

Vergaderjaar 2014–2015

**33 009**

**Innovatiebeleid**

**Nr. 10**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juli 2015

Tijdens de afgelopen behandeling van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken heb ik met uw Kamer gesproken over de toekomstbestendigheid van wet- en regelgeving in relatie tot technologische ontwikkelingen en nieuwe verdienmodellen. Ik heb toen toegezegd om voor concrete casussen te bezien of wet- en regelgeving als gevolg van deze ontwikkelingen overbodig is, belemmerend is of tekortschiet en hoe dat kan worden aangepakt<sup>1</sup>.

In deze brief ga ik, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, nader in op de door het kabinet gehanteerde aanpak voor deze thematiek. Hierbij zal tevens worden ingegaan op de motie van het lid Van Tongeren<sup>2</sup> waarin wordt verzocht een arbeidsmarktverkenning uit te voeren naar de deeleconomie en de toezeggingen die aan het lid Van Tongeren zijn gedaan met betrekking tot de deeleconomie.

### **Groeien vraagt om vernieuwen**

Het kabinet streeft ernaar om het structurele groeivermogen van Nederland te vergroten. Het proces van vernieuwing en innovatie levert hier een belangrijke bijdrage aan: oude technologieën, kennis, concepten en verdienmodellen maken plaats voor productievare, nieuwe vondsten. Dit leidt tot nieuwe verdienmodellen en nieuwe producten en diensten. Denk alleen al aan alles wat het internet en slimme apparaten zoals de smartphone ons de afgelopen jaren hebben gebracht. Vernieuwing is niet alleen nodig voor vergroten van onze welvaart maar ook om tot oplossingen te komen voor maatschappelijke uitdagingen zoals de verduurzaming van onze productie en energievoorziening en het kunnen blijven bieden van zorg aan onze (vergrijzende) bevolking.

<sup>1</sup> Handelingen II 2014/15, nr. 15, item 40.

<sup>2</sup> Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 39.

Het proces van vernieuwing vraagt om ambitieuze ondernemers, om ondernemers die in staat worden gesteld nieuwe technologieën en verdienmodellen toe te passen. Deze ondernemers vragen om hoogwaardig personeel, een goede (digitale) infrastructuur, toegang tot kapitaal maar vooral ook om ruimte om innovatief te kunnen ondernemen. Dit zijn zaken waar het kabinet zich voor inzet, onder meer door te investeren in onderwijs, onderzoek, innovatie en kredietverlening.

Het zijn ondernemers zelf die ervoor zorgen dat het proces van vernieuwing op gang komt. De tot Nationale Iconen benoemde bedrijven illustreren dit. Zo draagt één van deze bedrijven via het op een vernieuwende manier veredelen van aardappelen bij aan de toekomstige wereldvoedselproductie. Een ander voorbeeld is de Bioneedle waardoor kinderen op een efficiëntere wijze worden gevaccineerd en ziekte kan worden teruggebracht. Deze twee voorbeelden illustreren de goede uitgangspositie van Nederland op het gebied van innovatie die ook wordt bevestigd door diverse ranglijsten. Zo bezet Nederland de vijfde positie in de Global Innovation Index en is Nederland volgens de Network Readiness Index van het World Economic Forum de vierde digitale economie van de wereld.

Het kabinet ziet tegelijkertijd ook uitdagingen om deze goede uitgangspositie te kunnen behouden. Het tempo van vernieuwing versnelt, evenals de uitrol van nieuwe technologieën. Het duurde 75 jaar tot de in 1878 uitgevonden telefoon wereldwijd 100 miljoen gebruikers had. De mobiele telefoon, die een eeuw later werd uitgevonden had na 16 jaar al 100 miljoen gebruikers. Het internet bereikte dit aantal in 7 jaar en de appstore van Apple had na 2 jaar al 100 miljoen gebruikers. Als ondernemers concurrerend willen blijven, zullen zij mee moeten in het steeds sneller wordende tempo van vernieuwing en zullen ze zich aan moeten passen aan de veranderende omgeving.

Ondernemers mogen hierin ook een rol van de overheid verwachten, bijvoorbeeld wat betreft de wendbaarheid van wet- en regelgeving en het aanpassen van regels aan veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden. Wet- en regelgeving kunnen een belangrijke stimulans zijn voor vernieuwing, bijvoorbeeld door maximeisen te stellen aan het energieverbruik. Echter, regels kunnen ook een vertragende of verhinderende werking hebben op innovatie en verouderd raken door technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Dit komt doordat wet- en regelgeving vaak is ingericht op bestaande processen terwijl innovatieve producten en diensten juist een nieuwe manier van werken introduceren. De commerciële introductie van de zelfrijdende auto bijvoorbeeld zal om andere regels vragen dan we nu hebben. Als we niet actief kijken naar de mogelijkheden om in te spelen op deze ontwikkelingen kan regelgeving een rem vormen voor innovatie en vernieuwing.

Het kabinet vindt het belangrijk dat wet- en regelgeving voldoende ruimte bieden aan innovatie, vernieuwing en ondernemerschap, met inbegrip van de publieke belangen en waarden die door regelgeving geborgd moeten worden. Dit vraagt van de overheid om na te denken over hoe regels wendbaarder en toekomstbestendiger gemaakt kunnen worden, als antwoord op de veranderende economische en maatschappelijke dynamiek. Naast het schrappen en aanpassen van regels kan dit ook betekenen dat er nieuwe regels nodig zijn om innovatie en nieuwe verdienmodellen in goede banen te leiden. Het kabinet laat zich bij deze ontwikkelingen onder meer inspireren door het wetsvoorstel Omgevingswet. Dit wetsvoorstel ligt momenteel ter behandeling voor in het parlement. Het brengt 26 wetten, 60 algemene maatregelen van bestuur en 60 ministeriële regelingen over de fysieke leefomgeving bijeen

in één coherent wettelijk stelsel. Het stelsel is gericht op ruimte voor ontwikkeling en waarborgen voor kwaliteit in de fysieke leefomgeving.

In deze brief gaat het kabinet nader in op de vraag hoe wetgeving toekomstbestendiger kan worden gemaakt. Deze aanpak valt uiteen in twee delen. Ten eerste wordt op basis van actuele moderniseringsvraagstukken gekeken waar wetgeving in de weg zit of nieuwe regels nodig zijn. De uitdaging ligt hierbij in het formuleren van regels die zowel ruimte bieden aan innovatie en nieuwe technologische ontwikkelingen, als een gelijk speelveld creëren voor nieuwe en bestaande spelers en zekerheid geven voor de borging van publieke belangen zoals veiligheid en kwaliteit. Ten tweede wordt gekeken hoe wet- en regelgeving op structurele basis toekomstbestendiger kunnen worden gemaakt, zodat snel en adequaat kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden. Ook hier is van belang om zowel invulling te geven aan het borgen van publieke belangen en waarden en ook nieuwe ontwikkelingen te faciliteren die bijdragen aan onze welvaart en welzijn. De volgende twee paragrafen gaan nader in op de uitwerking van deze twee lijnen.

## **1. Actuele moderniseringsvraagstukken**

Hieronder wordt voor een aantal actuele moderniseringsvraagstukken weergegeven op welke wijze het kabinet invulling wil geven aan het wegnemen van concrete belemmeringen voor vernieuwing. De focus ligt op technologische innovatie. Gezien de snelle ontwikkelingen op dit terrein is het aannemelijk dat juist hier de context waarbinnen wet- en regelgeving tot stand is gekomen snel verandert. Er wordt een aantal categorieën onderscheiden: de opkomst van digitale platformen die nieuwe vormen van consumptie faciliteren zoals de deeleconomie, de economische potentie van data, slimme apparaten en het stimuleren van nieuwe verdienmodellen. Tevens wordt ingegaan op de lijst met casussen die door D66 is aangedragen na de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Economische Zaken<sup>3</sup>. De volledige lijst, inclusief toelichting, is opgenomen in de bijlage<sup>4</sup>. De aanpak sluit tevens aan bij de motie van het lid de Liefde, die eerder aandacht heeft gevraagd voor het moderniseren van wet- en regelgeving op het terrein van telecommunicatie, media, privacy en auteursrecht<sup>5</sup>.

### **1.1 De opkomst van digitale platformen**

De opkomst van de deeleconomie en digitale platformen zoals Snappcar, Airbnb en Thuisafgehaald leidt in toenemende mate tot veranderingen in de wijze waarop we consumeren. Digitale platformen stellen consumenten in staat om producten en diensten met elkaar te delen en te beoordelen. Een voordeel is dat bestaande goederen en diensten beter worden benut. De opkomst van platformen levert ook spanningen op, bijvoorbeeld op het terrein van marktordening en de relatie met bestaande aanbieders. Gezien de economische potentie van deze ontwikkelingen is het als overheid van belang vernieuwing te faciliteren en te kijken hoe om te gaan met mogelijke risico's.

In dit kader heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aangekondigd voor de *taximarkt* toe te werken naar een stelsel waarin regelgeving meer op doelniveau wordt geborgd, en waarbij de aanpak om dat doel te bereiken steeds meer aan de markt wordt gelaten<sup>6</sup>. Het

<sup>3</sup> Handelingen II 2014/15, nr. 15, item 40.

<sup>4</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

<sup>5</sup> Kamerstuk 33 750 XIII nr. 18.

<sup>6</sup> Kamerstuk 31 521, nr. 88.

voorstel is om op korte termijn hiertoe alvast een aantal eisen te schrappen of te wijzigen waardoor het bijvoorbeeld mogelijk wordt om prijzen vast te stellen via een «app» in plaats van via de taxameter. Met deze maatregelen wordt het voor nieuwe aanbieders van taxidiensten makkelijker om toe te treden tot de taximarkt.

Bij *particuliere woningverhuur aan toeristen* zullen de Minister voor Wonen en Rijksdienst en ik verkennen hoe de opkomst van digitale platformen als Airbnb en Wimdu in goede banen kan worden geleid. Het uitgangspunt is dat vernieuwing wordt gefaciliteerd en dat uitwassen zoals overlast en ongewenste onderverhuur worden tegengegaan. Hierbij wordt ook gekeken naar bestaande oplossingen, zoals de regels voor particuliere vakantieverhuur van gemeente Amsterdam. Voor het einde van het jaar wordt de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.

Bovenstaande casussen illustreren dat digitale platformen niet altijd binnen bestaande kaders passen en van invloed zijn op de ordening van en het toezicht op diverse markten. Daarom laat ik *onderzoek* uitvoeren met als doel om te komen tot een samenhangend analysekader voor vraagstukken *aangaande digitale platformen*. Dit moet de overheid in staat stellen om de kansen die platformen bieden te kunnen benutten en beter om te gaan met de mogelijke risico's. Voor het einde van het jaar verwacht ik de Tweede Kamer te informeren over de uitkomsten.

## **1.2 De economische potentie van data**

ICT ontwikkelt zich razendsnel en de economie wordt steeds meer datagedreven door ontwikkelingen als Internet of Things en het gebruik van mobiele netwerken. De snelgroeiende stroom aan gegevens, vaak aangeduid met de term big data, kan steeds beter worden ingezet voor nieuwe toepassingen, zoals betere behandelmethoden in de zorg en efficiëntere logistieke processen. Vraagstukken die hierbij opkomen zijn «welke onbenutte data is er nog beschikbaar», «van wie is deze data» en «onder welke condities kunnen we die delen»? De beantwoording van deze vragen zal veelal plaatsvinden daar waar economische voordelen behaald kunnen worden, bijvoorbeeld binnen een bedrijf of branches.

Een gedeelte van deze «big data» betreft persoonsgegevens, dat wil zeggen gegevens die direct of indirect zijn te herleiden tot personen. Het verwerken van deze gegevens raakt aan de privacy van mensen en valt hiermee onder wettelijke regels. Deze regels worden door veel bedrijven als complex ervaren en kunnen hen ervan weerhouden de kansen die innovatief gebruik van data biedt te benutten.

Om bedrijven praktisch toepasbare kennis te bieden over hoe om te gaan met wettelijke kaders op het terrein van privacy zal ik een *expertgroep «Big Data en privacy»* installeren. Het is van belang dat er meer duidelijkheid komt over de relatie tussen bescherming van persoonsgegevens en mogelijkheden voor het gebruik van data voor de ontwikkeling van innovatieve datagedreven producten en diensten. Het streven is de resultaten voor het einde van het jaar aan uw Kamer te zenden.

## **1.3 Slimme apparaten**

Door geavanceerde ICT-technologieën komen er steeds meer slimme apparaten beschikbaar zoals drones en zelfrijdende auto's. Deze apparaten kenmerken zich door het feit dat ze nieuwe functies en toepassingen introduceren waar voorheen geen technologische oplossingen voor bestonden. Om deze ontwikkelingen in goede banen te leiden zal

bestaande wet- en regelgeving moeten worden herzien of zal in sommige gevallen zelfs nieuwe regelgeving nodig zijn.

Samen met de Ministers van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heb ik begin dit jaar een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin is aangegeven dat er meer ruimte komt voor het gebruik van *drones*<sup>7</sup>. Drones, oftewel onbemande luchtvaartuigen, hebben veel potentieel voor publiek en commercieel gebruik. Op 1 juli 2015 treedt er regelgeving in werking voor het beroepsmatig gebruik van drones. Deze regelgeving biedt kansen voor bedrijven en overheden, waarbij telkens een goede balans moet worden gezocht met publieke belangen zoals veiligheid en privacy. Ook ga ik de commerciële toepassing van drones voor het agro domein verder operationaliseren. Deze verkenning zal begin 2016 gereed zijn.

Gezien de potentie van *zelfrijdende auto's* streeft het kabinet ernaar Nederland voorop te laten lopen in de ontwikkeling ervan, onder andere door ruimte te creëren in wet- en regelgeving. Sinds begin 2015 is het mogelijk om grootschalige testen te starten waarmee wordt gekeken hoe het toekomstige kader wat nodig is voor de ontwikkeling van de zelfrijdende auto er uit zou moeten zien<sup>8</sup>.

Op het terrein van *intellectuele eigendomsrechten* (IE) ga ik met relevante betrokkenen de dialoog aan over de invloed van de technologische ontwikkelingen zoals 3d-printing op de toekomstbestendigheid van het huidige IE-systeem. De ontwikkelingen op dit terrein gaan namelijk snel en het is daarom belangrijk vroegtijdig na te denken over de mogelijke gevolgen.

#### **1.4 Stimuleren van nieuwe verdienmodellen**

Bedrijven kunnen door de opkomst van nieuwe technologieën nieuwe verdienmodellen ontwikkelen die aan consumenten meerwaarde kunnen bieden door het leveren van betere producten en diensten, veelal tegen lagere prijzen. Soms staat wet- en regelgeving in de weg om deze nieuwe concepten toe te passen. Op een aantal specifieke terreinen wil het kabinet ruimte geven aan ondernemers met nieuwe ideeën.

Het kabinet zal bij de evaluatie van de *Drank en Horecawet* in 2016 verkennen of bestaande belemmeringen voor het combineren van detailhandel en horeca, waaronder mengvormen waarbij men ook alcohol wil schenken, kunnen worden weggenomen. De belangen van volksgezondheid, openbare orde en veiligheid zullen hierbij als uitgangspunt dienen.

Een uniform regelgevend kader op Europees niveau is belangrijk voor de schaalbaarheid van innovaties en om nieuwe verdienmodellen een kans te geven. Op 6 mei jl. heeft de Europese Commissie een *digitale interne markt strategie* gepresenteerd waarover het kabinet de Tweede Kamer reeds heeft geïnformeerd<sup>9</sup>. Vanuit het oogpunt van toekomstbestendigheid van regelgeving wil het kabinet zich hierbij in het bijzonder inzetten voor modernisering van het *auteursrecht*, onder meer door te pleiten voor een flexibeler en meer toekomstbestendig systeem van uitzonderingen en beperkingen. Ook zal het kabinet zich inzetten voor het harmoniseren van de tarieven voor fysieke en digitale media, waaronder *e-books*, om zo digitale en fysieke media een gelijke kans te geven. Op het

<sup>7</sup> Kamerstuk 30 806, nr. 28.

<sup>8</sup> Kamerstuk 31 305, nr. 212.

<sup>9</sup> Kamerstuk 22 112, nr. GZ.

terrein van *grensoverschrijdende elektronische handel* kan winst behaald worden door een aantal regels op het gebied van consumentenbescherming en contractenrecht verder te harmoniseren en te vereenvoudigen. Het kabinet vindt het belangrijk dat de Commissie deze zaken op korte termijn oppakt en beoogt om tijdens het Nederlands voorzitterschap deze onderdelen op de agenda te zetten en ook voortgang te boeken.

*De casuïstiek binnen de vier aangegeven categorieën laat zien dat het vernieuwen van regelgeving op diverse terreinen actueel is, dwars door sectoren heen speelt en vaak gaat over het aanpassen van bestaande processen en werkwijzen aan nieuwe innovaties en verdienmodellen. Oplossingen zitten bijvoorbeeld op het herijken van regelgeving voor een gehele sector, zoals bijvoorbeeld bij de taximarkt, als ook op het creëren van maatwerkregelgeving zoals bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam doet bij particuliere vakantieverhuur. Daarnaast is het van belang om na te blijven denken over de innovaties van de toekomst en hier vanuit het perspectief van regelgeving tijdig en adequaat op in te spelen, zoals nu gebeurt bij de zelfrijdende auto en drones. Bij complexe wetgeving, bijvoorbeeld op het gebied van privacy, is het bovendien van belang om duidelijkheid te bieden aan gebruikers over de ruimte die er is voor innovatie.*

### **1.5 Blijvende inzet om belemmeringen voor innovatie weg te nemen**

Het kabinet vindt het van groot belang om nieuwe technologische ontwikkelingen tijdig te signaleren en na te denken over de mogelijkheden om in regelgeving actief op deze ontwikkelingen in te spelen. Ik wil aanspreekbaar zijn op de rol die het Rijk hierin kan nemen, onder meer door het wegnemen van belemmeringen in beleid en in wet- en regelgeving. Ik vind het daarom van belang dat ondernemers belemmeringen die zij ervaren bij technologische innovaties en nieuwe verdienmodellen kunnen melden, maar dan wel concreet en duidelijk.

Er zijn reeds diverse initiatieven en loketten die zich richten op het oplossen van belemmeringen die ondernemers ervaren, zoals Ruimte in Regels, Startup Delta, de maatwerkaanpak regeldruk en de Agenda Stad. Daarnaast wil ik er voor zorgen dat het Meldpunt Regelgeving, het algemene loket voor ondernemers die een belemmering ervaren in wet- en regelgeving, beter wordt gepositioneerd om deze belemmeringen te inventariseren. De vindbaarheid van het meldpunt op het Ondernemersplein zal worden verbeterd evenals de intakeprocedure om die belemmeringen te selecteren die om aandacht vragen. Daarnaast zal er door samenwerking met diverse belanghebbenden, waaronder de Vereniging Nederlandse Gemeenten, meer aandacht komen voor het breed ophalen en ontsluiten van belemmeringen die ondernemers ervaren.

### **2. Naar een structurele aanpak voor toekomstbestendige wet- en regelgeving**

Naast het per dossier maken van een afweging hoe vernieuwing kan worden gefaciliteerd is het ook van belang om wet- en regelgeving op structurele basis toekomstbestendiger te maken. Hiertoe starten de Ministers van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik een gezamenlijke aanpak. Ik stuur u deze brief dan ook mede namens beide andere Ministers. Enkele onderwerpen die in deze gezamenlijke aanpak aan bod komen zijn de mogelijkheden voor het in regelgeving creëren van ruimte voor innovatie, het zorgen voor een open regelgevingsproces met participatie van belanghebbenden, het beter leren van de uitvoering van wetgeving en het toewerken naar een

efficiënter en effectiever wetgevingsproces. Wat betreft het in regelgeving creëren van ruimte voor innovatie zullen hieronder alvast enkele elementen verder worden uitgewerkt (zie ook de tekstboxen).

### **Reputatiemechanisme**

Regelgeving is er om bepaalde publieke belangen te borgen. Indien deze belangen al voldoende vanzelf tot stand komen, is wetgeving niet nodig. Zo werkt de laatste jaren het reputatiemechanisme in sommige gevallen beter als gevolg van digitalisering. Digitalisering kan ervoor zorgen dat een klant beter kan inschatten welk product wordt gekocht of welke dienst wordt afgenomen, waardoor de mogelijkheid kan ontstaan om regelgeving te verminderen. Dit zijn zaken die aan de orde komen in de policy brief die het CPB voor de zomer wil publiceren over hoe de overheid om kan gaan met doorbraaktechnologieën en hoe wet en regelgeving beter kan inspelen op deze technologische veranderingen.

Allereerst is een belangrijk element bij regelgeving die ruimte biedt aan innovatie dat publieke belangen en inherent ook risico's anders worden geborgd<sup>10</sup>. Juist innovatieve ondernemers en burgerinitiatieven nemen risico's en acteren buiten de gebaande wegen. Regels zijn bedoeld om publieke belangen en waarden te beschermen en maatschappelijke risico's te voorkomen of te beperken, maar kunnen daardoor soms ook kansen voor innovatie en mogelijkheden voor innovatieve ondernemers en burgerinitiatieven beperken. De uitdaging is om in regelgeving een goed evenwicht te vinden tussen het geven van ruimte en het borgen van publieke belangen en waarden zoals kwaliteit en veiligheid. Belangrijk is daarom dat bij de voorbereiding van regelgeving de juiste vragen worden beantwoord: waar zijn regels voor nodig, welke regels kunnen bijdragen aan het voorkomen van toekomstige incidenten en welke regels kunnen, alle gevolgen overziend, een positieve bijdrage leveren. Door teveel of te beperkende regels te stellen worden maatschappelijke risico's wellicht beperkt, maar ook kansen voor innovatie en mogelijkheden voor innovatieve ondernemers en burgerinitiatieven. Tegelijkertijd is dan van belang te bewaken dat het verminderen van regels niet leidt tot verplaatsing of toename van regels op een ander terrein of niveau.

Als gekozen wordt voor het maken van regels is het van belang om te kijken naar de mogelijkheden en wenselijkheid dat regels ruimte voor innovatie bevatten. De overheid kan lastig bepalen hoe toekomstige innovaties eruitzien, maar kan wel ruimte inbouwen in wet- en regelgeving om te kunnen inspelen op innovaties die zich voordoen. Hiertoe zijn verschillende instrumenten beschikbaar, zoals *doelregulering*. Doelregulering zorgt ervoor dat in regelgeving welomschreven doelen worden gesteld en wordt aangegeven tot wie het voorschrift zich richt. De wijze waarop aan deze doelen moet worden voldaan wordt vrij gelaten. Regelgeving wordt zo niet verder ingevuld dan nodig is voor het effectief borgen van de publieke belangen en de verantwoordelijkheid van een deugdelijke naleving komt meer bij het bedrijf of de professional te liggen. Indien het mogelijk is om op deze wijze de publieke belangen goed in wetgeving te verankeren dan is dit de meest efficiënte vormgeving van regels en worden bepaalde (innovatieve) mogelijkheden niet bij voorbaat uitgesloten. De maximale fijnstofuitstoot is bijvoorbeeld goed in wetgeving vast te leggen, terwijl de veiligheid van een kerncentrale zich minder leent voor doelregulering. Een ander voorbeeld is dat de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van plan is om de regelgeving op de taximarkt op termijn meer op doelniveau te willen formuleren. Doelregulering is daarentegen niet wenselijk als de doelstelling slecht objecti-

<sup>10</sup> Zie ook het Nationaal actieplan gereguleerde beroepen (Kamerstuk 24 036, nr. 409).

veerbaar of meetbaar is of indien de toegenomen toezichtslasten en onzekerheid (de mate waarin zeker is dat een alternatief ook voldoet aan de wettelijke eisen) niet opwegen tegen de toegenomen innovatieruimte. Een vorm van doelregulering is bijvoorbeeld ook *techniekneutrale regelgeving*, die ervoor zorgt dat regelgeving zich goed blijft verhouden tot innovatieve technieken die in de toekomst beschikbaar komen.

Een ander innovatiebevorderend instrument is de *Right to challenge* (RTC) ofwel het *gelijkwaardigheidsbeginsel*. Dit is een vorm van regulering waarbij op voorhand één wijze om aan de doelstelling te voldoen wordt beschreven en vastgelegd. Op basis van RTC krijgen partijen de mogelijkheid om indien zij een volwaardig alternatief hebben deze ook uit te voeren. Dit principe wordt bijvoorbeeld toegepast in het Bouwbesluit 2012. Als een bouwplan afwijkt van de geldende normen, dan wordt de vergunning toch verleend als de aanvrager kan aantonen dat de alternatieve oplossing ten minste gelijkwaardig is aan de gestelde eisen. Geaccepteerde alternatieven worden in dit geval gepubliceerd zodat ook anderen er gebruik van kunnen maken. Op deze manier wordt enerzijds ruimte gegeven voor verschillende regimes met behoud van zekerheid voor degenen die geen energie willen steken in de ontwikkeling van een alternatief. Dit laatste kan bijvoorbeeld wenselijk zijn als specifieke (technische) regels gewenst zijn. Bij toepassing van dit principe dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan: een transparant en gedegen beoordelingskader, het alternatief leidt niet tot een ander niveau van borging van publieke belangen en de ruimte die ontstaat voor innovatie in naleving, product- en procesinnovaties en keuzevrijheid weegt op tegen de toezichtslasten en de technische expertise die bedrijven hiervoor moeten hebben. Aan de zijde van de overheid vergt dit de capaciteit, deskundigheid en bereidwilligheid om gelijkwaardigheid in concrete gevallen te beoordelen.

#### **Nieuwe verdienmodellen en het gelijk speelveld**

Huidige regelgeving is gebaseerd op de in het verleden gedefiniëerde publieke belangen en de door de overheid toen als maatschappelijk ongewenst gedefinieerde risico's. Vaak is de huidige regelgeving nog actueel, maar met de opkomst van nieuwe spelers ontstaat in sommige gevallen discussie over in hoeverre de regelgeving nog voldoet in het effectief borgen van publieke belangen en in hoeverre het speelveld gelijk is. Voor het kabinet is sprake van een gelijk speelveld indien voor vergelijkbare partijen dezelfde regels gelden. Voorwaarde daarbij is dat ook door toezichthouders gelijke gevallen gelijk worden behandeld en dat wordt gehandhaafd op bestaande regels. Indien regels worden overtreden, zelfs indien sprake is van innovatieve technieken, kan het level playing field worden aangetast en kunnen publieke belangen in het geding komen. De toezichthouder moet hier dan tegen optreden om het gelijke speelveld te borgen. Het borgen van een gelijk speelveld betekent echter niet dat regels nooit kunnen veranderen en dat doelregulering, Right to Challenge en experimenteerbepalingen niet kunnen worden ontwikkeld. Als iedere partij aanspraak kan maken op deze bepalingen en als het toetsingskader helder is dan is er sprake van een gelijk speelveld en kan tevens ruimte worden gegeven aan modernisering.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om in wet- en regelgeving *experimenteerbepalingen* op te nemen om ten behoeve van een of meer experimenten te kunnen afwijken van regelgeving. Zo kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen. Hierbij is een gedegen toetsingskader van belang; niet alleen om te bepalen welke experimenten worden uitgevoerd, maar ook wanneer deze worden beëindigd, verlengd of permanent

mogelijk worden. Experimenteerbepalingen maken het mogelijk om ervaring op te doen met het effectief reguleren van nieuwe ontwikkelingen waarvan nog niet zeker is hoe die in de praktijk zullen uitwerken. Op lange termijn ontstaat zo de meest passende wet- en regelgeving. Er zijn al diverse voorbeelden van succesvolle experimentenwetgeving zoals de crisis- en herstelwet. Daarnaast heeft de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een experiment «regelluwe scholen» aangekondigd, waarin scholen met aantoonbaar goede kwaliteit ruimte krijgen om met het oog op verbetering van kwaliteit of doelmatigheid af te wijken van regelgeving. Het doel van dit experiment is om te onderzoeken of deze ruimte leidt tot innovaties<sup>11</sup>. En de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt aan een «experimentwet gemeenten», op grond waarvan een aantal specifiek aangewezen gemeenten gedurende een vooraf vastgestelde periode met een alternatieve regeling kunnen experimenteren<sup>12</sup>. Experimenteerbepalingen kunnen goed worden ingezet wanneer er veel onzekerheid is over de toekomst en de vraag of, en zo ja welke regelgeving nodig en werkbaar is. Zo worden innovatieve oplossingen niet bij voorbaat uitgesloten, maar ook niet bij voorbaat goedgekeurd. Wederom is een belangrijke afweging of de baten van het toepassen van experimentbepalingen in wet- en regelgeving opwegen tegen de toegenomen risico's en de inbreuk die dit kan maken op bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel. Een afwijkend wettelijke regime is vanzelfsprekend tijdelijk van karakter, tenzij na evaluatie algemene invoering wenselijk blijkt.

Het kabinet zal de drie genoemde instrumenten verder onderzoeken, tezamen met de andere voornoemde elementen voor toekomstbestendige wet- en regelgeving. Voor het einde van het jaar wordt uw Kamer hierover per brief geïnformeerd. In deze brief zullen onder meer handvatten worden gegeven voor de gevallen waarin deze instrumenten kunnen worden toegepast, welke overwegingen daarbij spelen en hoe deze instrumenten kunnen worden vormgegeven. Hierbij zal ook de rol van de toezichthouder worden betrokken. De opstelling van de toezichthouder bepaalt immers mede de ruimte die aan innovatieve diensten en producten wordt geboden. Tevens wil ik nagaan op welke wijze het bestaande toetsingskader rondom wet- en regelgeving, waaronder het Integraal Afwegingskader, de Bedrijfseffectentoets, de Aanwijzingen voor de Regelgeving en eventuele modelbepalingen hierop kan worden aangepast. Het kabinet ziet namelijk dat bredere toepassing van de drie genoemde instrumenten positieve effecten kan hebben op de toekomstbestendigheid van regelgeving.

Tot slot is ook een betere duiding van innovatieruimte in wet- en regelgeving essentieel. De ervaring leert namelijk dat een groot deel van de ervaren belemmeringen kan worden weggenomen door een betere uitleg van wet- en regelgeving. De toezegging die ik tijdens het Algemeen Overleg Ondernemen, bedrijfsfinanciering en regeldruk van 1 april jl. heb gedaan om de toepassing van regelhulpen een verdere impuls te geven past binnen deze lijn<sup>13</sup>.

### **3. Tot slot**

Met deze brief heb ik invulling gegeven aan mijn toezegging om zowel een aantal actuele moderniseringsvraagstukken te bezien en ook aan te geven hoe het kabinet wil werken aan het structureel verbeteren van de toekomstbestendigheid van wet- en regelgeving. Gezien het steeds

<sup>11</sup> Vermindering regeldruk OCW, Kamerstuk 29 515, nr. 357.

<sup>12</sup> Agenda lokale democratie, bijlage bij Kamerstuk 34 000 VII, nr. 36.

<sup>13</sup> <http://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vjt1f12d86wv>.

toenemende tempo van vernieuwing blijft dit vraagstuk de komende tijd naar verwachting actueel. Het bieden van ruimte aan vernieuwing en innovatie zal in de praktijk een andere benadering vergen. Een benadering waarbij we kiezen voor een toekomstbestendige wet- en regelgeving door minder te redeneren vanuit risico's en gevestigde belangen, maar meer aandacht te hebben voor de kansen van nieuwe technologische ontwikkelingen zonder onnodig afbreuk te doen aan publieke belangen en waarden. Zo kunnen we voorop lopen in het ruimte bieden aan nieuwe innovaties en bieden we consumenten en ondernemers de kans te profiteren van nieuwe verdienmodellen.

Bij de verdere uitwerking zal ik ook kijken naar de inbedding in het reguliere regeldrukbeleid. Op deze wijze wil ik, naast het verlagen van de directe kosten van regels, er ook voor zorgen dat we als overheid regels toekomstbestendiger maken, als antwoord op een veranderende economische en maatschappelijke dynamiek. Daarnaast is het structureel verbeteren van de toekomstbestendigheid van wetgeving voor het kabinet een belangrijk onderdeel van het wetgevingskwaliteitsbeleid en het beleid voor een open overheid en burgerparticipatie.

Met interesse kijk ik naar de «Better Regulation» agenda van eurocommissaris Timmermans, waarin ook aandacht is voor het aanpakken van innovatiebelemmerende wet- en regelgeving en de toekomstbestendigheid van regels in algemene zin, onder andere op het terrein van innovatie. Gunstige randvoorwaarden voor innovatie, waaronder toekomstbestendige wet- en regelgeving, zorgen ervoor dat het innovatieve (mkb-) bedrijfsleven zich in Nederland en Europa blijft vestigen en verder kan ontwikkelen. Ik zal de in deze brief genoemde casuïstiek en instrumenten daarom inbrengen in de discussie op Europees niveau.

De Minister van Economische Zaken,  
H.G.J. Kamp