

Vergaderjaar 2003–2004

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juli 2004

In het kader van het programma «Beter bestuur voor burgers en bedrijven», heeft het kabinet in 2002 de werkgroep «Zorgplichten» ingesteld. Hierbij informeer ik u over de reactie van het kabinet inzake het rapport van de werkgroep «Zorgplichten». Het rapport, getiteld «Ruimte voor zorgplichten», bied ik u hierbij mede namens de minister van Economische Zaken aan.¹

Het kabinet heeft de werkgroep gevraagd bestaande zorgplichtbepalingen te analyseren, een kader te ontwikkelen voor het gebruik van dit soort bepalingen en concrete aanbevelingen te doen over de vraag in hoeverre zorgplichtbepalingen een alternatief zouden kunnen zijn voor gedetailleerde regelingen en in welke gevallen deze bepalingen zouden kunnen worden toegepast.

Het kabinet stelt vast dat het rapport betrekking heeft op zorgplichtbepalingen. Het begrip zorgplichtbepaling, maar ook het begrip zorgplicht, heeft geen vastomlijnde betekenis. Om die reden heeft de werkgroep in hoofdstuk 1 van het rapport een werkdefinitie geformuleerd inhoudende dat onder een zorgplicht bepaling wordt verstaan: «Een gedragsnorm die zich niet uitsluitend tot de overheid richt, die verplicht tot het betrachten van zorg voor een bepaald, door de wetgever beschermd belang, die zodanig algemeen geformuleerd is dat de normadressaat meerdere, zelf te kiezen, rechtmatige gedragalternatieven openstaan, en waarvan het de bedoeling is deze langs publiekrechtelijke weg te handhaven.»

In het spraakgebruik komen we het begrip evenwel ook in andere betekenissen tegen. Zo kan worden gedacht aan meer abstracte normen, waarbij het aan de rechtsgenoten wordt overgelaten om de norm te concretiseren en waarbij eventueel ook gebruik kan worden gemaakt van zelfregulering of certificering. Een voorbeeld daarvan vormt de Laagspanningsrichtlijn (rl. 93/68/EEG, die de «oude Laagspanningsrichtlijn» 73/23/EEG inmiddels heeft vervangen). De bij deze richtlijn uitgewerkte geharmoniseerde normen hoeven niet te worden gebruikt. Het is toegestaan om andere normen te gebruiken. Gebruik van de bij de richtlijn uitgewerkte normen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

leidt wel tot het «bewijsvermoeden van overeenstemming» met de veiligheidsnormen van de richtlijn.

In een dergelijke benadering van het begrip zorgplicht ziet het kabinet eveneens belangrijke kansen voor toekomstige reguleringsmodellen. Daarom zijn in de Nota Bruikbare Rechtsorde enkele voorstellen ontwikkeld waarin deze zienswijze tot uitdrukking komt (reguleringsmodel 1 inzake zorgplichten en reguleringsmodel 5 inzake de vervanging van middelvoorschriften door doel voorschriften). Het voornemen is om in volgende reeksen projecten ook aan deze benadering invulling te geven.

Het onderhavige rapport «Ruimte voor zorgplichten» kent een lange voor-geschiedenis. In 1990 is door de toenmalige Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (hierna: CTW) reeds een advies uitgebracht over de toepassing van zorgplichtbepalingen.¹ De teneur van het rapport, maar ook van het latere kabinetsstandpunt en het advies van de Raad van State, was kritisch en sceptisch.

In het nader rapport gaf de Minister van Justitie in 2001 echter aan dat in de praktijk was gebleken dat de bezwaren die de CTW en de Raad van State tegen het gebruik van zorgplichtbepalingen hadden geuit, niet gegrond waren.² Vanuit de straf- en bestuursrechtspraak was gebleken dat zorgplichtbepalingen als vangnet aanvaardbaar worden geacht en dat overtreding van zulke bepalingen ook daadwerkelijk wordt gesanctio-neerd.

Naar aanleiding daarvan en in het licht van het hoofdlijnen akkoord – waarin het kabinet aangaf regelzucht te willen verminderen en burgers en bedrijven meer in de gelegenheid te willen stellen om eigen verantwoor-delijkheid te nemen – werd het zinvol geacht het onderwerp zorgplichten opnieuw te beschouwen.

Samenvattend constateert het kabinet dat het rapport van de werkgroep een duidelijke bijdrage heeft geleverd aan het inzichtelijk maken van de mogelijkheden van en risico's aan het gebruik van zorgplichtbepalingen. Het kabinet onderschrijft de analyse en de conclusies en aanbevelingen van de werkgroep en is voornemens deze te betrekken bij vervolg-projecten in het kader van het programma «Bruikbare rechtsorde». In het bijzonder kan daarbij worden gedacht aan het project «Zorgplichten in de Wet milieubeheer». Het kabinet zal naar aanleiding en aan de hand van de conclusies en aanbevelingen van de werkgroep, bij de voorbereiding van wet- en regelgeving nagaan, of in voorkomende gevallen zorgplicht-bepalingen een alternatief kunnen vormen voor regelgeving die de gedragalternatieven bij voorbaat beperkt. Het kabinet zal het rapport en het kabinetsstandpunt met de hem ter beschikking staande middelen verdere bekendheid geven.

Samenvatting van het rapport

Inleiding

Orderingswetgeving is veelal gedetailleerd. De detaillering heeft in bepaalde gevallen geleid tot buitengewoon ingewikkelde regelingen. Het is niet alleen moeilijk om de regels te kennen en na te leven, het is ook moeilijk om ze tijdig te actualiseren zodat ze (blijven) voldoen aan de stand der techniek en passend zijn in een samenleving die «in beweging» is. Volgen de ontwikkelingen in techniek elkaar snel op, dan behoeven dergelijke regels bovendien soms frequente aanpassing. Als regels verou-derd of anderszins niet adequaat zijn, leidt dit tot onzorgvuldige handha-

¹ CTW 90/6 -20 augustus 1990.

² ICCW 2001/2b.

ving omdat strikte naleving in redelijkheid niet verlangd kan worden, hetgeen in veel gevallen ongewenst is.

In een aantal regelgevingscomplexen zijn zorgplichtbepalingen opgenomen. Onder een zorgplichtbepaling wordt in het rapport verstaan: Een vrij algemeen geformuleerde gedragsnorm:

1. die zich niet uitsluitend tot de overheid richt,
2. die verplicht tot het betrachten van zorg voor een bepaald, door de wetgever geformuleerd belang,
3. die zodanig algemeen geformuleerd is dat de normadressaat meerdere, zelf te kiezen, rechtmatige gedragalternatieven openstaan, en
4. waarvan het de bedoeling is deze langs publiekrechtelijke weg te handhaven.

Analyse

Aan de hand van bovenstaande definitie werd een aantal zorgplichtbepalingen geselecteerd en nader geanalyseerd. Uit de analyse kwam naar voren dat zorgplichtbepalingen thans vaak in regelgeving worden opgenomen om te fungeren als vangnet voor onvoorziene gevallen. Een wetgevingscomplex dat beoogt bepaalde belangen te beschermen door nauwgezet zoveel mogelijk handelingen die dit belang kunnen bedreigen aan banden te leggen, wordt dan aangevuld met een bepaling die beoogt al die handelingen die niet expliciet gereguleerd zijn door middel van een algemene bepaling aan een zorgvuldigheidsnorm te binden. Daarnaast kwam naar voren dat er in sommige wetgevingsfamilies relatief veel met zorgplichtbepalingen wordt gewerkt en in andere in het geheel niet. Ook bleek dat het bestaan van zorgplichtbepalingen er in een enkel geval toe heeft geleid dat de functie van de meer expliciete gedragsnormen overbodig is geworden.

Ten aanzien van de handhaving werd geconcludeerd dat veel handhavers de voorkeur geven aan meer concrete regelgeving. Sommige handhavers gaven te kennen niet goed uit de voeten te kunnen met zorgplichtbepalingen, omdat moeilijk te bewijzen zou zijn dat de overtreder zich niet aan de zorgplichtbepaling heeft gehouden. Andere handhavers gaven daarentegen aan dat zij de zorgplichten wel degelijk gebruiken en dat zij geen moeite hebben met het ontbreken van meer gedetailleerde bepalingen. De bestuursrechter oordeelt tamelijk kritisch over het gebruik van zorgplichtbepalingen.

Conclusies

Mede op basis van de resultaten van de analyse van het gebruik van zorgplichtbepalingen werd geconcludeerd dat zorgplichtbepalingen van waarde kunnen zijn:

- bij het bewustmaken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor de behartiging of het ontzien van bepaalde belangen;
- voor de vermindering van regeldruk, en
- met het oog op de bestendigheid van regels.

Het gebruik van zorgplichtbepalingen ligt in de rede:

- indien de overheid de burger ruimte wil laten voor gedragalternatieven en directe sturing van gedrag niet noodzakelijk vindt;
- indien Europese en/of internationale regelgeving niet gedetailleerd is zodat ruimte bestaat voor het gebruik van zorgplichtbepalingen;
- naarmate de invloed van de techniek op de regelgeving van een bepaald rechtsgebied groter is (waardoor gedetailleerde regels steeds aan de stand van de techniek zouden moeten worden aangepast);
- indien er een zekere maatschappelijke overeenstemming is over het

- gewenste gedrag en indien de doelgroep de maatschappelijke opvatting onderkent of begrijpt;
- indien de zorgplichtbepaling betrekking heeft op de kernactiviteiten van de normadressaat;
 - naarmate de doelgroep homogener is.

Aanbevelingen

1. Zorgplichtbepalingen laten ruimte voor variëteit in gedragsalternatieven, markeren de eigen verantwoordelijkheid en kunnen leiden tot vermindering van regeldruk. Daarvoor is wel vereist dat wordt geaccepteerd dat er keuzeruimte is voor de normadressaat om te bepalen op welke wijze hij aan de norm voldoet.
2. In verband met de eerste aanbeveling zouden aan de hand van het in hoofdstuk 4 van het rapport geformuleerde afwegingskader wetgevingscomplexen kunnen worden geïnventariseerd die in aanmerking kunnen komen voor vervanging van (bepaalde) gedetailleerde regels door zorgplichtbepalingen.
3. Men zou zich ervan bewust moeten zijn dat gedetailleerde regels op internationaal niveau als gevolg kunnen hebben dat het op nationaal niveau niet mogelijk is te kiezen voor minder gedetailleerde regels zoals zorgplichtbepalingen. Daartoe zouden de bevoegde instanties op internationaal niveau bewust moeten worden gemaakt van het feit dat er alternatieven zijn voor gedetailleerde regelgeving.
4. Het is gewenst de doelgroep zo mogelijk (mede) verantwoordelijk te maken voor het toezicht op de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de zorgplichtbepalingen.
5. In de Aanwijzingen voor de regelgeving zou het gebruik van een zorgplichtbepaling een plaats moeten krijgen in het algemene afwegingskader bij het gebruik van regelgeving, en zou een aanwijzing moeten worden toegevoegd die ziet op de vormgeving en formulering van zorgplichtbepalingen.

Standpunt van het kabinet

Het kabinet onderschrijft de analyse van de werkgroep. Zorgplichtbepalingen worden thans vaak opgenomen als vangnet. Interessant is dat het bestaan van een zorgplichtbepaling er in een enkel geval toe heeft geleid dat het bestaan van een meer expliciete norm overbodig is geworden. Over bovengenoemde concrete aanbevelingen merkt het kabinet het volgende op.

Ad 1.

Zorgplichtbepalingen laten ruimte voor variëteit in gedragsalternatieven, markeren de eigen verantwoordelijkheid en kunnen leiden tot vermindering van regeldruk. Het kabinet is het met de werkgroep eens dat daarvoor wel is vereist dat wordt geaccepteerd dat het aan de normadressaat is om te bepalen op welke wijze hij aan de norm voldoet. Doordat er meer ruimte ontstaat voor de doelgroep om zelf te bepalen op welke wijze aan de norm wordt voldaan, ontstaat er ook ruimte voor toezicht op de naleving door de doelgroep zelf. Daardoor zijn zorgplichtbepalingen niet alleen bruikbaar in verhouding met de overheid, maar ook in onderlinge verhouding.

Ad 2.

Het kabinet zal nagaan welke wetgevingscomplexen in aanmerking kunnen komen voor vervanging van (bepaalde) gedetailleerde regels door

zorgplichtbepalingen. Dit gebeurt enerzijds door middel van projecten in het kader van het programma «Bruikbare rechtsorde», waar thans onderzoek wordt verricht naar de uitbreiding van de toepassing van zorgplichtbepalingen in het milieurecht. Ook voorgenomen wetgeving waarin sprake is van ordening kan met behulp van het afwegingskader worden gezien op de mogelijkheid om te werken met zorgplichtbepalingen. Bij de in uitvoering genomen projecten Hoger onderwijs, Dierenwelzijn, Zeescheepvaart en vleesregelgeving kan dit eveneens worden betrokken. Anderzijds zullen de ministeries in voorkomend geval bij (nieuwe) wetgevingsprojecten overwegen of voor een zorgplichtbepaling kan worden gekozen. Het ministerie van SZW doet onderzoek naar toepassingen in de Arbeidsomstandighedenregelgeving. In de coördinatiegroep, waar de departementen hun herijkingsactiviteiten bespreken, kunnen dit soort initiatieven verder worden besproken.

Ad 3.

De tweede helft van dit jaar wordt Nederland voorzitter van de Europese Unie. Nederland heeft de verbetering van de kwaliteit van (Europese) regelgeving tot een van de speerpunten van haar beleid gemaakt tijdens dit voorzitterschap. Met het oog daarop kan ook de instrumentkeuze aan de orde komen en zal het kabinet proberen, bijv. door middel van een Better regulation conferentie, ook in dat kader het denken op gang te brengen over het gebruik van zorgplichtbepalingen als een alternatief voor gedetailleerde regelgeving.

Ad 4.

Uiteraard rust op de overheid de verplichting tot toezicht en handhaving, maar een goed functionerend toezicht op de naleving door de doelgroep zelf, kan wel een belangrijke rol spelen bij de invulling van het overheidstoezicht, met name waar het gaat om intensiteit en prioriteitsstelling. Voor concrete toepassingen zal aansluiting worden gezocht bij de resultaten uit het rapport «Vreemde ogen. Naar een andere kijk op toezichtsarrangementen.», dat betrekking heeft op alternatieven voor de klassieke vormen van toezicht door de overheid.

Wanneer in onderlinge verhoudingen tussen burgers sprake is van invulling van zorgplichtbepalingen – denk bijvoorbeeld aan de verhouding tussen werkgevers en werknemers: tegenover de zorgtaak van de werkgever staat die van de werknemer – zijn de burgers zelf verantwoordelijk voor een correcte invulling van de norm, waarbij toegang tot de rechter bestaat indien een van de partijen zijn zorgtaak verzaakt.

Ad 5.

Ook zal het kabinet de Werkgroep Aanwijzingen vragen om bij gelegenheid van de eerstvolgende herziening van de Aanwijzingen voor de regelgeving, gevolg te geven aan de aanbeveling om het gebruik van een zorgplichtbepaling een plaats te geven in het algemene afwegingskader bij het gebruik van regelgeving en om een aanbeveling op te nemen die ziet op de vormgeving en formulering van zorgplichtbepalingen.

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