan ik me herinneren van die periode.”

Otte:

“De belangen van die wet lagen niet specifiek op dit punt. Iedereen was zó ontzettend druk met allemaal verschillende dingen.”

Op de vraag of de codes op dat punt niet meer veranderd konden worden, antwoordt Den Blanken:

“Nou, dat is een heel lang traject. Daar zitten natuurlijk ook allerlei belangen achter. Het staat er ook niet voor niks.”

Bartelds merkt op dat hoewel het eigen gebruik maar een klein deel uitmaakt van de totale WKK, dit toch een grote hoeveelheid regelgeving opleverde:

"En terwijl dit eigen gebruik ten opzichte van het verbruik dat wij in onze totale fabrieksterreinen verbruiken, denk ik nog geen half procent is, is de regelgeving erg omvangrijk, daar val je van achterover. Voornamelijk codes. En eigenlijk doet het er helemaal niet toe."

2.2.7 Het consultatieproces ten aanzien van de kooldioxide -indexregeling

Op 30 juli 2003 kondigde Sieders de consultatie op internet aan via een e-mail aan EWR (Energie- en Watervoorziening Rijnland), Eneco (leverancier gas, elektriciteit en water) en EnergieNed.

"Op dit moment zijn wij bezig om de bestaande WKK-regeling aan te passen in verband met de uitvoering van de CO₂-index per 1-1-2004. De bedoeling is dat de aangepaste regeling nog ter consultatie op internet wordt gezet (planning is eind volgende week) zodat alle partijen hier nog eens goed naar kunnen kijken en een reactie kunnen geven. Dit op dezelfde manier als met de MEP."

In diezelfde e-mail vraagt Sieders tevens de visie van de producenten op de vaststelling van een zogenaamd meetprotocol.

"In aanvulling op de huidige regeling hebben producenten de verantwoordelijkheid om een meetprotocol op te stellen. Hierin staan punten als een beschrijving van de wkk, de systeemgrenzen, bemeteringsplan, opbouw meetinrichtingen, onderhoudsplan, etc. De gasmotor-wkk's hoeven géén meetprotocol op te stellen (forfaitair via elektriciteitsmeting); ruim 100 wkk's moeten een meetprotocol hebben. (...)

De vraag is of jullie tekstuele suggesties hebben om bovenstaande procedurele stap op een juiste uitvoerbare wijze te omschrijven?"

De consultatieronde via internet sloot op 20 september 2003. In een e-mail van Otte aan Vervloet wordt een voorlopig resultaat weergegeven:

"Er zijn ruim 100 punten, rijp en groen. Veel redactionele suggesties en 'technicalities'. Belangrijkste beslispunt geef ik je vast mee: COGEN ziet nog bergen werk voor de leden en de meetbedrijven en vraagt om uitstel tot 1 juli 2004. Valt wat rauw op het dak na alle medewerking van onder andere de eigen presentatie op 5 juni!"

De beleidsmedewerkers hebben van tevoren niet verwacht dat er nog zoveel discussie over de regeling zou ontstaan. Otte:

"Op dat moment leek het vrij helder. De discussies die later zijn gekomen, gaan vooral over het meten van de geproduceerde elektriciteit. En daar is een heleboel ruis ontstaan, dat hebben we ook niet voorzien. Wij hebben in het kader van de CO₂-index een groep ingericht om de meetvoorwaarden precies te omschrijven. Daar zijn ook partijen van netbeheerders en meetbedrijven bij betrokken en in feite hebben zij de meetvoorwaarden geschreven. Daar hebben wij de regie niet echt in gehad, we hebben het wel op gang gebracht, knelpunten hebben we helpen oplossen met ideeën die we konden genereren. Maar in feite is dat hele project een werkstuk van en voor de uitvoerders."

Het blijkt dat je bij de uitwerking van regelgeving pas tegen de problemen aanloopt. Sieders:

“Er speelde toen ook heel veel: er was bestaande wetgeving over hoe te meten, maar in de praktijk bleek dat anders te gaan. En daar kom je dan bij het opstellen van de meetvoorwaarden, waar de sector mee aan de slag is gegaan, achter. Dat je in feite denkt dat er al veel meer is geregeld, ook in de uitvoering, en dat blijkt dan niet het geval te zijn.”

Blijkens de toelichting bij de ministeriële regeling CO₂-index was men er nog van overtuigd dat er breed draagvlak zou zijn voor de meetvoorwaarden:

“De technische inhoud van de meetvoorwaarden is op 5 juni 2003 door COGEN gepresenteerd aan de betrokkenen (producenten en bedrijven actief op het gebied van meten van diverse soorten energie). Gezien deze intensieve inbreng van een breed scala aan deskundigen is zeker gesteld dat de meetvoorwaarden op een breed draagvlak kunnen rekenen en dus zonder problemen uitgevoerd worden.”

Den Blanken, voorzitter het WK-platform en directeur van COGEN geeft in zijn reactie op het via internet ter consultatie aangeboden wetsvoorstel het volgende aan:

“Wij hebben in de afgelopen maanden veelvuldig contact gehad met enkele leden van uw projectgroep (PICl) over de opzet van de Regeling en constateren tot onze vreugde dat diverse door ons ingebracht principiële en/of praktische punten in het voorliggende ontwerp zijn meegenomen.”

Toch brengt Den Blanken in zijn brief nog een aantal punten van commentaar naar voren. Dat betreft allereerst het punt van de timing. COGEN is van mening dat de invoering van de kooldioxide-index per 1 januari 2004 te vroeg is.

“Een aanzienlijk deel van de markt is begin juni informeel op de hoogte gesteld van de introductie van kooldioxide-index en heeft inmiddels ook de nodige stappen gezet. Dit laat onverlet dat er na publicatie van de Regeling in de Staatscourant nog veel werk verzet moet worden. De resterende periode hiervoor is voor de meeste wk-exploitanten veel te krap.(...) Wij stellen dan ook voor om de introductie van de kooldioxide-index tot 1 juli 2004 uit te stellen dan wel tot die datum soepeler voorwaarden te hanteren.”

Een tweede punt van commentaar betreft de rapportageperiode. In het wetsvoorstel werd uitgegaan van een rapportage op maandbasis. COGEN vraagt om ook over kortere perioden dan een maand te mogen rapporteren:

“Teneinde de bijdrage aan de productie van CO₂-vrije kWh te maximaliseren verzoeken wij u dan ook de mogelijkheid op te nemen om - binnen een periode van een kalendermaand – een variabel aantal uren te rapporteren.”

Vervolgens vraagt COGEN zich ten aanzien van de rapportage aan TenneT af of de vertrouwelijke behandeling van de verstrekte gegevens afdoende is gewaarborgd.

“TenneT krijgt hiermee de beschikking over data die ook voor andere – commerciële – doeleinden van grote waarde kunnen zijn. Wij hechten groot belang aan een vertrouwelijke behandeling van de verstrekte gegevens. Waar en hoe is afdoende gewaarborgd dat TenneT de verkregen data alleen ten behoeve van de uitvoering van de regeling hanteert?”

Tenslotte blijkt uit de brief van Den Blanken dat COGEN nog wat opmerkingen heeft ten aanzien van de meetvoorwaarden.

De minister wordt middels een nota verzocht om uitstel van de inwerkingtreding van de regeling tot 1 juli 2004. Aangegeven wordt dat COGEN en EnergieNed sterk hebben aangedrongen op uitstel van de inwerkingtreding.

“Beiden hebben constructief meegewerkt aan de technische voltooiing van de regeling, doch zij achten meer tijd nodig voor de technische en organisatorische voorbereiding bij wkk-exploitanten, meetbedrijven en netbeheerders. Wij hebben begrip voor de zorgen van de exploitanten en stellen u voor de invoeringsdatum vast te stellen op 1 juli 2004.”

In de terugkoppeling van de marktconsultatie ten behoeve van de kooldioxide-index wordt aangegeven wat de belangrijkste inbreng is geweest. Genoemd worden: de datum van invoering, de meetvoorwaarden en de emissiefactoren.

Over de datum van invoering wordt in de ambtelijke interne terugkoppeling het volgende opgemerkt:

“Het voornemen was de regeling op 1 januari 2004 in werking te laten treden. In hun reactie vragen de exploitanten van wkk-installaties, netbeheerders en meetbedrijven dringend om uitstel van deze datum. De wkk-exploitanten treffen weliswaar reeds geruime tijd voorbereiding voor de invoering van de kooldioxide-index doch zij achten de resterende tijd tot 1 januari te kort om alle noodzakelijke technische en administratieve stappen te doorlopen. N.a.v. hiervan is besloten de inwerkingtreding van de regeling kooldioxide-index uit te stellen tot 1 juli 2004.”

De ten aanzien van de meetvoorwaarden gesuggereerde aanpassingen worden blijkens de terugkoppeling voor een groot deel overgenomen:

“Voor het merendeel zijn dat verhelderingen van de tekst, aanvullingen en verbeteringen ten aanzien van het meten; deze zullen in het algemeen worden overgenomen.”

Een laatste punt waarop tijdens de marktconsultatie commentaar is geleverd zijn de emissiefactoren. Die emissiefactoren waren in het concept-voorstel gebaseerd op nationaal gebruikte factoren. Echter:

“In de definitieve regeling zullen de getallen worden gebaseerd op de emissiefactoren die in het kader van de Europese CO₂-emissiehandel onlangs zijn gepubliceerd. Dit zal tot lichte aanpassingen van de getallen leiden. Tenslotte zal in de regeling een voorziening worden opgenomen voor die wkk-installaties waarvan de warmte direct als proceswarmte wordt gebruikt, zoals voorverwarming van de verbrandingslucht in fornuizen in raffinaderijen en petrochemie.”

Het ministerie heeft dus blijkens bovengenoemde terugkoppeling grotendeels alle punten van commentaar, die tijdens de marktconsultatie naar voren kwamen, verwerkt en aangepast in de definitieve versie van de ministeriële regeling.

De rol van de netbeheerders is overgenomen uit bestaande regelgeving met betrekking tot groencertificaten (thans: garanties van oorsprong) voor duurzame kwaliteit, daar was al jaren goede ervaring mee. Otte:

“Met het overnemen van die systematiek hebben we dus ook procedure van netbeheerder, aanmeldingsformulieren, vaststellen van subsidies overgenomen. Vanuit het idee: er is een bestaand systeem, het werkt, er zijn weinig klachten over, dat nemen we over. En waarom we nu

in deze WKK regeling ineens wel een heleboel klachten krijgen. Dat verrast mij ook wel, ik denk dat de irritatiefactor heel hoog is omdat in het verleden niemand zich erom bekommerde. En nu moeten er ineens heel veel handelingen worden verricht. Dat zijn behoorlijke irritaties, ik denk wel dat je voorzichtig moet zijn om dat als administratieve last in te boeken.”

Op de vraag of het totstandkomingsproces van de uitvoeringsregelgeving als een technische uitwerking geschetst kan worden antwoordt Vervloet:

“Dat was het ook en het was een verhaal waarin heel hard gewerkt was om dat ding als zodanig te kunnen publiceren. In november is de regeling gepubliceerd zodat het wel duidelijk was hoe het eruit zou gaan zien. Zo kon iedereen zich er op voorbereiden, omdat het vanaf 1 januari zou starten. Uiteindelijk is toen besloten om de index wat later te laten starten, misschien april en waarschijnlijk juli 2004..”

Op 21 november 2003 werd de regeling door de minister ondertekend.

Sieders is tevreden over het eindresultaat:

“Ja, zeker. Het is een goed product. En het is ook niet vanuit EZ bedacht, nogmaals vanwege de wensen uit de Kamer en in overleg met de sector is bedacht dat het heel slim zou zijn om het milieurendement van die krachtige installaties beter zichtbaar te maken. Om bedrijven te prikkelen om het rendement nog meer te verhogen en daar het instrument op in te richten. Ik denk dat dit een hele slimme, niet altijd eenvoudige, maar een mooie manier is omdat voor elkaar te krijgen.”

2.2.8 Rolverdeling tussen het beleid en de juristen

Zowel bij de totstandkoming van de wet MEP, als bij de twee uitvoeringsregelingen vond uitgebreid overleg plaats met verschillende belangengroeperingen. Daarbij vervullen de beleidsmedewerkers en de wetgevingsjuristen ieder hun eigen rol.

Vervloet geeft aan dat er bij de wijziging van de Elektriciteitswet 1998 een team geformeerd werd. Dergelijke teams worden gevormd door mensen van de beleidsafdeling en één of twee juristen van de afdeling van Vervloet. Het beleid fungeert soms als tolk voor Vervloet:

“Ja, soms zitten er dan bepaalde technische dingen in en dan denk ik: nee, ik begrijp dit niet. Dus dan gebruik ik eigenlijk zo'n beleidsmedewerker als een soort vertaler, van: wat hebben ze nou precies gezegd?”

Otte:

“Zo'n bijlage meetvoorwaarden daar ga je echt behoorlijk diep de techniek in. Daar heeft Vervloet aan de vormgeving meegewerkt en bekeken of het redelijk was op bepaalde punten flexibiliteit te geven. Daar hebben we wel over gesproken. De afweging wordt in zijn geheel natuurlijk in de toelichting met de paragraaf administratieve lasten gemaakt. De inhoudelijke raming van waar je op uitkomt, die komt ook van ons vandaan.”

Het contact met de markt loopt volgens Vervloet eigenlijk altijd via de beleidsafdeling:

“Binnen een departement als EZ of VROM of V&W, ik werk dan wel niet bij die andere departementen maar goed, denk ik toch dat als er een centrale juridische directie is, dat met name het beleid aangeeft dat er iets moet aangepast worden en dat de juridische directie daarna ingeschakeld wordt. Omdat men dingen bedenkt via contacten met de markt of omdat ze brainstormsessies houden of heel goede ideeën genereren op de een of andere manier. (...) Het komt niet rechtstreeks van de markt op mij. Eigenlijk altijd via het beleid. Want die hebben de contacten met de markt en ik niet.”

Vervloet geeft aan nog nooit met COGEN te hebben gesproken. Reden daarvan is:

“Nou ja, die contacten die heeft die beleidsmedewerker of die hebben die beleidsmedewerkers, die hebben daar goede en veelvuldige contacten mee en ik had niet het gevoel dat ik die contacten moest hebben. (...)

Ik had niet het idee dat het nodig zou zijn voor de regeling en de tijdsfactor speelt ook altijd een rol. Iets wat best leuk kan zijn maar niet per se noodzakelijk, gaat al gauw samen met een heleboel andere dingen die ook moeten en dat is een kwestie van voortdurende prioriteitstelling.”

Sieders over de verdeling tussen de juridische en beleidsafdeling:

“De lead ligt hier, dat is de conclusie.”

Otte hierover:

“Het is volstrekt geen bewuste keuze om Vervloet en bijvoorbeeld COGEN niet met elkaar te laten spreken. Het is wel zo dat het overlegcircuit en het juridische circuit in onze praktijk redelijk zijn gescheiden.”

De wetgevingsafdeling hoeft het beleid daarin niet te stimuleren, de beleidsafdeling onderhoudt zelf veelvuldig contact met de markt. Vervloet:

“Het gebeurt eerder dat je vanuit de wetgevingsafdeling af en toe wat meer moet afremmen dan dat je moet stimuleren dat de marktpartij betrokken wordt. Het is ook wel eens zo dat je zegt: we gaan niet in alles met de markt mee, want die markt ontwikkelt zich veel te snel.”

Vervloet merkt op dat de juristen van een grotere afstand naar de ontwikkelingen van de markt kunnen kijken en daarom ook in de gaten kunnen houden dat wetgeving niet continu wordt aangepast, maar een poosje houdbaar blijft.

De belangen van de wetgevingsafdeling en de beleidsafdeling kunnen verschillen volgens de betreffende jurist:

“Het zijn verschillende belangen die spelen, aan de ene kant heb je de bepaalde beleidsbelangen bij het zo goed mogelijk reguleren van de markt. En aan de andere kant heb je de juridische invalshoek, gezien de belangen van wetgeving bijvoorbeeld de rechtszekerheid. En het feit dat wetgeving, of ministeriële regelingen in dat geval, niet continu moeten veranderen vanuit het oogpunt van een betrouwbare overheid. Wat ons betreft althans. Dat zijn dus verschillende afwegingen die kun je dus niet altijd met elkaar maken: de beleidsafdeling zegt dit, de juridische afdeling zegt dat. Maar de minister beslist uiteindelijk.”

Op de vraag of en hoe de nut-, noodzaak- en evenredigheidstoets van wetgeving wordt uitgevoerd, antwoordt Vervloet:

“Weet je wat het punt is? Ik kan hem vaak niet doen. Ik word namelijk heel vaak voor een min of meer voldongen feit geplaatst. Het is vaak, zeker ook op politiek niveau, al beslist en dan moeten wij het gaan regelen in wetgeving. (...)”

De beslissing ligt ook vaak niet bij mij als persoon. Die ligt ook wat vaker bij mijn management. Die hebben met het management van beleid periodiek overleg over welke regelgeving er moet komen en of andere juridische onderwerpen. Daar wordt het ook vaak al aangekaart. Ik denk dat er beter op dat niveau zo’n soort discussie zou kunnen plaatsvinden dan op mijn niveau. (...)”

2.2.9 Het uiteindelijke resultaat: ingewikkelde regelgeving en een zware administratieve lastendruk

Bartelds concludeert dat de liberalisering van de elektriciteitsmarkt zeer ingewikkelde regelgeving heeft opgeleverd:

“Het geregelde gedeelte van de liberalisering van de elektriciteitsmarkt, dat is zo ontzettend complex, zo veel omvattend en zoveel stof, dat er eigenlijk in Nederland niemand meer is die het totale overzicht nog heeft.”

Den Blanken legt uit hoe dat volgens hem komt:

“Wij zijn een honderd jaar oude sector en zijn honderd jaar informeel, verstandig en praktisch met elkaar omgegaan. Wij hadden in de laatste vijf jaar opeens enorm geformaliseerde regelgeving in de elektriciteitssector. De elektriciteitssector was tien jaar geleden veel informeler, maar is door de liberalisering veel sterker gejuridiseerd en explicieter geworden. Dat is zeker niet perfect, daar zitten nog allemaal tekortkomingen aan. Dat zijn die codes, wetten en ministeriële regelingen. En dan komt er zo’n heldere, politieke intentie als dat amendement Kortenhorst: dat eigen verbruik willen we ook gesubsidieerd hebben. Daar is iedereen het over eens, iedereen begrijpt het ook, maar niemand overziet meer wat de consequenties zijn van die wijziging op dat hele complex van regeltjes wat we in tien jaar geformaliseerd hebben, maar wat honderd jaar historie in zich draagt. En dat heeft volgens mij twee consequenties in dit specifieke geval. De eerste consequentie is dat de hoofdintentie door de complexiteit niet bedreigd wordt, want het eigen verbruik valt onder de MEP-regeling. De tweede consequentie is dat door die onverwachte interactie tussen die verschillende regels en ministeriële regelingen, de lastendruk en de administratieve burden voor de partij die dat moet ondergaan gigantisch en veel groter zijn dan verwacht.”

Den Blanken geeft als voorbeeld welke stations een meetrapport allemaal moet passeren:

“Het is natuurlijk een ingewikkelde keten van operators die in dit spel een rol spelen. Wij zijn WKK-exploitanten, maar wij hebben te maken met gecertificeerde meetbedrijven, die eerst onze CO2-index moeten verifiëren en bepalen aan de hand van een meetindex. En daarna maandelijks onze meetrapporten moeten opstellen. Die gaan dan via de netbeheerder naar CertiQ en die moeten er allerlei dingen mee doen. Die levert haar resultaten weer aan EnerQ. En EnerQ keert dan uiteindelijk gelden uit aan het begin van die keten..”

Bartelds vult aan:

”Nou dat getal gaat nog, maar er is een ander bericht wat daar parallel aan gaat: verwarring ten top. Via het meetbedrijf wat de metingen doet, naar het meetbedrijf voor de aansluiting, naar de netbeheerder, naar de datacommunicatie van de netbeheerder, naar CertiQ en vervolgens wordt het binnen CertiQ gecontroleerd of het bedrag klopt met het bedrag dat je had opgegeven. Als je het ooit zo krom hebt kunnen bedenken. En dan klopt het niet en dan gaat het hele circuit weer terug. Ik ben daar in het begin anderhalve maand mee bezig geweest en het gaat nu nog steeds niet soepel.”

Vervloet erkent dat de CO2-index inderdaad erg ingewikkeld en technisch is en legt uit hoe dat volgens haar komt:

“Het is een soort waarborg voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid, daarom moeten een aantal dingen via de netbeheerders lopen. Die gegevens, toetsen en verklaringen bijvoorbeeld. En daar zie je dus dat marktpartijen opgezadeld worden met een hele hoop ellende. Ik wil niet beweren dat dat niet een beetje minder kan hoor. De ene kant van het spectrum is zo min mogelijk last en zoveel mogelijk lust. Ik wil best graag een certificaat, daar wil ik wel iets voor doen, maar niet teveel en helemaal niet al die verklaringen aan die netbeheerders en al die stromen de hele tijd. En de andere kant van het spectrum is TenneT, de uitvoerder voor het uitgeven van die certificaten, die zoveel mogelijk gebonden regelgeving van EZ wenst. Zoveel mogelijk uitgewerkt: wat moeten we doen en wat voor besluiten moeten we nemen, want we hebben geen discretionaire ruimte om iets te beslissen. Wij moeten gewoon alle aanwijzingen van jullie krijgen en die moeten eigenlijk in de regeling staan. Dus je zit er een beetje tussen in.”

De beleidsmedewerkers hadden volgens Vervloet een sterke inbreng voor wat betreft de waarborgen die in de CO2-index werden opgenomen.

“In mijn herinnering moest het heel snel, het was ontzettend ingewikkeld, technisch en het was heel erg veel. En de vraag was of het nodig is, of het wel moest. Maar dan ga je daarbij in principe wel af op wat een beleidsafdeling zegt. Als de beleidsafdeling die contacten met de markt heeft, aangeeft van we moeten die waarborgen inbouwen. Waarbij ik ook eerlijk denk dat ook bij onze beleidsafdeling gewoon niet duidelijk was om wat voor percentage het nou eigenlijk ging.”

Den Blanken geeft aan dat volgens hem de belangrijkste reden voor de ingewikkelde regeling het gebrek aan overzicht is:

“De belangrijkste factor is het gebrek aan overzicht. Dat is een beetje wijsheid achteraf. Toen wij doorkregen dat het zo in elkaar zit, toen zat de wetgever, EZ, natuurlijk al met het feit dat het al in de Elektriciteitswet, en in de ministeriële regelingen zat en zo makkelijk verander je dat allemaal niet.”

Bartelds merkt op dat het hoe langer hoe moeilijker wordt om in de loop van het proces nog te wijzen op het macroperspectief:

“Je komt ook steeds verder in het proces. Elke hobbel heb je een keer genomen en daar heb je iets slims voor bedacht, dat werkt vervolgens en je gaat naar de volgende hobbel toe. En op een gegeven moment heb je zoveel hobbels gehad, dat je denkt: “Als we dat allemaal weer moeten terugdraaien. Al die effort die we er in hebben gestoken. Het loopt weliswaar op vierkante wielen, maar het loopt wel.”

2.2.10 Gecompliceerde regelgeving en administratieve lasten

Naast het feit dat de tot stand gekomen regelgeving erg ingewikkeld is, zijn de administratieve lasten erg groot gebleken. Uiteindelijk is de regeling door alle aanpassingen van een algemene naar een heel ingewikkelde regeling getransformeerd. Dat de regelgeving ingewikkeld is geworden komt niet alleen voort uit het amendement Kortenhorst, maar vloeit voort uit het willen ontwikkelen van meetvoorwaarden welke betrouwbare gegevens opleveren. Hiermee wordt het doel van de regelgeving, het subsidiëren van milieuvriendelijke energie, zo goed mogelijk behaald.

Otte zegt over de meetvoorwaarden voor het verkrijgen van subsidie voor eigen verbruik:

“We hadden alleen voorstanders, iedereen wilde dat. Al is de werkgroep meetvoorwaarden van start gegaan met een duidelijke opdracht: blijf zo dicht mogelijk bij wat er op dit moment al geregeld is. Er is echter door iedereen aan tafel, dus ook het bedrijfsleven, op dat moment niet gesproken wat het zou betekenen voor de administratieve lasten. Dat kwam pas veel later aan de orde, als last.”

Sieders:

“En dan kom je ook tot de vraag: hoeveel subsidie staat tegenover de hoeveelheid kosten. Wat ons betreft, zeker ook als je zo'n regeling goed neer wilt zetten en ook echt wil sturen op milieuefficiëntie wat de Kamer wilde en wat ook COGEN heeft omarmd. Dat moet je daar ook zuiver in kunnen zijn en dat hebben we ook geprobeerd te organiseren door de sector zelf die meetvoorwaarden te laten opstellen, maar wel een aantal eisen te stellen. En dat is meer dan hoe het onder Financiën ging, daar zijn we ons wel van bewust.

We hebben ook wel verschillende eisen gesteld aan verschillende categorieën. We hebben ook gekeken naar de hoeveelheid administratieve lasten van kleine ten opzichte van grote installaties, afweging gemaakt tussen hoeveelheden geld. Die afweging is ook wel gemaakt en ik denk dat we daar best wel zorgvuldig in zijn geweest.”

Verschillende scenario's worden er echter niet op voorhand uitgedacht. Otte:

“Behalve het onderscheid tussen hoe je het voor de kleine installaties regelt en hoe je het voor de grote regelt, verder denk ik dat met name gefocust wordt op de lasten van die grote.”

De administratieve lasten worden door partijen anders gezien, Sieders merkt hierover op:

“Waar mogelijk hebben we de keus gemaakt om zo min mogelijk lasten te geven, juist voor die grote groep van tweeduizend gasmotoreninstallaties. Maar het is ook waar je vandaan komt. Als je op basis van minder formulieren jarenlang subsidie krijgt en de systematiek wordt anders, er worden andere eisen gesteld omdat een bepaald instrument gewoon gewenst is. Dat kan ik me voorstellen dat men daarna zegt: vroeger was het makkelijker.”

Otte:

“Hebben wij expliciet de administratieve lasten afgewogen ten tijde van het opstellen van die meetvoorwaarden? Ik denk dat er wel twintig keuzemomenten waren binnen het, in nauw verband met COGEN, opstellen van die meetvoorwaarden. Waarbij we elke keer weer hebben afgewogen: vinden we dit belangrijk? Is dit een eis van ons of kunnen we dit op een andere manier regelen? Op zo'n manier hebben we op verschillende momenten afwegingen gemaakt. Er zitten op een aantal punten heel duidelijke keuzes voor flexibiliteit. Je vroeg net: hadden we

het niet op jaar kunnen berekenen? Dat is wel ter sprake geweest, maar als je hoort van iedereen aan tafel dat de gasrekening minstens een keer per maand wordt afgerekend, de elektriciteit wordt per maand afgerekend. Dan is er ook geen reden meer om te zeggen: wij doen het per jaar. Want je verliest wel een stuk van de nauwkeurigheid.”

Den Blanken geeft aan dat men op het moment dat men het amendement Kortenhorst ondersteunde geen zicht had op de administratieve lasten die dat specifieke amendement met zich mee zou brengen:

“Nee, als we dat geweten hadden. Als we nou naar de CO2-index kijken: je hebt in de Memorie van Toelichting kunnen lezen over een inschatting die er toen gemaakt is, van wat een individueel bedrijf zou kosten: de totale sector een uurtje per jaar!”

Ook Bartelds wijst op de zware administratieve lastendruk:

“Daar wordt een bedrag genoemd wat heel Nederland aan administratieve lasten zou hebben. We hebben als bedrijf, in ons eentje, dat bedrag al bij elkaar gehaald. Dat is echt volstrekt uit de hand gelopen. (...)

Voor een deelnemer aan dit proces zijn de administratieve lasten niet van de lucht. Als je het vergelijkt met de voorgaande regeling van Financiën, toen had ik het in één middag, in één brief geregeld.”

Den Blanken:

“De dingen die ik heb gezegd zijn een beetje achteraf wijsheid. Wij hebben dat eigen verbruik ook niet gezien.”

Op de vraag of de zware lastendruk geen reden was om de regeling op dat punt nog eens te heroverwegen, Vervloet:

“Nou, het werd op dit punt niet heroverwogen in elk geval. Ik moet ook zeggen dat tijdens het opstellen van die CO2 index regeling dat de algemene administratieve lasten discussie nog net iets minder hot was. Want toen was het nog niet zo dat elk ministerie bij de Kamer op het matje moest komen en moest gaan vertellen wat ze verminderd hadden en wat ze nog meer voor plannen hadden en dat het overal in de krant verscheen en zo. Het was meer gewoon de consequentie van nou ja, we moeten nou eenmaal dit regelen en er zijn waarborgen zus en zo voor nodig en formuleren dit en dat en dat levert dan zoveel administratieve lasten op. Punt.”

Toch weegt de subsidie volgens de vertegenwoordigers van de sector wel op tegen de administratieve lasten: ‘de benefit is groter dan de burden’. Bartelds:

“Al afwegend zeggen wij dan: Wij nemen de administratieve lasten maar voor onze rekening, want dat weegt niet op tegen de opbrengst aan subsidie.”

Dit geldt echter niet voor de gehele sector. Den Blanken wijst op de problemen voor de kleine WKK-exploitanten:

“Dat is de hoofdlijn, de benefits zijn groter dan de burden. Maar er zijn individuele cases waarin dat anders begint te worden. En dat zijn dan vaak kleine exploitanten. Je ziet individuele spelers die het zelf doen, die zeggen ik ga hier mee stoppen. (...)

Over het algemeen is het hoofddoel van groter belang dan het secundaire effect wat we door die toename van administratieve lasten hebben, anders haken we af. Dat gebeurt overigens ook, wij kennen gevallen waar individuele WKK-exploitanten zeggen: ik vraag het niet eens meer aan, want de administratieve burden is groter dan de benefit die ik ervoor krijg. Maar dat is gelukkig een klein gedeelte, dat zijn vooral kleine bedrijven. En daarmee is er in beperkte mate een additionele barrière voor WKK-exploitatie voortgekomen uit de administratieve rompslomp die je nodig hebt om te bestaan. En dat is excessief. Ik bedoel dat punt maakt niet een overweldigende indruk, maar het komt al wel voor. En wij waarschuwen EZ, en we zitten ook in discussie met EnerQ en CertiQ, dat wij in de evaluatie een versimpeling moeten krijgen, want anders gaat het doorzetten en dan zal het een remmende factor zijn.”

Bartelds concludeert:

“Als we dit geweten hadden, dan hadden we een aantal dingen beslist anders gedaan.”

2.3 Een terugblik

In deze terugblik wordt het hierboven chronologisch beschreven proces opnieuw uiteen gezet aan de hand van verschillende thema's. Dit moet inzicht bieden in de invloed van belangenbehartigers in de totstandkoming van wet- en regelgeving, alsmede de rol weggelegd voor regeldruk, draagvlak en administratieve lasten.

2.3.1 Algemeen

Uit de casus blijkt dat verschillende organisatie betrokken zijn in het wetgevingsproces. Genoemd zijn:

- Senter
- TenneT
- CertiQ
- EnerQ
- ECN
- EnergieNed
- COGEN
- WK-platform

De medewerkers van het ministerie van Economische Zaken definiëren het publieke belang als het stimuleren van de milieukwaliteit van elektriciteitsproductie. COGEN, het WK-platform en EnergieNed vertegenwoordigen de belangen van de WKK-producenten, wat zich laat verwoorden in het zo efficiënt mogelijk produceren van milieuvriendelijke elektriciteit.

De inbreng van de verschillende organisaties vindt op verschillende manieren (overleg, brieven, email en internetconsultatie) en op verschillende momenten plaats. In de toelichting van de uitvoeringsregeling wordt gemeld dat de meest relevante opmerkingen zijn gemaakt door COGEN, EnergieNed en Senter.

2.3.2 De articulatie van belangen

Uit de casus blijkt dat COGEN voor EZ een belangrijke gesprekspartner was bij de voorbereiding van de regelgeving en relatief veel invloed heeft kunnen uitoefenen op de inhoud van de uitvoeringsregelgeving. We maken het volgende op:

- De vertegenwoordiger van de sector heeft een informatie-voorsprong en een goed netwerk waardoor hij relatief grote vrijheid heeft bij het definiëren van het belang van de sector.
- De vertegenwoordiger van de sector lijkt zich te richten op de belangen van de grote spelers, de grotere ondernemingen, dit kun je onder meer concluderen uit het feit dat volgens Den Blanken in de groep van kleine producenten een aantal ondernemers niet eens meer overgaat tot het aanvragen van de subsidie, het weegt niet op tegen de kosten die het met zich meebrengt.
- Representativiteit van de sectorvertegenwoordigers wordt niet of nauwelijks door beleidsmedewerker gecheckt, wel wordt gepoogd via internet, email en de marktconsultatie zoveel mogelijk partijen te bereiken en zo te betrekken in het proces.

2.3.3 Relatie sectorbelang – publiek belang

EZ definieert het publieke belang in deze casus als het stimuleren van milieuvriendelijk gedrag in het algemeen, specifiek de milieuvriendelijke productie van energie. Tijdens de interviews geven de ambtenaren daarbij aan dat voor hun een belangrijke randvoorwaarde is dat de te verlenen subsidie ook daadwerkelijk terecht komt bij de ondernemer die daar recht op heeft. Dat betekent dat de meetsystematiek van de hoeveelheden milieuvriendelijk geproduceerde energie zo specifiek mogelijk moet zijn. De achtergrond hiervan is waarschijnlijk dat de overheid zo precies mogelijk wil kunnen sturen en dat men niet het risico wil lopen dat er vanuit de politiek vragen worden gesteld als blijkt dat onterecht subsidie wordt verleend. Het sectorbelang is om de productie zo efficiënt te laten verlopen, dat wil zeggen een zo hoog mogelijk rendement tegen de laagste kosten. Het is derhalve voor de vertegenwoordiging van de sector van belang dat er een redelijke verhouding is tussen de te verkrijgen subsidie en de kosten die gemaakt moeten worden om voor subsidie in aanmerking te komen. Uit de interviews blijkt dat tijdens het overleg dat tijdens het wetgevingproces plaatsvindt de onderhandelingen zich toespitsen op bovengenoemde belangen. Het uiteindelijke resultaat wordt in de toelichting op de regelgeving weergegeven als de afweging waarmee het publieke belang het meest is gediend.

Het volgende valt ons op:

- De sector definieert hun belang (compensatie krijgen voor het met verlies exploiteren van WKK's) als onderdeel van het publieke belang (stimuleren van milieukwaliteit van elektriciteitsproductie).
- De (vertegenwoordiging van de) sector overlegt regelmatig met de betreffende (beleids)ambtenaren.
- Tussen beleidsmedewerkers en vertegenwoordigers van de sector bestaan duurzame contacten die in belangrijke mate zijn geïnstitutionaliseerd, te denken valt bijvoorbeeld aan de projectgroep van uitvoerders die belast werd met het opstellen van de meetvoorwaarden.
- Beide partijen hechten aan de kwaliteit en duurzaamheid van deze contacten omdat dat voor iedere partij een belangrijke voorwaarde is om voordeel te halen uit de wederzijdse afhankelijkheid.

- Wederzijdse afhankelijkheid bestaat eruit dat de overheid afhankelijk is van draagvlak en kennis van de sector, zo zijn heel veel verbeteringen van de regeling dankzij inmenging van de sector tot stand gekomen. Daar tegenover staat dat de vertegenwoordiger van de sector afhankelijk is van de overheid om invloed te kunnen uitoefenen op het beleid.
- Naarmate de vertegenwoordigers meer invloed op de politieke besluitvorming lijken te hebben zijn de ambtenaren meer geneigd om naar de sector te luisteren tenzij men een bepaalde reden heeft om “het erop aan te laten komen” in de politieke arena.
- Zolang het regelgevingproces nog intern is lijken de beleidsmedewerkers een zekere regie te voeren als het gaat om de inhoudelijke belangenafweging. Als de discussie zich verplaatst naar de politieke arena, hebben de ambtenaren nauwelijks regie. Beleidsmedewerker Otte wijst erop dat de WKK het knuffeldier van de Kamer is en dat ambtenaren heel hard moeten werken om een tegengesteld standpunt van de minister over te brengen. Dit zou een reden kunnen zijn waarom ambtenaren er de voorkeur aan hebben “de discussie” eerst intern te voeren en eventueel te houden.

2.3.4 Rol van de juridische functie ten aanzien van de belangenafweging en inbreng sectorbelang

De betrokken wetgevingsjurist heeft in deze casus geen direct contact met de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de belangengroepen. Dat betekent ook dat ze geen actieve rol heeft gespeeld in het overleg met de sector. De beleidsmedewerkers geven aan dat de resultaten van het overleg tussentijds steeds worden teruggekoppeld met de wetgevingjurist, op de momenten dat zij dat wenselijk achten. Het gevolg is dat de wetgevingsjurist pas in een latere fase kennis neemt van hetgeen is besproken tussen departement en sector en, zoals ze zelf zegt, aan de nut- of noodzaaktoets niet tot nauwelijks meer toekomt. Afgezien van de fase van betrokkenheid, vragen we ons ook af in hoeverre van de wetgevingsjurist verwacht kan worden dat deze een dergelijke toets uitvoert ten aanzien van een zo complexe en technische materie. We doen de volgende observaties:

- Vanwege het algemeen verbindend karakter en de duidelijk voorgeschreven procedure is regelgeving voor partijen in een onderhandelings situatie een aantrekkelijk instrument.
- De wetgevingsjurist lijkt relatief weinig invloed uit te oefenen op de inhoud van de belangenafweging:
 - De materie is technisch en complex
 - Er is geen direct contact met de vertegenwoordigers van de sector
 - Inschakeling grotendeels afhankelijk van initiatief beleidsmedewerkers
- De wetgevingsjurist bepaalt in belangrijke mate hoe de toelichting eruit ziet en dus de motivering van de regelgeving voor wat betreft de elementen. De beleidsmedewerkers dragen deze inhoudelijk aan.

2.3.5 Relatie regeldruk – belangenafweging – draagvlak

De vertegenwoordiger van COGEN heeft in belangrijke mate invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van de uitvoeringsregelgeving. Hoewel daarmee een zekere mate van draagvlak voor de regelgeving bij een invloedrijke partij als COGEN is gewaarborgd, kan uit de interviews ook worden opgemaakt dat de betreffende regelgeving de belangen van alle ondernemers niet

optimaal behartigt. Regelgeving is keuzes maken. Als deze keuzes in het overleg met het bedrijfsleven zich vooral toespitsen op de belangen van de middelgrote en grote bedrijven, vallen belangen van kleine bedrijven soms uit de boot. De regeldruk die de betreffende regelgeving voor hen oplevert kan als problematische regeldruk worden gekenschetst die in relatie staat tot de wijze waarop het overleg met het bedrijfsleven is ingericht. Hetzelfde geldt voor de grotere bedrijven als het geïnstitutionaliseerde overleg tussen het ministerie en belanghebbenorganisaties, zoals COGEN, leidt tot regelgeving die weliswaar het resultaat is van een zwaar bevochten compromis tussen de overlegpartners maar relatief veel administratieve lasten oplevert voor het bedrijfsleven. Met een technisch complexe materie als warmtekrachtgekoppelde energie kan dit relatief makkelijk gebeuren omdat het specialistische kennis vereist om erover mee te kunnen praten. Tevens geven onze gesprekspartners aan dat door de juridisering, die het gevolg is van de liberalisering, de onderhandelingen over materiële belangen steeds vaker verzanden in juridische discussies. Uit de casus blijkt dat de gesprekken met het bedrijfsleven niet meer over de kern van de norm gaan, maar bijvoorbeeld meer over hoe het begrip "eigen gebruik" kan worden afgebakend van begrippen in aanverwante regelgeving. Het gevolg is dat de directe relatie tussen de regeldruk die de regeling in kwestie genereert en de materiële belangen die daarmee gediend worden uit het oog worden verloren. Onze observatie is dat deze situatie de sentimenten over regeldruk en de klachten daarover voedt.

Geconcludeerd kan worden:

- De invloed van de sector op de tot stand te brengen regelgeving leidt tot een vorm van (extra) regeldruk. De sector accepteert dat de markt wordt afgeschermd (Den Blanken noemt dit "een in beperkte mate additionele barrière voor WKK-exploitatie") om subsidie te kunnen krijgen en men creëert een (ingewikkelde) uitzondering op de regeling (eigen gebruik).
- Het element van regeldruk speelt nauwelijks een zelfstandige rol in de te maken belangenafweging. De discussies spitsen zich met name toe op de te regelen materiële belangen, tijdens welke men niet in beeld heeft tot welke regeldruk de onderhandelingen zullen gaan leiden.
- De overweging van regeldruk wordt wel expliciet onderwerp van gesprek als de betreffende regel tegen het belang van de sector ingaat of niet meer opweegt tegen de voordelen die kunnen worden behaald. Als zich dat voordoet is er sprake van problematische regeldruk waarvan de sector de neiging heeft de verantwoordelijkheid daarvoor bij de overheid neer te leggen.
- Omdat er licht zit tussen het belang dat de vertegenwoordigers inbrengen en de belangen van de individuele ondernemers, kan de ontstane regeldruk door deze individuele ondernemers als problematisch worden ervaren. Voor hen is echter niet goed zichtbaar waar de regeldruk vandaan komt. Dit geldt ook voor de bedrijven die niet vertegenwoordigd zijn.
- De overweging van regeldruk wordt sterk ingegeven door de actuele politieke context. Als de sector zelf om de ontstane regeldruk verzoekt, is deze minder problematisch. De beleidsmatig-politieke winst die dan behaald kan worden, weegt daar tegenop.
- Als inzake het beleid overeenstemming met invloedrijke vertegenwoordigers uit de sector is bereikt is er nauwelijks tegenwicht en wordt het bevochten compromis (ook door de juridische afdeling) niet snel ter discussie gesteld.
- Doordat de uiteindelijke afweging in de toelichting als uitgebalanceerd wordt gemotiveerd, is niet te herleiden welke rol het begrip regeldruk in deze afweging heeft gespeeld en wat de inbreng van de sector is geweest. Daar dit in het midden blijft wordt, mede door de toelichting, voor de buitenwereld de suggestie gewekt dat de regeldruk vooral afkomstig is van de overheid (toelichting als "afdekmiddel").

3. Casus Regeling bedrijfscontrole dierziekten 1993

3.1 Inleiding

3.1.1 Casus

Deze casus zal ingaan op de Regeling bedrijfscontrole dierziekten 1993 (RBD). Meer specifiek op de afschaffing van een onderdeel van deze regeling: het serologisch onderzoek onder varkens. Een dergelijk onderzoek heeft tot doel te ontdekken of een dier besmet is met een virus. Dit wordt gedaan door specifieke antistoffen op te sporen in een serum. Als er antistoffen aanwezig zijn is het dier besmet (geweest) met het virus waar onderzoek naar wordt gedaan.

Voor deze casus zijn zes mensen geïnterviewd: de heer Klaver, Sectordirecteur Vee en Vlees bij de Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE) en van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; mevrouw Heukers, de directeur Directie Juridische Zaken; mevrouw Ten Napel en mevrouw Gijsselaers, beiden wetgevingsjurist bij het ministerie; de heer Walsweer, teamleider van het Team Veterinaire Aangelegenheden en mevrouw Van der Linden-Geertsema, die hem in zijn taak opvolgde.

PVE is een belangenbehartiger, evenals LTO (Land- en Tuinbouworganisatie), de Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders, de Nederlandse Bond van Handelaren in Vee en de bond van Waaghouders. Allen zullen de revue passeren.

Gewezen moet worden op de beperkte weergave van de afschaffing van de regeling. Van overheidszijde en van de zijde van een belangenbehartiger wordt een beeld gegeven, maar geenszins moet de verwachting worden gewekt dat dit een volledig beeld is.

De casus wordt eerst chronologisch besproken, vervolgens thematisch.

3.1.2 Aanleiding: de varkens krijgen de blaasjesziekte

In Nederland werd op 4 juli 1992 voor het eerst sinds 1975 blaasjesziekte geconstateerd op drie varkensbedrijven in de buurt van Ede. Om verdere verspreiding te voorkomen werden – in overleg met de Europese Commissie – de noodzakelijke maatregelen genomen, die op 28 augustus 1992 weer werden ingetrokken. In september 1992 werden echter opnieuw gevallen van blaasjesziekte vastgesteld bij zendingen van Nederlandse slachtvarkens aan Italië, Spanje en België.

Op 26 februari 1993 werd beschikking 93/128 EEG van kracht. Daarin werd Nederland en Italië een exportverbod van varkens opgelegd. Aanleiding was dat er in Italië blaasjesziekte was vastgesteld bij varkens die oorspronkelijk uit Nederland kwamen. Vervolgens werd op 26 maart 1993 beschikking 93/177 EEG van kracht. Daarin werden beschermende maatregelen genomen voor Nederland en Italië. Het betrof veewagenontsmetting, aanmelding verzamelplaatsen, serologisch onderzoek van te exporteren varkens, dan wel van bedrijven die varkens willen exporteren. Beschikking 93/178 EEG van 26 maart 1993 bepaalde tevens dat een voortdurend serologische screeningsonderzoek verplicht werd. Tenslotte werd in beschikking 93/179 van 26 maart 1993 bepaald dat beschikking 93/128 werd ingetrokken.

Met ingang van 1 augustus 1993 vervielen derhalve alle EEG maatregelen met betrekking tot de blaasjesziekte. De EEG schreef geen bloedonderzoek meer voor voor varkens die bestemd waren voor het intracommunautaire handelsverkeer. Het bedrijfsleven was inmiddels wel tevreden over de maatregelen die in de voorgaande periode tegen blaasjesziekte waren genomen. En men sprak zich dan bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) ook uit voor een verplicht monitoringsysteem waarbij serologisch onderzoek naar blaasjesziekte gedaan werd. Ter realisering daarvan werd op 30 juli 1993 het besluit genomen voor de Regeling bedrijfscontrole dierziekten 1993 (RBD). De datum van inwerkingtreding werd vastgesteld op 1 december 1993.

3.2 Het Proces

3.2.1 De Regeling bedrijfscontrole dierziekten 1993

Op 1 december 1993 trad de RBD in werking. In de Toelichting wordt de regeling als volgt gemotiveerd:

“Nederland is er, vooral ook als exporterend land in verband met het vervallen van de EG-binnengrenzen, bij gebaat om goed op de hoogte te zijn van de dierziektesituatie in het land en op bedrijven. Een goed overzicht van die situatie kan slechts verkregen worden indien alle bedrijven behalve klinisch ook serologisch zijn onderzocht op de aanwezigheid van dierziekten.”

Klaver, Sectordirecteur Vee en Vlees bij de Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE), geeft aan dat er wat het bedrijfsleven betreft twee motieven waren voor de invoering van een monitoringsysteem als vastgelegd in de RBD-regeling:

1. schadebeperking

“Met zo'n monitoringsysteem heb je heel snel in beeld of dat virus aanwezig is in je varkenshouderij en dan kun je dus heel snel en gericht maatregelen nemen voor het zich verspreid naar een tiental andere bedrijven en die ook weer naar een tiental andere bedrijven. Dus door het gericht te monitoren en op elk bedrijf monsters te nemen, kijken of er antistoffen aanwezig zijn heb je een systeem van snelle detectie en daarmee schadebeperking. Nou dat is een belang van de veehouderij.”

2. het openhouden van exportmogelijkheden: met name de Italianen meenden nogal eens dat Nederlandse varkens besmet waren met blaasjesziekte.

“Op dat moment konden wij dat niet weerleggen. Het waren Nederlandse varkens en inderdaad bij die Nederlandse varkens geëxporteerd naar Italië, Spanje of Portugal, daar vonden ze antistoffen en dan is de conclusie zeker niet uit te sluiten, als je zegt dat het ook uit Nederland moet komen.”

Doel van het monitoringsysteem was dan ook om in geval van een klacht uit het buitenland:

“(…) de dieren direct terug te kunnen traceren naar het bedrijf van herkomst, alle recente bloedmonsters eens even op een rijtje te zetten van dat bedrijf en kunnen zeggen hier is

helemaal geen blaasjesziekte geweest. Want u claimt wel dat het uit Nederland komt, maar dat is onmogelijk: hier vinden we niks.”

Klaver concludeert dat het systeem heel effectief is geweest:

”En dit systeem hebbende merken we ook dat het heel preventief heeft gewerkt. En sinds we het hebben is er nog maar een paar keer door buitenlanders beweerd dat Nederlandse varkens SVD (vesiculaire varkensziekte, red.) hadden, maar nu konden we het altijd weerleggen. En de grenzen zijn nooit meer dichtgegaan.”

3.2.2 Administratieve lastenverlichting en het Project preventie dierziekten

In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende II vormden minder regels en meer verantwoordelijkheid voor de burgers een belangrijk uitgangspunt. Voor LNV resulteerde dit in een aantal onderzoeken die in de periode 2002-2003 werden uitgevoerd. In een rapport van 2 april 2002 van Cap Gemini Ernst & Young Nederland B.V. werd geconcludeerd dat de wetgevingsdomeinen Mest en Veterinair een belangrijk deel van de administratieve lasten veroorzaken.³⁰

Over de aanloop tot het afschaffen van de RBD vertelt de heer Walsweer, destijds teamleider van het Team Veterinaire Aangelegenheden, dat het proces hiertoe eigenlijk al begonnen is met de Commissie Sorgdrager:

”De commissie Sorgdrager heeft in een onderzoekstraject 2001/2002 het Rapport Lastige Lasten opgeleverd. Dat onderzoekstraject had betrekking op de doorlichting van de administratieve lasten op de terreinen van de mest- en veterinaire regelgeving. De directie Juridische Zaken (JZ) van LNV is als verantwoordelijke directie voor de regelgeving, bij die voorstellen zeer nauw betrokken geweest. Illustratief is ook dat mevrouw Sorgdrager destijds een eigen kamer op de directie JZ had”.

Walsweer vertelt ook dat daar in het voorliggende casustraject 2002-2004 weer verder op is voortgeborduurd. Zo zijn er in die periode samen met de beleidsdirectie een aantal verdergaande voorstellen voor vermindering van regelgeving en administratieve lasten gedaan, resulterend in diverse gemeenschappelijk nota's.

In die context werd in 2003 gestart met het Project preventie dierziekten.

”Doelstelling van het project was te komen tot een herformulering van het beleid met een voldoende preventieve werking, minder administratieve lasten, minder uitvoeringslasten, minder regels, een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en bedrijfsleven, meer draagvlak en daarmee een betere naleving.”³¹

Walsweer:

”We hebben daar een groot aantal sessies gehad in het kader van voorbereidende nota's, van hoe gaan we het aanpakken. Er was van de kant van de directie JZ steeds een houding dat als

³⁰ Cap Gemini Ernst & Young, 2002

³¹ Brief d.d. 22-12-2003 van de directeur voedings- en veterinaire aangelegenheden aan bedrijfsleven

een stuk regelgeving EU-rechtelijk niet verplicht was, we noemen dat ook wel “bovenwettelijk”, en het ook veterinair niet echt noodzakelijk was om die regelgeving in stand te laten, die regelgeving kon worden ingetrokken.

Over de betrokkenheid daarbij voegt Heukers, directeur Directie Juridische Zaken, toe:

“Waarbij onze insteek steeds is geweest: weg met die regels die gratis zijn. Onze missie in al die processen was juist ook om tegenwicht te bieden tegen het maar laten voortbestaan van regelgeving. Harde uitgangspunten waren ook toen steeds: alleen regelgeving als Europa dat verlangt, zo min mogelijk regels, zo min mogelijk lasten voor burgers en zo min mogelijk uitvoeringslasten voor de overheid.”

Heukers nam zelf deel aan de Commissie Constandse, ook wel de Gemengde Commissie genoemd:

“Ik heb in 2003/2004 deelgenomen aan de Gemengde Commissie Administratieve Lasten. Een dergelijke commissie werd destijds op elk departement ingesteld. Dat waren externe commissies die met een blik van buiten zouden onderzoeken wat uit oogpunt van lasten voor burgers onhandige regelingen waren. Aldus werkte men op een transparante manier samen met de buitenwacht aan het in kaart brengen van overbodige regelgeving. Die commissie heeft diverse gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en overheid over: welke lasten kunnen we verminderen; waar willen we met z'n allen naar toe en dergelijke. Die gesprekken zijn steeds gevoerd met de betrokken beleidsdirecteur en de directeur Juridische Zaken of de betrokken jurist. Op die manier zijn er binnen die commissie veel ideeën gegenereerd. Wij beseften binnen JZ dat we juist mede door middel van die commissie een hele grote slag konden slaan: onze JZ-ideeën en onze motieven over waar zetten we op in, kregen ook in die commissie een eigenstandige betekenis. Wij hebben bijvoorbeeld gewezen op situaties waarin destijds regels konden ontstaan, terwijl je nu moet vaststellen dat die situaties er niet meer zijn. Ook de door de directie JZ in het kader van het Project preventie dierziekten ontwikkelde voorstellen voor deregulering kwamen zo direct in die commissie.

Dus zo was de aanloop. Mijn invalshoek is heel erg geweest: wij moeten af van die regels. Dat past ook in de jaarplannen van toen. Dit heeft geleid tot een ambtelijke concept-rapportage aan die commissie.”

Walsweer:

“Die Commissie Constandse moest gaan rapporteren aan het ministerie van Financiën. Omdat elk departement voor die administratieve lastenverlichting van 25% aan het blok stond. Dus het traject daar voorafgaand wat hier departementaal, intern is gevoerd, is kijken: hoe kunnen we nou aan die 25% komen? En het project Preventie Dierziekten maakte daar onderdeel van uit.”

Mevrouw Van der Linden - Geertsema nam in januari 2004 het stokje over van de heer Walsweer:

“Ik kan me ook nog herinneren dat er elke keer weer tussenrapportages aan die Gemengde Commissies waren en dat we op een gegeven moment het signaal kregen dat het bedrijfsleven, de sector, als het ging om het veterinaire gedeelte vond dat wij te weinig nota hadden genomen van hun opmerkingen. Want zij waren het natuurlijk niet overal mee eens met de voorstellen die wij deden. En ik weet nog dat ik bij de beleidsdirecteur van de directie Diergezondheid aan de tafel heb gezeten met de kopstukken uit de sector, Koopstra en Gemer, om de onderdelen die we voornemens waren te schrappen door te praten en tot een soort overeenstemming te komen.

Op 31 juli 2003 volgt in opdracht van het ministerie van LNV het rapport van SIRA consulting.

“Het project ‘Preventie van dierziekten’ beoogt de wet- en regelgeving voor het wetgevingsdomein Veterinair te verbeteren door te komen tot minder en duidelijkere regels. Om dit te bereiken is het ministerie van LNV van plan de wet- en regelgeving op het niveau van opgelegde (informatie)verplichtingen integraal op verschillende aspecten te beoordelen.”

De RBD (Regeling bedrijfscontrole dierziekten 1993) is één van de voor het onderzoek geselecteerde regelingen. De beoordelingsaspecten zijn: (a) administratieve lasten; (b) uitvoeringslasten bedrijfsleven; (c) naleving; (d) draagvlak; (e) uitvoeringslasten LNV; (f) veterinair risico.³² In het algemeen wordt met betrekking tot de RBD geconcludeerd dat de naleving goed is, evenals het draagvlak. De uitvoeringslasten voor LNV variëren van laag tot midden. En de bijdrage aan de beperking van het veterinair risico is groot.³³

3.2.3 Taakopvatting van de Juridische Directie

Op de vraag of juristen ten principale de nut- en noodzaak discussie voeren zegt Ten Napel:

“Wij proberen zo veel mogelijk mee te denken met wat de beleidsdirectie wil. We zitten er wel vanaf het begin bij, maar dat is meer met een kritische blik kijken van kan dit wel, dan om te kijken van is dit wel noodzakelijk. Wij proberen natuurlijk altijd zo veel mogelijk onze standpunten helder te maken en overeind te houden, maar dat lukt niet altijd. Soms is er ook een standpunt van de Minister of de Tweede Kamer van dit moet er komen.”

Gijselaers, wetgevingsjurist die zich bezig houdt met de pbo-regelgeving (pbo is publiek-rechtelijke bedrijfsorganisatie), en Ten Napel merken in dat verband op:

“Er worden nooit echt evident gekke dingen voorgesteld. Dus we zitten als jurist niet vaak in het harnas, over het algemeen ligt het genuanceerd. Als iedereen het zo graag wil, de minister wil het, de DG (Directeur Generaal, red.) wil het, de beleidsdirectie wil het, dan moeten wij echt met juridische argumenten komen, dat iets geen doorgang kan vinden. (...)

Ja, zeker als er administratieve lasten kunnen worden bespaard en een voorstel draagvlak heeft bij de sector, dan moet je van goede huize komen als JZ (Juridische Zaken, red.) om daar paal en perk aan te stellen.”

Belanghebbendenorganisaties hebben veel invloed op de regelgeving volgens Ten Napel. Er is vaak informeel contact met het bedrijfsleven, dit loopt vooral via de beleidsafdeling. Ook Ten Napel is soms aanwezig bij deze overleggen:

“(…) soms op verzoek, soms uit eigen beweging. Dan wil ik de vertegenwoordigers gewoon eens ontmoeten. Want wie de belanghebbenden zijn, dat is vanuit onze positie heel moeilijk te zien. Dat is ook nu meer de insteek: laat je zien als JZ-er, verdiep je in het veld en de mensen, zorg dat je op de hoogte bent van de geadresseerden van de regelgeving. Maar er is niet altijd even veel tijd om aan alle gesprekken deel te nemen. Het is leuk om overal bij betrokken te zijn, maar

³² SIRA Consulting, 2003

³³ SIRA Consulting, bijlage 2003

je moet daar toch keuzes in maken. Het komt niet altijd uit, maar het kan wel heel nuttig zijn voor het maken van regelgeving.”

Over haar rol bij die overleggen zegt Ten Napel:

“In eerste instantie zit je daar echt als jurist en houd je de juridische aspecten in de gaten. Maar ik vind het op zich wel een lastige rol, want we zijn een beleidsdirectie en moeten ons ook vanuit die rol met nut en noodzaak van regelgeving bezighouden, waardoor je je meestal ook met beleid moet bemoeien.”

Volgens Heukers is er een verschil tussen de taakopvatting van de beleidsmedewerkers ten opzichte van de juridische medewerkers:

“En dan zie je heel goed hoe onze rol is ten opzichte van dat andere beleid. We zijn niet voor niets als beleidsdirectie neergezet en onze beleidsrol is vanuit de instrumentatie en ook vanuit die gegevens van het kabinetsbeleid. Ik instrueer ook hier de mensen: laat niet de problemen op de werkvloer wegzakken. Maar politiseer het, we gaan ervoor, al kost het nog zoveel moeite!”

De rollen vullen elkaar aan:

“Dat neemt niet weg dat beleidsdirecties toch iets dichterbij het bedrijfsleven zitten en soms dus gaan schuiven. Dus dat geschuif proberen wij dan tegen te gaan.”

Gijselaers:

“De beleidsmedewerkers staan er kritisch tegenover, maar als je niet op de inhoud kan zitten dan ben je ook geen goede jurist. Als er beleidsmatige knopen moeten worden doorgehakt dan kan je niet meer doen dan je advies geven als jurist, uiteindelijk is de beslissing aan hen.”

Walsweer gaat specifiek in op het afschaffen van de regeling:

“In het voortraject hebben wij af en toe wel wat gevechten geleverd. Ik weet nog inderdaad dat ik er heel zwaar inzate, juist omdat ik de veterinaire regelgeving ook heb zien groeien. Ik heb er bijna zes of zeven jaren op gezeten. Ik zag het heel langzaam uitdijen, het begon met de dioxinecrisis, de varkenspest, de mond- en klauwzeer en de vogelpest. Je zag de regelgeving steeds massaler worden. De crisisregelgeving bleef ook in vredetijd gewoon bestaan, terwijl dat op veel onderdelen helemaal niet noodzakelijk was. Er kon ook best veel aan de eigen verantwoordelijkheid van de sector worden overgelaten; die sector was toch uiteindelijk de enige echte belanghebbende bij het voorkómen van dierziekten. Dat was echt onze JZ-filosofie. We hadden dus naast de invalshoek van beperking van administratieve lasten ook vanuit de invalshoek van deregulering een eigen drive om de veterinaire regelgeving terug te drukken, snoeien in die regelgeving. Dit was een slachtoffer wat ik ook echt op het oog had (wijzend op RBD, red.). Dat kan weg, want daar zit een hele grote winst. Wij waren erop gebrand die post eens even te elimineren, want dat scoorde hoog. Elke veertien dagen moesten die boeren allemaal formulieren invullen, kwamen die dierenartsen op die bedrijven. Het was gewoon een hele vervelende regelgeving uit het oogpunt van administratieve lasten. Laten we nou eens een keer de rug recht houden. Dat is dus een vrij scherp standpunt. Dat is het standpunt ook in dit dossier. Ja, de sector en ook wel wetende dat de sector misschien wel een zeker belang heeft, maar laten ze dat zelf maar even bekijken. Misschien via private afspraken, we zetten het in elk geval flink onder druk vanuit het Rijk. Wij schrappen de regeling en laten zij maar vervolgens nadenken of ze het oppakken en hoe ze dat doen.”

Van der Linden-Geertsema:

“Maar als directie zijn wij dus veel eerder en heel intensief juist bij deze regeling en bij de totstandkoming van de beslissing om deze te gaan schrappen, betrokken geweest in het voortraject.”

Op de vraag of het politieke tij van invloed is, antwoorden Walsweer en Van der Linden-Geertsema volmondig ja. Er wordt op dit moment heel anders naar regelgeving en de eisen daarvoor gekeken dan vijf jaar geleden. Walsweer:

“Je hebt nu echt de wind mee. Op de golf heb je alles mee, dus daar moet je nu even gebruik van maken.”

3.2.4 De reactie van het bedrijfsleven op het afschaffen van de regeling

Binnen het Project preventie dierziekten werden een aantal beleidsvoorstellen geformuleerd. Op 23 december 2003 werden deze beleidsvoorstellen door middel van een brief van de directeur Voedings- en veterinaire aangelegenheden (VVA) voorgelegd aan belanghebbende organisaties. Het bedrijfsleven werd gevraagd voor 27 januari 2004 te reageren. Ook ten aanzien van de RBD werd een beleidsvoorstel gedaan, dit betrof het volgende:

“De verplichting tot serologisch onderzoek op blaasjesziekte komt te vervallen. Indien lidstaten vanuit handelsoptiek toch aanvullende eisen stellen met betrekking tot niet bestrijdingsplichtige ziekten dan behoort dit tot de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven om daaraan invulling te geven”.

Dit beleidsvoorstel paste ook in het kabinetsbeleid, waarin gezegd wordt dat er meer verantwoordelijkheid moet komen voor de burger en het bedrijfsleven. De minister had in dat verband opgemerkt: “Ik houd geen beesten. Jullie houden beesten.”

De betrokken beleidsmedewerkers van de directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid vertellen dat dierziektebeslissingen vroeger in een klein verband en in samenspraak met de veehouders en de dierenartsen konden worden genomen:

“Vroeger was alles strak geregisseerd. Alles was gericht op consensus.”

Tegenwoordig is dat niet langer mogelijk, vanwege de bemoeienis van de politiek en de aandacht van de massamedia. Bovendien is er sprake van een grotere productie, daarmee zijn de financiële consequenties ook groter. Het karakter van het overleg met het bedrijfsleven is daardoor veranderd. De belangen zijn nu veel diverser. Dus de overheid moet nu soms duidelijker keuzes maken, al is dat vaak moeilijk omdat de politieke lobby sterk is.

Het bedrijfsleven reageerde middels brieven op de gepresenteerde beleidsvoorstellen. De Land- en Tuinbouw Organisatie stond op het standpunt dat de verplichting tot serologisch onderzoek naar de blaasjesziekte gehandhaafd moest blijven. Maar men pleitte wel voor een vrijstelling voor bedrijven die niet exporteren.³⁴

Ook het PVE werd gevraagd te reageren op het gedane beleidsvoorstel. Klaver zegt hierover:

³⁴ Conclusies preventiebeleid dierziekten, intern stuk

“Wij zijn in geen van de overlegsituaties die over die wijzigingen in het pakket aan preventieve maatregelen aan de orde zijn geweest razend enthousiast geweest. Dit is nou een stukje regelgeving dat gedragen werd door de sector, op zich had je daar weinig gemopper over, de sector vond het ook een stukje nuttige regelgeving. Naast allerlei regelgeving die ze niet nuttig vinden. Ze gaven aan eens heel kritisch te kunnen kijken naar de omvang van die monitoring die we nu uitvoeren, of dat niet een tandje minder kan, zo ook de financiële last die uit de regelgeving voortvloeit. Dat staat ook wel mooi. Alle departementen moeten ook maar scoren, dus daar willen we best in meedenken. Maar het ministerie ging nog verder en heeft vervolgens de regelgeving afgeschaft. Niet tot enthousiasme van de sector. We hebben vervolgens wel besloten dat wij toch die monitoring in stand willen houden. Gelet op de bescherming van de exportbelangen.”

De PVE pleit voor handhaving van de regeling. Zo ook andere organisaties. Onder verwijzing naar het standpunt van het PVE, menen ook de Nederlandse Vakbond Varkenshouders en de Nederlandse Bond van Handelaren in Vee dat het onderzoek naar de blaasjesziekte niet moest worden afgeschaft.

Klaver zegt over het standpunt van de Nederlandse Vakbond van Varkenshouders en de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland:

“Die waren in principe voorstander van handhaving van deze regeling, dus tegen afschaffen. Wat is er nou mooier dan dat een overheid regelgeving heeft die gedragen wordt. Wij waren voor handhaving van die regelgeving. En we hebben in overleggen of als we een schriftelijk pakket ontvingen daarop gereageerd en aangegeven dat wij dat geen goed voorstel vonden.”

Gevraagd naar hoe het PVE in een dergelijk geval de belangen van de hele varkenssector behartigt, zegt Klaver daarover:

“We hebben heel regelmatig overleg met de vertegenwoordigers uit de verschillende schakels uit zo'n productiekolom. Dus vertegenwoordigers van varkenshouders, vertegenwoordigers van slachterijen, dat geldt ook voor de handel, voor transporteurs.

Maar soms ook direct met transporteurs, slachterijen, of boeren. Je hebt dus geformaliseerde overlegstructuren, dat is altijd met vertegenwoordigers van, en daarnaast heb je ook je eigen netwerk: je spreekt wel eens iemand, je belt wel eens iemand. Op basis daarvan weet je redelijk goed, wat de belangen zijn in zo'n productiekolom.

Dus dan is het voor ons zaak om in overleg te komen tot een eensluidend standpunt, want het is toch altijd zo dat als je naar een overheid gaat, dat het wat meer effect heeft als je met een breed gedragen standpunt komt, dan wanneer je allerlei alternatieven voorlegt, dat schiet niet op.”

Klaver geeft aan dat er gezocht wordt naar de grootste gemene deler. Een zwaarwegend belang is de continuïteit:

“Ik denk dat dat bij ons altijd zwaar speelt: wat is voor de continuïteit van bedrijven van belang. En dan kan het best eens zo zijn dat wat voor vandaag heel hinderlijk is, dat dat voor morgen en overmorgen voor de continuïteit heel wenselijk is.(...)”

Als het gaat om het belang van de sector dan zijn bedrijven die op forse schaal produceren, goedkoper produceren en een lagere kostprijs hebben, op termijn meer overlevingskansen hebben. Dus wat dat betreft heb je gelijk als het gaat om beleid: dat je dan mogelijk de belangen van die bedrijven met een grotere schaal, wat zwaarder laat doortikken.”

Volgens Klaver gaan de gesprekspartners bij de overheid nauwelijks na of het PVE ook echt spreekt namens de sector. Dat is ook niet nodig volgens Klaver:

“Daar zorgen onze bestuurlijke achterbannen wel voor. Als hen ter ore komt dat we namens een hele kalverkolom of een hele varkenskolom hebben gesproken en we hebben die en die uitspraak gedaan en we hebben het niet bij hun gecheckt, dan krijgen wij ruzie met het bestuur.”

Gevraagd naar de positie van een individuele varkenshouder zegt hij het volgende:

“Die heeft weinig directe invloed op het beleid. Het staat elke burger in Nederland vrij om, als er wetgeving ontwikkeld wordt, daarop te reageren. Er zijn ook wel eens individuele veehouders die dan wel eens reageren, maar dat heeft meestal weinig effect. Dan zijn er toch meer beïnvloedingsmogelijkheden voor iemand die wat dichterbij het vuur zit, maar ook die het in wat bredere contexten kan plaatsen. Je hoeft ook het ministerie niet lastig te vallen met dingen waarvan je toch al weet dat het onmogelijk is, of haaks staat op algemeen kabinetsbeleid, of EU-regelgeving. Die fases kunnen we allemaal overslaan.”

Klaver schetst de rol van het PVE als ‘de toets aan de praktijk’ bij voorgenomen regelgeving van het ministerie van LNV. Hij zegt daarover:

“Ik noem dat een stukje toets aan de praktijk. Dat doen boerenorganisaties, maar dat zullen wij ook zeer zeker inbrengen bij het ministerie.”

Klaver meent dat het PVE ook een rol speelt bij een stukje informatievoorziening aan het bedrijfsleven:

“Op studieavonden van boeren houden wij ook regelmatig een inleiding. Dat is dan ook weer onze rol, dat je daar dan toch maar eens uitlegt dat we heel veel voordeel hebben bij de EU: jullie kunnen heel veel exporteren varkenshouders, maar zij mogen ook exporteren naar ons. Het is ook een stukje kennis van de mogelijkheden en onmogelijkheden, van wat kan je met het instrument wetgeving, maar dat geldt ook voor het instrument subsidie, dat leg je ook weer uit aan de sector.”

Begin 2004 worden mede naar aanleiding van de input van het bedrijfsleven een aantal conclusies getrokken uit het Project preventiebeleid dierziekten. Ondanks bovengenoemde bezwaren van de sector bleef het beleidsvoorstel voor de RBD-regeling ongewijzigd. De conclusie luidde dat “met betrekking tot de RBD blijft gelden dat de verplichting tot serologisch onderzoek op blaasjesziekte komt te vervallen.”³⁵

Op 26 april 2004 werd door VVA (beleidsdirectie voedings- en veterinaire aangelegenheden) een notitie gestuurd aan Klaver met daarin opgenomen het ‘implementatieplan preventie dierziekten en vermindering administratieve lasten’. In deze notitie wordt over het serologisch onderzoek naar blaasjesziekte gezegd dat de verantwoordelijkheid daarvoor bij het bedrijfsleven gelegd zal worden. Ook wordt aangegeven wat de noodzakelijke acties zijn en welk tijdpad daarbij hoort. Voor de RBD-regeling geldt het volgende:

- juni 2004: overleg VVA met betrokken partijen (LTO, PVE, NVV) over het laten vervallen van het onderzoek naar blaasjesziekte.
- september 2004: PVE stelt autonome regelgeving op voor de benodigde onderzoeken naar blaasjesziekte bij varkens, ten behoeve van de export naar Italië.

³⁵ Conclusies preventiebeleid dierziekten, intern stuk

- oktober 2004: Juridische Zaken bereidt de afschaffing van de verplichting tot serologisch onderzoek op blaasjesziekte voor.
- december 2004: communicatie naar sector en handhavende/toezichthoudende instanties toe over aanstaande wijzigingen.
- 1 januari 2005: RBD regeling is gewijzigd en autonome PVE regelgeving treedt in werking.

Op 7 juli 2004 wordt een bijeenkomst georganiseerd over de implementatie van het preventiebeleid in de varkenshouderij, zoals dat verwoord was in de pakketbrief van 8 april 2004 aan de Tweede Kamer. Aanwezig waren beleidsmedewerkers van de directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid (VD) en vertegenwoordigers van LTO (Land- en Tuinbouworganisatie), NVV (Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders), NBHV de Nederlandse Bond van Handelaren in Vee), PVE (Productschappen Vee, Vlees en Eieren) en de Bond van Waaghouders. Uitgangspunt voor de vergadering was een memo van een beleidsmedewerker van de directie VD. In dit document wordt een tijdpad gehanteerd wat te vergelijken is met dat in het implementatieplan d.d. 26 april 2004.

3.2.5 De regeling wordt afgeschaft door LNV

Ten Napel geeft aan dat ze op verzoek van haar teamleider in mei 2004 met het project preventie dierziekten aan de slag ging. Dit was nadat de afstemming met het bedrijfsleven had plaatsgevonden en de minister van LNV de voornemens tot intrekking van regelgeving aan de Tweede Kamer gemotiveerd had bekendgemaakt (Pakketbrief van april 2004). Aan beleidsvorming omtrent de intrekking van de regeling hoefde toen dus in feite niet meer te worden gedaan.

“Ik werd wat dat betreft in het laatste stadium van de beleidscyclus betrokken, toen alle besluitvorming al was geweest. Dit is voor mij afwijkend van de meeste andere trajecten omdat ik niet betrokken ben geweest bij het beleidsmatige voortraject. Daar zijn mijn directeur, mijn voorganger en de teamleiders bij betrokken geweest. Daarna heb ik een opzet gemaakt, zo van dit zijn de acties. De één op wat langere termijn, de andere op wat kortere termijn. Vervolgens hebben we besloten er zitten een aantal punten in die we gewoon op vrij korte termijn kunnen uitvoeren. Dus die hebben we eruit gelicht en die hebben we ook als eerste doorgevoerd en dat waren de administratieve lasten. Dus laten we niet aanhaken bij alle langdurige trajecten, maar laten we dat als eerste doen dan hebben we alvast een stap gezet. Dus een aantal projecten vloeiden daar dus uit voort en ik heb deze – het schrappen van een aantal administratieve lasten – voorrang gegeven. Omdat we die op korte termijn konden afronden.”

Ten Napel geeft aan dat dit mede op verzoek van de beleidsdirectie was:

“Ja, dat was wel de wens van de beleidsdirectie ook van laten we daar voorrang aan geven en niet alles in één keer willen doen in een langdurig traject.”

Vervolgens begint het traject van het schrijven van de regeling. Ten Napel vertelt hierover:

“Ik had eerst een gesprek met de VD (directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid, red.). Ik zie die acties, ik pik die drie eruit, zijn jullie daarmee akkoord? En de beleidsdirectie zei van dat lijkt me prima om dat zo op te pakken. Toen heb ik het concept geschreven, dat stuur je dan rond naar je counterparts, dus in dit geval de beleidsdirectie VD, de uitvoeringsinstelling de VWA/RVV (Voedsel- en Waren Autoriteit, onderdeel Rijksdienst voor Vee en Vlees, red.) en de AID

(Algemene Inspectiedienst, red.). En die waren het op zich wel eens met het schrappen van deze verplichtingen, die overeenstemming was er al. In die zin hadden ze niet inhoudelijk commentaar, van zou je dat nu wel schrappen of niet, maar het was meer technisch. Dus in die zin was het traject voor mij een wat eenvoudiger traject. Omdat je die discussie niet hoeft te voeren.”

Op 15 oktober 2004 wordt dan het besluit genomen tot Wijziging diverse regelingen inzake preventieve diergezondheid (Stcrt. 2004, 206). De datum van inwerkingtreding werd vastgesteld op 1 november 2004. Eén van de gewijzigde regelingen is de RBD; in de Toelichting wordt aangegeven waarom:

“Dit onderzoek is destijds met het oog op de export van varkens voorgeschreven. Thans heeft de exportsystematiek zich dusdanig ontwikkeld dat tracering van varkens eenvoudiger is geworden. Hiertoe is onder meer in de Regeling betreffende het bijeenbrengen van dieren 2000 opgenomen dat op een varkensverzamelcentrum per blokperiode van maximaal 50 herkomstbedrijven varkens aangevoerd mogen worden en dat per vervoerseenheid varkens van maximaal 30 herkomstbedrijven vervoerd mogen worden. Gelet hierop is besloten om de verplichting tot serologisch onderzoek op de blaasjesziekte af te schaffen. Indien lidstaten vanuit handelspolitiek toch aanvullende nationale eisen stellen dan behoort dit tot de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven om daaraan invulling te geven.”

Ten Napel merkt over de Nota van Toelichting het volgende op:

“We willen niet al te lange toelichtingen en kennelijk vonden ze het hier niet nodig om heel uitgebreid in te gaan op hoe dat proces is geweest. Meestal doen we dat soort dingen wel heel kort, van de sector is akkoord, tenzij ze grote bezwaren hebben. Dan lichten we ze wel toe, en onze reactie erop, dat gebeurt ook nog al eens.(...) Wel is verwezen naar de Pakketbrief aan de Tweede Kamer waaruit het proces van totstandkoming blijkt. Dit ook nog eens herhalen in een toelichting bij een regeling vonden wij dus niet nodig. Ik heb in dit geval alleen maar gekeken van waarom schaffen we het af. Ik heb er verder niet bij stilgestaan, zo van er zijn bezwaren vanuit het bedrijfsleven. Ik heb gemotiveerd waarom het kon worden afgeschaft, waarom het niet meer zo noodzakelijk was. Nee, er staat mij niet meer bij waarom we niets hebben opgenomen over de bezwaren van het bedrijfsleven. Nee, ik heb het er niet in opgenomen en die vraag is verder ook niet opgekomen van meld er nog iets over. Dus dat is eigenlijk geen punt van discussie geweest.”

Van der Linden-Geertsema, destijds teamleider:

“Het was een ministeriële regeling en daar hoort ook een vrij simpele toelichting bij en daar word ik ook weer op gecontroleerd: dat ik geen regelingen met ellenlange toelichtingen door laat gaan. En daarnaast vond ik dat op zich niet nodig omdat de toelichting op het hele gebeuren, het grotere geheel waar deze regeling natuurlijk maar een onderdeelje van uitmaakte, al in zoveel andere gremia aan de orde is geweest. Ik bedoel: hoeveel is er wel niet over de administratieve lastendruk aan de Kamer gemeld?

En je maakt een afweging: wat is er nu al allemaal over dit hele gebeuren in andere kaders geschreven en is het nou dienstig om dat nu in deze toelichting nog een keer te herhalen? Nou, mijn oordeel is geweest: nee!”

3.2.6 De regeling weer vastgesteld door het PVE

Tijdens de consultatieronde over de voorgenomen beleidsvoorstellen had het PVE van het begin af aan aangegeven dat als LNV het onderzoek naar de blaasjesziekte zou afschaffen het PVE deze middels een autonome verordening weer zou invoeren.

Klaver geeft aan:

“Het is altijd wijs als overheden luisteren naar betrokken bedrijven of die regelgeving waar de werkingssfeer zich toe uitstrekt. Maar als de overheid daar niet naar wil luisteren, dan kunnen we niet afdwingen dat die regelgeving moet blijven. In zo'n positie zit de sector niet, of zitten burgers en ondernemingen niet in Nederland. Dus je kan dat commentaar wel geven, maar als de overheid dat toch afschaft dan kunnen we dat betreuren en dan kunnen we in zak en as blijven zitten, maar dan hebben we zelf gelukkig de mogelijkheid om op basis van de PBO-instrumenten zelf een stukje autonome regelgeving op te zetten. Bekijk het maar: jullie schaffen het af en wij introduceren hem direct weer.”

Op de vraag of de mogelijkheid voor het zelfde onderwerp een autonome verordening vast te stellen van invloed is geweest op de inzet van het PVE om tegen de voorstellen van LNV in te gaan zegt Klaver:

“Er gaat straks weer wat aankomen. Ik werd door de betrokken medewerker van LNV gebeld voor een afspraak, die willen weer een stuk regelgeving afschaffen. Terwijl ik zeker weet dat deze sector dat onzin vindt. Wel een stuk regelgeving met een forse lastendruk wat betreft de bedrijfsvoering, maar hij is geaccepteerd. Hij is met veel weerstand geïntroduceerd, maar het ministerie heeft daar forse handhavingsinspanning ingezet in het begin en nu vindt iedereen dat hartstikke nuttige regelgeving. Het ministerie gaat ook weer komen met het voorstel hem af te schaffen. Daar zullen wij dit geval wat harder in gaan zetten, want ik vind dit lastige regelgeving om over te nemen.”

Op 20 oktober 2003 wordt door het PVE het besluit genomen voor Verordening bestrijding vesiculaire varkensziekte (PVV) 2004. De bedoeling was dat dit besluit op 1 februari 2005 in werking zou treden.

In de toelichting bij de verordening wordt aangegeven waarom het PVE het monitoringsysteem nu zelf verplicht stelt:

“Het bedrijfsleven hecht grote waarde aan de bestrijding van vesiculaire varkensziekte (SVD) zoals deze de afgelopen 10 jaren in regelgeving vanwege de Minister van Landbouw Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) vorm heeft gekregen. Het op basis van deze regelgeving uitgevoerde onderzoek maakt het mogelijk om aan te tonen dat Nederland vrij is van SVD. Exporteurs van varkens kunnen op die grond eventuele claims op grond van positieve SVD-bevindingen in het buitenland weerleggen.

Na ruim 10 jaren van intensief monitoren op SVD heeft de Minister van LNV aangegeven om de verplichting op het monitoren op SVD te willen beëindigen. Dit besluit is ingegeven door de overweging dat het monitoren op SVD geen EU-verplichting is. De Minister van LNV is van mening dat de sector, indien zij deze verplichting wel wenselijk vindt, zulks in autonome regelgeving dient te voorzien.

De varkenssector wenst de monitoring op SVD voort te zetten, teneinde op de buitenlandse markten aantoonbaar te kunnen houden dat Nederland vrij is van SVD. Na een jarenlange intensieve monitoring waarbij geen positieve varkens zijn gevonden, heeft de varkenssector

gekozen over te gaan tot een minder intensieve bemonstering. Met deze hernieuwde aanpak behoudt Nederland een landelijke monitoring op SVD en dus een bewaking op deze aangifteplichtige varkensziekte.

Omdat de bestaande SVD regeling komt te vervallen en gelet op de aard van de materie maakt het productschap gebruik van de op grond van artikel 93, tweede lid, van de Wet op de bedrijfsorganisatie toebedeelde bevoegdheid om onderhavige verordening vast te stellen.”

Klaver geeft aan hoe hij aankijkt tegen de afschaffing van het monitoringssysteem door het ministerie van LNV en het opnieuw vaststellen van die verplichting door middel van de PVE-verordening:

“We vonden het een beetje onzinnig. Laten we zeggen het ministerie scoort het hoogst op de lijst van minder administratieve lasten, lagere regeldruk, maar voor de praktijk verandert er weinig. (...)

Bij het hele pakket wijzigingen van preventieve maatregelen heb ik het gevoel gehad dat doel één is vermindering van administratieve lasten, twee is vermindering regeldruk en doel drie is preventie. Ik denk dat dat de verkeerde volgorde is. Eerst moet je kijken wat je vanuit preventief oogpunt nodig hebt en dan kijken hoe je dat tegen zo laag mogelijke administratieve financiële lasten kunt realiseren. Maar ik had telkens het gevoel dat een andere doelstelling belangrijker was. (...)

Dat heel naarstig gezocht wordt naar vermindering van de regelgevingdruk of lastendruk spreekt ons in zijn algemeenheid zeer aan. Ook wordt het zeer gewaardeerd als de overheid zegt: we willen geen “plussen” meer bovenop de Europese regelgeving. Want die zijn er nog genoeg en dat leidt ook tot een forse regelgevingdruk in de veehouderijsector. Op zich moet je daar aardig content mee zijn. Maar als er op een enkel onderdeel een verkeerde keuze is gemaakt, is dat betreurenswaardig. In dit geval konden we dat gelukkig zelf repareren.”

Ten aanzien van de politieke druk om regels af te schaffen zegt Klaver:

“Maar ook hier geldt het ultieme doel moet niet zijn regels afschaffen. En als dat beleidsdoel nummer één is, dan zitten we een beetje in een rare wereld. De meeste regels zijn niet helemaal om niets gemaakt.”

Op de vraag of hij het zou onderschrijven als de minister tegen de Kamer zegt: ik heb de vijftig procent niet gehaald, we hebben alles bekeken maar eigenlijk ben ik wel blij met de reductie die ik heb gehaald want achter iedere regel zit een legitiem doel, antwoord Klaver:

“Ja. Daar zal de minister niet zozeer door de sector op worden aangesproken. Dat is meer een politieke doelstelling, dan zullen met name de fracties over hem heen vallen en niet zozeer het betrokken bedrijfsleven.”

3.2.7 Reactie LNV op autonome verordening

Ten Napel:

“Ik werd op een gegeven moment gebeld door het Productschap, die zei: maar wij willen het gewoon handhaven en we vragen jullie om nog even te wachten met intrekken want dan kunnen wij met onze verordening daar gelijk op aansluiten. (...) Ik heb gezegd wat moet ik doen? Gaan we wachten of niet? Ook in overleg met de betrokken beleidsmedewerkers. En toen is er besloten: we gaan gewoon door.”

Op de vraag wat Ten Napel vond van het voornemen om het opnieuw instellen van de monitoringverplichting door de PVE antwoordt ze:

“Ik vond het een beetje raar. Wij schaffen het af, terwijl het bedrijfsleven de verplichting weer instelt.”

Hierover zegt Van der Linden-Geertsema:

“Wat we kunnen doen is van tevoren, in ieder geval gelet op de ervaring die we natuurlijk met het stukje Rijksregelgeving op hetzelfde onderwerp hebben gehad, proberen om met hen daarover van gedachten te wisselen en te zeggen: nou prima, als jullie dit als jullie verantwoordelijkheid zien dan moeten wij daar ons op een gegeven moment bij neerleggen maar let wel, kijk wel daar en daar en daar naar en dit zijn onze ervaringen. En zorg in ieder geval dat je niet in dezelfde valkuilen trapt als wij. Dus houd oog voor die administratieve lasten want het zou natuurlijk nog wel wat kunnen betekenen ook in het nalevinggedrag natuurlijk van de sector. Aan de andere kant zou het ook kunnen zijn dat als die door de sector helemaal breed wordt gedragen dat ze daar helemaal geen problemen mee hebben. Alleen wij hebben het in het kader van het kabinetsbeleid niet meer als onze taak gezien.”

Ten Napel wijst erop dat de reden voor de instandhouding van de monitoringverplichting – de handelsconflicten met Italië – vervallen is. Ze merkt daarom op:

“Ik vind het opmerkelijk dat daar niet een harder punt van is gemaakt. Dat zal wel te maken hebben met het feit dat op dat moment nog niet duidelijk was wat we met dergelijke zaken moesten doen.”

Bij brief van 1 november 2004 vraagt de voorzitter van het PVE, de heer Ramekers, aan de minister, om de RBD-regeling langer van kracht te laten zijn om te voorkomen dat er een vacuüm ontstaat tussen de RBD-regelgeving en PVV-regelgeving.

“De varkenssector betreurt het dat zij via een persbericht heeft moeten vernemen dat uw ministerie per 1 november a.s. de SVD-monitoring, in het kader van de RBD-regeling, beëindigt. Wij hadden met uw medewerkers afgestemd dat het tijdstip waarop die monitoring op basis van LNV-regelgeving zou worden beëindigd gelijk zou vallen met de datum waarop de PVV-verordening bestrijding vesiculaire varkensziekte SVD zou ingaan. [...] Gaarne vraag ik u dan ook te bezien of de RBD-regeling op dit punt enkele maanden langer van kracht te laten zijn om zodoende een gat in de monitoringverplichting SVD te voorkomen.”

Bij brief van 1 december 2004 beantwoordt Directeur-Generaal Bergkamp van het ministerie van LNV de brief van het PVE d.d. 1 november 2004 als volgt:

“Uw initiatieven om dit onderzoek, zij het in sterk afgeslankte vorm, weer verplicht te stellen in een autonome verordening van uw Productschappen, zijn mij bekend. Op de door u gevraagde medewerking aan een overgangperiode tot 1 januari 2005 kan ik niet ingaan, aangezien ik buiten deze initiatieven sta.”

Op de vraag wat Klaver van deze reactie vindt zegt hij:

“Als wij domme regelgeving hadden gemaakt, dan had de minister dat nooit goedgekeurd. Al onze autonome regelgeving moet nog goedgekeurd worden door de SER en de minister van

Landbouw. Dus inhoudelijk werd dit stuk regelgeving ondersteund. Inhoudelijk was het goedgekeurd. Wij mogen geen onzinnige regelgeving opleggen aan de sector. (...) Misschien had het ministerie wel voor ogen, laten we het maar afschaffen, ze pakken het toch zelf wel op. Wat dat betreft hoef je ook niet echt kiekeboe te spelen.”

Dat het ministerie toch niet helemaal wist wat men met de situatie aan moest, kan worden opgemaakt uit een brief die op 13 december 2004 is verstuurd met als onderwerp de autonome invulling door de productschappen. Enerzijds wordt aangegeven dat het niet de bedoeling is dat door LNV afgestoten taken autonoom worden overgenomen door de productschappen:

“In het overleg tussen de productschapvoorzitters en de LNV Bestuursraad van 6 mei 2003 is reeds gesproken over voornoemde ontwikkelingen en is er ook gezamenlijk gesteld dat in het licht van de administratieve lastenverlichting geldt dat door LNV afgestoten taken niet autonoom door de PBO worden overgenomen.”

Anderzijds staat in diezelfde brief over de autonome invulling van de productschappen het volgende:

“Op terreinen waar LNV afziet van regulering dan wel regulering heeft ingetrokken, is niettemin denkbaar dat, met inachtneming van de bestaande juridische kaders en de hierboven beschreven kritische toets, ruimte en behoefte kan ontstaan voor de PBO om autonoom op te treden.

In voorkomend geval is het gewenst om over een dergelijk voornemen contact op te nemen met de directie Juridische Zaken van LNV. Vervolgens kan in samenspraak met het betrokken bedrijfslichaam worden bezien of en in welke mate autonoom optreden door de PBO kan bijdragen tot verwezenlijking van de doelstelling van de Wet op de bedrijfsorganisatie zonder evenwel in strijd te komen met LNV- respectievelijk kabinetsbeleid.”

Gijselaers, de jurist die betrokken was bij het opstellen van bovengenoemde brief aan de productschappen geeft aan wat de aanleiding daarvoor was:

“Uit de wet vloeit namelijk voort dat verordeningen van productschappen niet in strijd mogen zijn met recht en algemeen belang en dus bijvoorbeeld niet met algemeen erkend overheidsbeleid. Autonome verordeningen, waar het in casu om gaat behoeven echter niet door ons te worden goedgekeurd, dus die zien we in principe niet en daarover hebben we ook niet veel over te zeggen.”

Gijselaers geeft aan dat de voorzitters van de productschappen niet gereageerd hebben op de op 13 december 2004 verstuurde brief. Ook het PVE nam in het kader van de herinvoering van de monitoring-verplichting middels de autonome verordening geen contact op met LNV. Zowel de regeling als de autonome verordening van het productschap zijn in werking getreden.

3.3 Een terugblik

3.3.1 Articuleren van belangen

De volgende organisaties zijn in deze casus genoemd:

- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE)
- Land- en Tuinbouwvereniging (LTO)
- Nederlandse vakbond voor varkenshouders (NVV)
- Nederlandse bond van handelaren in vee (NBHV)
- Bond van Waaghouders

Het ministerie heeft het primaat als het gaat om het articuleren van het publiek belang. In deze casus wordt dat in het project preventie dierziekten vormgegeven als “een beleid met voldoende preventieve werking, minder administratieve lasten, minder uitvoeringslasten, minder regels, een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en bedrijfsleven, meer draagvlak en daarmee een betere naleving.” Uit de interviews kan worden opgemaakt dat de beleidsmedewerkers meer affiniteit met de materiële belangen van de sector lijken te hebben dan de juristen. Dit zou te maken kunnen hebben met het feit dat de beleidsmedewerkers een meer directe relatie hebben met de sector en dat ze de door de sector ingebrachte belangen vanuit een andere referentiekader beoordelen. Het gevolg is dat ter bepaling van het publieke belang ook discussie plaatsvindt tussen de beleidsmedewerkers en de juristen.

Het belang van de doelgroep kan worden samengevat als schadebeperking en het openhouden van exportmogelijkheden. De vertegenwoordiger van PVE, Klaver, geeft aan dat voor hem een belangrijke invalshoek vormt de continuïteit van het bedrijfsleven. Tevens geeft hij aan dat niet altijd alle belangen kunnen worden gediend en dat hij derhalve genoodzaakt is in te zoomen op de belangen van de grotere bedrijven.

Het contact tussen de belangengroepen en medewerkers van het ministerie vindt op verschillende momenten plaats. Zo schrijven LTO, NVV en NBHV brieven naar het ministerie waarin ze duidelijk maken voor handhaving van de regeling te zijn. Er vindt overleg plaats tussen de beleidsdirectie voedings- en veterinaire aangelegenheden en LTO, PVE en NVV. Er wordt een bijeenkomst georganiseerd met de directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid, LTO, NVV, NBHV, PVE en de Bond van Waaghouders. Bij al die gelegenheden maken de belangenbehartigers duidelijk dat zij tegen intrekking van de regeling zijn. Als het ministerie toch besluit om de intrekking door te zetten, schrijft PVE een brief met het verzoek dit op een later tijdstip te doen zodat ze voldoende tijd hebben om de autonome verordening die ze voornemens zijn vast te stellen naadloos aansluit op intrekking van de regeling.

De vertegenwoordiger van PVE, Klaver, merkt op dat nauwelijks wordt nagegaan door het ministerie in hoeverre belangenbehartigers spreken namens een sector. Volgens hem is dat ook niet nodig omdat de achterban dat wel controleert.

We hebben de volgende observaties:

- De vertegenwoordiger van de sector heeft een informatie-voorsprong en een goed netwerk waardoor hij relatief veel vrijheid heeft bij het definiëren van het belang van de sector. Bedrijfscontinuïteit wordt gezien als een groot belang.
- De vertegenwoordiger ziet het mede als zijn taak om zijn achterban te informeren over voorgenomen beleid. Gezien zijn informatie-voorsprong en het feit dat hij voor veel ondernemers de enige “levende” schakel vormt met Den Haag heeft hij relatief ook veel vrijheid ten aanzien van de wijze waarop hij zijn achterban informeert.
- De vertegenwoordiger van de sector lijkt zich met name te richten op de belangen van de grote spelers. De vertegenwoordiger van de sector geeft aan dat het mogelijk is dat hij “de belangen van die bedrijven met een grotere schaal wat zwaarder laat doortikken.”

- De belangen van de individuele ondernemers en van aankomende ondernemers blijven onderbelicht. De vertegenwoordiger van de sector vertelt dat het voor deze groepen moeilijk is om invloed uit te oefenen. Dat is meer weggelegd voor diegenen die het dichtst bij het vuur zitten en een groter perspectief hebben.

3.3.2 Relatie sectorbelang – publiek belang

Tijdens het proces van regelgeving vindt een belangenafweging plaats tussen publieke belangen en belangen van de sector. De mate waarin de belangen van de sector worden gediend hangt af van de mate waarin de wijze waarop ze zijn afgewogen het aura heeft van publiek belang. De inbreng van de sector tijdens het wetgevingsproces is hierop gericht. Bepalend tijdens deze overleggen is het belang dat beleidsmedewerkers en de vertegenwoordigers van de sector hechten aan de continuïteit van hun relatie. Dat betekent dat in een concreet geval een bepaalde benadeling van belangen wordt geaccepteerd omdat men er rekening mee houdt dat het in een volgend geval andersom kan zijn.

Uit deze casus kan tevens worden opgemaakt dat de invloed van de politiek op de wijze waarop sectorale belangen en publieke belangen worden gewogen groot is. Ten tijde van de totstandkoming van de regeling was het politieke klimaat gericht op het van overheidswege optreden tegen de uitbraak van dierziekten ter bescherming van de export. Ten tijde van de intrekking van de regeling was en is het verminderen van de regeldruk het overheersende politieke klimaat. Doordat aan de departementen ook concrete verminderingcijfers zijn opgelegd, kunnen de ambtenaren niet meer om de noodzaak van het verminderen van regeldruk heen. De administratieve lasten die bepaalde regels met zich brengen worden dan expliciet onderdeel van de departementale discussies over tot stand te brengen en in te trekken regels en krijgen daarin meer gewicht.

We observeren:

- De sector definieert het te dienen belang als een manier om schade te beperken in het geval er besmetting is met de blaasjesziekte en een mogelijkheid om beweringen van andere landen te ontcrachten en de exportmogelijkheden open te houden. Daarbij meent de sector dat hun belang deel is van het publieke belang.
- De (vertegenwoordiging van de) sector is zo georganiseerd dat er continuïteit van de relatie met de betreffende (beleids)ambtenaren is. Zo worden de belanghebbenden door het departement op de hoogte gehouden en er vindt regelmatig overleg plaats tussen de verschillende partijen.
- Beide partijen hechten aan de kwaliteit en duurzaamheid van deze contacten omdat dat voor iedere partij een belangrijke voorwaarde is om voordeel te halen uit de wederzijdse afhankelijkheid.
- Wederzijdse afhankelijkheid bestaat eruit dat de overheid afhankelijk is van draagvlak en kennis van de sector. De vertegenwoordigers van de sector zijn voor een deel afhankelijk van de overheid om invloed te kunnen uitoefenen op het beleid. Daarnaast is het voor hen ook mogelijk via een autonome verordening invloed te hebben op regelgeving. “Bekijk het maar: jullie schaffen het af en wij introduceren hem direct weer”, aldus Klaver, naar aanleiding van het afschaffen van de RBD.

3.3.3 Rol van de juridische functie ten aanzien van de belangenafweging en inbreng sectorbelang

De juridische functie speelt in het voortraject een duidelijke rol: het belang van verminderen van regelgeving en administratieve lasten wordt in de discussies telkens uitdrukkelijk naar voren gebracht.

Als algemene observatie geldt:

- Juristen hebben geen zelfstandige relatie met de sector, de beleidsafdeling heeft direct contact met het bedrijfsleven.
- Juristen zijn in belangrijke mate afhankelijk van de prioriteiten die de beleidsafdeling stelt.
- De actuele politieke context van vermindering van regelgeving heeft de juridische argumentatie daaromtrent kracht bij gezet, Walsweer typeert dat als de “wind mee hebben”.
- Het feit dat voor de individuele boeren geen daadwerkelijke lastenverlichting optreedt, is voor de juristen geen aanleiding geweest om niet mee te werken aan het intrekken van de regeling. Men beperkt de verantwoordelijkheid voor evenredige regelgeving tot regelgeving die van het departement afkomstig is. Als PVE de betreffende regelgeving per ommekeer bij autonome verordening vaststelt, acht men dat de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven.

3.3.4 Relatie regeldruk - belangenafweging - draagvlak

De politieke druk om regeldruk en administratieve lasten tegen te gaan lijkt de grote drijvende kracht te zijn in deze casus. Tegelijkertijd laat de casus zien hoe beperkt deze scope is. De belangenvertegenwoordiger geeft aan dat hij zijn verzet tegen het afschaffen van de regeling heeft laten varen omdat hij in zijn achterhoofd had dat het productschap dezelfde regels middels een autonome verordening weer zou invoeren. Ook in dat opzicht laat deze casus zien dat er een bepaalde verhouding is tussen het draagvlak en de regeldruk die voor het bedrijfsleven bestaat.

Geconcludeerd kan worden:

- De invloed van de sector op de tot stand te brengen regelgeving leidt tot een vorm van (extra) regeldruk.
- De overweging van regeldruk wordt pas relevant als de betreffende regel tegen het sectorbelang ingaat of niet meer opweegt tegen de voordelen die kunnen worden behaald. Pas dan is de regeldruk problematisch en wordt het gezien als een probleem dat door de overheid wordt gecreëerd.
- De overweging van regeldruk wordt sterk ingegeven door de actuele politieke context. Als de sector zelf om de ontstane regeldruk verzoekt, is deze minder problematisch. De beleidsmatig-politieke winst die dan behaald kan worden, weegt daar tegenop.

4. De preservingsexceptie in de Auteurswet

4.1 Inleiding

Deze casus bestudeert de totstandkoming van de omzetting van een Europese richtlijn in Nederlandse wetgeving. Het gaat hier om een richtlijn welke toetreding door de Europese Gemeenschap en haar lidstaten toestaat tot WIPO-verdragen. De verdragen zien enerzijds toe op intellectuele eigendom inzake auteursrecht, anderzijds op uitvoeringen van kunstenaars en fonogrammen. Deze richtlijn moet worden verwerkt in de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten en de Databankenwet. Specifiek wordt aandacht gevraagd voor de preservingsexceptie, wat simpel gezegd een uitzondering inhoudt op de algemene auteurs- en nabuurrechtelijke regel dat reproductie of veeleenvoudiging zonder voorafgaande toestemming verboden is. Dit zal verder in het hoofdstuk uitgebreider aan de orde komen.

Een flink aantal belangengroepen passeren de revue in deze casus. Allen zijn benadert middels een vragenlijst door het ministerie van Justitie. Onder andere de volgende belangengroepen reageerden naar aanleiding hiervan of in een later stadium: Buma/Stemra (belangenbehartiger voor componisten, tekstdichters en muziekuitgevers betreffende muziek auteursrecht), FOBID (Federatie Organisaties in het Bibliotheek-, Informatie- en Documentatiewezen), NUV (Nederlands Uitgeversverbond), NVPI (Nederlandse Vereniging van Producenten en Importeurs van beeld- en geluidsdragers), Stichting Auteursrechtbelangen en, tot slot, de Stichting Reprorecht.

Drie betrokkenen zijn geïnterviewd: mevrouw Mossink, vertegenwoordiger van de juridische commissie van de FOBID, de heer Van der Net, wetgevingsjurist bij het ministerie van Justitie, en de heer Wanrooij, secretaris van de Stichting Auteursrechtbelangen. Ook bij deze casus geldt dat slechts een zeer beperkt deel van de totstandkoming (van een bewerking) van een wet wordt weergegeven door een paar betrokkenen. Getracht wordt niet een volledig beeld te geven, slechts twee visies: hoe kijkt een ambtenaar tegen een dergelijk proces aan, en hoe kijkt een belangenbehartiger tegen dat proces aan.

Het proces zal nu chronologisch besproken worden.

4.2 Het Proces

4.2.1 Richtlijn auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij

Op 22 juli 2002 werd het wetsvoorstel tot aanpassing van de Auteurswet 1912, de Wet op de naburige rechten en de Databankenwet ingediend bij de Tweede Kamer.³⁶ Het wetsvoorstel strekte tot de uitvoering van richtlijn 2001/29/EG van 22 mei 2001 (hierna: richtlijn). Deze uitvoering in de nationale regelgeving diende uiterlijk 22 december 2002 plaats te vinden. De richtlijn is bedoeld om ratificatie en toetreding door de Europese Gemeenschap en de lidstaten tot de verdragen van de Wereldorganisatie voor de intellectuele eigendom inzake auteursrecht en inzake uitvoeringen van kunstenaars en fonogrammen (WIPO-verdragen) mogelijk te maken. Daarnaast heeft de richtlijn blijkens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot doel, om de rechtsregels op het gebied van het auteursrecht en de naburige rechten te harmoniseren

³⁶ Kamerstukken II 2001/02, 28 482, nr. 3

opdat een hoog niveau van bescherming van auteursrecht en naburige rechten tot stand komt, de rechtszekerheid toeneemt en aldus aanzienlijke investeringen in creativiteit en innovatie worden bevorderd.

De richtlijn schrijft een ruim, exclusief reproductierecht voor, met daaraan gekoppeld een nauw omschreven uitzondering voor technische kopieën. Ook dienen lidstaten voor rechthebbenden een exclusief recht op mededeling aan het publiek en het recht van beschikbaarstelling van ander materiaal voor het publiek te regelen. Verder is in de richtlijn het recht van distributie door rechthebbenden voorgeschreven. Artikel 5 van de richtlijn staat toe dat lidstaten op bovennoemde rechten beperkingen stellen. Voor deze casus is de in het tweede lid, onder c genoemde mogelijkheid tot beperking, van belang. Daarin is bepaald dat lidstaten beperkingen of restricties kunnen stellen op het reproductierecht ten aanzien van 'de reproductie door voor het publiek toegankelijke bibliotheken, onderwijsinstellingen of musea, of door archieven die niet het behalen van een direct of indirect economisch of commercieel voordeel nastreven'.

4.2.2 Consultatie van belanghebbenden

Het ministerie van Justitie heeft voor de voorbereiding op het wetsvoorstel een uitgebreid consultatieproces georganiseerd.³⁷ In augustus 2000 werd door het ministerie een vragenlijst verspreid onder een groot aantal belanghebbenden. In de vragenlijst 'Consultatie implementatie Richtlijn Auteursrecht' werden 76 vragen gesteld terzake van allerlei implementatiekwesties. Vraag 31 van die lijst is van belang voor deze casus; die vraag luidt als volgt:

"Dient de beperking op het reproductierecht, genoemd in artikel 5 lid 2c van de richtlijn, terzake van welbepaalde reproductiehandelingen van publiek toegankelijke bibliotheken onderwijsinstellingen of musea, of archiefinstellingen, welke niet het behalen van een direct of indirect economisch of commercieel voordeel nastreven, te worden overgenomen in de nationale wetgeving en zo ja op welke wijze?"

Van der Net, de wetgevingsjurist die richtlijn 2001/29/EG omzette in Nederlandse wetgeving geeft aan wat de aanleiding is geweest voor die open manier van vragen stellen:

"Het proces is natuurlijk in Brussel begonnen bij de onderhandeling over de richtlijn. Daar waren de standpunten van de belangenorganisaties behoorlijk verhard. Door de vragen zo open te formuleren hebben we geprobeerd om die partijen uit de loopgraven te krijgen. We hebben geprobeerd de belangenorganisaties een beetje medeverantwoordelijk te maken voor de goede afloop van het wetgevingsproces door ze te confronteren met alle vragen die de omzetting van de richtlijn deed rijzen. Dat is denk ik de belangrijkste, achterliggende reden.

Als je gebruik wilt maken van de ruimte die de richtlijn biedt om in een preservatie-exceptie te voorzien, dan is het heel erg belangrijk dat daarvoor maatschappelijk draagvlak bestaat. Omdat in de auteursrechtwereld de belangen vaak zo tegengesteld zijn, is het heel erg moeilijk is om er achter te komen of er ergens nog een gemeenschappelijke bodem is. En daarom moet je eigenlijk ook heel omzichtig te werk gaan en eigenlijk geen enkel voorschot willen nemen op mogelijke uitkomsten van één en ander. Omdat je niemand op voorhand tegen de haren in wilt strijken. En iedereen eigenlijk de kans te geven om mee te praten en zijn standpunt kenbaar te maken."

³⁷ Memorie van Toelichting, p.4

Vanaf oktober 2000, na het vormen van een gemeenschappelijk standpunt door de Raad, werd een website opgezet.³⁸ Bedoeling was dat alle doelgroepen via deze discussiesite hun mening kwijt konden. Doel van het opzetten van de website was volgens wetgevingsjurist Van der Net, om zeker te stellen dat iedereen die belang had bij de wet, bereikt werd.

Doel van de consultatie was deels het verkrijgen van draagvlak, deels het verschaffen van informatie:

”De website was natuurlijk vooral bedoeld om partijen een beetje uit de loopgraven te krijgen en om te zien of ze toch niet een aantal dingen waren waarover de belanghebbende partijen het op voorhand eens waren. Een belangrijk neven doel van de website was voorlichting. Wij wisten precies wat in de richtlijn stond omdat wij met onze neus vooraan hadden gezeten bij de onderhandelingen over de richtlijn. De website vertelde dat er een richtlijn aan kwam, wat er in stond en alle mogelijkheden die de richtlijn bood. Verder was de website natuurlijk goed voor het imago van justitie als vooruitstrevend departement. Het was voor het eerst dat interactief werd wetgegeven.“

Het gevolg van de open benadering was dat er door de belangengroeperingen uiteindelijk toch een constructieve houding werd aangenomen. Van der Net zegt dat belangengroepen niet meer met waslijsten van punten aankomen, maar aan gaan geven wat voor hen echt de belangrijke punten zijn. Uiteindelijk zal niet iedereen geheel tevreden zijn, maar dat is paradoxaal genoeg een belangrijke indicatie voor het feit dat wij ons werk goed hebben gedaan. De rol van belangengroepen moet niet onderschat worden, ook door de belangengroepen zelf niet.

4.2.3 De gebruikers-organisatie

De Federatie Organisaties in het Bibliotheek-, Informatie-, en Documentatiewezen (FOBID) geeft in een overleg d.d. 20 oktober 2000 aan het wenselijk te vinden dat artikel 5 lid 2c van het richtlijnvoorstel wordt overgenomen in de Nederlandse wetgeving. Bij het overleg met FOBID werd het Ministerie van Justitie vertegenwoordigd door twee wetgevingsjuristen, waaronder Van der Net, die de implementatie van de richtlijn regelden.

Mossink, juridisch adviseur van de juridische commissie van de FOBID (FJC), wijst erop dat de FJC ook bij het implementatietraject van de Databankrichtlijn al voor een preserveringsexceptie gelobbyd had:

“Voordat de auteursrechtlijn er was hebben we de databankrichtlijn gehad en toen zijn we al aan het lobbyen geslagen voor deze uitzonderingskopie. We hebben al een heel lang traject gehad. Bij de Databankenwet is het niet gehonoreerd en we zijn opnieuw begonnen met deze exceptie bij de omzetting van de auteursrechtlijn.”

FOBID onderhoudt vaste contacten met het ministerie van Justitie. Mossink geeft aan dat er reguliere overleggen zijn, waar een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie, van het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en zichzelf bij aanwezig zijn. De vertegenwoordiger van Justitie stelde, ten tijde dat de casus speelde, de rest op de hoogte van de stand van zaken. Het waren openhartige discussies waarbij iedereen kon zeggen wat ze ervan vonden. Volgens Mossink is alles erg vloeiend verlopen en de reguliere overleggen zijn daar zeker een belangrijk onderdeel van geweest. Er wordt nog steeds drie tot vier keer per jaar in deze vorm vergaderd.

³⁸ Memorie van Toelichting, p.4

Bij brief van 15 mei 2001 antwoordt FOBID op de door het ministerie gestelde vraag. Zij stelt dat de beperking van het reproductierecht zeker moet worden opgenomen in nationale wetgeving en dat dat dient te worden geformuleerd als een dwingendrechtelijke beperking. FOBID:

“Bij het reproduceren van informatie of materiaal niet voor direct of indirect economisch of commercieel voordeel denken bibliotheken in eerste instantie aan het conserveren en archiveren van materiaal. Voor het archiveren en het duurzaam bewaren van analoge en/of digitaal cultureel of wetenschappelijk erfgoed achten de bibliotheken een wettelijke voorziening nodig.”

Mossink geeft aan waarom de bibliotheken belang hadden bij het opnemen van de conserveringsexceptie in de Auteurswet:

“Dat is eigenlijk wel heel erg duidelijk. Voor die conserveringskopie was het dus noodzakelijk om toestemming te vragen, hetgeen natuurlijk een hele slechte zaak is, iedere keer na moeten zoeken, dat is sowieso een vrij lastige zaak, zeker bij oud materiaal, wie de rechthebbende is en ze opsporen. En dan ook nog toestemming vragen, het laatste is meestal niet zo een probleem, maar als je dus een exceptie hebt waarbij het mogelijk wordt dat je zonder toestemming te vragen, onder bepaalde voorwaarden wat kunt doen, migreren, conserveren. Dan ben je natuurlijk als bibliotheek een stuk geholpen en dat is eigenlijk het belang van de bibliotheken daarbij.”

Mossink is van mening dat het door FOBID ingebrachte belang overal gedragen werd. Het belang is namelijk voor iedere bibliotheek (van groot tot heel klein) hetzelfde. Ter voorbereiding op de omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving, vertelt Mossink, heeft de FOBID een positionpaper geschreven. Het positionpaper is door alle leden bekeken, ieder heeft aangegeven wat ze goed vonden en bijgesteld wilde zien. Vervolgens is het niet alleen door de FOBID, maar door alle leden ondertekent en verstuurd.

Verantwoording van Mossink aan haar achterban vindt plaats via een jaarverslag. Omdat de vertegenwoordigers van FOBID over de meeste kennis beschikken zijn zij echter degenen die de voorstellen doen. Mossink:

“Dat is natuurlijk altijd als je een belangenorganisatie vertegenwoordigt. Er is iemand die de zaak moet oppakken of er is iemand die het beleid initieert en omdat de meeste juridische knowhow bij de FJC (FOBID Juridische Commissie, red.) zit, en dan met name bij de voorzitter en bij mij, omdat wij ook in al die internationale organen zitten, is het logisch dat het daar vandaar komt. Op een laag niveau is die kennis nauwelijks tot niet aanwezig.”

De Koninklijke Bibliotheek (KB) is aangesloten bij FOBID en verwijst bij brief van 27 oktober 2000 naar de gezamenlijke reactie. De KB acht het echter van belang om dieper in te gaan op de wettelijke uitzondering voor conserveringsdoeleinden. Er wordt gewezen op één van de wettelijke taken van de KB: het behouden van het culturele erfgoed. Daartoe worden Nederlandse publicaties verzameld en gepreserveerd. Kopiëren is volgens de KB een essentieel onderdeel van de conservering. KB:

“Hoewel de KB over conservering de best mogelijk afspraken heeft gemaakt met het Nederlands Uitgeversverbond, dringt zij er niettemin op aan bij de implementatie van de richtlijn in Nederlandse wetgeving de ruimte in de richtlijn te benutten, en de conservering wettelijk te regelen. De noodzaak tot een wettelijke regeling komt niet voort uit tekortkomingen van de regeling met de uitgevers, maar uit inherente beperkingen van onderlinge afspraken. Een

wettelijke regeling zou een einde maken aan de situatie dat de KB uitgevers moet vragen om een vrijwaring van aanspraken door derden.”

4.2.4 De rechthebbenden-organisatie

De Stichting Auteursrechtbelangen reageert in november 2000 op de vragenlijst van het ministerie. De stichting wijst op de al bestaande beperking voor bibliotheken in het kader van het reprorecht voor het uitlenen en bewaren van fotokopieën in artikel 16b Auteurswet.

“Verdergaande beperkingen zijn tot op heden niet noodzakelijk gebleken. Ook de aanleiding voor deze optie, het vraagstuk van de ‘preserving’ voor cultuurbehoud, is in Nederland via een vrijwillige regeling met de KB opgelost. Dergelijke regelingen vragen om maatwerk, met voorwaarden die zijn toegesneden op de aard van de instelling, de wijze van verkrijging van materiaal en de wijze en omvang van terbeschikkingstelling van dat materiaal.”

Wanrooij, de secretaris van de Stichting Auteursrechtbelangen, geeft aan dat er reguliere overleggen worden gevoerd met het ministerie van Justitie:

“De stichting is in 1984 in het leven geroepen omdat de oprichters vonden dat ze een platform moesten vormen wat voor de overheid het contact met het veld zou vergemakkelijken. Informeel wat ons betreft en kijken wat is er allemaal aan de hand, zijn er op het gebied van wetgeving dingen die verbeterd kunnen worden, welke suggesties hebben we daar zelf over, wat zijn de beletselen voor de verbeteringen die wij graag zouden doorgevoerd zien worden en wat vind u in het algemeen van de wijze waarop de wet wordt uitgevoerd. En zijn daar zaken in waarin wij kunnen bemiddelen of een zetje in de goede richting kunnen geven. In de loop der tijden is er een heel goed gesprek ontstaan tussen de overheid en onze stichting. Het is zo dat één keer in de zes weken hier vertegenwoordigers zitten van, in principe, drie ministeries en die zitten te praten met vertegenwoordigers van onze stichting en dan werken we een hele lijst af van alle aandachtspunten van dit moment en dan overleggen we. Het is een heel goede gelegenheid om of commentaar te leveren op ideeën die bij Justitie leven over toekomstige wetgeving of de manier waarop de sector moet worden ingericht of dat jezelf komt met ideeën komt in die richting.”

Motieven voor de overleggen met de Stichting Auteursrechtbelangen zijn informatie en draagvlak volgens Wanrooij. Hij wijst erop dat een vertrouwensrelatie met Justitie van groot belang is:

“Ik vind de moderne definitie van lobbyen: het langs de informele weg creëren van een zodanige sfeer met bepaalde decision makers dat als het moment daar is dat er beslissingen moeten worden genomen over onderwerpen die van belang zijn voor de branche die jij vertegenwoordigt, dat er dan verschillende dingen kunnen gebeuren. Maar daar moet je dus wel naartoe gewerkt hebben en je moet er wel een omgeving voor gecreëerd hebben, dat men naar jou toekomt om informatie te vragen over het wetsvoorstel wat is ingediend of dat men naar jou toekomt om te toetsen of een voorgestelde bepaling in een wet of die handhaafbaar, haalbaar of wat dan ook is en dat men, dat kan heel ver gaan in de politiek, vervolgens een advies wil hebben over wat de inbreng zou moeten zijn. (...)

Maar je moet het in zijn totaal zien. Wat is sfeer? Sfeer is vertrouwen, sfeer is bereidheid om de scherpste kantjes van je belangenbehartiging om die in ieder geval altijd achter de hand te houden, daar niet meteen mee te komen. Lobbyen is niet meteen al onderhandelen. Lobbyen moet je zien als het opbouwen van een vertrouwensrelatie, het opbouwen van een relatie waarin open gecommuniceerd wordt met elkaar en ten derde het opbouwen van een relatie waarbij een zekere afhankelijkheid van elkaar gaat bestaan. Zonder afhankelijkheid ook geen vertrouwen.

Die drie dingen vind ik op zich belangrijk. Een lobby is geslaagd als je dat bereikt hebt en een lobby is niet per se geslaagd als je het mooiste resultaat uit wetgeving haalt. Er kan altijd nog een andere keer komen dat je wat je opgebouwd hebt in je relatie met de overheid, dat dat voordelen kan opleveren.”

Wanrooij merkt op dat een onderhandelings situatie vaak een formeel en een informeel circuit kent.

“Wat ook kan gebeuren is dat je officieel reageert naar de minister of de regering of naar de Tweede Kamer toe. Daarna weer terugvalt in het informele circuit en dat je in de informele contacten die je hebt zegt: nou, je hebt nu mijn formele reactie gezien, wat vind je daar nou van? Kunnen we daar nu niets mee doen? Dan kom je in een soort van onderhandelings situatie en dat win je soms en dat verlies je soms.

Het vertrouwen begint al omdat ze weten dat knollen voor citroenen verkopen er aan twee kanten niet bij is. Je begint op een gelijkwaardig niveau en daaronder zit een dikke laag van vertrouwen, gedeelde kennis en gedeelde informatie. Dat is altijd heel belangrijk want dan heb je een soort saamhorigheidsgevoel. Als je niet in die situatie zit, in die ideale situatie, dan moet je dus die laag gaan opbouwen en zo nu en dan moet je een nederlaag accepteren.”

Wanrooij stelt dat de Stichting Auteursrechtbelangen de belangen behartigt van een grote achterban. De Stichting komt in brede zin op voor belangen van auteurs, uitvoerend kunstenaars en producenten. Gevraagd naar de kloof die kan ontstaan tussen achterban en belangenbehartiger merkt Wanrooij op:

“Dat is een enorm gevaar. Dat is sowieso een maatschappelijk probleem, die rapportage met je achterban heb je gewoon nodig om te weten wie de achterban is. Dat bedoel ik heel ruim, dat geldt ook voor politici en dat geldt ook voor mensen die op departementen rond lopen, dat geldt ook voor mensen die in bedrijven werken, productiebedrijven die iets maken wat een massaproduct is.”

Wanrooij geeft aan hoe de Stichting Auteursrechtbelangen bepaalt welk belang naar voren gebracht zal worden:

“Het bepalen gaat bijna altijd vanzelf omdat je probeert de rechten zo goed mogelijk te laten zijn. Dus een zo goed mogelijke bescherming van de rechthebbende. Dat is je hoofddoelstelling en dat maakt het je heel erg makkelijk.”

Bij het bepalen van de in te brengen belangen heeft Wanrooij een grote autonomie, een lobbyist kan volgens hem ook niet anders functioneren.

Ook de Nederlandse Vereniging van Producenten en Importeurs van beeld- en geluidsdragers (NVPI) wijst er – onder verwijzing naar het standpunt van de Stichting Auteursrechtbelangen – op dat “in het veld al afspraken worden gemaakt tussen rechthebbenden en bepaalde instellingen zonder winst oogmerk over het veiligstellen van hun functioneren”. “Zelfregulering is hier dus goed mogelijk”, aldus het NVPI.

Buma/Stemra (belangenbehartiger voor componisten, tekstdichters en muziekuitgevers betreffende muziek auteursrecht) verwijst bij brief van 22 november 2000 grotendeels naar de antwoorden van de Stichting Auteursrechtbelangen. Men acht het echter van belang om vraag 31 ook te belichten vanuit de eigen optiek. De beantwoording luidt als volgt:

“Deels is deze exceptie terug te vinden in artikel 15c lid 2 van de Auteurswet. De richtlijn kent als begunstigen van de exceptie een iets ruimere categorie gebruikers dan de Nederlandse Auteurswet. Er is alles voor te zeggen de Nederlandse exceptie, waarover nimmer een probleem is gerezen, zo te laten als hij is. Er is in Nederland op dit gebied een zorgvuldig geformuleerd evenwicht, dat niet ten nadele van de rechthebbenden verstoort dient te worden.”

Ook de stichting Reprorecht heeft geparticipeerd in de werkgroep juristen van de stichting Auteursrechtbelangen. In een brief van 7 februari 2001 geeft de stichting echter aan aanvullend te willen reageren op vraag 31:

“De stichting Reprorecht wenst te benadrukken dat de regelingen die zij is overeengekomen met bibliotheken en onderwijsinstellingen (...) voldoen en sinds jaar en dag zijn geaccepteerd. Voor wat betreft musea en archiefinstellingen (...) dient een mogelijke beperking gelimiteerd te zijn tot het daadwerkelijk archiveren en conserveren”.

4.2.5 Advies Commissie auteursrecht

Op 6 september 2000 vroeg de Minister van Justitie de Commissie Auteursrecht om advies in verband met de uitvoering van de toen nog ontwerp-richtlijn. Op 17 juli 2001 bracht de Commissie advies uit en de minister gaf in zijn brief aan de Tweede Kamer van 12 oktober 2001 aan zich geheel te kunnen verenigen met de terzake van de uitvoeringsoperatie aangereikte uitgangspunten. Het advies van de Commissie Auteursrecht bestaat uit een algemeen deel en voorstellen voor wijziging van een aantal artikelen van de Auteurswet 1912. De commissie heeft ook een aanpassingsvoorstel gemaakt voor artikel 16n Auteurswet, de zogenaamde preservingsexceptie. Dit artikel is gebaseerd op het eerder genoemde artikel 5 lid 2 sub c van de richtlijn.³⁹

Het voorstel van de Commissie Auteursrecht luidt als volgt:

“Als inbreuk op het auteursrecht op een werk van letterkunde, wetenschap of kunst wordt niet beschouwd de verveelvoudiging door archieven of door voor het publiek toegankelijke bibliotheken, onderwijsinstellingen of musea die niet het behalen van een economisch of commercieel voordeel nastreven, indien die verveelvoudiging geschiedt met het doel exemplaren van het werk voor verval te behoeden of, als de technologie waarmee het toegankelijk gemaakt kan worden in onbruik raakt, om het werk raadpleegbaar te houden.”

In de toelichting verwijst de Commissie naar het advies van de vorige Commissie Auteursrecht uit augustus 1998. Daarin werd reeds gepleit voor deze beperking. De Commissie adviseert daarom “de mogelijkheid die de richtlijn thans biedt, aan te grijpen om deze materie te regelen”. Verder verwijst de Commissie naar de behandeling van het wetsvoorstel tot uitvoering van de richtlijn juridische bescherming van databanken, waarbij de Tweede Kamer door middel van de motie Scheltema-De Nie c.s.⁴⁰ aangedrongen heeft op een regeling van de preservingsexceptie. De tekst van het aanpassingsvoorstel van de Commissie Auteursrecht is blijkens de toelichting “geïnspireerd op een voorstel gedaan door de FOBID (Federatie organisaties in het Bibliotheek- Informatie- en Documentatiewezen, red.) tijdens de betreffende Kamerbehandeling in 1999”.

³⁹ Commissie Auteursrecht, 2001

⁴⁰ Kamerstukken II, 1998/00, 26 108, nr.10

Mossink merkt over het advies van de Commissie op dat de FOBID er wel een beetje door geholpen is, omdat de Commissie duidelijk heeft gemaakt dat ook zij vond dat er een preservingsexceptie moest komen.

FOBID onderhoudt ook contact met de Commissie Auteursrecht en Mossink geeft aan dat de lijnen kort zijn:

“Als wij iets willen wat bij ons procedure is, dan sturen wij naar enkele leden van de Commissie wat de bibliotheken willen en proberen op die manier ons standpunt duidelijk te maken. Maar over het algemeen zijn de leden van de Commissie allemaal mensen die wel weten wat ze willen. Ik heb nooit zo het idee dat je daar zoveel invloed op kunt uitoefenen.”

Mossink schrijft de Commissie Auteursrecht grote invloed toe. Zij zegt dat iedereen elkaar kent en de mensen die zich bezig houden met de Auteurswet op drie of vier handen te tellen zijn.

Ook in de literatuur houdt men zich bezig met de richtlijn en de implementatie daarvan in Nederlandse wetgeving. Visser is van mening dat in Nederland op basis van artikel 5 lid 2 sub c, “aan de veelgehoorde roep om meer speelruimte voor bibliotheken en archieven, zodat informatie op vergankelijke dragers voor het nageslacht worden behouden” kan en moet worden tegemoetgekomen.⁴¹ Visser:

“Met de Commissie Auteursrecht kan gezegd worden dat dit niet aan vrijwillige afspraken van en met rechthebbenden dient te worden overgelaten. Publieke instellingen met bewaartaken zouden alles voor bewaardoelinden moeten mogen kopiëren”.

4.2.6 Voorontwerp wetsvoorstel Auteursrecht

De door de Commissie Auteursrecht voorgestelde preservingsexceptie werd door het ministerie opgenomen in het voorontwerp van het wetsvoorstel. Van der Net zegt dat de Commissie Auteursrecht een onafhankelijke adviesinstelling van de minister van Justitie is en een belangrijke rol heeft gespeeld bij het opstellen van een voorontwerp dat namelijk in belangrijke mate op het advies was gebaseerd. De Commissie heeft ook geadviseerd in een preservingsexceptie te voorzien omdat daarvoor maatschappelijk draagvlak bestond. Dat advies is overgenomen. De (on)wenselijkheid van de preservingsexceptie heeft daarna eigenlijk nooit meer ter discussie gestaan.

Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat het ministerie een voorontwerp van het wetsvoorstel op de website heeft geplaatst, waarop kon worden gereageerd. De Stichting Auteursrechtbelangen reageert door middel van een brief d.d. 20 november 2001 als volgt:

“Vergelijking van het concept-voorstel met het advies van de Commissie (Commissie Auteursrecht, red.) leert dat bij de redactie nauwelijks van dat advies is afgeweken. Wij stellen vast dat van hetgeen tijdens de consultaties naar voren is gebracht zeer weinig in het concept-voorstel is terecht gekomen, althans voor zover het betreft de visies van onze stichting of van de bij haar aangesloten organisaties.”

In de bijlage bij bovengenoemde brief geeft de stichting een artikelsgewijs commentaar. Terzake van artikel 16n Auteurswet wordt opgemerkt dat voor de rechthebbenden in geen enkele garantie is voorzien dat het preserveren op zorgvuldige wijze gebeurt.

⁴¹ Visser, 2001

“De enige voorwaarde is, dat het doel erop gericht moet zijn om het werk voor verval te behoeden en raadpleegbaar te houden. Dat betekent dat de instelling hiermee in feite direct na verschijning van het werk zou mogen beginnen, zodat dit voor de toekomst kan worden veiliggesteld. Dat komt de Stichting vreemd voor. De instelling zal toch tenminste rechtmatig gebruiker moeten zijn. Er zullen waarborgen moeten komen voor het behoud van de integriteit en functionaliteit van de oorspronkelijke uitgave en voor het respecteren van de persoonlijkheidsrechten.”

Wanrooij merkt echter op dat men ten aanzien van de preserveringsexceptie als sector niet wilde overvragen:

“Het is wel een goed voorbeeld waarbij je misschien als burger zelf ook zegt: nou, ik vind het helemaal niet onredelijk. Ik vind niet dat als het gaat om vrij kostbare werken die met uitroeiing en uitsterving en verstopping bedreigd worden dat je dan niet per se op zoek moet gaan naar de rechthebbenden om daar nou toestemming van te vragen voordat je dat doet. Dus je kan overvragen, zo simpel is het. Het is niet alleen een kwestie van een individuele rechthebbende die teveel vraagt, het kan ook een hele sector zijn die teveel naleving wil of tegen een te hoge prijs en dat moet je eigenlijk altijd zien in zijn totaal. Met de preserveringsexceptie hebben we altijd gedacht: laat die maar rustig aan de negatieve kant van de streep staan want het zou je toch gebeuren dat je wordt verweten dat je helemaal nergens toe bereid bent. Nee, daar zijn we wel toe bereid en zo zijn er over andere dingen waar we bereid toe waren en die we accepteerden en ik denk niet dat het bij de preserveringsexceptie ook zo is, maar in zijn algemeenheid geldt dat je moet geven en nemen, anders kom je niet verder.”

Het Nederlands Uitgeversverbond (NUV) reageert bij brief van 20 november 2001 op het voorontwerp en geeft aan “zeer geschrokken” te zijn van het concept-wetsvoorstel. En dat het NUV “als een aantal onderwerpen niet nader in balans wordt gebracht, ernstige bezwaren moet aantekenen tegen de voorgenomen wetswijziging”. Het NUV merkt verder op:

“16n dient meer garanties voor de rechthebbenden te omvatten zodat bij het cultuurbehoud ook zorgvuldig wordt omgegaan met degenen die het cultuurbezit mogelijk hebben gemaakt”.

Over de inbreng van de rechthebbenden merkt Van der Net op:

“Nadat wij de exceptie hadden overgenomen op grondslag van het advies van de Commissie Auteursrecht hebben de rechthebbenden ook niet meer gezegd dat de beperking er helemaal niet moest komen. Ze hebben wel gevraagd bij de formulering van de beperking met hun belangen rekening te houden door aan de inroepbaarheid van de beperking stringentere voorwaarden te verbinden. Ik vind dat achteraf erop terugkijkend wel opmerkelijk. Aanvankelijk kwam men niet uit de loopgraven. Op het moment dat wij met een op het advies van de Commissie Auteursrecht gebaseerd voorontwerp kwamen, kwam de discussie ook tussen belanghebbenden weer een stukje verder.”

Van der Net merkt over zijn rol als jurist bij de belangenafweging het volgende op:

“Ik probeer eigenlijk zo min mogelijk direct persoonlijk betrokken te raken. En ik denk ook dat het professioneel zo is dat je er natuurlijk voor probeert te zorgen dat je een wetsvoorstel hebt en een toelichting waarin iedereen zich zoveel mogelijk kan vinden. Een wetsvoorstel met een breed maatschappelijk draagvlak laat zich door de minister het gemakkelijkst verdedigen in het Parlement. De politiek is belangrijk, juridische regels zijn belangrijk, hoe ze dingen in het

buitenland hebben gedaan is belangrijk en gewoon toch ook luisteren naar de organisaties in het veld.”

Mossink merkt over die belangenafweging bij het ministerie op dat meer gepraat wordt met rechthebbenden omdat er meer geld zit bij uitgeverij of bij de Stichting Auteursrechtbelangen. Mossink heeft het idee dat bij het ministerie een rol speelt dat de balans niet te veel moet uit slaan in de richting van de rechthebbenden. En dat vooral deze balans een rol heeft gespeeld in de uitkomst, waar Mossink best tevreden mee is.

Wanrooij is van mening dat de ambtenaar degene is die bepaalt wat er uiteindelijk in een wet terecht komt:

“Ik denk dat de belangrijkste factor is dat als die ruimte er is dat de ambtenaar zelf, in negen van de tien gevallen, bepaalt wat de tekst van een artikel is, de oplossing.

Op het nationale gebied kun je je een koning wanen, zoals Cyril (Van der Net, red.) die kan zeggen: ik heb nu vijftien meningen gehoord en als ik dat grafisch weergeef dan ligt dat draagvlak ietsje rechts van het midden. Dus dat is de beste oplossing. Maar het interessante is hem te vragen als hij zelf vindt dat de oplossing ietsje links van het midden ligt, gaat hij dan iets links van het midden voorstellen of gaat hij dan rechts van het midden voorstellen? Waarschijnlijk doet hij het eerste. Ik denk namelijk dat persoonlijke ideeën van wat rechtvaardig is, wat zinvol is, wat nuttig is dat dat ook heel nadrukkelijk door de ambtenaar zelf wordt bepaald.

4.2.7 Regeldruk en transparantie

De evaluatie gaat in op transparantie en regeldruk en wordt gegeven aan de hand van de interviews.

Regeldruk:

Van der Net geeft aan dat het begrip regeldruk niet een expliciete rol heeft gespeeld in de discussies:

“Het woord regeldruk dat kenden we volgens mij toen niet. Ik kan me niet herinneren dat we het er in de discussies ooit op die wijze over hebben gehad.”

Toch blijkt het begrip wel degelijk een rol te hebben gespeeld in de belangenafweging. Van der Net:

“Het is nooit onze bedoeling geweest om regelgeving heel ver uit te schrijven. Er is wel een redelijk hoog abstractieniveau aangehouden. Schrijf het ook weer niet te ver uit, want dat leidt alleen maar tot regels die in andere situaties lastig toepasbaar zijn. Maar verder ook proberen om zoveel mogelijk ruimte te bieden voor zelfregulering. Als regeldruk echt een overweging was geweest dan hadden we gewoon kunnen zeggen van de richtlijn dwingt ons er niet toe, we doen het niet. Maar dat was niet aan de orde. Wij vatten de richtlijn echt op om per optie te bekijken van gaan we er gebruik van maken ja of nee.

Ik vind wel dat je als wetgevingsjurist de taak hebt om te bezien of je niet meer regels opneemt dan strikt genomen noodzakelijk is om een bepaald doel te bereiken. Het bereiken van een bepaald doel vind ik dus het mooiste als je wel rekening houdt met regeldruk.”

Op de vraag of er regeldruk ontstaan is voor de gebruiker, antwoordt Wanrooij:

“Maar voor ons is het ook regeldruk. Ik denk dat je regeldruk, zoals ik er tenminste naar kijk, dat is een heel objectief begrip: hoeveel impact heeft een rechtsnorm. Hoe is de rechtsnorm geformuleerd en waar leidt dat toe? Regeldruk is in die zin denk ik toch een redelijk objectief begrip, je zou het kunnen formuleren als: ten eerste ontstaat er een ingewikkelde norm. De norm wordt ingewikkelder dan een simpele norm. Maar ten tweede heeft hij ook meer gevolgen. De handhaving van de norm betekent dat er meer bij komt kijken, dat geldt voor alle partijen. (...) Maar ik denk alleen dat het in een beperkt aantal gevallen een initiatief is vanuit de branche waardoor er een wettelijke regel tot stand komt. En in een zeer groot aantal gevallen is het een reactie van de branche op het voorstel dat vanuit de wetgever komt, Europees of nationaal, die ertoe leidt dat een regel ingewikkelder, uitgebreider, scherper wordt.”

Transparantie:

Wanrooij wijst op de voor- en nadelen van transparantie over de belangenafweging:

“Transparantie heeft voordelen en nadelen, transparantie kan namelijk ook het voordeel hebben om iedereen in jouw achterban, mensen duidelijk te maken dat de wereld niet alleen maar gedictieerd wordt door Lange Voorhout 86, appartement 12. Maar dat er sterke invloedrijke geledingen zijn in de maatschappij, die er misschien een heel ander idee op na houden. (...)

Het zou wel eens zo kunnen zijn dat een, dat is op zichzelf tragisch maar ik denk echt wel dat het zo werkt, dat wanneer je een compleet overzicht zou moeten geven van alle contacten die je in de afgelopen jaren gehad hebt over een bepaald wetsvoorstel, dat alle partijen die daar enigszins mee te maken hebben, dat dan daar ook contacten bij zitten, daar ook incidenten bij voordoen, dat daar ook op een ogenblik een wisseling van ideeën kan plaats vinden waarvan de politiek zegt: dat heb je toch niet gedaan? Die springt er boven op en die maakt er een issue van. Dat is namelijk goedkoop, dat is makkelijk, dan hoef je je namelijk niet in het dossier te verdiepen.(...)

Dus ik kan me in dat opzicht voor stellen dat alle partijen daar zeggen van: wat is de meerwaarde van die transparantie, dat heeft meerwaarde natuurlijk, ik noem ook voor ons een meerwaardepunt. Dat je achterban daardoor beter weet hoe het spel gespeeld wordt. Maar zitten daar risico's aan vast? Natuurlijk zitten daar risico's aan vast, zit daar een soort afbraakrisico in? Ja, er zit een afbraakrisico in, namelijk dat men op een gegeven ogenblik springt op een incident wat eigenlijk het helemaal niet waard is om er zo op te springen en zoveel invloed uiteindelijk te hebben op het politieke debat.”

Mossink is van mening dat de verantwoording over inbreng van belanghebbenden open en transparant moet verlopen. Ze zegt daar over:

“Nou, ik zou dat niet in de Memorie van Toelichting zetten maar alhoewel...er staat natuurlijk ook wel in de Memorie van Toelichting dat er gesproken is met diverse organisaties en ik kan me herinneren dat bij de toelichting van diverse artikelen met name is genoemd dat bepaalde partijen bepaalde standpunten hebben ingenomen en dat er ook gekozen is voor bepaalde standpunten vanuit een bepaald belang.”

4.2.8 De behandeling in de Tweede Kamer

Op 22 juli 2002 wordt het wetsvoorstel tot aanpassing van de Auteurswet 1912, de Wet op de naburige rechten en de Databankenwet ingediend bij de Tweede Kamer. De

preserverinsexceptie in het wetsvoorstel komt grotendeels overeen met het bovengenoemde voorstel van de Commissie Auteursrecht. Artikel 16n luidt in het wetsvoorstel als volgt:

“Als inbreuk op het auteursrecht op een werk van letterkunde, wetenschap of kunst wordt niet beschouwd de verveelvoudiging ervan door voor het publiek toegankelijke bibliotheken, onderwijsinstellingen of musea of door archieven die niet het behalen van een economisch of commercieel voordeel nastreven, indien die verveelvoudiging geschiedt met het doel exemplaren van het werk voor verval te behoeden of, als de technologie waarmee het toegankelijk gemaakt kan worden in onbruik raakt, om het werk raadpleegbaar te houden.”

Van der Net over het contact met de belangengroeperingen in de fase van de behandeling in de Tweede Kamer:

“Voordat je een wetsvoorstel opstelt ben je nog voortdurend rechtstreeks in contact met belangenorganisaties. En op het moment dat er eenmaal een officieel wetsvoorstel is ben je eigenlijk niet meer in gesprek met belangenorganisaties maar wisselt het parlement van gedachten met de minister van Justitie. Dat laat onverlet dat – zeker wanneer aanpassingen worden overwogen – met de belangenorganisaties van gedachten wordt gewisseld over de mogelijke consequenties. ”

Op 10 oktober 2002 wordt het Rapport van de Studiecommissie Informatiemaatschappij van de Vereniging voor Auteursrecht uitgebracht, als reactie op het wetsvoorstel. De Vereniging stelt dat de formulering van het artikel 16n zeer ruim is en om misbruik te voorkomen meer beperkende criteria zou moeten bevatten. De eerste onduidelijkheid richt zich op de verveelvoudiging om exemplaren van een werk voor verval te behoeden. Gedeeltelijke verveelvoudiging omdat delen van werken vervaagd of verdwenen zijn, zijn meestal voldoende. In dit geval is het veel helderder, aldus de Vereniging voor Auteursrecht, om te spreken van ‘restauratie’. Verder moeten de woorden ‘direct of indirect’ voorafgaan aan ‘instellingen die economisch of commercieel voordeel nastreven’ de woorden. Het artikel moet zich ook niet beperken tot een exemplaar van werk dat ‘rechtmatig verkregen’ is. Bovendien ontbreekt er een uitdrukkelijke voorwaarde dat de bepalingen van artikel 25 Auteurswet in acht genomen moeten worden. De Vereniging sluit af dat de mogelijkheid om te verveelvoudigen beperkt dient te worden tot werken die deel uit maken van de permanente verzameling van de instelling. Het bovenstaande wordt als volgt vertaald in het artikel 16n:

1. “Als inbreuk op het auteursrecht op een werk van letterkunde, wetenschap of kunst wordt niet beschouwd de verveelvoudiging door archieven of door voor het publiek toegankelijke bibliotheken, onderwijsinstellingen of musea die niet het behalen van een direct of indirect economisch voordeel nastreven, indien die verveelvoudiging geschiedt met het uitsluitende doel:
 - b) het exemplaar van het werk te restaureren;
 - c) bij aantoonbare dreiging van het verval van het exemplaar van het werk, een verveelvoudiging daarvan te behouden voor de instelling;
 - d) het werk raadpleegbaar te houden als de technologie waarmee toegankelijk gemaakt kan worden in onbruik raakt.
2. Het eerste lid sub c) is niet van toepassing als er een geschikt exemplaar op een drager en in een kwaliteit die aan de doeleinden van deze bepalingen voldoet in de handel beschikbaar is.
3. De in het eerste lid bedoelde verveelvoudigingen zijn slechts geoorloofd mits:
 - a) de exemplaren van het werk deel uitmaken van de permanente verzameling van de archieven of van de voor het publiek toegankelijke bibliotheken, onderwijsinstellingen of musea die een beroep op deze beperking doen;

- b) de exemplaren van het werk rechtmatig verkregen zijn; en
- c) de bepalingen van artikel 25 in acht worden genomen.⁴²

De Stichting Auteursrechtbelangen geeft in een brief van 16 oktober 2002 aan de leden van de Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer commentaar op het ingediende wetsvoorstel. Ten aanzien van artikel 16n wordt het volgende opgemerkt:

“Deze nieuwe beperking ten behoeve van het behouden van auteursrechtelijk beschermd materiaal heeft volgens de MvT (Memorie van Toelichting, red.) geen betrekking op het beschikbaar stellen of anderszins openbaar maken van het bewaarde aan het publiek en daarop is de andere nieuwe beperking van toepassing: artikel 15h inzake beschikbaarstelling binnen de instelling. Het ligt dan ook voor de hand, als redelijke waarborg voor de rechthebbenden, om aan deze beperking dezelfde voorwaarden te stellen die volgens de Richtlijn aan een beperking als 15h behoren te worden gesteld.”

De stichting pleit voor vier aanvullende voorwaarden op het wetsvoorstel: (1) het moet gaan om werken waarvoor geen gebruiksvoorwaarden zijn overeengekomen; (2) de werken moeten rechtmatig verkregen zijn; (3) de integriteit en functionaliteit van de oorspronkelijke uitgaven moet behouden blijven en de persoonlijkheidsrechten moeten worden gerespecteerd; (4) de noodzaak moet blijken om de conserverende maatregelen te treffen.

De Stichting Auteursrechtbelangen richt zijn lobbykracht meer op de ambtenaren van de ministeries dan op de leden van de Tweede Kamer. Wanrooij merkt daarover op:

“De gerichtheid is sterker op de overheid geworden omdat onze ervaring is dat in veel gevallen, je eigenlijk meer afhankelijk bent van wat er door de ambtenaren wordt bedacht en gedacht, dan dat er door de leden van de Tweede Kamer wordt bedacht en gedacht. Dat komt, dat zal zeker niet voor alle terreinen gelden, ik weet zelfs niet of het voor de meerderheid van de terreinen zal gelden. Maar op ons terrein, dat is zo specialistisch en het is, zeker tot voor kort, maatschappelijk gezien zo oninteressant en het heeft zo weinig om het lijf.”

Uit een brief van 18 oktober 2002 van het Nederlands Uitgeversverbond aan de Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer volgt een vergelijkbaar commentaar ten aanzien van artikel 16n. Het NUV zegt er op zich geen moeite mee te hebben dat er een wettelijke voorziening wordt getroffen, maar deze voorziening moet dan wel voldoen aan de strikte voorwaarden van de richtlijn:

“Het moet gaan om uitgaven van werken die rechtmatig zijn verkregen door bibliotheken zonder commercieel oogmerk, voor de eigen collectie en zonder dat de rechthebbenden daaraan gebruiksvoorwaarden hebben gesteld. Voor het zogenaamde ‘preserveren’ zal tevens de noodzaak moeten blijken en er zullen waarborgen moeten komen voor het behoud van de integriteit en functionaliteit van de oorspronkelijke uitgave en voor het respecteren van de morele rechten. In het wetsvoorstel ontbreken deze waarborgen. Wanneer dat wordt rechtgezet, kunnen uitgeverij en auteurs met deze nieuwe beperkingen leven.”

Ook FOBID onderhield contacten met de Tweede Kamer. Mossink vertelt dat een aparte sessie is belegd met de woordvoerders op het dossier. Om te weten wie ze moesten benaderen en hoe, is gebruik gemaakt van een lobbyorganisatie. Ook is deze organisatie gebruikt om aan te geven wanneer en waar de FOBID het beste haar standpunten in de krant kon publiceren. Volgens

⁴² Rapport Vereniging Auteursrecht, zie dossier

Mossink is dit allemaal heel netjes verlopen en er is verantwoording over afgelegd tegenover de achterban.

Uit het verslag van de vaste commissie voor Justitie van 26 november 2002⁴³ blijkt dat de leden van de CDA-fractie zich afvragen of de uitzondering in artikel 16n niet te ruim is. Er wordt gevraagd om een reactie van de regering op de tekstsuggestie van de Studiecommissie Informatiemaatschappij van de Vereniging voor Auteursrecht van 10 oktober 2002.

Uit de Nota naar aanleiding van het Verslag van 17 maart 2003 blijkt dat de minister het voorstel van de Studiecommissie bijna in zijn geheel overneemt.⁴⁴ Alleen het tweede artikel wordt niet overgenomen. Hierover zegt Van der Net:

“Waar het eigenlijk in de kern van de zaak volgens mij op neer kwam is dat de preservingsexceptie niet kon worden inroepen als in de winkel nog een nieuw exemplaar kon worden gekocht in een nieuw format. Dus zeiden we ja, wat betekent dat nu? Je koopt iets, je hebt iets, dan opeens komt er een nieuwe format, dus je kan het oude format niet meer gebruiken. Moet je het oude format naar het nieuwe format kunnen converteren? Of moet je steeds een nieuw exemplaar kopen? Bij software waar voortdurend nieuwe pakketten worden aangeboden had dat potentieel verstrekkende betekenis. Het zou toch wel wat betekenen als je je, laten we zeggen je oude Wordperfect bestanden niet meer kan converteren naar een nieuw format. Dat soort problemen voorzagen wij intern en ook de FOBID had er een probleem mee.”

Van der Net geeft aan dat er naar aanleiding van het voorstel van de Studiecommissie van de Vereniging voor Auteursrecht nog contact is geweest met FOBID en met rechthebbenden:

“Wij speelden met de gedachte de preservingsexceptie meer nauwgezet te omschrijven. Wij hebben daarover onder meer contact gehad met de FOBID voor wie de exceptie erg belangrijk is. Wij wilden niet het risico lopen dat bepaalde handelingen onbedoeld buiten de scope van de beperking zouden vallen. Op basis van de gedachtewisseling via onder andere e-mail konden we een goede inschatting maken.

Kijk op het moment dat ik aan die organisatie vraag van: wat vinden jullie nu van het voorstel van die Vereniging voor Auteursrecht, zouden jullie daarmee kunnen leven? Dan weten ze natuurlijk wel dat ze er goed naar moeten kijken, omdat ze dan dus weten dat we met de gedachte spelen om daarin mee te gaan. En dan hechten we er natuurlijk ook veel waarde aan wat ze ervan vinden, en nou ja ze waren gewoon heel erg open in hun manier van communiceren. Ze hebben toen aangegeven daarmee op hoofdlijnen goed te kunnen leven.”

Mossink vertelt dat zij e-mailtjes kreeg van Van der Net met vragen hoe de FOBID over een bepaald voorstel dacht. Mossink raadpleegde dan haar achterban en liet Van der Net weer weten hoe de FOBID er tegenaan keek.

Artikel 16n komt blijkens de Nota van Wijziging als volgt te luiden:

1. “Als inbreuk op het auteursrecht op een werk van letterkunde, wetenschap of kunst wordt niet beschouwd de verveelvoudiging door voor het publiek toegankelijke bibliotheken en musea of archieven die niet het behalen van een direct of indirect economisch of commercieel voordeel nastreven, indien die verveelvoudiging geschiedt met als enig doel:
1°. het exemplaar van het werk te restaureren;

⁴³ Kamerstukken II, 2002/03, 28 482, p.14

⁴⁴ Kamerstukken II, 2002/03, 28 482, nr. 5, p.33 en 34

2°. bij dreiging van verval van het exemplaar van het werk een verveelvoudiging daarvan te behouden voor de instelling;

3°. het werk raadpleegbaar te houden als de technologie waarmee het toegankelijk gemaakt kan worden in onbruik raakt.

2. De in het eerste lid bedoelde verveelvoudigingen zijn slechts geoorloofd indien:

1°. de exemplaren van het werk deel uitmaken van de verzameling van de voor het publiek toegankelijke bibliotheken en musea of archieven die een beroep op deze beperking doen; en

2°. Artikel 25 in acht wordt genomen.”

Artikel 16n zoals geformuleerd in de Nota van Wijziging is daarna niet meer gewijzigd. In de aanloop naar het nader verslag waren er echter toch nog belangengroeperingen die nog contact zochten met de Tweede Kamer. Zowel het Nederlands Uitgeversverbond, als de Stichting Auteursrechtbelangen gaven bij brief van 16 respectievelijk 17 april 2003 aan de Tweede Kamer aan dat men van mening is dat het zou moeten gaan om werken waarop geen verkoop- of licentievoorwaarden van toepassing zijn.

Zoals gezegd is artikel 16n echter niet meer gewijzigd en op 19 februari 2004 werd het voorstel aangenomen in de Tweede Kamer.

4.3 Een terugblik

4.3.1 Algemeen

De organisaties die in deze casus worden genoemd, betreffen:

- Ministerie van Justitie
- Buma/Stemra
- FOBID
- Nederlands Uitgeversverbond (NUV)
- Nederlandse Vereniging van Producenten en Importeurs van beeld en geluidsdragers (NVPI)
- Stichting Auteursrechtbelangen
- Stichting Reprorecht
- Koninklijke Bibliotheek

Het publiek belang en het belang van de doelgroep komen in deze casus overeen. Reden is hiervoor dat de commissie Auteurswet zich in een vroeg stadium laat inspireren door een voorstel van FOBID. Beide partijen willen het raadpleegbaar houden van werken garanderen.

Er is meerdere malen contact geweest tussen het ministerie en de belangenbehartigers. De casus beschrijft enkele van deze contacten. Er wordt aangegeven dat er op twee momenten overleg is gevoerd, de eerste keer tussen FOBID en het ministerie, de tweede keer tussen FOBID en woordvoerders van het dossier in de Tweede Kamer. Verder hebben de belangenbehartigers van zich laten horen via een brief. Achtereenvolgens: de Koninklijke Bibliotheek, Stichting Auteursrechtbelangen, Buma/Stemra, Stichting Reprorecht, FOBID, Stichting Auteursrechtbelangen aan leden van de vaste commissie voor justitie van de Tweede Kamer, het Nederlands Uitgeversverbond aan dezelfde commissie. Ook heeft FOBID haar positionpaper opgestuurd.

Mossink merkt op dat belangenbehartigers verantwoording moeten afleggen via een jaarverslag en bijvoorbeeld het schrijven van een positionpaper. Verder wordt opgemerkt dat kennis van zaken gebundeld is bij de voorzitter en secretaris van de belangenbehartigingsorganisatie. Omdat vertegenwoordigers van een dergelijke organisatie contacten hebben met allerlei andere organisaties bouwen zij een kennisonopolie op. Een achterban kan daar nauwelijks gefundeerd tegenin gaan.

Geconcludeerd kan worden dat het ministerie van Justitie met meerdere belangenbehartigers regelmatig overleg voert. Dit leidt enerzijds tot een informatie-voorsprong van beide partijen, maar sluit anderzijds andere partijen uit. Alle partijen ervaren dit als open en informele contacten, waar zij tevreden over zijn. Grote invloed aan de zijde van de overheid lag echter ook bij de Commissie Auteursrecht, hier dachten belanghebbenden weinig invloed op te kunnen uitoefenen. Wat belangenarticulatie betreft kan nog worden opgemerkt dat in deze casus, in tegenstelling tot de andere, men actief inzet op de lobby bij de Tweede Kamer.

Het ministerie van Justitie heeft behalve deze bestaande contacten ook gebruik gemaakt van een zeer open consultatieproces, waarbij gebruik werd gemaakt van een vragenlijst en een website waar alle belanghebbenden hun mening kwijt konden. Ook hier had de website draagvlak tot doel. Alle partijen zijn tevreden over deze aanpak.

4.3.2 De articulatie van belangen

Belangenbehartigers in deze casus zijn onder andere Buma/Stemra (belangenbehartiger voor componisten, tekstdichters en muziekuitgevers betreffende muziekauteursrecht), FOBID (Federatie Organisaties in het Bibliotheek-, Informatie en Documentatiewezen), NUV (Nederlands Uitgeversverbond), NVPI (Nederlandse Vereniging van Producenten en Importeurs van beeld- en geluidsdragers), Stichting Auteursrechtbelangen en de Stichting Reprorecht. Ook de Koninklijke Bibliotheek heeft haar mening laten horen. Een belangrijke rol is echter toebedeeld aan FOBID en de Stichting Auteursrechtbelangen, omdat zij regelmatig overleg voeren met het ministerie van Justitie. Vanwege deze goede contacten worden de belangen van de doelgroepen met name door deze twee belangenbehartigers gearticuleerd. Zij hebben door deze contacten ook een beter netwerk, betere informatie en meer informatie.

Geconcludeerd kan worden:

- De vertegenwoordiger van de sector heeft een informatie-voorsprong en een goed netwerk waardoor hij relatief grote vrijheid heeft bij het definiëren van het belang van de sector, dit belang is volgens Mossink voor elke bibliotheek hetzelfde.
- Door de sector ingebrachte belangen worden niet of niet expliciet geconfronteerd met belangen die op geen enkele wijze zijn vertegenwoordigd: de belanghebbenden nemen kennis van de ingebrachte belangen via het jaarverslag.

4.3.3 Relatie sectorbelang – publiek belang

In deze casus is specifiek aandacht gevraagd voor de preserveringsexceptie in de Auteurswet, welke aangepast werd voor een EG richtlijn. Hoe werden de belangen behartigd in Nederland? Het publieke belang wordt vertegenwoordigd door het ministerie van Justitie, het sectorbelang door de belangenbehartigers. Opmerkelijk aan deze casus is dat het sectorbelang gelijk is aan het publiek belang. Dit komt vooral omdat het ministerie een Commissie Auteurswet heeft ingesteld die zich heeft aangesloten bij het sectorbelang, namelijk de preserveringsexceptie.

Doel van de preserveringsexceptie is voorkomen dat historisch materiaal verloren gaat omdat vervoeelvoudiging verboden is zolang geen toestemming is gevraagd aan de eigenaar. Het verkrijgen van deze toestemming is lastig omdat de rechtmatige eigenaar vaak moeilijk is te vinden en zolang kan duren dat het materiaal toch teniet gaat.

Conclusies zijn:

- De (vertegenwoordiging van de) sector is zo georganiseerd dat de continuïteit van de relatie met de betreffende (beleids)ambtenaren wordt gewaarborgd, hierbij valt voornamelijk op dat de Stichting Auteursrechtbelangen een standaard overleg heeft met verschillende ministeries.
- Tussen beleidsmedewerkers en vertegenwoordigers van de sector bestaan duurzame contacten die in belangrijke mate zijn geïnstitutionaliseerd.
- Beide partijen hechten aan de kwaliteit en duurzaamheid van deze contacten omdat dat voor iedere partij een belangrijke voorwaarde is om voordeel te halen uit de wederzijdse afhankelijkheid. Door Wanrooij en Mossink wordt aangegeven dat de lijnen erg kort zijn, het wereldje klein is en iedereen elkaar makkelijk weet te vinden.
- Wederzijdse afhankelijkheid bestaat eruit dat de overheid afhankelijk is van draagvlak en kennis van de sector. De vertegenwoordigers van de sector zijn afhankelijk van de overheid om invloed te kunnen uitoefenen op het beleid.
- Wederzijdse afhankelijkheid leidt tot een proces van geven en nemen. Met name als andere (niet goed vertegenwoordigde) belangen relatief weinig schade oplopen dringt het sectorbelang door tot de beleidsagenda.

4.3.4 Rol van de juridische functie ten aanzien van de belangenafweging in inbreng sectorbelang

De juridische functie speelt in deze casus een centrale rol. Aanleiding is immers een Europese richtlijn welke moet worden omgezet in nationale regelgeving. Niettemin wordt rekening gehouden met sectorbelangen bij de omzetting. De Commissie Auteurswet heeft het ministerie geadviseerd, welk advies voor het ministerie de doorslag geweest om de preserveringsexceptie in te voeren.

Geconcludeerd kan worden:

- Het wetgevingsproces werkt structurerend voor de discussies waarbinnen de belangen worden afgewogen, dit is grotendeels te danken aan het consultatieproces wat het ministerie hanteert.
- Vanwege het algemeen verbindend karakter en de duidelijk voorgeschreven procedure is regelgeving voor partijen in een onderhandelingsituatie een aantrekkelijk instrument.

4.3.5 Relatie regeldruk – belangenafweging – draagvlak

De twee belangenbehartigers waar het ministerie van Justitie regelmatig mee om de tafel zit, hebben een grote achterban. Draagvlak in deze casus is dan ook goed verankerd. Een andere reden hiervoor is het uitgebreide consultatieproces van het ministerie dat niet alleen een vragenlijst inhield maar ook een website waarop alle belanghebbenden hun zegje konden doen. Bij de belangenafweging heeft de Commissie Auteurswet een doorslaggevende rol gespeeld. Omdat zij zich achter de preserveringsexceptie schaarde, net als de belangenbehartigers, heeft deze doorgang gevonden.

Over regeldruk zou je kunnen zeggen dat ten tijde van deze casus nog geen duidelijk beleid vanuit de overheid werd gevoerd, het heeft alleen op de achtergrond een rol vervuld. Op basis van bovenstaande kan worden geconcludeerd:

- De invloed van de gebruikersorganisaties op de tot stand te brengen regelgeving leidt tot een vorm van (extra) regeldruk, ze willen een (ingewikkelde) uitzondering op een regeling.
- Doordat de uiteindelijke afweging in de toelichting als uitgebalanceerd wordt gemotiveerd, is niet te herleiden welke rol het begrip regeldruk in deze afweging heeft gespeeld en wat de inbreng van de sector is geweest. Bovendien geeft de toelichting de buitenwereld aanleiding te veronderstellen dat de regeldruk vooral afkomstig is van de overheid die daartoe een eigen inhoudelijke afweging heeft gemaakt (toelichting als “afdekmiddel”).

5. De invoering van vakbekwaamheidseisen voor de sleep- en duwvaartsector

Een reconstructie van de gemaakte afwegingen

5.1 Inleiding

In deze casus worden de contacten tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en belangengroepen ten behoeve van de totstandkoming van het Besluit vaarbewijzen binnenvaart onder de loep genomen. Het Besluit is onderdeel van de Binnenvaartwet en valt onder het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De heer Kraan, directeur Juridische Zaken en de heer Timmer, wetgevingsjurist, beiden werkzaam bij het ministerie van V en W, hebben ons te woord gestaan. Slechts één belangengroep komt in beeld in deze casus: de vereniging van sleep- en duwbooteigenaren Rijn en IJssel. Van deze vereniging is de voorzitter de heer Groenewold geïnterviewd.

De casus wordt eerst chronologisch besproken, vervolgens wordt thematisch teruggeblikt om uiteindelijk te kunnen evalueren en concluderen.

5.2 Het Proces

5.2.1 Aanleiding: Vraag en druk uit het bedrijfsleven

Op 9 november 1987 komt de Europese Richtlijn tot stand die de toegang tot het beroep voor binnenvaartondernemers regelt.⁴⁵ In 1993 implementeert Nederland deze richtlijn. Het bezit van het vakdiploma wordt hierdoor verplicht voor alle binnenvaartondernemers, maar niet voor de zogeheten tractie-ondernemers. Deze sleep- en duwbooteigenaren worden in de Binnenvaartwet niet aangemerkt als vervoerders en vallen daarom niet onder de reikwijdte van de Richtlijn. Het gaat om de bekwaamheid van bedrijfsvoering, vergelijkbaar met het middenstandsdiploma.

Al in een vroeg stadium gaven vertegenwoordigers van de sleep- en duwvaartsector aan het niet eens te zijn met de beperkte wijze waarop de Richtlijn was geïmplementeerd en het verzoek werd gedaan om de vakbekwaamheidseisen ook voor de sleep- en duwbooteigenaren in te voeren. Daarop werd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) in eerste instantie afhoudend gereageerd.

Timmer, wetgevingsjurist bij V&W, heeft de vakbekwaamheidseisen voor de betreffende sector uiteindelijk geregeld. Hij zegt hierover:

“Bij implementatie was het motto: we doen niet meer dan nodig is.”

Groenewold, voorzitter van de vereniging van sleep- en duwbooteigenaren Rijn en IJssel, was echter van mening dat het ministerie geen juiste beslissing had genomen; men had de

⁴⁵ Richtlijn nr. 87/540/EEG

vakbekwaamheidseisen volgens hem bij de implementatie ook van toepassing moeten verklaren op de sleep- en duwvaartondernemers. Hij wijst daarbij op de historie van de binnenvaart waarin destijds ondernemers werkzaam waren die niet of nauwelijks waren geschoold. Dat hoefde ook niet, want via het toerbeurtsysteem kwam men vanzelf aan de beurt voor een vracht. Groenewold licht toe:

“Wij hadden de vrees dat we de vuilnisbak van het binnenvaartransport zouden worden. (...) Voor de sleep- en duwvaartsector is het van groot belang dat er opleidingseisen worden gesteld. Met varen alleen kom je er niet meer. Het stellen van dergelijke eisen werkt drempelverhogend, de mensen die niet mee kunnen komen moeten dan maar wat anders gaan doen. (...) Het is in het belang van de ondernemers zelf. Je kan het niet hebben dat er om de haverklap in de krant staat dat er een ongeluk is gebeurd.”

Toen de Richtlijn eenmaal was geïmplementeerd besloot de voorzitter van Rijn en IJssel zich niet bij de uitkomst neer te leggen en verzocht hij het ministerie nog een keer om wijziging van het Besluit binnenvaart:

“Vaak krijg je wel tegenstand van de beleidsambtenaren en juristen: moeten we dat nu al weer veranderen? We hebben de regeling net gemaakt enzovoort. Men had geen inhoudelijke argumenten tegen. Het was alleen lastig. Komt die vent weer zeuren en ik bleef zeuren. Het gevolg was dat het verzoek weer in de groep werd gegooid.”

Verder was volgens Groenewold ook de tijdgeest van invloed op de reactie van het ministerie:

“De implementatie van de richtlijn speelde op hetzelfde moment als de dereguleringsdiscussie. ‘We gaan niet iets doen wat niet nodig is’. Dit heeft denk ik veel meer tot vertraging geleid dan dat ik de moeite moest doen om Timmer en Meintjes te overtuigen.”

Deze discussie met het bedrijfsleven speelt zich in belangrijke mate af tijdens de vergaderingen van het Deelorgaan binnenvaart. Het betreft een wettelijk ingesteld adviesorgaan dat onderdeel uitmaakt van het Overlegorgaan goederenvervoer. Het deelorgaan komt maandelijks bij elkaar en bestaat uit belanghebbenden die door de minister zijn aangewezen: Ondernemersorganisatie voor Logistiek en Transport (EVO), Nederlandse Organisatie van Expeditie en Logistiek (FENEX), Nederlandsch Binnenvaartbureau, Federatie van Schippersbonden, Federatie Nederlandse Vakvereniging, Vereniging Centrale Baggerbedrijf, Onafhankelijke Nederlandse Schippersbond, Christelijke Bond van Ondernemers in de Binnenvaart, Algemeene Schippersvereniging, Duwbakken vereniging, Internationale Tankscheepvaart Vereniging, Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart, Vereniging van Sleep- en Duwbooteigenaren ‘Rijn en IJssel’, Koninklijke Vereniging Het Comité van Graanhandelaren, Vereniging van Nederlandsche Makelaars in Scheepsvrachten en Christelijk Nationaal Vakverbond. In het Deelorgaan nam de vereniging Rijn en IJssel dus een duidelijke positie in ten aanzien van de vakbekwaamheid voor duw- en sleepboten.

“Er zijn geen andere vertegenwoordigers voor sleep- en duwboten. Andere organisaties hebben het verzoek wel ondersteund. Er waren geen tegengestelde belangen.”

Ook buiten het Deelorgaan probeerde Groenewold invloed uit te oefenen:

“Ik heb hard moeten praten om het voor elkaar te krijgen. Na het uitoefenen van wat druk, lukte het wel.”

Op de vraag hoe hij die druk uitoefende, antwoordt Groenewold dat je dan moet denken aan: “briefjes schrijven, telefoontjes plegen met de beleidsambtenaren. Ik ken die mensen al zo lang. Dat gaat één op één, die contacten. Ik kan gewoon bellen, maar dat zal niet voor iedereen gelden. Je moet wel een paar jaar meelopen.”

Groenewold behartigt al sinds 1974 de belangen van de duw- en sleepvaartondernemers en de betreffende dossierhouder bij het ministerie is een zelfde periode werkzaam op het onderwerp. Groenewold zegt hierover:

“Ik doe dit al vanaf 1974. Ik zeg altijd tegen mensen die dit werk gaan doen, dat je drie à vier jaar nodig hebt om via vergaderingen en zo dit soort contacten op te doen om een plekje in het wereldje te veroveren. Dat heeft te maken met er bij zijn, maar het heeft ook te maken met betrouwbaarheid. Mensen moeten je eerst leren kennen en weten dat je betrouwbaar bent, voordat ze je minder op afstand gaan houden. Je moet betrouwbaar omgaan met informatie, van beide kanten.”

Op de vraag of het van invloed is dat hij sommige ambtenaren al heel lang kent, zegt Groenewold dat het voor- en nadelen heeft.

“Mensen vinden het niet plezierig als je om de haverklap een ander krijgt. Alles opnieuw uitleggen. Aan de andere kant heeft het voordelen, maar ligt er aan welke instantie. Het gevaar bestaat dat men zich vereenzelvigd met de sector. Dit is niet het geval in de binnenvaartsector.”

Groenewold antwoordt bevestigend op de vraag of er sprake is van een kloof in bepaalde opzichten tussen hem en de schippers, zoals bijvoorbeeld in kennis. Hij bepaalt dan ook wat goed is voor de schipper:

“Dat is juist. Als het niet één op één is geef ik dat ook aan. Als er regelgeving komt, dan zorg ik dat ik er bij ben. Ik probeer het zo te masseren dat het geen pijn doet.”

5.2.2 Van wens bedrijfsleven naar de beleidsagenda

Teneinde de eisen voor vakbekwaamheid ook te kunnen toepassen op de sleep- en duwbotenondernemers, was van belang of de Richtlijn zich hiertegen zou verzetten, nu deze ondernemers nadrukkelijk niet onder de reikwijdte van de Richtlijn vielen. Op 27 juli 1993 deelt de Europese Commissie mee aan de Europese Schippers Organisatie dat de Richtlijn zich er niet tegen verzette. Volgens de heer Groenewold werden naar aanleiding van deze mededeling de vakbekwaamheidseisen in België ingevoerd. Hierdoor werd het nog belangrijker om dit voor de Nederlandse situatie ook te doen.

Het verzoek van het bedrijfsleven wordt verder geëxpliciteerd en bereikt de beleidsstukken. In januari 1994 komt de Hangpuntennota tot stand waarin expliciet staat opgenomen dat het bedrijfsleven graag wil dat ook aan ondernemers in de sector duw- en sleepboten vakbekwaamheidseisen worden gesteld.

Het rapport van bevindingen van het Deelorgaan binnenvaart inzake deze Hangpuntennota bevestigt dit standpunt en in een brief van 26 mei 1993 laat de heer Kuiper (voorzitter van het Overlegorgaan Goederenvervoer) aan het ministerie weten dit standpunt te delen.

Minister Andriessen antwoordt bij brief van 2 augustus 1994:

“Ik sta positief tegenover het unanieme voorstel van het deelorgaan – zoals geformuleerd in paragraaf 3.1 - om ook aan duw- en sleepbootondernemers eisen te stellen met betrekking tot de vakbekwaamheid. Bij de eerstvolgende wijziging van het Besluit zal dit punt worden meegenomen.”

Timmer, wetgevingsjurist bij V&W, is niet betrokken geweest bij deze brief. Het is volgens hem niet ondenkbaar dat als hij of een collega-jurist wel betrokken zou zijn geweest, dat dat niet tot een andere uitkomst zou hebben geleid. Andriessen was destijds demissionair minister van zowel het ministerie van Economische Zaken als het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Vaak ontstaat er in een dergelijke situatie een politieke luwte waarin beleidsmatig enige knopen kunnen worden doorgehakt.

Als aan Groenewold gevraagd wordt of hij denkt dat deze schippersoorlog meegespeeld kan hebben bij het toezeggen van het besluit antwoordt hij dat hij niet die indruk heeft:

“Ik heb de indruk dat dit niet heeft meegespeeld, maar dat ze inderdaad inhoudelijk overtuigd waren. Ik denk niet dat ze gedacht hebben van laten we ze maar een keer over de bol aaien.”

5.2.3 Van de beleidsagenda naar de wetgevingsagenda

Nadat minister Andriessen in zijn brief positief op het verzoek van de branche had gereageerd, gebeurde er een tijdje niets. Dit bracht het Deelorgaan Binnenvaart ertoe om in een vergadering de vertegenwoordiger van het ministerie van Verkeer en Waterstaat nadrukkelijk te herinneren aan de toezegging van Andriessen.

Uit een brief van 14 augustus 1996 blijkt duidelijk wat de relevante overwegingen van de beleidsafdeling zijn:

“Een paar maanden geleden heeft het Deelorgaan het hoofd van de afdeling Binnenvaart bij DGG⁴⁶ eraan herinnerd dat vakbekwaamheid voor duwboten nog steeds niet is geregeld. Op grond daarvan is afgesproken dat we deze toezegging uit 1994 nu echt zullen nakomen en dat we in september melden wat we hebben gedaan. Dat dit geen topprioriteit had, had vier redenen:

1. (...)
2. het eisen van ondernemingsvakbekwaamheid heeft tot gevolg dat een groep ondernemers wordt afgeschermd. Volgens het ministerie van EZ (Economische Zaken, red.) zijn de eisen voor een dergelijk bewijs te hoog waardoor ze concurrentievervalsend werken. De betreffende beleidsmedewerker⁴⁷ meldde dat EZ daarom enige tijd geleden heeft gesteld dat dit beleid moet worden herzien/versoepeld. Vrijwillige uitbreiding ervan door het eisen van vakbekwaamheid voor duwboten werkt dus daartegen in en was reden om het maar even uit te stellen. Feit blijft echter dat de sector het zelf wil en dat er al geruime tijd niets meer gehoord is.
3. voor het eisen van vakbekwaamheid moest het BVB (Besluit Vervoer Binnenvaart, red.) worden gewijzigd. Er werd besloten dit uit te stellen tot er meer gewijzigd kon worden.
4. (...)

Tevens wordt nu gewijzigd art. 25. Inmiddels moet de BVB aan de nieuwe situatie worden aangepast.”

⁴⁶ Geanonimiseerd

⁴⁷ Geanonimiseerd

Het Directoraat-Generaal Vervoer (DGV) wil de toezegging gestand doen, zo blijkt ook uit de toespraak die het hoofd afdeling binnenvaart op 28 februari 1997 houdt ter gelegenheid van de Openbare jaarvergadering van de Christelijke Bond voor Ondernemers in de Binnenvaart.

“Tenslotte sluit ik niet uit dat er nog een beperkte wijziging van het BVB voor november 1998 tot stand zal komen. Ik elk geval denk ik hierbij aan de door het bedrijfsleven al geruime tijd geleden naar voren gebrachte wens om ook voor de ondernemers in de sleep-duwvaart vakbekwaamheidseisen in te voeren en daarmee deze dus een vergunning beroepsvervoer voor te schrijven.”

Het is dus duidelijk dat de wetgevingsjurist moet worden ingeschakeld om de regelgeving te gaan concipiëren. Timmer is echter (nog) niet overtuigd. Op 28 oktober 1997 schrijft hij een memo waarin hij zijn standpunt weergeeft. Op 31 oktober hebben de heren namelijk een afspraak over de go/no go beslissing tot wijziging van de het Besluit vervoer binnenvaart in verband met de vakbekwaamheid voor sleep- en duwboten. Timmer schrijft:

“De vraag naar de haalbaarheid van de wijziging moeten we gezamenlijk beantwoorden met in ieder geval de volgende invalshoeken:

1. Sedert 1 sept. moet alle voorgenomen regelgeving van de diensten in ontwerp aan DJZ worden voorgelegd. Deze toetst het juiste Europa-gehalte, alsmede nut en noodzaak. Dit laatste impliceert, dat (uit toelichting) het nut en de noodzaak van regelgeving moeten blijken.
2. De tot op heden aangevoerde en uit de stukken blijkende argumenten zijn te mager: de EU-cie heeft er geen bezwaar tegen, het is toch goed de vakbekwaamheid te regelen, Groenewold vraagt er om, etc. Ik zoek eerder argumenten als: wat is het probleem waarop wijziging van het BVB het antwoord is? Waarom is deze zaak niet bij de invoering van het BVB geregeld? In welke zin is de situatie nu een andere dan toen? Is het wel nodig, nu het eerste concept al uit 1994 dateert?⁴⁸ Kortom: we moeten een goed verhaal hebben.
3. Het voorgaande hangt mede samen met een verstandige benutting van de schaarse wetgevingscapaciteit. Het maken van een regeling, zelfs een simpele wijzigingsregeling, kost veel tijd en energie. Alle randgebieden van het te wijzigen recht moeten worden doorgelooid op potentiële fricties, overleg moet worden gevoerd, e.d.
4. Het voorstel voor wijziging van het BVB betreffende de vletgebieden is klaar: die is RvS (Raad van State, red.) rijp. Laten wij die wijziging wachten op en meeliften met de vakbekwaamheid van duwbakken?
5. Indien de uitkomst van ons overleg wordt go, moeten we een tijdpad en prioriteitenstelling afspreken.”

5.2.4 De nut- en noodzaaktoets /Juristerij in verschillende rondes

De bespreking resulteert in een positief besluit en Timmer ontwerpt een wijziging van het Besluit vervoer binnenvaart. Timmer:

“Je ziet nu dus dat dit een verkeerd proces is. Je moet eerst bij de feiten beginnen. Nu zou ik waarschijnlijk meer de hakken in het zand zetten, maar dat hangt mede af van de politieke context. Ik heb destijds wel vragen gesteld en ben de discussie aangegaan met het hoofd Binnenvaart⁴⁹, maar ik had net een zware discussie met haar achter de rug over de Tijdelijke wet. Dat was niet zo goed ontvangen, dus vond ik het in dit geval niet nodig om de zaak weer heel

⁴⁸ Geanonimiseerd

⁴⁹ Geanonimiseerd

hoog op te spelen. Waar gaat het immers helemaal over? Hoeveel schade kan je er mee aanrichten? Liberalisering en pais en vree tussen V en W en de schippers vond ik in die tijd ook veel belangrijker.”

Begin 1998 legt Timmer het ontwerp besluit aan Prinsen voor, op dat moment werkzaam bij de toenmalige Directie Juridische Zaken (DJZ). Mede naar aanleiding van de Securitel-affaire⁵⁰ was destijds bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat besloten dat de juridische functie verder moest worden geprofessionaliseerd, onder andere door het instellen van een collegiale toets en het centraliseren van de juridische diensten.

Kraan, directeur Juridische Zaken van het ministerie van V&W, zegt hierover:

“Ik had tot taak de juridische diensten van de Directoraten-Generaal samen te brengen voorzover daar draagvlak voor was. Dat proces was net op gang. Deze casus had de potentie om in dat proces tweespalt te veroorzaken. Dat was de bijzondere context hier. DGG (Directoraat-Generaal Goederenvervoer, red.) zat niet op de eerste rij om aan de fusie deel te nemen. Er waren wel een aantal DG's (Directeuren-Generaal, red.) die daar wel voor voelden, maar de DG Westerduin was tegen. Hij vond dat het afbreuk zou doen aan zijn autonomie. De juristen die verbonden waren aan de beleidsafdeling konden wat hem betreft zelf prima de nut- en noodzaaktoets uitvoeren.”

Prinsen, die ambtelijk vertegenwoordiger van V&W was voor de commissie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW-commissie) toonde zich in eerste instantie zeer kritisch ten aanzien van de nut en noodzaak van het ontwerp-besluit. Ook hij plaatst zijn reactie in de context van de destijds veranderende organisatie:

“Mijn eerste reactie is van februari 1998, toen was de directie nog niet gevormd, zoals deze aan het eind van het jaar was. De directie pretendeerde om over de andere directies heen nog naar de kwaliteit te kijken.

Het moest een stevige directie worden en deze moest een betere positie in het ministerie krijgen. De directie werkte aan zijn eigen profiel, moest goodwill kweken. De lijn was vooral: we moeten behulpzaam zijn aan het beleid, terwijl de start meer gericht was op prikkelen, scherpe bewoordingen. Later, aan het eind van het jaar - toen CDJZ was gevormd - gaat het meer om het meedenken, gezamenlijk zaken voorleggen aan de minister. (...)

Voor de context is dus van belang dat CDJZ en DJZ verschillende oriëntaties hadden. Bij de oprichting van CDJZ komt klantvriendelijkheid terug. Beleid had zijn eigen veld en daar zit het bedrijfsleven ook in. Die wil de relaties ook goed houden. Als je zegt: ik ga voor een goede relatie, los van hoe je het proces moet aanpakken, dan heeft dat wel gevolgen voor de uitkomst. Ik had het misschien ook anders kunnen aanpakken.”

Op 18 februari 1998 doet Timmer schriftelijk verslag van de toetsing aan de betrokken beleidsmedewerkers:

“Maarten Prinsen van DJZ vindt het onderdeel vakbekwaamheid niet noodzakelijk. Z.i. is het een vorm van regulering en markt afscherming, zonder dat daarvoor een (belangrijke) reden bestaat. Hij stelt voor het concept voor te leggen aan EZ voor een finaal oordeel op dit punt.”

⁵⁰ De affaire ging over Nederlandse technische uitvoeringsregelingen die ten onrechte niet vóór afkondiging bij de Europese Commissie waren aangemeld. Een van de belangrijke gebreken die de affaire aan het licht had gebracht, was een gebrek aan coördinatie bij de overheid inzake de voorbereiding en de implicaties van het Europees Recht.

Na overleg met de beleidsmedewerkers antwoordt Timmer op 19 februari 1998 middels een fax aan Prinsen dat de minister in de brief van 2 augustus 1994 heeft toegezegd

“om ook aan duw- en sleepbootondernemers eisen te stellen mbt de vakbekwaamheid. Bij de eerstvolgende wijziging van het besluit zal dit punt worden meegenomen.”

Daarom bestaat er jegens het betrokken bedrijfsleven geen ruimte meer om anders te handelen dan toegezegd. Timmer stelt voor om af te zien van een aanvullende procedure met EZ en het concept besluit aan de ministerraad voor te leggen. Timmer geeft aan dat hij in zijn rol destijds voorstander was van de regeling.

Nog dezelfde dag antwoordt Prinsen dat de schriftelijke toezegging van Andriessen volgens hem geen juridische betekenis heeft. Inmiddels had een kabinetswisseling plaatsgevonden. Ten aanzien van de nut- en noodzaaktoets schrijft hij het volgende:

“Mijn conclusie ten aanzien van deze ontwerp-AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur, red.) was dat de publiekrechtelijke regeling mij vanuit het algemeen belang geredeneerd, op het eerste gezicht niet nuttig of nodig lijkt. Nu er bovendien sprake is van afscherming van de markt en een wel heel soepele overgangsregeling voor de zittende ondernemers wordt voorgesteld, is het ontwerpbesluit juist in politiek opzicht ‘verdacht’. Met het oog op de doelstelling van dit kabinet om marktwerking en toegang tot de markt te bevorderen, resp. te vergemakkelijken, acht ik juist dit kabinet niet zonder meer gebonden aan die toezegging. De onderhavige sector zou toch van onze huidige minister niet anders mogen verwachten dan dat zij kritisch zou zijn tav het regelen van dit onderwerp? Ik vind het derhalve nog steeds zeer zinvol om het stuk vooraf (dus in dit stadium) aan de Dir. Marktwerking van EZ (Economische Zaken, red.) voor te leggen. Nog afgezien van wat DJZ van dit voorstel vindt, vind ik de gedachte om het stuk nu al naar de MR (Ministerraad, red.) te sturen, geen verstandige. De kans is immers geenszins denkbeeldig dat het stuk in de MR door EZ (en eventueel door Justitie) wordt getorpedeerd aan de hand van MDW-argumenten. De minister van VenW, die zelf lid is van de ministeriële cie (commissie, red.) MDW en ook vanuit haar politieke kleur pro marktwerking is (of zou moeten zijn), zou dan akelig in haar hemd staan als ze (zonder het te beseffen) een op dit punt politiek discutabel voorstel aan de MR zou hebben gedaan (en wellicht ook niet zo’n goede pr voor DGG overigens). Mag ik je in dit licht van het vorenstaande nog eens met klem vragen om het voorstel toch even bij EZ te laten checken?”

Timmer hierover:

“Met het voorstel om EZ te betrekken, probeerde Prinsen extra steun te vinden voor zijn standpunt. Dat was nu precies ook de reden waarom ik daar niet op zat te wachten.”

Prinsen beaamt dat het voorstel om EZ te betrekken deels een tactische ingeving was:

“Op die manier creëer je als V&W enige manoeuvreerruimte. Dan kan je zeggen: Wij hebben wel toegezegd, maar EZ maakt problemen.”

Uiteindelijk is EZ in het voortraject niet geraadpleegd. Kraan hierover:

“Daartoe zou ik ook nooit beslist hebben. Je moet die dingen binnen je eigen departement houden. EZ was toch wel in de gelegenheid om het concept besluit te beoordelen, in ieder geval in de Ministerraad.”

5.2.5 De wetgevingstoets door Justitie

Op 13 februari 1998 legt Timmer het concept besluit ter toetsing voor aan Justitie. Dezelfde dag stuurt Timmer ook een brief aan de Vereniging Rijn en IJssel ter attentie van de heer Groenewold. Laatstgenoemde ontvangt ter kennisneming het conceptbesluit vakbekwaamheidseisen.

Op 23 februari 1998 geeft de behandelende wetgevingsjuriste van het ministerie van Justitie haar commentaar, waarin ze onder meer kritisch is op de onderbouwing van het besluit:

“(…) De argumenten voor de wenselijkheid van de regeling (par. 2.3 van de toelichting) vind ik niet zo sterk. De sector heeft zelf verzocht om regels voor de sleepers en duwers, zowel tbv een kwaliteitsimpuls als tbv het ongedaan maken van ongerechtvaardigde verschillen in de binnenvaart.

Ik vraag me af of het in dit geval aan de overheid is om die kwaliteitsimpuls te regelen, mede gezien het feit dat de regelgever zelfs op Europees niveau het niet nodig geacht heeft hiervoor regels te stellen (de richtlijn is immers op hen niet van toepassing). Daarom kun je je volgens mij ook afvragen of het wel echt om een ongerechtvaardigd verschil gaat. Ook het feit dat het in België wel gereguleerd is, lijkt me geen voldoende argument (hoe zit het dan met andere Europese landen).

Zijn er overigens problemen in deze sector? Zijn er veel beunhazen en komen daar ongelukken van?

Tegen de achtergrond van de MDW-operatie, waarin dergelijke regulering voor vrije beroepsbeoefenaars nu juist kritisch bekeken wordt, zou je hier wat meer moeten ingaan op de mogelijkheden van de sector om die kwaliteitsimpuls zelf te regelen (certificering e.d.) (…)

Naar aanleiding van deze opmerking wordt in een volgend concept “de argumentatie ten faveure van de wijziging fors uitgebreid”, zo bericht Timmer later aan de wetgevingsjuriste.

5.2.6 ‘We halen de pers’

De binnenvaartpers raakt op de hoogte van de interne discussie tussen de juristen bij Verkeer en Waterstaat, zo blijkt uit een artikel dat op 11 juni 1998 in de Schuttevaer verschijnt. Het kopt:

“Wetsvoorstel doorstaat juridische toetsing niet; Invoering vakdiploma in de sleep- en duwvaart onzeker”.

Groenewold wordt in dit artikel geciteerd:

“(…) ‘zo worden we al vijf jaar aan het lijntje gehouden. Terwijl het feitelijk niet meer is dan het corrigeren van een slordigheid van V&W, dat in 1993 bij de toepassing van de betrokken Europese richtlijn alleen de exploitanten van motorvracht- en tankschepen in de regelgeving heeft genoemd. Daar hadden ook gelijk de sleep- en duwboten bij moeten staan.’ Dat is destijds nagelaten, omdat het vakbekwaamheidsattest niet kon worden gekoppeld aan de vervoersvergunning, die scheepseigenaren immers wel en bootbezitters niet hoeven hebben. ‘Maar het is van het begin natuurlijk gewoon discriminatie geweest. In de tractiesector moet je net zo goed een vakbekwaam ondernemer zijn als in de zelfvarende sector. Welke argumenten heeft de overheid om dat te bestrijden? Bovendien maakt de Europese richtlijn zelf het onderscheid niet eens: die spreekt van binnenvaartondernemers. Vakbekwaamheidseisen voor

sleep- en duwvaartondernemers niet invoeren, omdat de noodzaak daartoe ontbreekt doordat deze sector niet met name wordt genoemd wordt in de richtlijn, zou dus de omgekeerde wereld zijn. Pure flauwekul,' zo stelt Groenewold."

Op 26 september 1998 verschijnt er opnieuw een artikel in Schuttevaer. Timmer faxt dit artikel op 29 september aan Prinsen met de opmerking: "We halen de pers." Prinsen:

"De interne discussie ligt gewoon op straat. Dan denk je hoe kan dat nou weer? Maar ik vond het wel grappig. Natuurlijk wordt hier niet helemaal de exacte situatie beschreven."

Kraan:

"Er waren blijkbaar nauwe banden tussen het bedrijfsleven en het beleid. Gelukkig staan dit soort dingen niet constant zo in de krant."

Het artikel beschrijft dat minister Netelenbos binnenkort zal besluiten of de regels voor de toegang tot het beroep van binnenvaartondernemer ook voor tractie-ondernemers gaan gelden:

"Dat is vorige week dinsdag van departementale zijde meegedeeld in het deelorgaan binnenvaart. Bij de invoering van de regelgeving voor de toegang tot het beroep in 1993, waarmee Nederland uitvoering gaf aan de Europese richtlijn uit 1987 op dit vlak, werd wel voor alle binnenvaartondernemers het bezit van het vakdiploma verplicht, maar niet voor tractie-ondernemers. De achtergrond daarvan was dat sleep- en duwbooteigenaren geen vervoerders zouden zijn in de zin van de wet.

De vereniging Rijn & IJssel is hier vanaf het begin tegenin gegaan. Niet alleen omdat het BW 8 wel degelijk het verrichten van sleep- en duwdiensten onder het vervoer van goederen rangschikt, maar ook omdat de uitzondering naar haar oordeel niet strookt met het Europese streven naar het stellen van hogere vakbekwaamheidseisen aan binnenvaartondernemers. En omdat de desbetreffende Europese richtlijn geen onderscheid maakt tussen binnenvaart- en tractie-ondernemers.

De vereniging vond in het deelorgaan Binnenvaart bij zowel andere binnenvaartorganisaties als bij beleidsambtenaren van V&W gehoor voor haar argumentatie. Zodoende kwam er eerder dit jaar een concept-wetsvoorstel tot stand, waarin tractieondernemers alsnog onder de ondernemersdiplomaverplichting zouden worden gebracht. Maar toen kwam er weer een negatief advies van de centrale juridische directie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Justitie. Deze juristen, die elk wetsvoorstel toetsen op zijn nut en noodzaak, oordeelden dat de verplichting niet nodig was, omdat de Europese richtlijn haar niet voorschrijft. Rechtstreeks aan het departement en via het deelorgaan ging Rijn & IJssel ook daar tegenin. Dit met de argumenten dat nu sprake is van rechtsongelijkheid tussen binnenvaartondernemers, dat het een negatieve discriminatie van tractieondernemers betekent die degradatie van deze bedrijfstak in de hand werkt en dat het onderscheid een belemmering is voor tractieondernemers die eventueel naar een motorschip willen overstappen. Terwijl mensen die als binnenvaartondernemer te boek staan wel zonder meer ook in de tractievaart kunnen stappen. 'Bij de nut- en noodzaaktoetsing mag geen onderscheid in ondernemingsvormen worden gemaakt.'

Ambtelijk krijgt men de knoop echter blijkbaar niet doorgeslagen. Daarom is de beslissing nu naar het hoogste niveau getild: dat van de minister."

De discussie tussen de juristen is dus duidelijk door het bedrijfsleven te volgen. Groenewold hierover:

“Ik had de indruk dat omdat deregulering op dat moment een hot item was de juristen zich wilden laten gelden. Die centrale juristenclub was er nog maar net. Nu hadden ze een onderwerp om zich op te profileren. Dat is ambtelijk, maar in het bedrijfsleven gebeurt hetzelfde. Dat is menselijk. Als je ergens bent aangesteld probeer je je best te doen.”

5.2.7 De zaak wordt “opgeschaald”

Zoals in het krantenartikel al was vermeld, bestond er verschil van mening tussen de juridische afdeling en de beleidsafdeling, Timmer:

“CDJZ onthield inderdaad eerst paraaf. De spanning tussen CDJZ en DGG liep een beetje op. Dit maakt het ook wel weer leuk en spannend.”

Kraan:

“Ik ben destijds al vrij direct door Maarten (Prinsen, red.) ingeschakeld en heb de stapjes uit het proces wel meegekregen. Ik heb niet te maken gehad met Timmer, misschien wel met Westerduin (Directeur-Generaal, red.). Ik was vrij snel op de hoogte en ik denk dat Prinsen en ik de argumentaties deelden. Het ging om de vraag wat de ruimte van een minister is om op een eerdere toezegging terug te komen? De situatie van een centrale juridische directie was nieuw en de DG in kwestie had duidelijk een zekere hartstocht waarbij hij stond voor zijn zaken. Omdat ik hem geregeld tegenkwam in de ministerstaf, moest ik wel weten wat het meningsverschil behelsde.”

Er vond een gesprek plaats tussen de leidinggevenden van Timmer en Kraan. Ter voorbereiding schrijft Timmer aan zijn leidinggevende een memo met daarin:

“(…) uitgangspunt daarbij is dat wij wenselijk vinden de vakbekwaamheid van duw- en sleepbootondernemers te regelen.

samenvatting van de problematiek

- opstellers van WVB (Wet vervoer binnenvaart, red.) zijn ervan uitgegaan, dat de richtlijn inzake vakbekwaamheid geen betrekking had op duw- en sleepboten
- organisatie van Groenewold was daar niet gelukkig mee en heeft Brussel geïnformeerd. Cie (commissie, red.) had geen bezwaar
- overlegorgaan goederenvervoer heeft de wens van deze organisatie ondersteund. In het rapport van bevindingen inzake Hangpuntennota binnenvaart is deze wens overgenomen
- Andriessen heeft ingestemd
- Het hoofd Binnenvaart⁵¹ heeft in febr. 97 de toezegging van Andriessen nog eens herhaald
- Het plaatsvervangend hoofd van de afdeling Binnenvaart⁵² wenst als betrouwbare overheid de gedane toezeggingen zoveel mogelijk gestand te doen staan.”

Uiteindelijk werd afgesproken dat er één nota aan de minister zou komen met daarin zowel het standpunt van CDJZ als het standpunt van DGG. Prinsen zegt hierover:

⁵¹ Geanonimiseerd

⁵² Geanonimiseerd

“De algemene benadering vanuit CDJZ was coöperatief, samen opschalen, samen het geschil voorleggen aan het hogere gezag. Als de één het geschil voorlegt, gaat die ook de presentatie van de tegenargumenten doen. Dit hoor je gezamenlijk voor te leggen. De discussie komt in de nota nog wel een beetje terug.”

Ook Kraan was en is voorstander van een gezamenlijke nota:

“Een aparte nota is geen goed idee. Mijn voorkeur heeft een nota van de DG met daarin het standpunt van CDJZ. Het is dan wel van belang hoe dat standpunt wordt verwoord. De kans is namelijk aanwezig dat de argumenten van CDJZ een beetje gekleurd in de nota terecht komen omdat het destijds de beleidsmedewerker was die de pen hanteerde.

Nu zijn er over dit soort zaken procedure-afspraken gemaakt. In de procesbeschrijving is opgenomen dat bij een meningsverschil de zaak kan worden voorgelegd aan de departementale leiding.”

5.2.8 De gezamenlijke nota aan de minister

Op 15 september komt er een eerste conceptversie van de nota aan de minister die moet gaan beslissen over het wel of niet invoeren van de vakbekwaamheidseisen voor de sleep- en duwvaart tot stand. In deze versie worden de ‘Bezwaren CDJZ’ weergegeven:

“De argumenten van CDJZ tegen het voorstel tot aanpassing van het BVB zijn deze:

1. De voorgestelde wijziging is niet noodzakelijk vanuit het oogpunt van algemeen belang.
2. Het voorstel is een vorm van marktafsluiting. Daartegen zou EZ bezwaar kunnen maken.
3. De toezegging van minister Andriessen is gedaan vanuit een demissionair kabinet en heeft derhalve een beperkte binding.
4. Omdat het niet wenselijk is dat een kabinet “over zijn politieke graf heen” regeert, behoeft de toezegging, zo deze gehonoreerd moet worden, instemming van de huidige Minister van Verkeer en Waterstaat.”

Het standpunt DGG’ wordt in deze versie als volgt verwoord:

“Door de betrokken organisatie van sleep- en duwbootondernemers, Rijn en IJssel, wordt de gedane toezegging zeer serieus genomen (bijlagen 8 en 9). In de contacten de afgelopen jaren tussen DGV (thans DGG) en de betrokkenen in het veld is steeds staande gehouden dat het BVB zal worden aangepast in de gewenste zin ter gelegenheid van de eerstvolgende wijziging. Over de concrete tekst heeft bovendien informele afstemming plaatsgevonden. Gegeven deze verhouding acht ik het vanuit het standpunt dat de overheid een betrouwbare partner dient te zijn, hoogst onwenselijk het opgewekte vertrouwen te beschamen. Ik neem daarbij in ogenschouw dat het afgelopen jaar, waarin de Minister in overeenstemming met de organisaties de - voor sommigen van hen pijnlijke - beslissing heeft moeten nemen de vrachtverdelingsstelsels (toerbeurten) af te schaffen, andermaal gebleken is hoe politiek en juridisch waardevol een goede en open relatie is met de betrokken maatschappelijke geledingen. Nu de gewenste wijziging van het BVB in wezen inhoudelijk niet bezwaarlijk is en de beleidsontwikkeling op het terrein van de binnenvaart op geen enkele wijze hindert (sterker nog: de kwaliteit van de binnenvaart bevordert), is er geen aanleiding de opgebouwde relatie met de organisaties op het spel te zetten en het imago van V&W en DGG schade toe te brengen.”

Daarna volgen nog twee versies van de nota voordat op 9 november 1998 uiteindelijk de definitieve versie wordt geconcipeerd waar onder het kopje "Overwegingen" de volgende tekst staat:

"Diverse overwegingen zijn gemaakt binnen DGG en CDJZ om tot advisering aan u te komen. Daarbij zijn de volgende vragen opgekomen.

- Is de voorgestelde wijziging wel noodzakelijk vanuit het oogpunt van het algemeen belang? (...)
- Leidt het voorstel niet tot markt afscherming? (...)
- In hoeverre kan aan de toezegging van Minister Andriessen, gedaan vanuit een demissionair kabinet, thans politieke binding worden ontleend? (...)"

Onder het kopje 'Afwegingen' staat vervolgens:

"De volgende afwegingen kunnen ter beantwoording van de hierboven opgeworpen vragen dienstig zijn.

1. De wenselijkheid van de vakbekwaamheid is gelegen in het belang van deskundigheid van ondernemers in de duw- en sleepvaart. Een ondernemersdiploma waarborgt een niveau van deskundigheid, hetgeen de professionaliteit, de continuïteit, en de vervoerszekerheid ten goede komt (...).

8. Anders dan het wellicht op het eerste gezicht overkomt, strekt de voorgestelde wijziging nu juist tot uitvoering van de principes van MDW. Met een minimum aan regulering en aan handhavinglasten worden de deskundigheid, de professionaliteit en - in het verlengde daarvan - de veiligheid op een wenselijk peil gebracht. Weloverwogen wordt gestuurd op de input in de reguleringsketen, in de wetenschap dat de prikkels die daarmee gegeven worden de markt aanzetten om op de eigen wijze het gestelde doel te bereiken."

Ten aanzien van het derde hierboven aangegeven bezwaar over de door de Minister gedane toezegging is het standpunt van DGG, zoals in de eerste versie van de nota verwoord, nagenoeg gelijk gebleven. Kraan zegt over deze nota:

"Het was belangrijk om het meningsverschil daarheen te leiden dat de bewindspersoon, de minister in dit geval, de zaak kreeg voorgelegd met de pro's en contra's.

In die tijd was er wel een duidelijk verschil in benadering. De wetgevingsjurist was toch vaak de schrijvende hand van het beleid. Met name de vorming van een centrale directie was ingegeven door de wens om ook wat kritische massa te mobiliseren tegen wat een van de DG's eens heeft genoemd 'de milde corruptie van beleid'. Als juristen te dicht tegen het beleid aanzitten gaan ze te gemakkelijk mee in de beleidsmatige overwegingen. Dat kan leiden tot schade van het beleid zelf, want als V&W juridisch tegen de lamp loopt is ook de beleidsafdeling daar niets mee opgeschoten."

Op de vraag welke overwegingen hebben meegespeeld bij de diverse concepten van de nota antwoordt Prinsen (ten tijde werkzaam bij DJZ en ambtelijke vertegenwoordiger in de MDW-commissie):

"Het hangt samen met de politieke koers van de minister. Onder Jorritsma zou het een andere nota zijn geworden en had ik een andere tekst gemaakt. Het beeld bestond namelijk dat Netelenbos veel kritischer was ten aanzien van marktwerking dan Jorritsma."

Ook andere aspecten spelen een rol. Prinsen:

“De onderlinge verhouding tussen juristerij en beleid speelt mee: luis in de pels of partner. Het is een relevant verschil. Als je het als een tegenstelling aan de minister voorlegt en de minister kiest voor de DGG-lijn dan heb je toch verloren en je punt niet gemaakt. Dat is ook weer niet goed voor de juridische functie. Je wordt dan niet gezien als partner maar als zeurpiet. Je verliest je punt ook bij de minister als je dan de volgende keer komt, want dan sta je zwakker. Je maakt van te voren een inschatting.”

Eén van de argumenten om CDJZ te vormen is het bieden van tegenwicht. Op de vraag hoe Prinsen daar in deze casus tegen aankijkt, antwoordt hij:

“Is ook wel zo, maar voordat CDJZ gevormd kon worden, moest je wel vertrouwen opbouwen. Kraan is in 1998 gekomen en moest als partner eerst vertrouwen opbouwen ook ten behoeve van de kwaliteit. Met alleen maar hinder veroorzaken doe je dat niet. Er moest juridische expertise gevormd worden met specialisten. Daarvoor deed iedereen alles en kon het specialisme niet geleverd worden. Nu kan dat wel.”

In de eerste versie van de nota aan de minister maakt CDJZ bezwaar tegen het ontwerpbesluit, stellende dat: “(...)de wijziging niet noodzakelijk is en dus vanuit wetgevingstechnisch oogpunt onwenselijk is. (...)” In de definitieve versie wordt dit oordeel heel anders verwoord: “De overwegingen om tot wijziging over te gaan zijn mede gebaseerd op de kwaliteitsimpuls in de vervoersketen die van het stellen van vakbekwaamheidseisen aan de ondernemers verwacht wordt. Voorts is in België en Duitsland het vakbekwaamheidsdocument voor de gehele binnenvaart, inclusief de sleep- en duwbootondernemers, reeds verplicht gesteld. (...)” Desgevraagd antwoordt Kraan:

“De begrippen nut en noodzaak waren nog niet ingevuld. Ik denk dat er verschillende overwegingen meespeelden zoals veiligheid en de naam en faam van de Nederlandse Binnenvaart. Als scheepvarende natie is het van belang voor de nodige kwaliteit in te staan. Ik kan mij voorstellen dat er dus verschillende aspecten aan het vraagstuk verbonden waren die in meerdere of mindere mate in de richting wezen van het nut en de noodzaak van de regeling. Ik heb het mij altijd zo vooropgesteld dat al die aspecten zichtbaar moeten worden, zodat een goede afweging kan plaatsvinden en kan worden bepaald wat doorslaggevend moet zijn. (...)”

Het is vooral de taak van de wetgevingsjurist om de breedheid van de belangen en waarden zichtbaar te maken. Dat heb ik in mijn directie wel bevorderd. Het is niet aan de juristen of aan de beleidsmedewerkers om een keuze in dit soort kwestie te maken, dat moet de politiek doen. (...)

De ene keer wijst de juridische rationaliteit duidelijker in de richting van een antwoord op de nut- en noodzaaktoets dan de andere keer. Al die keren zal de juridische rationaliteit echter tegenover de andere argumenten moeten worden geplaatst. Het gaat om een evenwicht in de discussie, het is zoeken naar de balans. Er is nauwelijks een situatie denkbaar waar er geen ruimte is om andere keuzes te maken. Het is van belang dat de departementale organisatie zo is ingericht dat de verschillende invalshoeken goed worden gekanaliseerd en geordend.”

Minister Netelenbos neemt het advies van de gezamenlijke nota over en op 22 december 1998 wordt het ontwerpbesluit aangeboden aan het Kabinet der Koningin ter doorgeleiding naar de Raad van State.

5.2.9 De rol van de jurist

Timmer vertelt terugkijkend dat voor de positie van de jurist binnen DGG in verhouding tot beleid vooral van belang is met welke personen je te maken hebt, de cultuur die er heerst en de huisvesting. Als je in hetzelfde gebouw zit, loop je makkelijk even bij elkaar binnen.

In zijn algemeenheid is er volgens Timmer weinig te zeggen over het verschil tussen een centrale en een decentrale juridische afdeling. Wel is van belang dat een jurist al aan het begin van de beleidsvorming betrokken wordt.

De motivering is handig aangepast. Het is volgens hem wel opgeklopt, maar je moet wel weer oppassen dat je voldoende feiten hebt. Het denken over het wetgevingsconcept is ook wel verschoven. Nu ligt de nadruk weer meer op het voorwerk en de eigenstandige rol van de wetgevingsjurist. Timmer vertelt dat men in de tijd van de Wet vervoer binnenvaart wel zal hebben opgekeken van zijn oppositie. Wetgevingsjuristen waren in die tijd meer uitvoerders. Het kwam vaak niet in het hoofd van het beleid op om bij bepaalde toezeggingen advies te vragen van juristen.

Tot slot voegt Timmer nog toe dat in dit proces verschillende aspecten een belangrijke rol hebben gespeeld: Andere belangen speelden mee zoals liberalisering en de centrale juridische functie.

Prinsen zegt over zijn rol:

“De belanghebbenden zitten buiten het ministerie. Ik had EZ veel meer kunnen mobiliseren. Nu heb ik gezegd: leg het maar aan EZ voor. Je kan veel meer in gesprek gaan met bijvoorbeeld Timmer (wetgevingsjurist, red.), in plaats van via een fax. Ik had er ook persoonlijk naar toe kunnen gaan.”

Op de vraag of het soort besluit meeweegt in de beslissing meer of minder in gesprek te gaan, antwoordt Prinsen:

“Dat speelt ook een rol. Hier gaat het maar om een kleinigheid. Gaan we ons hier druk om maken? Hoeveel energie ga je er in stoppen? Je hebt wel wat meer te doen, tenzij je het van de SG (Secretaris-Generaal, red.) of minister zou krijgen.”

Over de autonome functie van het recht en hoe de jurist daaraan in de praktijk een normatieve invulling zou moeten geven, antwoordt hij:

“Wiens brood men eet, diens woord men spreekt. Dit geldt ook voor juristen. Het hangt vooral af van je positie. Je wordt geschoold in normatieve zin, dus als beroepsgroep vind je iets, van wat goede wetgeving is bijvoorbeeld en uiteindelijk kom je toch in de positie waarin je in de lijn van de organisatie moet werken. De loyaliteit van de een naar de organisatie toe is sterker dan bij een ander. Organisationsensitiviteit noemen we dit. Als je in een hogere positie zit (vanaf schaal 13, 14) geldt dat steeds meer. Je moet kunnen spelen tussen de eisen die de organisatie heeft en je beroepseer.

Die loyaliteit aan de politiek is bepalend voor het werk dat je doet. Bij mij was dat erg belangrijk. En de positie is belangrijk, de lijn die Kraan had uitgezet. En daarnaast de politieke leiding, maar daar speel je op in.”

5.3 Een terugblik

In deze terugblik wordt de casus thematisch besproken, zodanig dat de lezer het voorgaande overzicht doorziet als een politiek proces van duwen en trekken waarin iedereen een rol wil spelen en zijn stem wil laten horen. Maar wiens stem geeft uiteindelijk de doorslag en hoe verhoudt die afweging zich tot de regeldruk die daardoor wordt gegenereerd?

5.3.1 Algemeen

Slechts twee partijen lijken een rol van betekenis te spelen in deze casus. Enerzijds het ministerie van V&W, anderzijds de belangenbehartiger Rijn en IJssel. Binnen het ministerie is er een verschil van mening over de aanpassing van de regeling naar de Europese richtlijn. Het Directoraat Generaal Goederenvervoer sluit zich aan bij Rijn en IJssel en pleit voor aanpassing van de Binnenvaartwet. Achterliggend doel is kwaliteitsverbetering van de sleep- en duwvaartsector. Juridische Zaken is tegen aanpassing omdat dat volgens hen, in het kader van deregulering, niet in het algemeen belang is. Dat dient men door zo min mogelijk excessieve regelgeving.

In deze casus hebben interne veranderingen een grote rol gespeeld. Verschillende ministers zijn aan het bewind geweest en de Dienst Juridisch Zaken werd omgevormd tot een Centrale Dienst Juridisch Zaken. Dit heeft haar weerslag gehad op de discussies en meningsverschillen welke heerste binnen het ministerie. Het Directoraat Generaal Goederenvervoer had een andere opvatting dan CDJZ. Waar de eerste in het belang van de doelgroep wilde handelen en toezeggingen wilde nakomen, wilde de laatste rekening houden met deregulering. Uiteindelijk heeft het eerste standpunt doorslag gegeven. Niettemin is door de interne veranderingen duidelijk geworden dat ook binnen het ministerie aandacht wordt gegeven aan het belang van beide standpunten en dat er een balans moet zijn tussen beide. Door invoering van CDJZ wordt de hoop gewekt dat dit soort discussies niet meer op het laatst maar vroeg in het traject worden beslecht.

Uiteindelijk is vertegenwoordiging van de sleep- en duwvaartsector tevreden met het behaalde resultaat: men heeft gekregen wat men gevraagd had. De toegenomen regeldruk en samenhangende administratieve lasten, neemt men voor lief. Wel zijn regeldruk en, in mindere mate, administratieve lasten, expliciet onderwerp geweest van discussie. Dit vanwege de commissie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit.

De vereniging Rijn en IJssel vertegenwoordigt zestig procent van de sleep- en duwvaartsector. Op basis hiervan is moeilijk vast te stellen of een meerderheid van de doelgroep achter de aanpassing staat en daarmee draagvlak vormt. Andere belangenbehartigers of leden van de doelgroep zijn immers niet benaderd.

5.3.2 De articulatie van belangen

De voorzitter van de vereniging van sleep- en duwbooteigenaren Rijn en IJssel zit op deze functie sinds 1974. De beleidsmedewerker bij het ministerie van V&W waar hij mee te maken heeft, ongeveer een zelfde periode. Contacten tussen de belangengroep en het ministerie zijn daardoor (zeer) hecht. Gezien ook de departementale organisatie (ingedeeld naar sector) kan dit ertoe leiden dat door de betrokken beleidsmedewerkers aan de sectorale belangen vanzelfsprekend veel gewicht wordt toegekend. Dat betekent dat andere (publieke) belangen

expliciet door anderen in de departementale discussie moeten worden gebracht. In casu is dat gebeurd door de juristen, werkzaam bij de verschillende afdelingen.

Geconcludeerd kan worden:

- Vertegenwoordiger van de sector heeft informatie-voorsprong en goed netwerk waardoor hij relatief grote vrijheid heeft bij definiëren belang van de sector.
- De vertegenwoordiger van de sector lijkt zich te richten op de belangen van de grote spelers, de grotere ondernemingen.
- De belangen van individuele ondernemers en van aankomende ondernemers blijven onderbelicht.
- Beleidsmedewerkers definiëren het publieke belang en worden daarin in belangrijke mate beïnvloed door de politieke context en de inbreng van de sector. Juristen zijn indirect betrokken en stellen in voorkomende gevallen vragen die ertoe leiden dat beleidsmedewerkers het te dienen belang duidelijker definiëren.
- Representativiteit van de sectorvertegenwoordigers wordt niet of nauwelijks door beleidsmedewerker of jurist gecheckt.
- De door de sector ingebrachte belangen worden niet of niet expliciet geconfronteerd met belangen die op geen enkele wijze zijn vertegenwoordigd.

5.3.3 Relatie sectorbelang - publiek belang

Opmerkelijk aan deze casus is dat er een verschil van mening is binnen het ministerie van V&W, een verschil van mening over hoe het publiek belang het best gediend wordt. Het Directoraat Generaal Goederenvervoer sluit zich aan bij de vereniging Rijn en IJssel in het kiezen voor aanpassing van de Wet vervoer binnenvaart. Als reden wordt genoemd dat er inhoudelijk geen bezwaren zijn tegen een aanpassing en dat eerder toezeggingen zijn gedaan. Intrekking van die toezeggingen zou de overheid tot een onbetrouwbare partner maken. De Centrale Dienst Juridische Zaken ziet het nut van deze aanpassing niet. Doorslaggevend is voor hun de regeldruk, die mede een belangrijke impuls kreeg door instelling van de commissie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit.

Geconcludeerd kan worden dat de discussie over sectorbelang en publiek belang niet zozeer gevoerd wordt tussen de belangengroep en het ministerie, maar vooral een punt van discussie vormt binnen het ministerie. Daarbij valt op dat de juristen zich niet duidelijk uitspreken over het eindresultaat, maar dat hun interventies vooral gericht zijn op het stellen van de vraag naar het nut en de noodzaak van de regelgeving. Verder valt op:

- De sector definieert het te dienen belang als (onderdeel) van het publieke belang.
- De (vertegenwoordiging van de) sector is zo georganiseerd dat de continuïteit van de relatie met de betreffende (beleids)ambtenaren wordt gewaarborgd.
- Definiëring van publieke belang door departementen wordt in belangrijke mate door inbreng van de sector gestuurd.
- Tussen beleidsmedewerkers en vertegenwoordigers van de sector bestaan duurzame contacten die in belangrijke mate zijn geïnstitutionaliseerd.
- Beide partijen hechten aan de kwaliteit en duurzaamheid van deze contacten omdat dat voor iedere partij een belangrijke voorwaarde is om voordeel te halen uit de wederzijdse afhankelijkheid.

- Wederzijdse afhankelijkheid bestaat eruit dat de overheid afhankelijk is van draagvlak en kennis van de sector. De vertegenwoordigers van de sector zijn afhankelijk van overheid om invloed te kunnen uitoefenen op het beleid.
- Wederzijdse afhankelijkheid leidt tot een proces van geven en nemen. Met name als andere (niet goed vertegenwoordigde) belangen relatief weinig schade oplopen, dringt het sectorbelang door tot de beleidsagenda.

5.3.4 Rol van de juridische functie ten aanzien van de belangenafweging en inbreng sectorbelang

In deze casus speelt de verhouding tussen de beleidsafdeling en de juridische afdeling een duidelijke rol. Tijdens deze casus speelde de verandering van DJZ in een Centrale Dienst Juridische Zaken. Doel hiervan was om meer tegenwicht te kunnen bieden aan "het beleid".

Geconcludeerd kan worden:

- Als de sector en het beleid overeenstemming hebben bereikt over een nieuwe regeling leidt dit rechtstreeks tot druk op de wetgevingsagenda.
- De wetgevingsfunctie heeft weinig mogelijkheden om de belangenafweging inhoudelijk te beïnvloeden:
 - staat op afstand van de onderhandelingen
 - wordt vaak ingeschakeld als de onderhandelingen afgesloten zijn
 - argumenten niet gekoppeld aan politiek actueel belang
 - juristen hebben geen zelfstandige relatie met sector en onder andere daardoor minder belang bij continuïteit van deze relatie.
- Juristen leggen geen of nauwelijks relatie met inhoudelijke belangenafweging, ze stellen de vragen die in het gunstigste geval leiden tot een uitgebreidere motivering.

5.3.5 Relatie regeldruk – belangenafweging - draagvlak

De commissie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit heeft een duidelijke rol gespeeld in deze casus. Het verzoek vanuit de sector om de Binnenvaartwet aan te passen zou leiden tot meer regeldruk. De hierboven geschetste scheiding tussen sectorbelang en publiek belang dat dwars door het ministerie liep is ook hier terug te zien, omdat het dienen van het sectorbelang meer regeldruk met zich mee zou brengen. Reden voor tegenstanders om in het licht van de MDW-commissie te stellen dat het publiek belang niet gediend was met meer regels. De belangenafweging die hier plaats vindt is er dan ook één tussen het tevreden stellen van de sleep- en duwvaartsector, meer draagvlak, en het algemene doel: deregulering. Uiteindelijk geeft draagvlak de doorslag: de overheid moet gezien worden als een betrouwbare partner.

Ten aanzien van de relatie regeldruk – belangenafweging – draagvlak kan dan ook geconcludeerd worden:

- De invloed van de sector op de tot stand te brengen regelgeving leidt tot een vorm van (extra) regeldruk. In deze casus is het doel van de sector om op een of andere wijze de markt af te schermen.

- Het element van regeldruk speelt nauwelijks een zelfstandige rol in de te maken belangenafweging omdat deze vaak parallel loopt met de belangen van de grote speler dan wel daar tegen opweegt.
- De overweging van regeldruk wordt pas relevant als de betreffende regel tegen het belang van de sector ingaat of niet meer opweegt tegen de voordelen die kunnen worden behaald. Als zich dat voordoet is er sprake van problematische regeldruk waarvoor de overheid verantwoordelijk is.
- Omdat er licht zit tussen het belang dat de vertegenwoordigers inbrengen en de belangen van de individuele ondernemers kan de ontstane regeldruk door deze individuele ondernemers als problematisch worden ervaren. Voor hen is echter niet goed zichtbaar waar de regeldruk vandaan komt. Dit geldt ook voor de bedrijven die niet vertegenwoordigd zijn.
- De overweging van regeldruk wordt sterk ingegeven door de actuele politieke context. Als de sector zelf om de ontstane regeldruk verzoekt is deze minder problematisch. De beleidsmatig-politieke winst die dan behaald kan worden weegt daar tegenop.
- Als het beleid overeenstemming met de sector heeft bereikt, is er nauwelijks tegenwicht.
- De overheid is op veel onderdelen volgens de sectorvertegenwoordigers de veroorzaker van problematische regeldruk. De overheid en de sector zijn samen verantwoordelijk voor de regeldruk die niet als problematisch wordt ervaren.
- Doordat de uiteindelijke afweging in de toelichting als uitgebalanceerd wordt gemotiveerd, is niet te herleiden welke rol het begrip regeldruk in deze afweging heeft gespeeld en wat de inbreng van de sector is geweest. Bovendien geeft de toelichting de buitenwereld aanleiding te veronderstellen dat de regeldruk vooral afkomstig is van de overheid die daartoe een eigen inhoudelijke afweging heeft gemaakt (toelichting als “afdekmiddel”).

6. Informatie-uitwisseling in de Wet toezicht trustkantoren

6.1 Inleiding

6.1.1 Casus

Deze casus neemt de totstandkoming van de Wet toezicht trustkantoren (Wtt) onder de loep. De Wtt is een onderdeel van het Actieplan voor terrorismebestrijding en veiligheid.

Voor deze casus is een aantal mensen geïnterviewd, van zowel de Rijksoverheid als belangengroepen. Het ministerie van Financiën is initiator van deze wet, hier stond de wetgevingsjurist Van Leeuwen ons te woord. Belanghebbenden, actief betrokken bij de totstandkoming van de Wtt, zijn, in alfabetische volgorde: DFA (Dutch Fiduciary Association, vereniging van kleinere trustkantoren), DNB (De Nederlandse Bank), NVB, (Nederlandse Vereniging van Banken), VIMS (Vereniging International Management Services, vertegenwoordiger van grote trustkantoren in Nederland) en VNO-NCW (grootste ondernemingsorganisatie van Nederland). Andere belanghebbenden zijn NOVA (Nederlandse Orde van Advocaten), Nivra (Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants), Nederlandse Orde van belastingadviseurs en het Notariaat. Deze laatstgenoemde partijen zijn wel benaderd door het ministerie, maar speelden geen of een kleine rol in de totstandkoming. Geïnterviewd voor deze casus is ook de heer Nagelmaker, lid van het bestuur van VIMS. De geïnterviewden geven hun beeld van de totstandkoming van de wet. Geenszins wordt hiermee getracht een volledig beeld van de situatie te schetsen, slechts ervaringen van betrokkenen uit twee perspectieven: van de ambtenaar en van de belanghebbende.

Gekozen is voor een chronologische beschrijving van de situatie aan de hand van genoemde interviews, briefwisselingen tussen het ministerie en de belangenbehartigers, en publiek toegankelijke informatie van de Tweede Kamer.

6.1.2 Aanleiding: Actieplan terrorismebestrijding en veiligheid

De totstandkoming van de Wet toezicht trustkantoren komt voort uit een Actieplan van de Tweede Kamer, en is een klein onderdeel van het terrorismebestrijdings- en veiligheidsbeleid.

Door middel van een brief d.d. 5 oktober 2001 informeert het kabinet de Tweede Kamer over de stappen die zijn ondernomen op het gebied van terrorismebestrijding en veiligheid na de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001.⁵³ Aangehecht is het Actieplan terrorismebestrijding en veiligheid. In dit actieplan wordt de eerste aanzet gedaan voor de totstandkoming van de nieuwe wet. Hoofdstuk 5 van dit plan gaat over de integriteit van de financiële sector en terrorismebestrijding. Met betrekking tot trustkantoren wordt het volgende opgemerkt:

“Ook terroristen hebben de mogelijkheid gebruik te maken van de juridische en financiële expertise van trustkantoren. Niet alle trustkantoren vallen echter onder toezicht.”

⁵³ Kamerstukken II, 2001/02, 27 925, nr.10

Maatregel 21 van het Actieplan betreft het onder toezicht brengen van trustkantoren. In de nota 'Integriteit Financiële sector en terrorismebestrijding'⁵⁴ wordt over het toezicht op trustmaatschappijen het volgende opgemerkt:

"Het feit dat trustmaatschappijen en financieringsmaatschappijen in beginsel niet onder toezicht staan, gecombineerd met de vaak grote geldstromen waarmee deze ondernemingen te maken hebben, kan hen kwetsbaar maken voor gebruik door criminelen, met name als het gaat om het witwassen van gelden, financiering van terrorisme en fiscale ontduiking."

De Minister van Financiën geeft in bovengenoemde nota aan dat de wet inzake het toezicht op trustmaatschappijen en financieringsmaatschappijen er snel moet komen:

"Gezien de urgentie om het toezicht op korte termijn te voltooien, is aan dit wetsvoorstel bijzondere prioriteit toegekend. Inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is voorzien voor 2002."

Nagelmaker, lid van het bestuur van VIMS (Vereniging International Management Services, de belangenbehartiger van de grote trustkantoren) leverde actief commentaar op het wetsvoorstel. Hij geeft aan dat de sector voor 11 september 2001 al gevraagd had om toezicht:

"Nou het grappige was dat wij voor elf september hebben gevraagd om toezicht. Omdat wij zelf wel zagen dat we het onderling konden regelen, maar het blijft onderling geregeld. Er blijft wantrouwen tegen bestaan van buitenaf. Wij hadden dus ook zo iets van: wij kunnen wel gedragsregels opstellen, maar daar zouden we nooit de geloofwaardigheid en de feel of approval mee krijgen die we zouden kunnen krijgen op het moment dat er formele regelgeving is die zegt aan welke eisen je moet voldoen."

Van Leeuwen, de wetgevingsjurist die het toezicht op de trustkantoren regelde, denkt dat het idee om de sector toezicht op te leggen al leefde bij Financiën, vanwege het feit dat er heel veel geld omging in de sector. De aanslagen van elf september en de gevolgen daarvan hebben wel voor een stroomversnelling gezorgd. Nagelmaker is van mening dat de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten van Amerika niet de aanleiding hadden moeten zijn voor het toezicht op de trustkantoren:

"Vervolgens kwam 9/11, er ontstaat wat paniek in de wereld en met name ontstaat er paniek over hoe is dat gefinancierd geweest? En vervolgens is gezegd laten we eens kijken wat er allemaal door Nederland heen gaat aan financiële stromen. Dat is namelijk naar verhouding van de nationale economie enorm groot, nou dan zal daar wel iets verkeerd tussens zitten. En dan moeten we daar nu toch regelgeving op gaan toepassen. Dat is iets waarvan wij – populair gezegd – wel van gebaald hebben. Omdat de insteek van die regelgeving er eentje is geweest van anti-money-laundering en anti-terrorism en financiering van terrorisme. Wij zouden die insteek liever niet gezien hebben omdat wij weten dat dat soort activiteiten juist niet via Nederland lopen, althans niet via de trustkantoren waar wij mee bezig zijn, of niet via de branche. Als je kijkt naar het hele karakter ervan dan is dat niet geschikt. Er is later ook een onderzoek uitgevoerd naar de financiering en al heel snel is duidelijk geworden dat heel 9/11 gefinancierd is op basis van creditcards en travellercheques. Dus als er één organisatie gevaarlijk is, dan is het dat. Maar desalniettemin: het beeld was gezet, het idee was gevormd. Trustkantoren daar loopt per jaar minimaal 800 miljard door heen. Dat zijn zulke grote financiële stromen, daar moet toch eigenlijk

⁵⁴ Kamerstukken II, 2001/02, 28 106, nr.2

toezicht op zijn. Dus 9/11 was de aanleiding, maar dat had 'm juist niet moeten zijn, want dat plaatst het in een verkeerd kader.”

6.1.3 Achtergronden: trustkantoren en toezicht

Alvorens aan de verdere bespreking van de casus te beginnen moet een aantal aspecten van het onderwerp worden toegelicht. Besproken wordt het trustkantoor: wat is het, wat doen zij; en toezicht: op welke manieren kan toezicht worden gehouden en waarop wordt toezicht gehouden.

Trustkantoren

Op de website van VIMS⁵⁵ worden verschillende vragen beantwoord met betrekking tot trustkantoren. Naar schatting zijn er 163 trustkantoren in Nederland, welke diensten verlenen als huisvesting, boekhouding en het opstellen van de jaarrekening, al dan niet geconsolideerd, management rapportage, secretariële en vennootschapsrechtelijke ondersteuning. Op de vraag wat een trust is geeft de website het volgende antwoord:

“Een trust is een Angelsaksisch rechtsbegrip. In Nederland kennen we het Angelsaksische fenomeen ‘trust’ niet. Wèl spreken we in Nederland van de ‘trust branche’, waarop sinds 1 januari 2004 de Wet toezicht Trustwezen van toepassing is. Deze branche moet echter niet worden verward met voornoemd Angelsaksisch rechtsbegrip.

De trustbranche in Nederland is actief op het gebied van het verlenen van administratieve en bestuurlijke diensten aan internationaal opererende bedrijven die, gebruikmakend van het Nederlands fiscaal vestigingsklimaat, in Nederland een (doel)vennootschap hebben opgericht. Deze (doel)vennootschap moet lokaal beheerd en geadmistreerd worden en hiervoor wordt de assistentie van het trustkantoor ingeroepen. Deze dienstverlening gaat gepaard met het nodige vertrouwen dat dit internationaal opererende bedrijf in het betreffende trustkantoor dient te stellen. Het trustkantoor wordt namelijk veelal belast met de administratie en het beheer van de (doel)vennootschap en krijgt als zodanig veel vertrouwelijke informatie onder ogen alsook de beschikking over de nodige bankrekeningen. In dat kader wordt er gesproken van ‘trust’, ‘vertrouwen’, hetgeen totaal geen verwantschap vertoont met [bovenomschreven] Angelsaksische trust.”

Nagelmaker omschrijft trustkantoren als volgt:

“Wat wij hier primair doen is het voeren van directie, administratie en juridische begeleiding van vennootschappen en die vennootschappen die passen binnen grotere organisaties, organisaties van onze cliënten. De reden waarom men die vennootschappen hier in Nederland neerzet en een aantal financiële en economische stromen via Nederland laat lopen is omdat Nederland van oudsher een goed fiscaal systeem heeft, dat er met name op gericht is om in de internationale sfeer dubbele belastingen te voorkomen.”

Van Leeuwen geeft in zijn Notitie van 31 januari aan de minister van Financiën aan wat een trustkantoor eigenlijk is:

“Het trustkantoor zorgt voor domicilie van een brievenbusmaatschappij en is gewoonlijk betrokken bij het voeren van de directie over deze rechtspersoon. (...) Daarnaast biedt het trustkantoor allerlei diensten aan: administratie, juridische dienstverlening, contacten met

⁵⁵ www.vims.nl

fiscalisten, advocaten, notarissen. Er zijn zelfstandige trustkantoren, maar ook trustkantoren die gerelateerd zijn aan banken en aan kantoren met juridische en financiële adviseurs.”

Kort door de bocht kan gezegd worden dat trustkantoren het beheer van een in Nederland gevestigd bedrijf onder zich nemen ten behoeve van de moederonderneming welke gevestigd is in het buitenland.

Toezicht

Zowel de wetgevingsjurist als de belangenbehartiger spreken in hun interviews over toezicht. Gedoeld wordt echter op verschillende soorten toezicht. Van Leeuwen, wetgevingsjurist van het ministerie van Financiën spreekt over integriteitstoezicht: toezicht met als doel het waarborgen van dienstverlening volgens bepaalde normen en waarden, specifiek het tegengaan van illegale praktijken. Nagelmaker, belangenbehartiger van VIMS doelt op kwaliteitstoezicht: toezicht met als doel het handhaven van een zeker niveau van dienstverlening en daarmee wordt tevens de dienstverlening op een hoger niveau gebracht. Het ministerie van Financiën ziet in kwaliteitstoezicht geen overheidstaak weggelegd, dit kan worden overgelaten aan het bedrijfsleven. Wat betreft het integriteitstoezicht ziet zij wel een overheidstaak.

Hiernaast onderscheidt de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) drie manieren van toezicht houden.⁵⁶ Dit laat zich vrij vertalen in het melden van iedere wijziging van aandeelhouders van cliënten van trustkantoren, een gatekeeper functie voor de toezichthouder waarbij de identiteit van de cliënt van het trustkantoor achterhaald kan worden en het uitbreiden van opsporingscapaciteiten. In het derde deel van het OESO rapport worden de drie mechanismen omschreven.⁵⁷ Deze zijn:

“Option 1: Up front disclosure to the authorities

Description: An up front disclosure system requires the disclosure of beneficial ownership and control of corporate vehicles to the authorities at the establishment or incorporation stage and imposes an obligation to update such information on a timely basis when changes occur. The obligation to report beneficial ownership and control information to the authorities may be placed on the corporate vehicle, the ultimate beneficial owner or the corporate service provider involved in the establishment or management of the corporate vehicle. Jurisdictions may enhance the transparency of an up front disclosure system by choosing to make the beneficial ownership and control information collected available to the public at large. (...)

Option 2: Imposing an obligation on corporate service providers to maintain beneficial ownership information (“Intermediary Option”)

Description: The Intermediary Option requires intermediaries involved in the establishment and management of corporate vehicles, such as company formation agents, trust companies, registered agents, lawyers, notaries, trustees, and companies supplying nominee shareholders, directors and officers (“corporate service providers”), to obtain, verify and retain records on the beneficial ownership and control of the corporate vehicles that they establish, administer, or for which they provide fiduciary services.(...)

Option 3: Primary Reliance on an Investigative Mechanism

Description: Under an investigative system, the authorities seek to obtain (through compulsory powers, court-issued subpoenas, and other measures) beneficial ownership and control information when illicit activity is suspected, when such information is required by authorities to fulfill their regulatory/supervisory functions, or when such information is requested by other

⁵⁶ OESO, 2001

⁵⁷ OESO, Part III 2001

authorities domestically and internationally for regulatory/supervisory or law enforcement purposes.”

In Nederland is gekozen voor de intermediary option, ook wel gatekeeper functie genoemd.

6.2 Het Proces

6.2.1 Het opstellen van een concept-wetsvoorstel

Dat het ministerie van Financiën haast zet achter de Wet toezicht trustkantoren blijkt uit een Notitie van 31 januari 2002 aan de Minister van Van Leeuwen. In die Notitie werd een plan van aanpak gepresenteerd voor het wetgevingstraject. Als meest voor de handliggende toezichthouder wordt de De Nederlandse Bank (DNB) genoemd. In deze notitie wordt de “creatie van direct integriteitstoezicht op trustkantoren (“A”), waarbij het trustkantoor de klantinformatie (“B”) op verzoek van de toezichthouder direct en up-to-date moet kunnen leveren”, als voorstel voor een effectief toezicht op risicovolle financiële stromen gepresenteerd.

Uit een Notitie van Van Leeuwen aan de minister d.d. 12 maart 2002 blijkt eveneens dat het de bedoeling is dat “alle cliënten – dit zijn voornamelijk brievenbusmaatschappijen – van het trustkantoor onder toezicht worden gebracht”.

Van Leeuwen licht toe dat niet de cliënten onder toezicht komen, maar de trustkantoren, om zo de identiteit van de cliënt van het trustkantoor te kunnen achterhalen. De cliënten moeten wel allemaal in beeld komen, maar zij worden niet onder toezicht gesteld. Het ministerie van Financiën kiest dus voor de bovengenoemde (zie vorige paragraaf) gatekeeper functie voor de toezichthouder om zo te weten wat de identiteit van de cliënt is.

In de maanden daarop volgend was er uitgebreid contact met medewerkers van DNB over het concept-wetsvoorstel. Blijkens e-mail correspondentie bestond dit contact uit uitgebreide overleggen over de inhoud en tekstuele punten. Van Leeuwen stelde een concept op en DNB gaf commentaar op het aangeleverde voorstel. In overleg met DNB vindt er ook afstemming met een aantal belangenorganisaties plaats. Van Leeuwen over de rol van DNB in het wetgevingstraject:

“Zij moeten het wetgevingstraject in de gaten houden, van is dit straks uitvoerbaar? En ze lezen ook gewoon kritisch mee. Ze zeggen bijvoorbeeld: dit is een beetje raar geformuleerd, nu valt deze categorie er buiten en wij hebben marktonderzoek gedaan en die categorie moet er ook onder vallen. Of juist niet, nu trek je deze groep mee en die zou er juist niet onder moeten vallen.”

6.2.2 Informatiebijeenkomst: Financiën, DNB en de trustsector ontmoeten elkaar

Op 8 mei 2002 wordt er een informatiebijeenkomst gehouden op het ministerie van Financiën. Daarbij waren in ieder geval DNB, de VIMS en vertegenwoordigers van de kleine trustkantoren (de later opgerichte Dutch Fiduciary Association) aanwezig. Van Leeuwen geeft aan wat de reden was van het organiseren van de bijeenkomst:

“We kregen een brief van hen en daarin stond: jullie willen heel snel wetgeving maken, maar jullie hebben niet echt een idee van wat er gebeurt in de sector. En wij hebben erop gereageerd met: wij denken dat we dat idee wèl hebben, maar het kan altijd beter, dus kom maar eens een presentatie houden. Dus toen zijn ze een keertje langs geweest.”

Achtergrond van de onrust in de sector was volgens Van Leeuwen de eerdere regelgeving met betrekking tot de financieringsmaatschappijen:

“In eerste instantie is die maatregel voor de financieringsmaatschappijen er gekomen, daar was wat onrust over in de sector, daar was ik verder niet bij betrokken, maar daardoor is wel een contact ontstaan met die sector. En die zeiden: jullie hebben de financieringsmaatschappijen gedaan en nu willen jullie ook de trustkantoren doen, weten jullie wel goed wat daar gebeurt?”

Nagelmaker wijst op het gebrek aan informatie dat er volgens hem bij Financiën was ten aanzien van de trustkantoren:

“Daarin moeten we zeggen dat wij ook tamelijk geschokt waren van de initiële kennis die er was bij Financiën ten aanzien van ons werk en de cliënten waarmee we werken en hoe we werken en welke informatie de ondergrond vormde voor de motivatie om met een wet te komen. Er werd een rapport aangehaald van de regiopolitie Noord-Oost-Nederland wat gaat over de mogelijkheid van de Russische maffia om Nederland te gebruiken om hun operaties te financieren of via Nederland operaties te financieren. Daar hebben we wat van gezien en daar staat zoiets in van ‘niet kan uitgesloten worden dat trustkantoren voor dit soort activiteiten worden gebruikt’. Nou, je kan niets uitsluiten, dus dat is een vrij obligate bewering. En ook werden advertenties aangehaald van het Haags juristencollectief over hoe gebruik je een Guernsey-vennootschap en wij regelen dat wel voor u. Als dat de motivatie is om tot bepaalde wetgeving te komen dan is dat vrij ernstig.”

Nagelmaker bestempelt de uitgangspositie van Financiën als wantrouwend ten opzichte van de trustsector:

“Je begint vanuit een positie van wantrouwen ten aanzien van de bedrijfstak. Je begint vanuit een positie van wantrouwen ten aanzien van de cliënten waar je mee werkt. Dat is het uitgangspunt. Als je dan praat over integriteit, dan heb je een heel andere benadering dan wanneer je zegt: we willen een bedrijfstak gewoon organiseren en daarvan de kwaliteit garanderen. Dat is een heel ander uitgangspunt. Dat vonden we vervelend, een negatief uitgangspunt in plaats van een kwaliteitsuitgangspunt. Wat dat betreft zijn we vanuit een achterstandspositie aan het hele proces begonnen. En daar moet ik absoluut complimenten geven aan Financiën, ze hebben wel heel duidelijk naar ons geluisterd, ze hebben wel heel duidelijk met ons willen spreken en ze hebben wel heel duidelijk gecommuniceerd.”

Nagelmaker concludeert dat het beeld over de trustkantoren door de gegeven informatie wel veranderd is:

“Als men het heeft over trustkantoren, dan heeft iedereen het over anti-witwassen en anti-terrorismedinanciering. Terwijl wij een behoorlijke bijdrage leveren aan de Nederlandse economie. Wat er rechtstreeks aan belastinginkomsten gegenereerd wordt door de trustkantoren is al iets van 2 miljard. (...) En dat is iets wat duidelijk gemaakt moest worden en daarom is denk ik het kader van de wet ook enigszins verschoven omdat het ze duidelijk werd dat er toch iets anders achterzat: geen schimmige groep mensen die met schimmige activiteiten bezig waren,

maar gewoon professionals die op een hele professionele manier de Nederlandse dienstverlening internationaal voortdurend op de kaart te zetten.”

Van Leeuwen daarover:

“Voor mij werd het beeld bevestigd, maar dat komt omdat ik als belastingadviseur heb gewerkt. Ik heb veel gewerkt met trustkantoren. En ik heb bij Financiën bij de directie internationale fiscale zaken gewerkt, dus ik had veel van de doorstroomconstructies al gezien. Maar er zaten veel mensen in de zaal die die achtergrond niet hadden, dus daar was het wel nuttig voor.”

6.2.3 Overleg met de sector: de voorconsultatie

Op 22 augustus 2002 wordt er een zogenaamd voorconcept van het wetsvoorstel toezicht trustkantoren gestuurd aan twee belangenorganisaties. Dit betreft de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en de Vereniging International Management Services (VIMS). De NVB en de VIMS konden inhoudelijk commentaar geven op het voorconcept Wtt tot 12 september 2002.

Van Leeuwen geeft aan waarom er voor gekozen werd een voorconsultatie te houden:

“Volgens mij was dat wel gebruikelijk bij FM (Directie Financiële Markten, red.) om consultatierondes te houden. In ieder geval is er met de NVB en het verbond van verzekeraars veel contact geweest. Dit was eigenlijk een nieuwe groep. (...)

Men wilde na 11 september heel snel iets regelen voor de financieringsmaatschappijen. Volgens mij is dat echt in een tijd van een maand in elkaar gezet en in de praktijk bleek dat toch wat lastiger vorm te geven en het was bijna niet uitvoerbaar. En daar zijn we een beetje van teruggekomen.”

Nagelmaker merkt over de Wet toezicht kredietwezen op:

“Je hebt ook nog de Wet toezicht kredietwezen en er is nog voor de Wtt een aanpassing geweest van de Wtk ten aanzien van financieringsmaatschappijen en daar hebben wij toen al van gezegd dat is een absolute fout. (...) En dat is één van de stukken wetgeving, waar de minister als het ware met het schaamrood op de kaken in de Kamer heeft moeten zeggen: dit is gewoon heel slecht en dit trekken we terug.”

Tijdens de informatiebijeenkomst gaf Van Leeuwen aan dat er naast de voorconsultatie ook een publieke consultatieronde zou komen:

“Dus we hebben gezegd voordat we dat (red: publieke consultatie) gaan doen willen we nog informeel het wetsvoorstel aan jullie toesturen, kijken of er nog iets gek in zit. Want als het eenmaal op de website staat dan kan het weer allemaal onrust veroorzaken, zoals dat bij de financieringsmaatschappijen ook gebeurd is. Dus dan krijgen jullie eerst nog kans om te reageren.”

Nagelmaker geeft aan dat de leden van de VIMS goed op de hoogte werden gehouden van de inhoud van het concept-wetsvoorstel:

“In die periode zijn er wel verschillende algemene ledenvergaderingen geweest waarin we iedere keer hebben teruggekoppeld naar de leden van dit is nu wat ons te wachten staat, dit is wat het onderwerp is, dit is het commentaar dat we hebben geleverd. En waarbij wel de lijnen telkens

zijn afgestemd met de verschillende leden. Maar u moet niet vergeten dat die vijftien leden allemaal hele commerciële dienstverlenende organisaties zijn die uitermate sterk gericht zijn op de cliënt. Dus het valt niet mee om mensen zo ver te krijgen dat ze tijd vrij maken om uitgebreid in te gaan op een proces waar ze in eerste instantie weinig vertrouwen in hebben. Omdat de wetgever toch gezien wordt als iets wat autonoom werkt en iets dat zich verder niet veel gelegen laat liggen aan het veld. Je moet eerst door dat wantrouwen heen en vervolgens moet je proberen die mensen in het proces te betrekken. Dat is wel aardig gelukt.”

Op 12 september 2002 volgt een reactie van de NVB aan Van Leeuwen op het toegestuurde voorconcept. De NVB levert aanzienlijk commentaar op de voorgestelde uitwisseling van gegevens:

“Wij achten het ongewenst dat een regeling als deze verdergaande uitwisseling van gegevens mogelijk zou maken, dan thans mogelijk is op grond van fiscale wetgeving en verdragen op grond van besluiten van volkenrechtelijke organisaties en op grond van nationale en internationale strafrechtelijke bepalingen. Daarom dient deze wet alle waarborgen te bevatten om een oneigenlijke gebruik tegen te gaan.

Wij stellen derhalve voor de wettekst zodanig aan te passen dat duidelijk wordt dat informatie-uitwisseling voor fiscale doeleinden uitsluitend zal plaatsvinden op grond van bestaande (belasting) verdragen. In de MvT (Memorie van Toelichting, red.) kan dan benadrukt worden dat het toezicht niet primair gericht is op het verzamelen van gegevens over individuele cliënten en dat deze slechts in uitzonderlijke gevallen met andere toezichthouders en opsporingsinstanties worden uitgewisseld.”

Ook de VIMS reageert bij brief van 12 september 2002. Zij stellen eveneens bezwaren te hebben tegen de voorgestelde informatie-uitwisseling:

“Vooropgesteld moet worden, naar onze mening, dat toezicht niet primair gericht is op het verzamelen van gegevens over individuele cliënten. Zulke gegevens, verkregen in het kader van het toezicht dienen onder alle omstandigheden geheim te blijven. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen wordt die geheimhouding doorbroken.(...)”

Wij kunnen ons voorstellen dat bij situaties waarin de internationale rechtsorde wordt geschokt, zoals het geval was na 11 september 2001, er behoefte bestaat aan een ruimere gegevensuitwisseling. Zoals gezegd heeft de branche daaraan ook loyaal meegewerkt en zal dit ook in de toekomst doen. Dit is echter een uitzonderlijke situatie die met uitzonderlijke maatregelen op het moment dat die zich voordoet bestreden moet worden. Een wettelijke regeling in het onderhavige verband is daarom niet nodig en zou bovendien als gezegd bestaande met waarborgen omklede regelingen doorkruisen en Nederland internationaal in een uitzonderingspositie plaatsen.”

En in het artikelsgewijs commentaar bij de artikelen 12 tot en met 16 schrijft VIMS in haar brief van 12 september 2002:

”Geheimhouding en vertrouwelijkheid van cliëntgegevens dienen in beginsel buiten kijf te staan, anders komt de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel onherroepelijk op de tocht te staan.”

Zowel de NVB als de VIMS geven ondanks bovengenoemd commentaar op de uitwisseling informatie over cliënten wel aan,

“voorstander te zijn van een wettelijke regeling die een gezonde en integere bedrijfsvoering binnen de trustbranche bevordert”.

Nagelmaker beschrijft het probleem dat de sector met de uitwisseling van de cliënt-informatie had als volgt:

“Waar wij het meest over vielen in de eerste aanzet van de wet en waar wij ons het meest zorgen over maakten, dat ging inderdaad over de informatie-uitwisseling. Dat was absoluut het grootste struikelpunt omdat er vanuit de wet en vanuit de benadering van Financiën geen onderscheid werd gemaakt tussen informatie die vertrouwelijk moet blijven vanuit economische motivatie en informatie die vertrouwelijk moet blijven op basis van een juridisch-criminele motivatie. In het wetsvoorstel stond – althans zo hebben wij het gelezen – dat alle informatie die wij in de dossiers hebben en die we in de dossiers van onze cliënten hebben, of dat nu cliënt-identificatiedossiers zijn of dossiers die betrekking hebben op de vennootschappen die wij beheren, beschikbaar en uitwisselbaar moest zijn. Dat is veel te vergaand, dat is absoluut onmogelijk, als dat naar buiten toe gecommuniceerd zou worden, als alleen maar het concept naar buiten toe gecommuniceerd zou worden en in het buitenland neergelegd zou worden, dan zouden per onmiddellijk alle grote industrieën gezegd hebben wij gaan onze operaties in Nederland afbouwen. Want wij willen niet dat ons financieel-fiscale en soms ook ons commerciële huishoudboekje op straat komt te liggen, of dat we het risico lopen dat het op straat komt te liggen.”

Nagelmaker benadrukt dat het erg belangrijk was dat het concept-wetsvoorstel zoals dat er op dat moment was, niet in die vorm in de publieke consultatieronde terecht kwam:

“Ja, er was als het ware een vorm van paniek op het moment dat het eerste concept daar lag. En dat was nog niet in de formele consultatieronde, maar dat was het voorconcept. Dat was in de informele consultatieronde, dus toen lag het gelukkig nog niet op straat. Want je moet je realiseren dat er een heftige concurrentie tussen de verschillende landen bestaat op dit soort dienstverlening. Het zou niet de eerste keer zijn dat zo'n voorconcept in handen komt van bijvoorbeeld Zwitserse dienstverleners op hetzelfde vlak en dat zij daarmee hun clientèle en hun internationale contacten gaan benaderen en zeggen als je nu vanuit Nederland gaat werken dan weet je zeker dat binnen een jaar alle gegevens op straat liggen. (...) Daarom hebben wij enorm fanatiek naar Financiën duidelijk proberen te maken dat dit concept echt niet de deur uit mocht. Dat het echt binnen die kleine kring van trustkantoren, Financiën, DNB en NVB moest blijven. Dat dit niet publiek mocht worden.”

Nagelmaker wijst erop dat de kleine trustkantoren, de banken, de belastingadviseurs en advocaten een aan de VIMS gelijksoortig belang hadden. De belastingsadviespraktijk, het notariaat en de advocatuur hebben zich echter nauwelijks gemengd in de discussie:

“Er is weinig gedetailleerd of op een actieve wijze deelgenomen aan de discussie omtrent de wetgeving, vanuit de gedachte ‘dat is jullie pakkie an’. Terwijl wij toch naar een aantal duidelijk hebben gemaakt dat het wel een stuk verder ging dan alleen ‘ons pakkie an’. Dus die belangen zijn als zodanig niet nadrukkelijk vertegenwoordigd geweest.”

Over de kleine trustkantoren, die zich vertegenwoordigd weten in de DFA (Dutch Fiduciary Association), merkt Nagelmaker op:

“(…) daar lopen die belangen dermate synchroon dat het niet uitmaakt of je nu twee organisaties hebt of niet, want dat belang is gelijk. We hebben wel contact gehad hoor, er is wel enige afstemming geweest tussen de twee organisaties, om te zorgen dat we niet op een verschillende wijze communiceerden met Financiën.”

6.2.4 Extra pressiemiddel: een brief van VNO-NCW

In aanvulling op bovengenoemde brieven volgt er op 9 oktober 2002 een brief van VNO-NCW (ondernemingsorganisatie). Mede namens NVB en VIMS vraagt VNO-NCW om de in november geplande Kamerbehandeling met enkele maanden uit te stellen en verzoekt tevens om te voorkomen dat het concept-wetsvoorstel in die vorm in de publieke consultatieronde terechtkomt. VNO-NCW schrijft:

“Wanneer dit concept WTT in de huidige vorm ter openbare consultatie wordt aangeboden, zal dit ernstige en blijvende schade toebrengen aan de bedrijfstak en aan Nederland als financieel centrum en als vestigingsplaats voor buitenlandse ondernemingen. (...)

Het ten dele onbekend zijn met wat het trustbedrijf doet en het wellicht mede daardoor ontstane begrip is mogelijk de oorzaak van de duidelijke accentverlegging van toezicht op de integriteit van de dienstverleners naar uitwisseling van informatie over diens cliënten. (...)

Met het huidige concept voorstel wordt het level playing field binnen de EU eenzijdig en vooruitlopend op de nog te formuleren OECD-FATF (Organisation for Economic Co-operation and Development-Financial Action Task Force, red.) aanbevelingen geheel verstoord.”

Nagelmaker betitelt de brief van VNO-NCW als een middel om extra druk uit te oefenen op het ministerie:

“Op het moment dat wij een officieel standpunt naar buiten moeten brengen of op het moment dat wij iets heel erg belangrijk vinden dan maken we natuurlijk gebruik van ons lidmaatschap en de lobbykracht van VNO-NCW. En dan laten we zien – het is gewoon een kwestie van politiek – dat het heel zwaar weegt voor ons. Daar grijpen we dus heel zelden naar, maar op het moment dat het heel zwaar is en dat het heel bedreigend kan zijn, dan maken we gebruik van ons lidmaatschap van VNO-NCW en dan wordt er vanuit VNO-NCW een bericht gestuurd namens ons.”

Op de vraag aan Van Leeuwen of die brief inderdaad als pressiemiddel werd ervaren antwoordt hij:

“Nou niet door ons, maar die brief was aan de minister en de staatssecretaris gericht. En ik denk dat zij het zagen als een soort alle-hens-aan-dek brief. Van we moeten goed opletten wat er gebeurt met de sector. (...)

Dus ja, dan denk je toch een beetje: zijn we wel goed bezig, gaan we niet te ver? Dus dan volgt er wel een pas op de plaats. En dan moet je de afweging maken, gaan we door omdat we het er gewoon niet mee eens zijn of kunnen we daaraan tegemoet komen. (...)

Nou de VIMS, zal de minister misschien zeggen, wat is dit voor een club? VNO kent hij natuurlijk wel en die komen voor heel veel maatregelen over de vloer, dat zijn vaste gesprekspartners. Dus dat maakt wel uit.”

Op 10 oktober 2002 licht Van Leeuwen zijn Minister via een Notitie in over de ernstige bezwaren die de grote trustkantoren hebben tegen de uitwisseling van informatie zoals vastgelegd in het concept-wetsvoorstel en ongerustheid over de snelheid van het wetgevingstraject:

“De grote trustkantoren zijn bang dat als de concept wettekst nu in het publieke domein komt zonder bevredigende regeling op het punt van de informatie-uitwisseling, dit een enorm

negatieve uitstraling zal hebben voor de trustsector in Nederland. Het gaat immers om ondersteunende werkzaamheden waardoor de activiteiten bij een geringe verandering in het vestigingsklimaat relatief eenvoudig zijn te verplaatsen naar een ander land. (...) Bezwaar van de sector is dat er voor de voorconsultatie te weinig tijd lijkt ingeruimd.”

In de Notitie wordt een mogelijke oplossing geschetst voor het probleem van de informatie-uitwisseling. Er wordt verwezen naar de door Nederland uit het OESO-rapport⁵⁸ (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) gekozen gatekeeper benadering. Stap 1 in die benadering is dat de informatie over de cliënt aanwezig moet zijn bij het trustkantoor. Stap 2 is dat deze informatie uitwisselbaar moet zijn met buitenlandse bevoegde autoriteiten. “Gezien het feit dat Nederland voorop loopt zou er vooralsnog voor gekozen worden om stap 2 niet via de toezichthouder te laten lopen voor wat betreft informatie inzake de uiteindelijke belanghebbenden. Voor stap 2 kan door Nederland dan verwezen worden naar de bestaande strafrechtelijke rechtsbijstand en fiscale regelingen en verdragen inzake informatie-uitwisseling.”

In reactie op de brief van VNO-NCW geeft Financiën aan dat met de NVB en de VIMS afgesproken is dat zij intensief zullen meedenken over bepalingen inzake informatie-uitwisseling die zowel voor de sector als voor het toezicht en de internationale fora als OESO en FATF (Financial Action Task Force) begaanbaar kunnen zijn.

”Uit uw brief spreekt tevens een zekere ongerustheid over de vraag of er wel voldoende tijd is ingeruimd in het wetgevingstraject om hierover voor beide partijen tot een bevredigende oplossing te komen voor het stuk het publieke domein in gaat. Ook dezerzijds is het uitgangspunt echter om de publieke consultatieronde in te gaan met een op hoofdlijnen voldragen concept-wetsvoorstel; ik stel mij daarom ook voor om te trachten met name het door u als bezwaarlijk aangemerkte punt in de komende weken in goede samenwerking op te lossen.”

6.2.5 Gezamenlijk zoeken naar een oplossing

In het vervolgtraject werd door Financiën inderdaad in overleg met de sector gezocht naar een oplossing voor het probleem van de uitwisseling van de cliënt-informatie, conform de notitie aan de minister. Van Leeuwen daarover:

“We hebben toen een brief gestuurd waarin stond dat we het in goede samenwerking met VIMS en de NVB wilden afronden. We hebben nog een gesprek gehad en toen hebben wij eigenlijk gezegd: volgens ons is dit jullie belangrijkste bezwaar en wij denken dat wij het zo en zo op kunnen lossen. Toen was voor hen - ze waren het er nog steeds niet mee eens, want ze hadden nog veel meer punten - de belangrijkste kou uit de lucht, in ieder geval voor de consultatie. En wij hebben toen gezegd dat die andere punten rustig nog een keer konden worden ingebracht bij de officiële consultatie.”

Nagelmaker geeft aan dat er volgens de VIMS onderscheid gemaakt moest worden tussen de cliënten-acceptatiedossiers en de cliëntendossiers. Hij zegt daarover:

“Dat dossier (cliënten-acceptatiedossiers, red.) is bepalend voor de integriteit van het trustkantoor, want daarmee kun je uitsluiten dat je voor boeven werkt. Aan de andere kant heb je de cliëntdossiers. Dat zijn de dossiers waarin de bedrijfsgeheimen van de cliënt zitten. Voor de

⁵⁸ OESO, 2001

integriteit van de dienstverlening is het minder relevant dat er letterlijk volledig inzicht en informatie-uitwisseling is ten aanzien van dat dossier.”

Voorgelegd is aan de trustkantoren of de informatie-uitwisseling op het niveau van de cliënt of op het niveau van het trustkantoor zou moeten plaatsvinden. Nagelmaker daarover:

“Daar is uiteindelijk uitgekomen dat die informatie-uitwisseling zich primair richt op het trustkantoor. Want het is het trustkantoor dat integer moet zijn en waar de integriteit gewaarborgd moet zijn. Daar kan informatie over uitgewisseld worden. Over de cliënt kan eigenlijk uitsluitend en alleen informatie worden uitgewisseld op het moment dat er sprake zou zijn van criminele activiteiten. Dat is geen bezwaar omdat dat al in alle wetten vastgelegd is. Dus daarmee wijken we niet af van andere landen.”

De conform de notitie voorgestelde oplossing werd inderdaad opgenomen in de Wet toezicht trustkantoren. Nagelmaker:

“Dat onderscheid tussen de cliëntacceptatiedossiers en het cliëntendossier en dat de informatie-uitwisseling en de integriteitstoets zich zou richten op de trustkantoren, hun organisatie en de wijze waarop ze met de integriteit van hun cliënten omgaan, dat is inderdaad zo in de wet gekomen. Dat is inderdaad op een manier in de wet gekomen, die voor ons in redelijke mate werkbaar is. (...)

Daar hebben we lang over gesproken en uiteindelijk zijn ze bij DNB en bij Financiën ook tot dat inzicht gekomen.”

Van Leeuwen wijst erop dat inderdaad geluisterd is naar het argument van de VIMS dat de informatie-uitwisseling over de cliënt al mogelijk was via onder andere het strafrecht. Van Leeuwen vond het wel van belang die strafrechtelijke mogelijkheid uitdrukkelijk in de wet op te nemen:

“Zij (VIMS, red.) vonden dat de informatie-uitwisseling wel op andere manieren kon, dat kan op basis van strafvordering. Fiscale regels geven ook de bevoegdheid om gegevens uit te wisselen, de FIOD kan er al bij komen als ze willen. Toen hebben wij gezegd, oké als jullie zeggen dat het op andere manieren kan, dan willen we met deze wet ook niet die andere manieren dwarsbomen. Dus we zeggen dan in de wet: daargelaten de bepalingen die er zijn op het gebied van strafvordering, belastingwetgeving en dat soort dingen, wordt die informatie niet direct door de toezichthouder uitgewisseld.”

6.2.6 De keuze voor de ‘indirecte weg’

Uiteindelijk werd door Financiën gekozen voor de indirecte weg. De trustkantoren moeten zorgen dat cliënt-informatie aanwezig is, maar die informatie kan niet rechtstreeks uitgewisseld worden met de buitenlandse toezichthouder. Uitwisseling van cliënt-informatie kan alleen via het strafrecht.

“Dus dat was een aardig slot op de deur. Doordat die informatie beschikbaar moest zijn in Nederland kan ook de FIOD er ten allen tijde bij of het Openbaar Ministerie. Dus als ze een inval doen op basis van de andere regels die wij hier hebben, dan kunnen ze dus niet zeggen dat ze die informatie niet hebben, want ze zijn verplicht die aan te houden. Maar dan is het niet DNB

maar dan is het de FIOD of het Openbaar Ministerie. Dus het is een meer indirecte weg, waarvoor we gekozen hebben. “

Gevraagd naar de gemaakte belangenafweging, zegt Van Leeuwen:

“Ik denk dat je het palet maakt van aan de ene kant hebben we de aanslagen gehad, is er een OESO-rapport geweest dat zegt dat je bij die informatie moet kunnen komen en aan de andere kant is er een economisch belang dat je Nederland niet wilt achterstellen bij andere belangen. En dan weeg je die tegen elkaar af. (...)

Ik denk dat wij gekeken hadden naar de makkelijkste weg en het meest efficiënte wat je kunt bedenken voor informatie-uitwisseling en toen zij met dat weerwoord kwamen dat niemand in de wereld zulke strenge eisen stelt, toen zijn we gewoon eens gaan kijken van kan dat dan echt niet anders. En dat zonder eigenlijk geweld te willen aandoen aan de eisen die het OESO-rapport stelt dat je wel bij de informatie moet kunnen. Toen vonden we die weg en dachten we in dit stadium lijkt dit ons het meest haalbare qua draagvlak.”

Nagelmaker over die door het ministerie gemaakte belangenafweging:

“Nou ik denk dat het de combinatie is geweest: enerzijds was er niet de absolute noodzaak om tot die cliëntinfo-uitwisseling te komen omdat er geen signalen waren of aanleidingen waren om te denken dat er massaal verkeerd of terreur-gerelateerd geld via dit kanaal stroomden. Anderzijds is het zo dat men al wist dat de trustkantoren op een professionele manier werkten en hoe ze werkten, dat vertrouwen was er al. Dat was al geen reden om dat er in te zetten en ik denk dat men er ook rekening mee heeft gehouden – want dat hebben we ze ook meegegeven, hoe werkt de wetgeving in het buitenland, bijvoorbeeld Luxemburg en Zwitserland – hoe de accenten in het buitenland liggen en daar liggen de accenten eigenlijk zoals ze nu in de Nederlandse wet zijn opgenomen.”

Van Leeuwen meent dat het evenredigheidsbeginsel een rol heeft gespeeld in de gemaakte afweging:

“We hebben wel een afweging gemaakt. In het OESO-rapport staan bijvoorbeeld drie manieren over hoe je bij de informatie zou kunnen komen. De eerste is de verklaring van geen bezwaar-systeem. Dat wil zeggen je richt een BV op en die moet je van te voren laten toetsen. De tweede was een gatekeeper, iemand anders houdt de informatie aan en de derde was gewoon de opsporingscapaciteit uitbreiden. We hebben wel in die zin een afweging gemaakt, van wat past er nu het beste bij Nederland. En toen hebben we gezegd: dat doen we dan toch het liefste zo min mogelijk belastend.

De trustkantoren hebben zelf al, in ieder geval op basis van hun eigen gedragsregels, vrij veel informatie. Waarom zouden we daar gewoon uit efficiency-oogpunt niet bij aanknopen, dan belast je ze zo min mogelijk. Je zegt alleen wat jullie aanhouden is goed en misschien moet er nog ietsjes bij. En dat gaat dan voor iedereen gelden, terwijl het in het verleden maar voor een beperkte groep gold. (...)

Dus je kiest dan de weg die het minst belastend is voor het bedrijfsleven, maar toch nog het doel haalt. Ik denk dat de administratieve lasten daar nog het meest gespeeld hebben om het op die manier te doen. Je beperkt het ook tot de stromen die via trustkantoren lopen.”

Ook het begrip regeldruk speelde een rol in de afweging. Van Leeuwen geeft aan dat regeldruk voor de grote trustkantoren in principe niet echt toenam, omdat de VIMS al interne gedragsregels had vastgesteld:

“We hebben wel gekeken, ook bij de startnotitie, van wat is er al aan informatie en wat zouden we nou aan nieuwe informatie moeten hebben. Voor ons was het eigenlijk een geluk bij een ongeluk dat de VIMS al gedragsregels hadden op basis waarvan ze al heel veel informatie moesten hebben. We wisten niet of ze dat hadden maar ze zouden het in ieder geval moeten hebben.”

Er werd door Van Leeuwen zoveel mogelijk aangesloten bij de al bestaande interne gedragsregels:

“We hebben wel zo veel mogelijk daarbij aangesloten. Dus voorzover het spoorde met wat in de OESO stond, hebben we dat gewoon overgenomen. Dus in die zin denk ik dat in ieder geval de grote kantoren al heel veel informatie hadden. Dus additionele regeldruk was er niet.”

In de discussie over de cliënt-informatie speelde het begrip regeldruk veel minder, daar kwam volgens de wetgevingsjurist met name het economisch belang naar voren:

“Wij hebben gewoon gekeken van kan het op een andere manier. Hebben ze een punt en kunnen we op een andere manier bij die informatie komen. Volgens hen konden we al bij die informatie dus waarom ga je het dan nog een keer doen? Dus op zich spoort het wel met de regeldruk, dat hebben ze dan met name zelf aangedragen. Dat is een regel te veel. Maar eigenlijk vond ik dat je in de ideale wereld die informatie wel moest uitwisselen. Maar goed om daar nu als Nederland als enige in voorop te lopen en de sector misschien te treffen. Dat weet je niet zeker, maar het is wel te constateren, dat andere landen inderdaad die eisen niet stelden, dan kun je je af vragen of het nou verstandig is om dat te doen. Ik denk niet dat de regeldruk het belangrijkste was, meer de economische schade die Nederland zou oplopen.”

6.2.7 De publieke consultatieronde

Op 17 januari 2003 startte het Ministerie van Financiën een publieke consultatieronde. In het persbericht waarmee de publieke consultatie werd aangekondigd staat het volgende:

“Het wetsvoorstel is tot stand gekomen na overleg met De Nederlandsche Bank die toezicht zal houden op de uitvoering van de wet, en na overleg met belangenvertegenwoordigers van trustkantoren (de Vereniging International Management Services en de Dutch Fiduciary Association). Deze belangenvertegenwoordigers en de Nederlandse Vereniging van Banken steunen de introductie van een wettelijk regime dat alle in Nederland opererende trustkantoren onder gelijksoortig integriteittoezicht stelt, omdat zo een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan een gelijk speelveld en aan de kwaliteit van het trustbedrijf in Nederland. Met de consultatie wordt geïnteresseerden de mogelijkheid geboden een reactie te geven op het wetsvoorstel. De consultatie duurt tot 14 februari 2003.”

Uit de wettekst en de Memorie van Toelichting die op de website van het ministerie van Financiën zijn geplaatst in het kader van de publieke consultatieronde blijkt dat door het Ministerie inderdaad geluisterd is naar de bezwaren van de trustkantoren. Conform de oplossing die werd geschetst in de Notitie aan de Minister van 10 oktober 2002 is bepaald dat de informatie-uitwisseling niet gericht is op het verzamelen van gegevens over de cliënt.

De artikelen 12 tot en met 16 van de Wet toezicht trustkantoren behandelen de uitwisseling van informatie. Artikel 12 lid 1 en artikel 13 lid 1 sub b van de wettekst tijdens de publieke consultatieronde luidde als volgt:

“Artikel 12

1. Gegevens en inlichtingen die ingevolge het bij of krachtens deze wet bepaalde omtrent afzonderlijke rechtspersonen, vennootschappen of natuurlijke personen zijn verstrekt of zijn verkregen en gegevens en inlichtingen die van een instantie als bedoeld in artikel 13, eerste lid, zijn ontvangen, worden niet gepubliceerd en zijn geheim.

(...)

Artikel 13

1. In afwijking van artikel 12, eerste en tweede lid, kan de toezichthouder gegevens of inlichtingen, verkregen bij de vervulling van de hem ingevolge deze wet opgedragen taak, verstrekken aan Nederlandse of buitenlandse overheidsinstanties dan wel aan Nederlandse of buitenlandse van overheidswege aangewezen instanties die zijn belast met het toezicht op financiële markten of op rechtspersonen, vennootschappen of natuurlijke personen die op die markten werkzaam zijn tenzij:

a. (...)

b. de gegevens betrekking hebben op een of meer cliënten van het trustkantoor, onverlet de toepasselijkheid van de bepalingen van de Sanctiewet 1977;”

En in de Memorie van Toelichting:

“De artikelen in dit wetsvoorstel over het uitwisselen van informatie door DNB zijn aanvullend en richten zich op informatie-uitwisseling over het onder toezicht gestelde trustkantoor en niet op informatie over de uiteindelijke belanghebbende (cliënt informatie).”

In de reacties die volgden op de internet-consultatie zijn op het punt van cliënt informatie geen opmerkingen meer gemaakt. De artikelen 12 tot en met 16 zijn naar aanleiding van de publieke consultatieronde niet meer gewijzigd. Bij de Raad van State is artikel 13 lid 1 sub b wel gewijzigd (zie volgende paragraaf), dit was echter geen materiële wijziging.

Nagelmaker is van mening dat de publieke consultatieronde niet veel meer voorstelt: de strijd is gestreden.

“Want de consultatieronde zelf, heel leuk en aardig, maar op dat moment was de strijd al gestreden. (...) De strijd in dit geval tussen VIMS en Financiën, maar ook de strijd tussen de maatschappij en de overheid is op dat moment al gestreden. (...)

Het uiteindelijke concept zoals dat formeel werd neergelegd daar wisten we van: dat is het meest haalbare.”

Op de vraag of de publieke consultatieronde inderdaad mosterd na de maaltijd is, omdat de VIMS alle relevante punten al had ingebracht, antwoordt Van Leeuwen:

“Nou dat is misschien ook wel zo, je wilde niet dat je met iets kwam wat totaal niet paste en je wilde ook dat de punten overeind bleven. Ik denk dat dat gelukt was. En ik denk dat zij ook de meest relevante partij waren hoor, om mee te praten, omdat daar de financiële belangen ook het grootste waren. Ik geloof dat er een inschatting is gemaakt dat zij tachtig procent van de markt vertegenwoordigden. De kleinere partijen hebben het misschien niet eens in de gaten wat er al allemaal gebeurt. Dus hebben ze voor die andere partijen ook een rol gespeeld.”

Van Leeuwen is echter wel van mening dat de publieke consultatieronde nut heeft:

“Dat je ze (de doelgroep, red.) de mogelijkheid geeft, van mocht er iets spelen dat wij over het hoofd zien, dat je ze erop attendeert: let op, dit wordt straks wet en ga niet klagen straks als die wet er is dat je een probleem hebt, maar geeft dat nu alvast aan, nu zijn er mogelijkheden om de wet te veranderen. (...)”

We hebben het al gezegd tijdens de rondes met de VIMS eigenlijk, dat we ook met andere mensen zouden praten en dat er ook een publieke consultatieronde zou volgen. Omdat we gewoon niet precies weten hoe de sector eruit ziet en we iedereen een kans willen geven om te reageren. En om te voorkomen dat het op onze website ergens staat en die andere mensen die zien dat helemaal niet dat dat bestaat en missen daarom de kans om te reageren, hebben we ook verschillende instanties aangeschreven, zoals de Nova en de Nivra. En er zijn ook een aantal mensen die gewoon gereageerd hebben, zelfs al hadden wij ze niet aangeschreven, gewoon omdat we ze niet kenden. Maar dat hebben wij volgens mij op onze website gezet. Dat hebben we ook gezegd van te voren, als u dat aan ons stuurt, dan gaan we dat mogelijk op onze site zetten.”

Op 12 september 2003 werd het wetsvoorstel toezicht trustkantoren ingediend bij de Tweede Kamer. Daar werd het voorstel aangenomen op 17 november 2003. Op 16 december 2003 werd het voorstel met algemene stemmen aangenomen in de Eerste Kamer. En op 17 december 2003 werd de wet gepubliceerd in het Staatsblad.⁵⁹ De inwerkingtreding van de Wtt volgde op 1 maart 2004.⁶⁰

6.2.8 Raad van State

De laatste fase in dit chronologische overzicht genoemd door de geïnterviewden is de Raad van State. Nagelmaker zegt hierover:

“Alleen dan gaat het nog naar de Raad van State en toen is er ten aanzien van de informatie-uitwisseling nog een kleine verruiming opgenomen, die een loophole zou kunnen betekenen voor DNB en Justitie om alsnog bepaalde informatie uit te wisselen. (...)”

Het vervelende ervan was dat je dingen met elkaar hebt besproken, er zijn dingen vastgelegd, dus dan ga je de consultatieronde in en op het moment dat de consultatieronde voorbij is, wordt er nog een wijziging doorgevoerd en gaat het naar de Raad van State. Het enige moment waarop je dan nog een wijziging zou kunnen doorvoeren is via een amendement in de Tweede Kamer. (...).

(...) we baalden er wel als een stekker van. Ik druk me heel mild uit hoor (...). Het gaf een beeld van onbetrouwbaarheid. (...)

Ja, dat is teruggekoppeld naar Financiën en DNB, maar daar is niets uitgekomen.”

Deze verandering doelt op de wijziging van artikel 13 lid 1 sub b van de wet. Dit artikel luidde eerst:

“de gegevens betrekking hebben op een of meer cliënten van het trustkantoor, onverlet de toepasselijkheid van de bepalingen van de Sanctiewet 1977;”

⁵⁹ Staatsblad, 2004, 9

⁶⁰ Staatsblad, 2004, 58

En na de wijziging:

“de gegevens betrekking hebben op een rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon waaraan of aan wie het trustkantoor diensten verleent, onverlet de toepasselijkheid van de bepalingen van de Sanctiewet 1977, de Wet melding ongebruikelijke transacties, de Nederlandse belastingwetgeving, de bilaterale belastingverdragen en verdragen tot uitwisseling van gegevens of inlichtingen dan wel de toepasselijkheid van bindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties met betrekking tot het toezicht op de financiële markten of op natuurlijke personen en rechtspersonen die op die markten werkzaam zijn;”

Van Leeuwen stelt dat deze uitgebreidere bepaling geen materiële wijziging inhoudt: de afspraak om bestaande mogelijkheden niet uit te breiden, maar ook niet te doorkruisen, wordt op deze manier consequent doorgevoerd.

6.2.9 Transparantie en deskundigheid

Een punt in de evaluatie van het proces van input van belangengroepen is de transparantie. Gevraagd naar zijn mening over transparantie en of de door de VIMS ingebrachte belangen door het ministerie van Financiën verantwoord zouden moeten worden in bijvoorbeeld de Memorie van Toelichting antwoordt Nagelmaker:

“Nou in dit geval zou ik liever hebben gehad van niet. Met name omdat dan in de Memorie van Toelichting aangegeven zou moeten worden van we hebben er eerst over gedacht om alle gegevens op straat te gooien, maar vervolgens is duidelijk geworden dat wij hele ernstige schade zouden aanrichten aan de Nederlandse economie en toen hebben we dus maar besloten om het niet te doen. Nee, ik denk dat we dat soort transparantie niet moeten hebben. En met name ligt mijn motivatie daarin dat juist dat soort transparantie in het internationale veld voor Nederland als geheel schadelijk is. Want dat soort openheid, het klinkt mooi en idealistisch, maar daar maken andere landen gebruik van om jouw concurrentienadeel aan te doen. Dus dat soort openheid dat biedt niets. (...)

Ik heb wel vertrouwen in de betreffende ambtenaar. Die relatie is belangrijk. De mensen die daar werken die willen goede wetgeving afleveren en die willen werkbare wetgeving afleveren. Dus daarom zeg ik ook dat die Memorie van Toelichting niet heel die discussie moet weergeven. Want het belang van de politiek en de Tweede Kamer richt zich volstrekt niet op de werkbaarheid van wetgeving, die richt zich op het voeren van machtspolitiek ten opzichte van elkaar. Dat zijn niet de belangen van de sector, dat zijn niet de belangen van goede wetgeving, dat zijn niet de belangen van Nederland, dat zijn de belangen van die politieke partij, of van die persoon, op dat moment ten opzichte van andere personen.”

Het ministerie waarborgt de transparantie van het proces door middel van de publieke consultatieronde. Dat sommige belangengroepen al een rol spelen in de voorbereiding van een wetsvoorstel is algemeen bekend. Bovendien stellen belangengroepen het meestal op prijs als niet naar buiten komt dat zij al eerder in het proces betrokken zijn geweest. Dat geeft hen maximale ruimte om via de Tweede Kamer alsnog te proberen wat te veranderen.

Een tweede punt dat naar voren komt in de evaluatie is kennis. Nagelmaker vond de kennis van het ministerie van zijn sector tegenvallen. Nagelmaker geeft aan dat het gebrek aan informatie bij

het ministerie van Financiën naar zijn mening voortkomt uit het rouleringsstelsel dat er bij de overheid bestaat:

“Je hebt bij de overheid een rouleringsstelsel, men zegt dat het is om verkoking te voorkomen. Het nadeel van het hele stelsel is dat alle ervaring versplintert. Zo’n ministerie lijkt wel een constante factor, maar de ervaring is weg. Je kan wel zeggen het is die individuele ambtenaar, maar de ervaring binnen de organisatie is weg.”

Van Leeuwen wijst op het volgende:

“En dan weet je dat je met een belangengroep praat die eigenlijk liever wel het mooiste voor de belangengroep wil. Nou, dat weet ik niet helemaal zeker, misschien is dat een beetje een gekleurd beeld als ambtenaar, omdat je dan toch wat huiverig bent om alles maar over te nemen van wat een belangengroep zegt. Omdat je toch denkt het is een belangengroep en zou het niet het mooiste zijn als er alleen maar het stempeltje op staat van we staan onder toezicht, zonder dat het werkelijk wat voorstelt. Dat ze er wel mee kunnen pronken in het buitenland, maar dat het verder geen pijn doet.”

Van Leeuwen stelt verder betreffende het kennisniveau dat er eerder een verschil van mening is tussen de opvatting van de trustsector en het ministerie, over de trustsector dan dat er een gebrek aan kennis is bij het ministerie over de trustsector. Juist het rouleringsstelsel zorgt ervoor dat ambtenaren vanuit verschillende functies te maken krijgen met sectoren en op deze kennis kunnen terugvallen in toekomstige functies.

6.3 Een terugblik

In deze paragraaf zal de casus worden bekeken aan de hand van een aantal thema’s, welke de relatie tussen ministeries en belangengroepen verduidelijken. De belangrijkste betrokken partijen zijn het ministerie van Financiën en de belangenvertegenwoordiger VIMS (Vereniging International Management Services, vertegenwoordiger van grote trustkantoren in Nederland). Verder zijn ook andere belanghebbenden betrokken geweest bij het totstandbrengen van de regelgeving zoals DFA (Dutch Fiduciary Association, vereniging van kleinere trustkantoren), DNB (De Nederlandse Bank), NVB, (Nederlandse Vereniging van Banken), en VNO-NCW (grootste ondernemingsorganisatie van Nederland).

6.3.1 Algemeen

In deze casus zijn de volgende organisaties genoemd:

- Ministerie van Financiën
- Dutch Fiduciary Association (DFA)
- De Nederlandse Bank (DNB)
- Nederlandse Vereniging van Banken (NVB)
- Vereniging International Management Services (VIMS)
- VNO-NCW
- Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA)

- Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA)
- Nederlandse Orde van belastingadviseurs
- Notariaat

De laatste vier organisaties zijn door het ministerie benaderd maar hebben geen input geleverd. Er zijn vier momenten van informatie-uitwisseling geweest volgens de casus. Als eerste een informatie bijeenkomst tussen het ministerie, DNB, VIMS en de voorganger van DFA. Vervolgens een voorconsultatie waar het ministerie vraagt aan het NVB en VIMS commentaar te leveren op het voorconcept Wtt. Deze reageren per brief. VNO-NCW stuurt een brief aan de minister en op 17 januari 2003 start de openbare consultatieronde.

Niettemin is de totstandkoming van de Wet toezicht trustkantoren beheerst door het ministerie van Financiën en VIMS. Het ministerie aan de ene kant werkt vanuit het actieplan terrorismebestrijding en veiligheid en gaat een wet opstellen met als doel integriteitstoezicht om illegale handelingen in de trustsector tegen te gaan. De trustsector aan de andere kant gaat ervan uit dat illegale en/of terroristische handelingen niet via haar sector lopen en dat er een noodzaak is voor kwaliteitstoezicht dat het niveau van dienstverlening waarborgt en op een hoger plan tilt. Gesteld zou kunnen worden dat beide partijen handelen vanuit een optiek die de werking van de Nederlandse trustsector in internationaal perspectief beter waarborgt en dient. De concurrentiepositie van Nederland wordt verbeterd door veiligheid te garanderen via toezicht. Beide partijen zijn in het algemeen tevreden over de input van de andere partij en het verloop van het proces. Op meerdere momenten is men in contact getreden met elkaar. VIMS stelt positief te zijn verrast door de inzet van het ministerie om een positieve uitkomst voor beide partijen te bewerkstelligen. Tevens wordt gesteld dat het ministerie voldoende aandacht heeft besteed aan het zorgvuldig omgaan met de gevoelige informatie.

Door samen te werken met VIMS, die ongeveer tachtig procent van de trustsector vertegenwoordigt binnen Nederland, heeft het ministerie gezorgd voor draagvlak binnen de sector. Andere partijen hebben een kans gekregen hun zegje te doen op het moment van de publieke consultatieronde. Ook hier moet de publieke consultatieronde via internet draagvlak waarborgen.

6.3.2 De articulatie van belangen

De belangen van de sector worden in deze casus hoofdzakelijk ingebracht door VIMS. Deze organisatie vertegenwoordigt de grote trustkantoren in Nederland en had contacten bij het ministerie van Financiën voor er sprake was van een Wtt. Door deze contacten heeft zij zowel een informatievoorsprong als een flinke vinger in de pap: het is voor het ministerie van belang om een vertegenwoordiger van de meerderheid van de doelgroep achter zich te hebben. Nadeel van een dergelijk grote belangenorganisatie is dat kleinere groepen van belanghebbenden of individuele organisaties het onderspit delven: zij hebben enerzijds niet de contacten bij een ministerie en anderzijds is het voor een ministerie niet interessant om met iedereen om de tafel te gaan zitten. Dit kost te veel tijd, en geeft niet een eenduidig beeld van de doelgroep.

Het ministerie van Financiën onderscheidt zich door de publieke consultatieronde. Via een website kunnen alle belanghebbenden hun mening geven. Functie hiervan is om iedereen een kans te geven om zijn of haar zegje te doen en om zeker te stellen dat niets over het hoofd is gezien. Meestal heeft deze publieke consultatieronde slechts kleine wijzigingen tot gevolg. Het beleid is namelijk daarvoor in grote lijnen al uiteen gezet.

Concluderend kan worden gesteld:

- Vertegenwoordiger van de sector heeft informatievoorsprong en goed netwerk waardoor hij relatief grote vrijheid heeft bij het definiëren van het belang van de sector.
- De belangen van individuele ondernemers en van aankomende ondernemers lijken onderbelicht.
- Representativiteit van de sectorvertegenwoordigers wordt niet of nauwelijks door beleidsmedewerkers gecheckt.

6.3.3 Relatie sectorbelang - publiek belang

De doelstelling van de Wtt wordt op de website van het ministerie van Financiën als volgt omschreven⁶¹:

“(...) het bevorderen van de integriteit van het financiële stelsel door middel van de regulering van de trustsector. Doordat een belangrijk deel van de bestaande gedragsregels (waaronder het ‘ken-uw-klant’ principe) in de Wtt een wettelijke basis en daarmee een algemene werking heeft gekregen, levert de wet een bijdrage aan het tegengaan van witwassen van misdaadgeld (waaronder begrepen gelden verkregen uit corruptie of fiscale fraude) via in Nederland gevestigde rechtspersonen en vennootschappen. Dit is van belang ter bescherming van de goede reputatie van de nationale financiële sector.”

Het onderscheid tussen kwaliteitstoezicht en integriteitstoezicht is hier van belang. De overheid ziet een overheidstaak weggelegd voor integriteitstoezicht in de trustsector, dit is in het publiek belang. De sector ziet een taak voor het ministerie weggelegd voor kwaliteitstoezicht, waardoor het niveau van dienstverlening op een hoger plan wordt gebracht. De verschillende opvattingen en doelen van de partijen wringen. Met name VIMS geeft aan wantrouwen te voelen omdat de overheid uitgaat van de negatieve visie dat de trustsector wordt gebruikt voor illegale praktijken. Uiteindelijk wordt alleen het publieke belang zoals het ministerie het ziet verwoord in de Wtt, dat integriteitstoezicht als uitkomst heeft.

Concluderend kan worden gesteld:

- De sector definieert het te dienen belang als (onderdeel) van het publiek belang.
- Beide partijen hechten aan de kwaliteit en de duurzaamheid van deze contacten omdat dat voor iedere partij een belangrijke voorwaarde is om voordeel te halen uit de wederzijdse afhankelijkheid.
- Wederzijdse afhankelijkheid bestaat eruit dat de overheid afhankelijk is van draagvlak en kennis van de sector. De vertegenwoordiger van de sector is afhankelijk van de overheid om invloed te kunnen uitoefenen op het beleid.
- Naarmate de vertegenwoordigers meer invloed op de politieke besluitvorming lijken te hebben, zijn de ambtenaren meer geneigd om naar de sector te luisteren tenzij men een bepaalde reden heeft om “het erop aan te laten komen” in de politieke arena.
- Voorgaande opmerking is analoog van toepassing op de interne rondes tijdens het wetgevingsproces. Partijen geven er de voorkeur aan het op hoofdlijnen met elkaar eens te zijn voordat een wetsvoorstel op de website ter consultatie wordt aangeboden.

⁶¹ www.minfin.nl (dossiers, financiële markten, integriteit)

6.3.4 Rol van de juridische functie ten aanzien van de belangenafweging en inbreng sectorbelang

Wat opvalt in deze casus is een direct contact tussen de wetgevingsafdeling van het ministerie en de belangengroepen. Een duidelijke opdracht voor het ministerie van het actieplan terrorismebestrijding en veiligheid vergemakkelijkt de uitvoering door de wetgevingsafdeling omdat zij weet waar zij wel en niet kan toegeven aan de sectorbelangen. De voorfase evenals de publieke consultatieronde heeft tot doel dat rekening wordt gehouden met praktische hiaten van de wetgeving en hoe deze kunnen worden opgevangen door de betreffende wet.

De rol van de juridische functie ten aanzien van de belangenafweging en inbreng sectorbelang kan als volgt worden samengevat:

- Doordat de beleidsfunctie en de juridische functie in dezelfde persoon zijn verenigd is de juridische inbreng niet duidelijk te identificeren.
- Het wetgevingsproces werkt structurerend voor de discussies waarbinnen de belangen worden afgewogen.

6.3.5 Relatie regeldruk – belangenafweging – draagvlak

In deze casus komen de onderwerpen regeldruk en draagvlak nauwelijks aan de orde. Reden hiervoor lijkt ten eerste dat de regeldruk meevalt omdat de Wtt in de basis aansluit bij de interne gedragsregels van VIMS. De administratieve lasten nemen hierdoor ook niet erg toe. Verschil tussen de Wtt en de interne gedragsregels is de onafhankelijke toezichthouder, welke de integriteit van de trustsector moet garanderen.

Draagvlak lijkt ook geen probleem omdat het ministerie haar onderhandelingen voornamelijk heeft gevoerd met VIMS welke tachtig procent van de doelgroep vertegenwoordigt.

Over de relatie regeldruk - belangenafweging - draagvlak kan worden geconcludeerd:

- De invloed van de sector op de tot stand te brengen regelgeving leidt tot een vorm van (extra) regeldruk. De sector pleit ervoor de interne gedragsregels om te zetten in formele wetgeving, met alle gevolgen voor de regeldruk van dien.
- Omdat er licht zit tussen het belang dat de vertegenwoordigers inbrengen en de belangen van de individuele ondernemers kan de ontstane regeldruk door deze individuele ondernemers als problematisch worden ervaren. Voor hen is echter niet goed zichtbaar waar de regeldruk vandaan komt. Dit geldt ook voor de bedrijven die niet vertegenwoordigd zijn.
- Doordat de uiteindelijke afweging in de toelichting als uitgebalanceerd wordt gemotiveerd, is niet te herleiden welke rol het begrip regeldruk in deze afweging heeft gespeeld en wat de inbreng van de sector is geweest. Deze onduidelijkheid wordt versterkt doordat Financiën eerst op hoofdlijnen overeenstemming zoekt met de sector voordat het wetsvoorstel ter consultatie op de website wordt geplaatst.

7. Conclusies

7.1 Algemeen

Uitgangspunt van dit onderzoek was dat het zoeken naar draagvlak voor regelgeving op de een of andere wijze leidt tot (extra) regeldruk. De vijf case-studies hadden betrekking op regelgeving waarop belanghebbendenorganisaties invloed hebben kunnen uitoefenen, mede vanwege het feit dat de regelgever op zoek was naar draagvlak. Door middel van het bestuderen van de wetgevingsdossiers en het houden van interviews met betrokkenen is gezocht naar de patronen en de mechanismen die zich tijdens het wetgevingsproces voordoen. Centraal stonden de volgende vragen:

- f. Welke belangen worden tijdens het wetgevingsproces ingebracht? Wie bepaalt hoe dat belang wordt gearticuleerd?
- g. Hoe verhouden de bij de regelgeving betrokken belangen zich tot elkaar?
- h. Welke rol speelt de regeldruk die het rechtens beschermen van belangen oplevert?
- i. Wat is de rol van het recht en van de wetgevingsjurist ten aanzien van deze belangenafweging?
- j. Welke algemene inzichten leveren de antwoorden op bovenstaande vragen op met betrekking tot de regeldruk en de communicatie over dit begrip?

Voordat wij overgaan tot het beantwoorden van deze vragen, bespreken we eerst het dominante patroon dat naar voren is gekomen. Onderhavig onderzoek naar de relatie tussen draagvlak en regeldruk is kwalitatief van aard; wij zullen derhalve geen uitspraak doen over de representativiteit van de vijf door ons gekozen projecten voor de gehele wetgevingsproductie. De onderzochte regelgeving verschilt en de omstandigheden waaronder deze tot stand is gekomen, zijn in alle gevallen anders. Niettemin heeft het verrichte onderzoek enkele aspecten van de relatie tussen regeldruk en de inbreng van belanghebbenden in het wetgevingsproces opgeleverd, die zich in onze ogen goed lenen voor algemenere beschouwingen en conclusies.

Een eerste aspect van het algemene patroon is dat tijdens het primaire totstandkomingsproces van de regulering de zorg om regeldruk goeddeels afwezig is. In de fase waarin de beleidsambtenaren onderhandelen met vertegenwoordigers van de sector over de regulering gaat het hen om het tot stand brengen van een 'beleidsdeal'. Alle betrokkenen maken hun eigen inschatting van de voor- en nadelen van het gesloten compromis voordat zij hun handtekening zetten. Als er al oog is voor nadelige regeldruk aspecten worden deze afgewogen tegen de voordelen van het materiële belang dat door de regel wordt beschermd. De organisatie met wie overlegd is, wil zijn belang gerepresenteerd zien in de regel. Men wil als het ware 'zaken doen' met de overheid en neemt regeldruk 'op de koop toe'.

Een tweede aspect is dat regeldruk pas later in beeld komt, namelijk als het compromis moet worden uitgewerkt tot een algemeen verbindend voorschrift. In deze secundaire fase komt de wetgevingsjurist in beeld die de vertaalslag moet maken van de beleidsdeal naar een wetgevingsdocument dat moet voldoen aan juridische kwaliteitseisen. In deze fase komen vaak aspecten naar voren die aan de aandacht van de dealmakers waren ontsnapt, maar die wel 'geregeld moeten worden'. Dit leidt er toe dat het beleidsresultaat 'juridisch moet worden aangekleed' zonder dat er in die fase direct contact is met de sector. Deze vorm van juridisering identificeren wij als een bron van klachten over regeldruk.

Onderhandeld bestuur is het bestuur van de georganiseerde samenleving. De overheid trekt als vanzelf naar belangenorganisaties in haar zoektocht naar draagvlak. Omgekeerd zoekt de georganiseerde sector contact met de overheid vanuit het besef dat men maar het beste zo vroeg mogelijk in de beleidscyclus op de hoogte kan zijn van nieuwe overheidsinterventies. Zo komt in een polderland het overgrote deel van het beleid tot stand. Omdat de overheid in een rechtstaat als enige gelegitimeerd is om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen, is zij terecht de adressaat voor klachten over regeldruk. Maar als de wetgever een adequaat antwoord wil geven op klachten over regeldruk, is het niet voldoende om eenzijdig regels te gaan schrappen. Het is noodzakelijk dat het wetgevingsproces zodanig wordt (her)ingericht dat de afstand tussen de afwegingsmechanismen in de beleidsfase en de juridische vormgevingsfase wordt verkleind.

7.2 Articuleren van belangen

In alle gevallen komt naar voren dat de vertegenwoordigers van de belangenorganisaties in belangrijke mate zelf het in te brengen belang articuleren. De overheid gaat daarbij in hoofdzaak af op de belangen van de middelgrote tot grote bedrijven binnen de organisatie. In het op het sluiten van compromissen gerichte poldermodel past het niet dat ambtenaren te indringende vragen stellen over de representativiteit van de belangengroepen met wie de overheid aan tafel zit. Het binden van de achterban vindt plaats door middel van ledenvergaderingen en bestuursvergaderingen waarin men uitleg geeft over de inbreng in een bepaald wetgevingsproces en daarover een soort verantwoording aflegt. Duidelijk is dat de betreffende vertegenwoordigers een belangrijke kennis en informatievoorsprong hebben omdat ze zich gespecialiseerd hebben en vaak de enige persoon zijn via wie de contacten met de ministeries verlopen.

De betrokken ambtenaren gaan dan ook niet na in hoeverre het door de vertegenwoordiger ingebrachte belang daadwerkelijk correspondeert met de belangen van de betreffende sector. Men acht dat de verantwoordelijkheid van de sector. De beleidsambtenaren willen zaken doen, de wetgevingsambtenaren beoordelen primair op welke wijze het ingebrachte belang zich verhoudt tot het algemeen belang zoals dat in de departementale voorbereiding wordt geformuleerd. Ook beleidsambtenaren lijken daarin relatief veel vrijheid te hebben die voornamelijk wordt ingekaderd door de politieke context. Voorts is relevant: het beleidsprogramma, bestaande (EU-)regelgeving, inhoudelijke betrokkenheid van de persoon, plaats in de organisatie, kennisvoorsprong en het belang van een goede relatie met de sector. In het algemeen bestaat de rol van de wetgevingsjuristen eruit te verzekeren dat de in het geding zijnde belangen aan bod komen. Ze houden de beleidsmedewerkers voor dat de te maken afwegingen moeten passen binnen het systeem van het recht en dat deze afwegingen evenredig moeten zijn en goed gemotiveerd. In de twee casus (Financiën en Justitie), waarin de beleidsfunctie en de wetgevingsfunctie door dezelfde persoon wordt uitgevoerd, hebben de betrokken ambtenaren de meeste ruimte om invulling te geven aan het publieke belang en de wijze waarop ze dat relateren aan de sectorbelangen. De juridische rationaliteit van de eis 'evenredigheid van regelgeving' komt in deze gevallen tijdens het wetgevingsproces niet tot nauwelijks expliciet tot uitdrukking.

7.3 Relatie sectorbelang – publiek belang – draagvlak

De beginselen van de rechtsstaat vereisen dat regelgeving wordt vastgesteld met het oog op het behartigen van het publieke belang. Tijdens de wetsvoorbereiding vindt een feitelijk onderhandelingsproces plaats dat erop is gericht te bepalen welke de te behartigen belangen in die specifieke context zijn en wat de plaats is van particuliere en sectorale belangen ten opzichte van de te formuleren publieke belangen. De betrokken ambtenaren moeten als het ware twee heren dienen: de politieke leiding die draagvlak nodig acht om een wet door de Tweede Kamer te kunnen loodsen enerzijds en belangengroepen die verlangen dat hun sectorale belang het volle gewicht krijgt in het politieke afwegingsproces.

Omdat de politiek voor een belangrijk deel wordt beïnvloed door belangenorganisaties die hun belangen behartigd willen zien in het beleid, is het voor de ambtenaren van belang dat ze tijdens het proces van wetsvoorbereiding rekening houden met de opvattingen van invloedrijke belangenorganisaties. Concreet betekent het dat men, bij het definiëren van de te behartigen publieke belangen en het bepalen van de wijze waarop deze belangen zich verhouden tot belangen van de sector, zich bewust is van het draagvlak dat deze afweging bij de sector en - daarvan afgeleid - bij de politiek heeft. Alle betrokkenen realiseren zich namelijk maar al te goed dat de regel pas algemeen verbindend is als de Tweede en Eerste Kamer hebben ingestemd. Tijdens het proces van wetsvoorbereiding proberen de ambtenaren zich er dan ook zoveel mogelijk van te vergewissen dat er bij de politiek voldoende draagvlak is voor de met de sector te sluiten compromissen. Als dat namelijk niet het geval blijkt te zijn, zo blijkt expliciet uit de EZ-casus, volgt een lobby-ronde in de Tweede Kamer waarin de ambtenaren moeilijk regie kunnen voeren. In de interviews wordt dan ook aangegeven dat het voor de doordachtheid en consistentie van beleid beter is de betreffende lobby een nadrukkelijke kans te geven in het voortraject, als het wetsvoorstel wordt opgesteld.

7.4 Draagvlak en regeldruk

Alle vertegenwoordigers van de sector geven aan op zichzelf regeldruk een weinig interessant punt van discussie te vinden zolang deze niet opweegt tegen de mate waarin de sector is gediend met de betreffende regelgeving. De sector maakt zelf een rekensom van de kosten en baten. Dat betekent dat het in hun visie op zo'n moment ook niet gaat om een problematisch fenomeen waar een oplossing voor moet worden gezocht. Hier tekent zich ons inziens een knelpunt af ten aanzien van de wijze waarop met het begrip regeldruk wordt omgegaan. Uit de interviews blijkt namelijk dat de vertegenwoordiger van de sector zijn eigen afweging maakt. Het ligt voor de hand dat een individuele ondernemer die niet is aangesloten bij de betreffende organisatie dit anders ziet, al is het maar omdat de vertegenwoordigers aangeven zich in belangrijke mate te richten op de grotere bedrijven. De mate waarin regeldruk problematisch is en een knelpunt vormt, hangt dus af van de wijze waarop en door wie de ingebrachte belangen worden gearticuleerd. Het belang van de stelling "wetgeving is vertegenwoordiging" kan niet nadrukkelijker tot uiting komen.

In de gevallen waarin deze kosten-baten analyse niet in het voordeel van de sector uitpakt, kan uit de interviews worden opgemaakt dat de vertegenwoordigers de regeldruk minder problematisch vinden zolang men maar gelegenheid heeft gehad om invloed uit te oefenen. We constateren dat deze bevinding de theorie van onderhandelend wetgeven, dat het voortbestaan van het duurzame netwerk waarin de onderhandelaars opereren van zelfstandige betekenis is, bevestigt. Het relevante adagium van ervaren onderhandelaars in de Haagse circuits is: "some times you win, some times you loose".

Ten aanzien van vier van de vijf cases 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. De afstemming van EZ met de sector over de uitvoeringsregelgeving van de MEP leidt tot zeer gecompliceerde regelgeving omdat de meetgegevens voor allerlei soorten bedrijven zo betrouwbaar mogelijk moet zijn terwijl men tegelijkertijd rekening wil houden met de administratieve lasten. Uit de V&W casus blijkt duidelijk hoe de inbreng van de sector ertoe leidt dat er nieuwe opleidingseisen worden gesteld met betrekking tot de sleep en duwvaartsector. In de Justitie casus leidt de invloed van belanghebbenden op de preserveringsexceptie ertoe dat de eerst algemeen geformuleerde uitzondering nu slechts geldt als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Uit de casus over de wetgeving van Financiën blijkt goed dat de Trustkantoren wat betreft hun imago erbij gebaat zijn dat de interne gedragsregels omgezet worden in formele regelgeving. Voor de LNV-casus lag de situatie iets anders omdat het ging om de intrekking van een regeling. Dit blijkt echter niet uit te maken voor de relatie die we in alle gevallen zien tussen de inbreng van de sector en de (extra) regeldruk die ontstaat. In de LNV-casus kan uit het interview met de vertegenwoordiger van de sector worden opgemaakt dat men het verzet tegen afschaffing staakte omdat het productschap de betreffende regels zelf middels een autonome verordening per ommegaande weer zou invoeren. De in het geding zijnde belangen vergen volgens de sector kennelijk regels. Opvallend is dat in de eerste onderhandelingsfase met de sector de verhouding tussen de mate waarin bepaalde belangen worden gediend en de mate waarin de tot stand te brengen regels regeldruk opleveren, geen enkel onderdeel van discussie vormen.⁶² De overleggen en de onderhandelingen spitsen zich toe op het regelen van de "materiële belangen". De activiteiten zijn erop gericht daar eerst een zekere mate van overeenstemming over te bereiken. De mate waarin voor bepaalde belanghebbenden (al dan niet problematische) regeldruk wordt veroorzaakt lijkt slechts een zeer beperkt punt van discussie te zijn waarop later nog kan worden teruggekomen. Het gevolg is, de EZ casus is daarvan een duidelijk voorbeeld, dat pas in een latere fase blijkt tot welke regeldruk de gemaakte afspraken leiden. De geïnterviewden geven aan dat het op dat moment niet meer opportuun is om terug te komen op de initiële afspraak. Het is dan nog slechts zaak de lasten die voortvloeien uit de voorgenomen regelgeving te beperken. In de V&W-casus en de LNV-casus wordt de regeldruk op een bepaald moment wel expliciet door de wetgevingsjuristen in de discussie naar voren gebracht, doch echter zonder materieel resultaat. In de V&W-casus bleef het voorgenomen beleid ongewijzigd en in de LNV-casus werd dezelfde regeling per ommegaande door het productschap zelf vastgesteld. Ook blijkt uit de betreffende nota's en memories van toelichting niet hoe het publieke belang en de inbreng van het bedrijfsleven zijn afgewogen tegen de regeldruk die de betreffende regelgeving genereert. Er is vaak wel een aparte paragraaf over administratieve lasten, maar die staat op zichzelf. Er blijkt niet uit welke verhouding door de regelgever is aangebracht tussen de verschillende belangen, laat staan dat deze zich in de toelichting uitlaat over de concessies die zijn gedaan om draagvlak te creëren. Dit levert twee soorten problemen op. Enerzijds is voor niet direct betrokkenen moeilijk herleidbaar hoe hun belang is afgewogen en wie daarop invloed hebben uitgeoefend. Anderzijds tast dat de legitimiteit van de wetgever aan. De politieke organen, die verantwoordelijkheid dragen voor het eindresultaat van de gemaakte afweging, moeten kennis kunnen nemen van het proces en de deelafwegingen die daartoe hebben geleid. Een ander nadelig gevolg is dat belanghebbenden(organisaties), media en politiek volop de ruimte krijgen om, zodra regeldruk door iemand (bijvoorbeeld door gewijzigde omstandigheden toch) als problematisch wordt ervaren, met een beschuldigende vinger in de richting van de

⁶² De LNV-casus vormt hierop een uitzondering omdat de betreffende intrekking juist voorkomt uit de algehele dereguleringsoperatie

overheid te wijzen zonder dat duidelijk is wat de verantwoordelijkheden van de georganiseerde sector in dat opzicht inhouden.

7.5 De rol van het recht en de wetgevingsjurist

Het recht vereist dat regelgeving nuttig, noodzakelijk en evenredig is. Bovendien moeten de vast te stellen regels draagkrachtig worden gemotiveerd. Met name het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel hebben betrekking op de evenwichtige balans tussen de belangen die met regelgeving worden gediend en de regeldruk die dat oplevert. De betreffende beginselen zijn voor de wetgevingsjurist de aanknopingspunten voor zijn vertaling van de beleidsafspraken naar een tekst die voldoet aan de kwaliteitseisen van wetgeving.

Uit de case-studies blijkt dat het voor de wetgevingsjuristen die niet tevens zelf de beleidsfunctie uitoefenen moeilijk is om vanuit de inhoudelijke afweging invulling te geven aan het evenredigheidsbeginsel. In ieder geval leidt de interventie van de wetgevingsjurist in geen van de drie gevallen ertoe dat de regeldruk voor de sector materieel wordt verminderd. Dit heeft verschillende oorzaken. In sommige gevallen wordt de wetgevingsjurist nauwelijks in staat gesteld om daadwerkelijk invloed uit te oefenen op de inhoud van de regel en te wijzen op het gevaar van regeldruk. Hij wordt betrokken in een fase dat de afspraken met de sector al zijn gemaakt, en hij heeft geen directe contacten met de vertegenwoordigers van de sector. De "dealmakers" zijn voor hem moeilijk aanspreekbaar. Omdat zijn rol vaak als juridisch technisch wordt gezien en hij vaak meerdere wetgevingsdossiers tegelijkertijd onder handen heeft, staat de wetgevingsjurist op achterstand. Bovendien heeft hij vaak minder kennis van de materiële inhoud en de actuele ontwikkelingen.

Uit de LNV-casus en de V&W-casus komt naar voren dat het expliciet aan de orde stellen van de vraag naar de noodzaak en de evenredigheid van de regelgeving een belangrijke functie van de wetgevingsjurist is. Hierdoor worden de beleidsmedewerkers en de vertegenwoordigers van de sector, ook al is dat soms in een fase die er niet meer toe blijkt te doen, reeds tijdens het wetgevingsproces met de gevolgen van de voorgenomen regels geconfronteerd. In de cases waarin de beleids- en de wetgevingsfunctie door dezelfde persoon wordt ingevuld, speelt het begrip regeldruk veel minder expliciet een rol. De geïnterviewden geven aan hier wel aandacht aan te besteden, maar pas in tweede instantie. Het bepalen en expliciteren van de te dienen publieke belangen staat voorop.

Het evenredigheidsbeginsel impliceert tevens dat alle in het geding zijnde belangen zijn afgewogen, niet alleen de belangen die worden ingebracht door de bekende belangenvertegenwoordigers. Uit de interviews blijkt dat er tijdens het wetgevingsproces (voor de wetgevingsjurist) weinig gelegenheid is om te waarborgen dat aan deze eis wordt voldaan. Vanuit de politiek wordt erop gehamerd dat de voorgenomen regelgeving snel tot stand moet worden gebracht, waardoor er weinig tijd is voor een uitgebreide inventarisatie. Bovendien kan van de betrokken wetgevingsjuristen niet worden verwacht dat ze zoveel inhoudelijke deskundigheid hebben van het betrokken beleidsterrein dat ze zelf kunnen vaststellen of voldoende aandacht is geschonken aan alle betrokken belangen. Om tegemoet te komen aan deze problemen, maken de betrokken ambtenaren in twee van de onderzochte cases (Justitie en Financiën) gebruik van een uitgebreide internet-consultatie. In beide gevallen werd als doel aangegeven het inventariseren van belangen en het verschaffen van voorlichting en informatie. De Justitie-ambtenaar geeft aan dat de bedoeling tevens was dat belanghebbenden op de site met elkaar in discussie zouden gaan, zodat de te maken afwegingen meer een gedeeld probleem zouden zijn. Dit gebeurde echter niet. De belangenorganisaties bleken er de voorkeur aan te geven de discussie in het informele overleg te voeren. In beide gevallen blijkt ook dat de internet-consultatie slechts een aanvulling op het "gewone" informele proces van draagvlak

creëren vormt. Blijkbaar zien alle partijen voordeel in de manoeuvreerruimte die het informele traject hen biedt.

Het lijkt voor de hand te liggen dat partijen die geen toegang hebben tot het informele overleg, dat voorafgaand of parallel aan de internet-consultatie plaats vindt, een andere mening zijn toegedaan. Interviews met hen maken echter geen deel uit van dit onderzoek. Als onderzoekers kunnen we stellen dat de internet-consultatie in ieder geval nog enige gelegenheid biedt aan derden om kennis te nemen van voorgenomen regelgeving en inbreng te hebben. Dit kan een bijdrage leveren aan de uitvoerbaarheid en de kwaliteit van regelgeving. Vanuit het oogpunt van transparantie en legitimiteit is het ons inziens voor de departementen zaak bekendheid te geven aan de status en het doel van de internet-consultatie opdat geen verkeerde verwachtingen wordt gewekt. Ook is belangrijk dat de overheid, als voorbereider van de regelgeving, aangeeft wat men met de inbreng van belanghebbenden heeft gedaan. Dit geldt echter niet alleen voor de internet-consultatie maar voor alle overlegondes die (organen van) de wetgever met belanghebbenden houdt.

7.6 Naar een explicieter wetgevingsproces

Nieuwe wet- en regelgeving is in veel gevallen het sluitstuk van een lang proces. Actoren werkzaam in de politiek, ambtenarij en doelgroepen komen samen en streven ernaar regelgeving te ontwerpen die aan de (functionele) belangen die deze verschillende beroepsgroepen behartigen, tegemoet komt. In een politiek klimaat waarin overleg en consensus tussen maatschappelijke groeperingen heel belangrijk wordt gevonden, is het creëren van draagvlak een kenmerkend aspect van het wetgevingsproces. Uit de case-studies komt naar voren dat het aspect van draagvlak creëren kennelijk zo vanzelfsprekend is, dat het een weinig expliciete plaats in het wetgevingsproces inneemt. Dit heeft nadelige gevolgen voor het zoeken naar oplossingen voor de problemen van regeldruk. We bepleiten hierin verandering aan te brengen. In de eerste plaats is het belangrijk dat als een nieuw beleidsinitiatief ontstaat, vooraf een analyse wordt gemaakt van het maatschappelijk krachtenveld. De medewerkers van de overheid moeten in samenspraak met de politieke leiding bepalen in hoeverre het van belang is dat de beoogde regelgeving draagvlak heeft bij de betrokken maatschappelijke groeperingen. Men dient goed voor ogen te hebben wat precies de rol van de overheid is ten aanzien van het betreffende beleidsdossier en wat het maatschappelijke doel is dat moet worden bereikt. Hoewel de wetgever in belangrijke mate afhankelijk is van invloedrijke maatschappelijke groeperingen in de samenleving, is hij aan zijn stand en positie verplicht dat hij een eigen koers uitzet. Soms betekent dat dat wetgeving wordt vastgesteld waar bepaalde groeperingen bezwaren tegen (blijven) houden.

Ook is van belang dat wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers van het begin af aan op de hoogte zijn van de wijze waarop de rollen en verantwoordelijkheden zijn verdeeld, vooral ook in relatie tot de overleggen die met de sector plaatsvinden. Beiden moeten van het begin af aan volledig meedoen aan de wetvoorbereiding, maar het is goed als ze zich ervan bewust zijn dat ze dat elk vanuit een eigen invalshoek doen. Vanwege de nauwe relatie die de beleidsmedewerker met het veld onderhoudt, zal deze eerder geneigd zijn de belangen van de sector te erkennen als een wezenlijk onderdeel van het publiek belang dan de wetgevingsjurist die meer op afstand staat.

Wij pleiten er voor de wetgevingsjurist meer te zien als een architect van de wet dan als een uitvoerder van beleid. De beleidswensen zijn uiteraard richtinggevend, maar het ontwerpen van bestendige en niet onnodig drukkende wetgeving vereist een grotere mate van professionele autonomie van de wetgevingsfunctie dan wij in de casus zijn tegengekomen.

Met name de vereisten van noodzaak en evenredigheid en het beoordelen van de representativiteit van de sectorale zaakwaarnemers dienen een zwaarder accent te krijgen. Verder zouden de inspraakmogelijkheden via websites versterkt kunnen worden. Op zich is het organiseren van e-consults een veelbelovend middel om niet vertegenwoordigde belangen te horen, maar dan wel in een fase dat niet alle beslissingen al genomen zijn en er in feite geen weg terug meer is.

Het is de taak van de wetgevingsjurist het onderwerp vanuit een breed juridisch inhoudelijk kader te benaderen. Het evenredigheidsbeginsel en de wetgevingstoetsen (zoals ACTAL) bieden hem goed aanknopingspunten om te vertalen wat een bepaalde "deal" tussen beleid en de sector betekent voor de regeldruk. Het is zaak dat de wetgevingsjurist daarbij niet een afwachtende of reactieve houding aanneemt totdat duidelijk is "wat beleid wil". Als pas duidelijk wordt wat de inhoud van de voorgenomen regelgeving betekent voor de regeldruk bij het vormgeven van de ACTAL-paragraaf in de memorie van toelichting, is dat te laat. We zien het als expliciete taak van de wetgevingsjurist om in een vroegtijdig stadium aan de beleidsmedewerkers en de vertegenwoordigers van belangenorganisaties duidelijk te maken wat de te maken afspraken inhouden voor de regeldruk. Daarin is de jurist gespecialiseerd en dat mag de departementale organisatie van hem verwachten. Daarbij geldt wel als voorwaarde dat de betrokken jurist in de gelegenheid moet worden gesteld om tijdens het proces van beleidsvoorbereiding zijn specifieke inbreng op dit punt te hebben. Dat heeft enerzijds gevolgen voor de positionering van de juridische functie in de departementale organisatie, anderzijds betreft het de organisatie van het wetgevingsproces en de opstelling van de wetgevingsjurist zelf. Voor het wetgevingsproces bevelen we aan dat evaluatieve momenten worden ingebouwd om na te gaan wat de te maken afspraken met de sector betekenen voor de regeldruk. Gelet op het feit dat al ruim voor het wetgevingsproces zelf onderhandelingen plaatsvinden over de te volgen beleidslijnen kan de aandacht voor regeldruk ook al in die periode nodig zijn en moet ook in deze periode ruimte worden gelaten voor aandacht voor de consequenties van een wet voor de regeldruk. Van de wetgevingsjurist mag worden verwacht dat hij anticipeert en steeds - ook soms in gesprekken met de branche - een doorkijk geeft naar de gevolgen voor de regeldruk. Hij moet zich daarbij niet beperken tot het stellen van vragen en het ter discussie stellen van de noodzaak en de evenredigheid van de voorgenomen regelgeving. De juridische invalshoek kan naar onze mening aan invloed winnen als de wetgevingsjurist meer de gelegenheid krijgt en neemt zich te verdiepen in de materiële belangen die in het geding zijn en inhoudelijk stelling neemt in relatie tot de juridische eisen. Het is daarbij van belang dat hij zich wat betreft de communicatie verdiept in het referentiekader van de betrokken beleidsmedewerkers en ervoor zorgt dat zijn observatie bij hen aansluiting vindt. Andersom dient ook de beleidsmedewerker zich te verplaatsen in de rol van de wetgevingsjurist. Wetgevingjuristen kunnen "beleid" namelijk goed van dienst zijn bij het bieden van tegenwicht tegen de druk die belangengroeperingen soms aan de dag kunnen leggen. Dat komt de evenwichtigheid van de belangenafweging ten goede, wat bijdraagt aan de robuustheid en toekomstvastheid van het beleid.

7.7 Wie is er afhankelijk van wie?!

Soms kan reeds aan het begin van een beleidsproces worden vastgesteld dat het moeilijk zal zijn om een bepaalde mate van draagvlak te creëren voor de voorgenomen regelgeving, soms blijkt dat pas tijdens het wetgevingsproces. Onderhandelend wetgeven kan het niet stellen zonder organisaties die een deelbelang articuleren en representeren. Zij zijn onmisbaar voor een overheid die draagvlak zoekt in de samenleving voordat de finale politieke afweging in de geëigende wetgevingsgremia plaats vindt. Maar het is evenzeer de taak van de wetgever om de

niet vertegenwoordigde belangen een stem te geven en die dreigen in de draagvlakzoekende fase, die vaak cruciaal is voor het eindproduct, nogal eens ongehoord te blijven.

Daarom is onze aanbeveling dat de degenen die de wet voorbereiden het proces altijd zo inrichten dat ze zich zo weinig mogelijk afhankelijk maken van (een paar) invloedrijke lobby-groeperingen. Dat kan op verschillende manieren. In de eerste plaats bevelen we aan dat het overleg met belanghebbenden zo breed mogelijk wordt ingericht. Daarbij moeten de betrokken ambtenaren zich realiseren dat de ingebrachte belangen niet noodzakelijkerwijs parallel lopen met alle belangen in de sector. We bevelen wetgevingsjuristen aan het oor ook te luister te leggen bij (individuele) belanghebbenden die niet vertegenwoordigd zijn. Een internet-consultatie kan daarbij behulpzaam zijn, ook een aankondiging in de Staatscourant en/of de publicatie van een concept-regeling is mogelijk. Het gaat erom dat de betrokken ambtenaren niet afhankelijk zijn van bestaande contacten en institutionele overleggen maar zich jegens de hele samenleving actief opstellen, in de richting van de burgers en bedrijven die (nog) niet zo goed in het Haagse overlegcircuit vertegenwoordigd zijn. Omdat de wetgevingsjurist een andere invalshoek heeft dan beleidsmedewerker achten we het belangrijk dat deze daarin een zelfstandig positie inneemt en voor de contacten met het veld niet afhankelijk is van de beleidsafdeling.

Voor zover door invloedrijke groeperingen wordt gelobbyd voor nieuwe of bijzondere regelgeving, is het zaak dat de ambtenaren buiten het departement naar coalitiepartners zoeken om de regeldruk tegen te gaan. Men kan daarbij denken aan de ACTAL, het ministerie van Justitie of de Raad van State. Het is echter ook denkbaar dat meer een politieke en/of maatschappelijke discussie wordt geëntameerd, dat een appèl wordt gedaan op het belang van het verminderen van de regeldruk. Op deze wijze kunnen andere belangengroeperingen worden "wakker geschud" en gemobiliseerd.

Het komt natuurlijk voor dat (vertegenwoordigers van) de sector erin blijft volharden dat het algemeen belang vergt dat bepaalde belangen in regelgeving moeten worden gefixeerd. Als gevolg van verschillende omstandigheden kan het ook zijn dat het orgaan dat de wet voorbereidt deze belangen wil honoreren. We bevelen dan aan dat de medewerkers van het betrokken departement hun positie ten opzichte van de betrokken maatschappelijke groeperingen expliciteren. De bedoeling hiervan is dat de overheid niet alleen verantwoordelijk kan worden gehouden voor de regeldruk die daardoor toeneemt, maar dat de wetgever zich opstelt als een responsieve regelgever. Belangrijk is dat in alle voorbereidende stukken transparant wordt gemaakt met wie er wordt gesproken en waarover zodat ook duidelijk wordt wat de afweging van de sectorvertegenwoordiger is ten aanzien van de toename van regeldruk. Naar ons oordeel moet in de motivering van de regelgeving kenbaar worden gemaakt welke belangen zijn ingebracht en hoe die zijn gewogen mede in relatie tot de regeldruk. Op die wijze kunnen burgers kennis nemen van het achterliggend belangencomplex en de wijze waarop de regelgeving en de belangenafweging tot stand zijn gekomen. Als de inbreng van belanghebbenden tijdens het wetgevingsproces op een open, democratische en evenwichtige wijze is verlopen, draagt het inzichtelijk maken van het proces als zodanig ook bij aan de legitimatie van de wetgeving. De politieke vertegenwoordiging kan zich op de hoogte stellen hoe tijdens de wetvoorbereiding is omgegaan met de ingebrachte belangen en daar zijn handelen op afstemmen.

Literatuurlijst

Brenninkmeijer 2004

A. Brenninkmeijer, Regeldruk, in: *NJB* 2004-2, p.57

Cap Gemini Ernst & Young 2002

Cap Gemini Ernst & Young, Tussenrapportage nulmeting administratieve lasten Ministerie van LNV; Wetgevingsdomeinen Mest en Veterinair d.d. 02-04-2002

Commissie Auteursrecht 2001

Commissie Auteursrecht, Advies over de uitvoering van de EG-richtlijn auteursrecht en naburige rechten in de informatiemaatschappij 2001 (juli), p. 32

De Bruijn e.a. 2002

J.A. de Bruijn, E.F. ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld, *Procesmanagement: over procesmanagement en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service 2002

Donker van Heel e.a. 2004

P.A. Donker van Heel, P.A.F. van Zutphen, C.P.A. Zoon, Regeldruk voor OCW-instellingen; een onderzoek in de sectoren PO, BVE, OWB, WO en podiumkunsten, Rotterdam: ECORYS-NEI 2004

Edelenbos 2000

J. Edelenbos, *Proces in vorm, Procesgeleiding van interactieve beleidsvorming over locale ruimtelijke projecten*, Utrecht 2000

Hoekema 1998

A.J. Hoekema e.a., *Integraal bestuur. De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*, Amsterdam 1998

Lako&Smelik 1997

C.J. Lako en J. Smelik, Maatschappelijk draagvlak voor beleid, in: *Openbaar bestuur* 1997-7, p.27-35

Luhmann 1969

N. Luhmann, *Legitimation durch verfahren*, Luchterhand: Neuwied am Rheim 1969

Nijssen 2003

A.F.M. Nijssen, *Dansen met de octopus: een bestuurskundige visie op informatieverplichtingen van het bedrijfsleven in de sociale rechtsstaat* (diss. Delft), Delft: Eburon 2003

Nijssen e.a. 2005

A.F.M. Nijssen, P.A. van der Hauw, G. Regter, W.V.M. van Rijt-Veltman, *Kosten van inhoudelijke verplichtingen voor het bedrijfsleven: Definitie en ontwikkeling meetmethode*, Zoetermeer: EIM, Onderzoek voor bedrijf en beleid 2005

OESO 2001

OESO, Behind the Corporate Veil: Using Corporate Entities for Illicit Purposes, Mei 2001, p. 53 en p.77

Raad voor het openbaar bestuur 2002

Raad voor het openbaar bestuur, *Primaat in de polder: Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur 2002

Richtlijn nr. 87/540/EEG

Richtlijn van de Raad betreffende toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal goederenvervoer over binnenwateren en inzake de erkenning van dit beroep betreffende diploma's, certificaten en andere titels.

Reints 2003

M. Reints, Wetsvoorstel Milieukwaliteit Electriciteitsproductie (MEP), in: *Juridisch up to Date*, <www.EnergyLaw.nl>, 27- 02-2003, nr. 4

Rustenburg 2004

P.Rustenburg, Regeldruk, in: *NJB* 2004-5, p.231

SIRA Consulting 2003

SIRA Consulting, Inzicht in de administratieve lasten, naleving, draagvlak, uitvoeringskosten en veterinaire risico's van de veterinaire regelgeving 2003, p.3-6

SIRA Consulting, bijlage 2003

SIRA Consulting bijlage, Inzicht in de administratieve lasten, naleving, draagvlak, uitvoeringskosten en veterinaire risico's van de veterinaire regelgeving 2003, p.28-29

Stoop 2005

J.L.H.M. Stoop, *Betekenis van het wetgevingskwaliteitsbeleid*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005, p.11

Stoter 2002

W.S.R. Stoter, Wetsvoorbereiding via internet: Een dienst aan de democratie? in: *NJB*, volume 77, aflevering 27, pag. 1282-1287

Stoter 2004

W.S.R. Stoter, Wie en wat bepaald de inhoud van de wet?, in: R. den Boer e.a. (red.) *Uit de openbare dienst*, Leiden 2004, p.193-198

Stoter en Huls 2003

W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, *Onderhandelend wetgeven: een proces van geven en nemen*, Den Haag: Sdu Uitgevers bv 2003

Van de Graaf en Hoppe 1992

H. van de Graaf en R. Hoppe, *Beleid en politiek: Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Muiderberg: Coutinho 1992

Van der Vlies 1991

I.C. van der Vlies, *Handboek wetgeving*, Zwolle: W.E.J.Tjeenk Willink 1991

Van Gestel en Verschuren 1996

R.A.J. van Gestel, J.M. Verschuren, MDW en kwaliteit van milieu, in: R.A.J. van Gestel en P.H. Eijlander, *Markt en Wet*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1996

Visser 2001

D.J.G. Visser, De beperkingen in de Auteursrechtlijn, in: AMI, 2001-1, p. 11

Witteveen 2002

Spreektekst van prof. dr. W. J. Witteveen, lid Eerste Kamer en hoogleraar aan de Universiteit Tilburg, ter gelegenheid van de opening van het academiejaar 2002-2003, www.academievoorwetgeving.nl

Afkortingenlijst

ACTAL	Adviescollege toetsing administratieve lasten
AID	Algemene Inspectiedienst
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
BVB	Besluit Vaarbewijzen Binnenvaart
c.q.	casu quo
c.s.	cum suis
CDA	Christen Democratisch Appel
CDJZ	Centrale Directie Juridische Zaken
cie	commissie
DFA	Dutch Fiduciary Association
DG	Directeur Generaal
DGG	Directoraat-Generaal Goederenvervoer
DJZ	Directie Juridische Zaken
DNB	De Nederlandse Bank
e.d.	en dergelijke
ECN	Energy research Centre of the Netherlands
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie
EWR	Energie- en Watervoorziening Rijnland
EZ	ministerie van Economische Zaken
FATF	Financial Action Task Force
FIOD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
FJC	juridische commissie van de FOBID
FM	Directie Financiële Markten
FOBID	Federatie Organisaties in het Bibliotheek-, Informatie- en Documentatiewezen
JZ	Juridische Zaken
KB	Koninklijke Bibliotheek
LNV	ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie
m.b.t.	met betrekking tot
MDW-commissie	commissie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
MEP	wet Milieukwaliteit van de Elektriciteitsproductie
MvT	Memorie van Toelichting
n.a.v.	naar aanleiding van
NBHV	Nederlandse Bond van Handelaren in Vee
Nivra	Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants
NOVA	Nederlandse Orde van Advocaten
NUV	Nederlands Uitgeversverbond
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
NVPI	Nederlandse Vereniging van Producenten en Importeurs van beeld- en geluidsdragers
NvT	Nota van Toelichting
NVV	Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders
OCW	ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

OECD-FATF	Organisation for Economic Co-operation and Development-Financial Action Task Force
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
pbo	publiek rechtelijke bedrijfsorganisatie
PVE	Productschappen Vee, Vlees en Eieren
PVV	Verordening bestrijding vesiculaire varkensziekte
RBD	Regeling bedrijfscontrole dierziekten 1993
REB	regeling Regulerende Energiebelasting
RvS	Raad van State
SER	Sociaal-Economische Raad
SG	Secretaris-Generaal
SVD	vesiculaire varkensziekte
t.b.v.	ten behoeve van
V en W	ministerie van Verkeer en Waterstaat
VD	directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid
VEMW	vereniging voor energie - en water gebruikers
VIMS	Vereniging International Management Services
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW)
VROM	ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VVA	directie Voedings- en veterinaire aangelegenheden
VWA/RVV	Voedsel- en Waren Autoriteit, onderdeel Rijksdienst voor Vee en Vlees
WIPO	de verdragen van de Wereldorganisatie voor de intellectuele eigendom inzake auteursrecht en inzake uitvoeringen van kunstenaars en fonogrammen
WKK	warmtekrachtkoppeling
WK-platform	Warmte/Kracht platform
Wtt	Wet toezicht trustkantoren
WVB	Wet vervoer binnenvaart
z.i.	zijns inziens
ZBO	zelfstandig bestuursorgaan

Lijst van geïnterviewden

Casus ministerie van Economische Zaken	
Ir. C. den Blanken	bestuurder/directeur COGEN Nederland, belangenbehartiger voor WKK-producenten en voorzitter van Warmte/Kracht Platform
ir. W.H.B. Bartelds	account manager energy bij Corus, lid van Warmte/Kracht Platform
ir. F. Otte	beleidsmedewerker bij het ministerie van Economische Zaken
drs. H. Sieders	beleidsmedewerker bij het ministerie van Economische Zaken
mr. K.A.E. Vervloet	wetgevingsjurist bij het ministerie van Economische Zaken

Casus ministerie van Financien	
mr. A.G.M. Nagelmaker	managing director bij RCS Corporate Services, bestuurslid van VIMS
mr. J.N.H. van Leeuwen	wetgevingsjurist bij het ministerie van Financiën

Casus ministerie van Justitie	
mr. W.A.M. Mossink	vertegenwoordiger van de juridische commissie van de FOBID
mr. C.B. van der Net	wetgevingsjurist bij het ministerie van Justitie
mr. W.A.Q. Wanrooij	secretaris van de Stichting Auteursrechtbelangen

Casus ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	
mr. R.A.M.M.Gijselaers	wetgevingsjurist bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
mr. J.L.D. Heukers	directeur Directie Juridische Zaken van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
ir. J. Klaver	sectordirecteur Vee en Vlees bij de Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE)
mr. T.H.M. Ten Napel	wetgevingsjurist bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
mr. N. van der Linden-Geertsema	(toenmalig) teamleider van het Team Veterinaire Aangelegenheden bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
mr. A.G. Walsweer	(toenmalig) teamleider van het Team Veterinaire Aangelegenheden bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Casus ministerie van Verkeer en Waterstaat	
J.A. Groenewold	voorzitter van de vereniging van sleep- en duwbooteigenaren Rijn en IJssel
Mr. K.J. Kraan	directeur Juridische Zaken bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat
Mr. W.W. Timmer	wetgevingsjurist bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aandachtspunten interviews wetgevingsjuristen en beleidsambtenaren

Inrichting van het proces

- Betrekken van belanghebbendenorganisaties: doel en fase van het proces.
- Wetgevingsjurist betrokken in de fase waarin belanghebbendenorganisaties wordt betrokken. Manier van betrokkenheid wetgevingsjurist.
- Wijze van participatie belanghebbendenorganisaties, bijvoorbeeld via werkgroepen, internet, etc. Motivatie voor vorm.

Verloop inhoudelijke afweging

- Inbreng derden in het proces en belang dat daar achter schuil ging.
 - Articulatie in het geding zijnde belangen
 - Plaatsing van belangen sector op beleidsagenda
 - Plaatsing van belangen sector op wetgevingsagenda
- Check door ambtenaren of belanghebbendenorganisaties vertegenwoordigen wie ze zeggen te vertegenwoordigen.
- Verloop belangenafweging.
- Verhouding belangenafweging – algemeen belang.
- Belangen niet aanwezige belanghebbendenorganisaties. Verloop afweging van deze belangen.
- Rol recht in belangenafweging (evenredigheidsbeginsel, noodzakelijkheidsbeginsel).
- Verantwoording belangenafweging. Eventuele vertaling van rol regeldruk in Memorie of Nota van Toelichting.
- Transparant maken van afweging regeldruk – belangen.
- Rol begrip regeldruk in discussies en te maken afwegingen.
- Inschatting van administratieve lasten en of regeldruk van regeling.

Aandachtspunten interviews vertegenwoordigers belanghebbendenorganisaties

- Achtergrondvragen (functie, rol vertegenwoordiger etc.).
- Bepaling te behartigen belang. Controle op bepaling van te behartigen belang. Verantwoording hiervan naar achterban.
- Ingebracht belang in casu. Nadruk binnen belang (bijvoorbeeld meer nadruk leggen op belangen grote organisaties aangesloten bij de belanghebbendenorganisatie dan eenmanszaken). Achtergrond van deze nadruk.
- Wijze van beïnvloeding proces.
- Bepalende factoren voor belangenafweging door ministerie (bijvoorbeeld de persoon van de ambtenaar).
- Niet vertegenwoordigde belangen, visie en verantwoordelijkheid vertegenwoordiger.
- Transparantie en verantwoording door ministerie. Toelichting of uitleg in de Memorie of Nota van Toelichting betreffende rol begrip regeldruk in het proces.
- Transparanter maken van de afweging betreffende regeldruk.
- Rol regeldruk en of administratieve lasten in proces.
- Inschatting hoeveelheid administratieve lasten en of regeldruk van de regeling. Rol hiervan bij de beslissing om de lobby wel of niet door te zetten.
- Wijze waarop tegen de lasten wordt aangekeken in relatie tot belang van de regelgeving in kwestie.

Leden van de begeleidingscommissie

Mw. mr. J.L.D. Heukers (ministerie van LNV)

Dhr. mr. L.J. Vester (ministerie van Justitie)

Dhr. Prof. mr. W.J.N. Voermans (Universiteit van Leiden)

Mw. mr. W.M. de Jongste (WODC)