

## **Voortgangsnotitie Bruikbare rechtsorde**

### **1. Inleiding**

Bij brief van 21 april 2004 (TK 29279, nr.9) werd een programma van activiteiten aangekondigd onder de titel Bruikbare rechtsorde. Bij brief van 27 oktober 2004 (TK 29279, nr. 17) werd over de voortgang gerapporteerd. Het doel van het programma is, wijzigingen in de wetgeving te bewerkstelligen die leiden tot bestendige stelsels, die ruimte bieden voor burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen voor de activiteiten die zij nodig achten en waarvoor zij verantwoordelijkheid nemen en dragen. De nota biedt daarvoor een aantal wetgevingsconcepten aan. Thematisch zijn daarbij drie benaderingen te onderscheiden: ruimtescheppende concepten, zoals zorgplichten, open normen en erkennen of verbindend verklaren van afspraken; ten tweede het harmoniseren en integreren van begrippen, besluiten, procedures en regelingen en ten derde de alternatieve handhavingarrangementen.

Om hieraan gestalte te geven is een breed scala van activiteiten ontplooid.

- er is een reeks projecten gestart, gericht op veranderingen in concrete beleidsdossiers en het is de bedoeling gedurende deze kabinetsperiode jaarlijks een dergelijke reeks projecten uit te voeren.
- Er is een kwantitatief beeld opgebouwd van het regelbestand, in eerste instantie met het onderzoek “alle regels tellen” (toegezonden bij de brief van 27/10/2004). Dit beeld zal periodiek worden geactualiseerd.
- Er is een tweetal onderzoeken gestart waarmee wordt beoogd het inzicht in de oorzaken en effecten van regeldruk te versterken
- De communicatie met de samenleving over problematische regelgeving wordt bevorderd door een handhavingsplatform, een website ([www.bruikbaarerechtsorde.nl](http://www.bruikbaarerechtsorde.nl)) en de informatie uit het publieksmeldpunt van het ministerie van BZK.
- Er is advies gevraagd aan de SER
- Een strategische adviescommissie is ingesteld om het programma bestuurlijk te begeleiden.

Hieronder is de stand van zaken en de te verwachten ontwikkelingen nader toegelicht. Uiteindelijk moet het programma niet alleen veranderingen in een, per definitie beperkt aantal, dossiers opleveren, maar vooral ook het hanteren van alternatieve ruimtegevendende concepten gangbaar maken in het beleidsdebat, zodat deze benaderingen uiteindelijk hun weg vinden naar een veel groter aantal huidige en toekomstige dossiers.

### **2. Verrichte activiteiten**

#### *2.1. Projecten*

Voor alle projecten geldt, dat zij interdepartementaal worden georganiseerd en dat zij niet alleen gericht zijn op het ontwikkelen van voorstellen voor veranderingen in concrete dossiers, maar ook, mede door de totstandkoming daarvan, moeten bijdragen aan het vergroten van het inzicht van en de betrokkenheid bij het gedachtegoed van wetgevingsjuristen en beleidsmakers.

#### *2.1.1. Ruimte voor zorgplichten*

Bij brief van 19 juli 2004 is het rapport 'Ruimte voor zorgplichten' (TK 29279, nr. 14) aangeboden. In de brief worden projecten aangekondigd waarin met behulp van het in het rapport uitgewerkte afwegingskader zal worden gezien of het mogelijk is om te werken met zorgplichtbepalingen. Inmiddels zijn de projecten op het gebied van de Vleesregelgeving, de Scheepvaart, Dierenwelzijn, het Hoger onderwijs en het milieu uitgevoerd.

#### *2.1.2. Vreemde ogen*

Bij *alternatieve toezichtsarrangementen*, zoals in het rapport "Vreemde ogen" (TK 29279, nr. 13) is uitgewerkt, gaat het erom burgers en maatschappelijke instellingen zelf verantwoordelijkheid te laten voor het functioneren van bepaalde publieke diensten. Die verantwoordelijkheid kan variëren van het maken van (collectieve) afspraken met en het inwinnen van informatie over het functioneren van bepaalde instellingen tot het zelf interveniëren in de activiteiten. Gebruikers en belangenhouders zijn soms beter in staat om aan te geven aan welke eisen bepaalde publieke diensten moeten voldoen dan toezichthouders van de overheid. De verplichting om informatie te geven aan gebruikers en belangenhouders of aan hen verantwoording af te leggen voor middel van jaarverslagen e.d. kan er toe leiden dat de diensten beter worden afgestemd op de behoeften. Als de burger mogelijkheden heeft om zelf te interveniëren of bijvoorbeeld geschillen met de instelling op een eenvoudige wijze te beslechten, kan dat in bepaalde omstandigheden beter toezicht en daarmee beter functioneren opleveren dan overheidstoezicht, dat per definitie algemeen van aard is.

Het afwegingskader van het rapport wordt geïmplementeerd in tal van dossiers, ter beantwoording van de vraag of en hoe een publiek belang beter geborgd kan worden door de inzet van partijen buiten de overheid.

In de eerste plaats is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen die in het rapport zijn gedaan op een viertal beleidsterreinen:

##### *1. Oudertoezicht in funderend onderwijs*

In de reactie op "Vreemde ogen" heeft het kabinet geconstateerd dat de Inspectie van het onderwijs werkte aan een pilot waarin door de Inspectie geselecteerde ouders, in het kader van de periodieke kwaliteitsonderzoeken, uitgebreid door de Inspectie werden bevestigd. Deze pilot is inmiddels afgerond. Met deze pilot wilde de Inspectie nagaan of een schriftelijke bevestiging van een geselecteerde groep ouders andere of meer informatie oplevert dan het gesprek met door de school geselecteerde ouders. De algemene conclusie is dat bevestiging van een steekproef van ouders voorafgaand aan een schoolbezoek veel relevante informatie oplevert. Bij het herontwerp van het toezicht, waarover de minister van OCW de Kamer al heeft geïnformeerd, wordt deze werkwijze breed ingevoerd. Hierbij wordt ook de inhoud van de bevestiging verbreed. Tot nu toe had de bevestiging van ouders vooral betrekking op de mate waarin de school ouders bij de school betreft. In de nieuwe werkwijze gaat deze bevestiging ook over de kwaliteit van het onderwijs (aanbod, onderwijsleerproces, zorg en begeleiding, schoolklimaat). Deze bevestiging, die digitaal zal plaatsvinden, wordt op dit moment vormgegeven. Het herontwerp van het toezicht zal neerslaan in bijgewerkte toezichtkaders voor de sectoren primair onderwijs, expertisecentra en voortgezet onderwijs.

##### *2. Raden van toezicht in de beroeps- en volwasseneneducatie (bve)-sector*

In het kabinetsstandpunt op "Vreemde ogen" is aangegeven dat het ministerie van OCW een wetsvoorstel voorbereidt dat de vorming van raden van toezicht in de bve-sector verplicht stelt, en dat op hoofdlijnen hun bevoegdheden regelt. Tevens werd aangekondigd dat in het najaar van 2004 een bredere discussie over "educational governance" zou worden gestart. Deze discussie is bijna afgerond. Deze zomer zal de minister van OCW hierover een brief aan de Kamer sturen, die aansluit op en deels een uitwerking is van de inmiddels gepubliceerde kabinetsreactie op het WRR-advies "Bewijzen van goede dienstverlening". In de governance-brief zal onder andere worden ingegaan op de noodzakelijke functiescheiding tussen het bestuur en het toezicht bij de onderwijsinstelling. Hierbij wordt ook een standpunt geformuleerd over Raden van Toezicht in de bve- en hoger onderwijssector. In ieder geval zal de raad van toezicht in de sector BVE een wettelijke grondslag krijgen. De daarvoor noodzakelijke en beperkte aanpassing van de WEB wordt zo spoedig mogelijk aan de Raad van State aangeboden.

### *3. Ketenbenadering afvalstromen*

Door VROM zal op korte termijn een werkgroep worden ingesteld die de aanbeveling van het rapport om toezicht en handhaving zo veel mogelijk aan de schakels in de afvalketen over te laten, nader gaat onderzoeken. Daarbij zal worden gezien of er een pilot kan worden gestart in een provincie, waarin (één van) de varianten van "Vreemde ogen" wordt toegepast.

### *4. Kinderopvang*

Zoals al in het kabinetsstandpunt op "Vreemde ogen" is aangegeven, hebben de aanbevelingen van de werkgroep hun vertaling gekregen in de Wet kinderopvang.

In de nieuwe ronde van projecten Bruikbare rechtsorde wordt het rapport toegepast in het project Particuliere recherche inrichtingen.

2.1.3. Over de verhouding tussen *bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctionering* zal ik u binnenkort separaat een notitie doen toekomen, zoals eerder aan u toegezegd is.

### *2.1.4. Hoger onderwijs*

In het project 'Wet op het hoger onderwijs' zijn de mogelijkheden en de randvoorwaarden voor het gebruik van zorgplichten verkend. De reden daarvoor is gelegen in de gebleken geringe bestendigheid van de huidige wetgeving en de onmogelijkheid om met de bestaande stelsels antwoord te geven verschillen in tijd en omstandigheden. De verantwoordelijkheidsverdeling van de direct bij het onderwijs betrokken partijen is geëxpliciteerd. Voorgesteld is om drie zorgplichten in de nieuwe wet op het hoger onderwijs en onderzoek op te nemen. Het gaat daarbij om de kwaliteit van het onderwijs, de inrichting van de bestuursstructuur en de vormgeving van de medezeggenschap. Deze wijze van regelgeving laat voor de desbetreffende onderwerpen vrijheid aan de instellingen en geeft ruimte voor diversiteit. Het rapport is inmiddels door de minister van OCW aan de Tweede Kamer gezonden en wordt geïmplementeerd in het voorstel voor een nieuwe Wet op het hoger onderwijs.

### *2.1.5. Zorgplichten milieu*

Doel van het project was om het milieu tot een collectieve verantwoordelijkheid te maken door het gebruik van zorgplichten ter vervanging van gedetailleerde regels. Het rapport bestaat uit twee delen:

1. Een theoretisch kader: onder welke voorwaarden en op welke manieren kun je op het milieuterrein met zorgplichten werken?
2. Twee casus waarin het kader door middel van een quick scan is getoetst en waarin ideeën over mogelijke toepassing van zorgplichten zijn ontwikkeld:
  - glastuinbouw;
  - grafische industrie.

Ad 1. In het theoretisch kader is gebruik gemaakt van de afwegingskaders van de rapporten Ruimte voor zorgplichten (TK 29 279, nr. 14) en Vreemde ogen. Naar een andere kijk op toezichtarrangementen (TK 29 279, nr. 13). Er worden vier varianten onderscheiden waarin zorgplichten (waaronder overigens ook doelvoorschriften worden begrepen) ter vervanging van gedetailleerde regels op het milieuterrein zouden kunnen werken:

1. Zorgplichten zonder nadere invulling: Een zorgplicht is als zodanig voldoende duidelijk voor betrokkenen en handhaafbaar.
2. Gedeeltelijke invulling zorgplicht door overheid: De overheid concretiseert de zorgplicht door doelvoorschriften of door nadere toelichting of voorlichting.
3. Invulling zorgplicht (mede) door private partijen via zelfregulering: partijen zorgen zelf voor invulling van de zorgplicht door eigen regels te stellen (b.v. certificeringseisen, maar ook contractvoorwaarden), door een handboek te maken of door met de overheid afspraken te maken (convenanten).
4. Invulling zorgplicht door het rechtssubject zelf: De overheid koppelt aan de zorgplicht de verplichting voor betrokkene om daar zelf invulling aan te geven. Zo nodig kan hij verplicht worden aan de overheid te melden hoe hij daaraan denkt te gaan voldoen (b.v. in een bedrijfsmilieuplan).

In het rapport worden de voorwaarden genoemd waaronder elk van deze varianten toegepast kan worden en de mitsen en maren die daaraan verbonden zijn.

#### Ad 2. Casus

Besluit glastuinbouw: Na een quick scan worden op de volgende terreinen mogelijkheden voor zorgplichten gezien:

1. Energie: wellicht kunnen de eisen worden vervangen door een zorgplicht met nadere invulling door betrokkene (variant 4).
2. Meststoffen bij substraatteelt: de gedetailleerde middelvoorschriften kunnen hier misschien worden vervangen door een doelvoorschrift (variant 2).
3. Gewasbeschermingsmiddelen: het stellen van specifieke eisen kan wellicht worden overgelaten aan de certificeringsregelingen die al binnen de sector zijn opgesteld (variant 3); verder kan dan worden terugvallen op het bestaande algemeen wettelijke regime voor gewasbeschermingsmiddelen, de Bestrijdingsmiddelenwet 1962.
4. Bodemverontreiniging: wellicht kan ook hier een stap terug worden gedaan ten faveure van certificering (variant 3).

Verder kan nog worden gekeken naar mogelijkheden om de handhaving te verbeteren, bijvoorbeeld door permanent toezicht (camera's, sensoren in kassen)

Casus grafische industrie: hier leverde de quick scan de conclusie op dat de sector onder algemene regels (zgn. 8.40-AMvB) kan worden gebracht. Daarmee vervalt de nu voor het merendeel van de bedrijven geldende vergunningplicht, hetgeen een reductie

van administratieve lasten met zich meebrengt. Deze algemene regels krijgen zo veel mogelijk de vorm van doelvoorschriften en zo mogelijk zorgplichten.

#### 2.1.6. *Handhaving scheepvaartwetgeving*

In het rapport “De bakens verzet” wordt voorgesteld om in de Schepenwet en de Wet verontreiniging door schepen de bestuurlijke boete te introduceren. Daarmee ontstaan een efficiënter handhavingssysteem dat ruimte laat voor de inspectie. Verder wordt aanbevolen

- de hoogte van de boetes in overeenstemming te brengen met het economische gewin van de overtreding,
- de inspectieresultaten integraal openbaar te maken
- te zoeken naar een modaliteit binnen het systeem van toezicht waarbij goed presterende reders worden beloond
- de klassenbureaus niet alleen het onderzoeken ter uitvoering van een certificaat te laten uitvoeren, maar ook de certificaten te laten afgeven,
- te bezien of het zelfuitvoerende vermogen van de sector bij kleinere schepen ook bij andere categorieën schepen kan worden bevorderd.

#### 2.1.7. *MOT/WID*

De huidige wetgeving rond de melding van ongebruikelijke transacties is verspreid over twee wetten, met elk hun eigen procedures en begrippenapparaat. De meldingen worden gedaan aan de hand van een aantal objectieve indicatoren dat tot een groot aantal meldingen leidt, waarvan het effect op de witwasbestrijding echter gering is.

In het rapport van de Bruikbare rechtsorde werkgroep zijn voorstellen ontwikkeld om het huidige systeem om te vormen tot een effectiever en efficiënter systeem, waarbij het creëren van ruimte voor flexibiliteit in de relatie tot de bestendigheid van de regelgeving, harmonisatie en vereenvoudiging en het beperken van omvang en versnippering van de regelgeving voorop stonden.

De werkgroep stelt een nieuwe wijze van melden voor, *de gewogen melding*. Het stelsel van subjectieve en objectieve indicatoren wordt vervangen door één meldingscriterium: verdachte transacties. Dit systeem zou echter naar de mening van de werkgroep niet moeten gelden voor de zg. Money transfer kantoren; die blijven gebonden aan objectieve indicatoren, wat tot effect zal hebben dat informatie over geldstromen behouden blijft.

De versnippering van het begrippenapparaat wordt tegengegaan door het voorstel de beide wetten tot *één wet en één stelsel* samen te voegen.

De sanctionering wordt verbeterd door *bestuurlijke boetes* in te voeren. Verder dringt de werkgroep er op aan de handhaving van de wetten v.w.b. advocaten, notarissen en accountants d.m.v. tuchtrecht nader te evalueren.

Het rapport wordt door de minister van Financiën en de minister van Justitie aan de Tweede Kamer gezonden.

#### 2.1.8. *Welzijn gezelschapsdieren*

Aanleiding voor het project is dat het welzijn van (gezelschaps-)dieren al sinds jaar en dag een onderwerp is, waar enerzijds veel belang, met name vanuit de maatschappij, aan wordt gehecht, maar waarbij het anderzijds steeds weer moeilijk blijkt te zijn een vorm van regulering te vinden die effectief en efficiënt is, en die op draagvlak bij alle

betrokkenen kan rekenen. Over bestaande regels (op basis) van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren wordt vaak geklaagd vanwege de complexiteit en gedetailleerdheid daarvan. Daarnaast vloeien uit een aantal van die regels ook onnodige lasten voor het bedrijfsleven voort en moet worden geconstateerd dat de gebrekkige naleving en handhaafbaarheid van de bestaande regels ernstig afbreuk doet aan de effectiviteit daarvan. Tevens is opvallend dat belangrijke delen van deze wet, ruim twaalf jaar na de totstandkoming daarvan, nog steeds niet in werking zijn getreden. In veel gevallen heeft dit te maken met problemen om een werkbare invulling te kunnen geven aan de nog abstract geformuleerde gebods- of verbodsnormen in de wet. Het voorgaande roept de vraag op of de manier van reguleren zoals in de Gwwd gekozen, nog wel aansluit bij de mogelijkheden, wensen en opvattingen van de hedendaagse praktijk. De werkgroep beziet in haar rapport of het niet mogelijk is om een effectievere borging van het dierenwelzijn te realiseren door sterker gebruik te maken van de krachten in de samenleving zelf?

De werkgroep adviseert in haar rapport om de welzijnsproblemen bij gezelschapsdieren primair op te lossen door middel van informatieverstrekking en zelfregulering. De werkgroep stelt t.o.v. het huidige wetgevingssysteem op het terrein van dierenwelzijn een verminderd aantal wettelijke bepalingen voor en dan alleen als het zelfregulering een onvoldoende oplossing vormt voor de geconstateerde welzijnsproblemen. Hierbij zijn onder meer de uitgangspunten gehanteerd dat voorgestelde regelgeving effectief, evenredig en proportioneel moet zijn, dat regelgeving handhaafbaar is en geen of zo min mogelijk administratieve lasten veroorzaakt.

#### *2.1.9. Vleesregelgeving*

De doelstelling van dit project was voorstellen te ontwikkelen voor de harmonisatie van de over verschillende wetten verspreide vleesregelgeving. Door de Invoering van het Hygiënepakket gebaseerd op artikel 152 EG-Verdrag zijn er extra voorschriften gekomen om een hoog niveau van consumentenbescherming te garanderen op het gebied van voedselveiligheid, waardoor inhoudelijk al harmonisatie plaats vond. De werkgroep heeft zich vervolgens gebogen over de vraag hoe deze regelgeving in de Nederlandse wetgeving moet worden geïmplementeerd. Daarvoor zijn de voor- en nadelen van enkele opties in kaart gebracht. Deze opties zijn:

- implementatie in de Warenwet
- implementatie in de Landbouwwet
- één Vleeswet (Levensmiddelenwet).

De ministers van LNV en VWS zullen de Tweede Kamer laten weten welke optie zij kiezen, in het licht van de door hen gewenst geachte verdeling van verantwoordelijkheden.

#### *2.1.10. Gevaarlijke stoffen*

Het project gevaarlijke stoffen heeft zich beperkt tot een aantal regelgevingscomplexen. Van deze complexen is onderling bekeken hoe de verhoudingen liggen. Gebleken is dat de regelgeving complex en gedetailleerd is en dat hierdoor vooral het midden- en kleinbedrijf niet altijd goed op de hoogte is; dat er geen tegenstrijdigheden in de regels zitten; dat er weinig mogelijkheden zijn voor harmonisatie door internationale regelgeving; dat de inspecties buitengewoon deskundig en klantgericht zijn, maar dat het

goed zou zijn als ze meer zouden samenwerken. Naast het onderhavige project lopen nog twee projecten in ander verband waarin de problematiek van de gevaarlijke stoffen vanuit respectievelijk de beleidskant en de uitvoering wordt belicht. De werkgroep verwacht in juni 2005 zijn rapport af te ronden, waarna standpuntbepaling zal plaats vinden in afstemming met de resultaten van de andere projecten.

## *2.2. Kennisoverdracht*

De activiteiten tot kennisoverdracht zijn in het eerste jaar gericht op de ministeries. Bij alle ministeries zijn presentaties en debatten gehouden met wetgevingsjuristen en beleidsmakers. Voorts heeft de Adviescommissie Rijksdienst een debat georganiseerd voor een ruime kring van belangstellenden bij de rijksoverheid en zijn enkele workshops verzorgd. De indruk bestaat, dat het programma daarmee aan bekendheid heeft gewonnen en de lijnen van denken van het programma bij wetgevingsjuristen en beleidsmakers ingang hebben gevonden.

## *2.3. Contact met de samenleving*

### *Platform Handhaving*

Zeer recent is vanuit het programma Bruikbare Rechtsorde het platform Handhaving ingesteld. Het platform is geformeerd uit vertegenwoordigers van de verschillende inspecties. Het voorzitterschap wordt ingevuld door de plv. inspecteur-generaal van de VROM-Inspectie. Het platform heeft enerzijds tot doel geluiden vanuit de handhavingspraktijk op te vangen over mogelijke problemen met wetgeving, waar in het kader van Bruikbare Rechtsorde aan gewerkt kan worden; anderzijds kunnen ideeën die binnen Bruikbare Rechtsorde worden ontwikkeld worden voorgelegd aan de mensen die met de uitvoering te maken hebben.

### *Website Bruikbare Rechtsorde*

De website van het programma, [www.bruikbarerechtsorde.nl](http://www.bruikbarerechtsorde.nl), heeft een tweërlei functie. Ten eerste dient ze als voorlichtingverstrekking inzake de ontwikkelingen en publicaties in het kader van Bruikbare Rechtsorde. Alle relevante kamerstukken, onderzoeken, artikelen enzovoorts worden hier gepresenteerd. Ten tweede geeft de website de bezoeker de mogelijkheid om te reageren op het programma of melding te doen van “onbruikbare” aspecten van de rechtsorde. Ook wordt er gewezen op het hieronder genoemde publieksmeldpunt. De website wordt regelmatig geactualiseerd.

### *Publieksmeldpunt “Last van de overheid”*

Het programma heeft aansluiting gezocht bij het publieksmeldpunt “last van de overheid” van BZK. De opzet van de website is het verzamelen van beleidsinformatie voor departement en medeoverheden over administratieve lasten die burgers ervaren. Door de aansluiting van Bruikbare Rechtsorde bij het publieksmeldpunt heeft een kleine accentverschuiving plaatsgevonden. Uitdrukkelijk wordt nu ook gevraagd naar strijdige of onnodig beperkende regelgeving. Het programma gebruikt de meldingen die in de mailbox van de site binnenkomen als “meedenktank” en als thermometer. Periodiek wordt een rapportage opgesteld over de ontvangen meldingen. De rapportage wordt verzorgd door de Stichting Rekenschap. Uit de eerste rapportage (gepubliceerd op de website van last van de overheid) blijkt dat burgers vooral hinder van de overheid

hebben in verband met het invullen van formulieren en het doen van dubbelwerk. Het programma Bruikbare rechtsorde heeft in het bijzonder kennis genomen van de geconstateerde metaproblemen, zoals uitvoeringsproblematiek.

#### 2.4. SABR

Op 17 februari 2005 is de Strategische Adviescommissie Bruikbare Rechtsorde voor het eerst bijeengekomen om advies uit te brengen over het programma Bruikbare Rechtsorde. Dit advies helpt de programmaleiding de koers van het programma voor de langere termijn te bepalen. De adviezen dragen bij aan de versterking van het inzicht, het gangbaar maken van alternatieve wetgevingsmodellen en het vergroten van de ruimte voor burgers en bedrijven om keuzes te maken die recht doen aan hun verantwoordelijkheid in het publieke domein.

De leden van de commissie zijn de heren Wallage en Post en mevrouw Jorritsma. Zij pleiten er in hun eerste advies voor de ideeën achter de bruikbare rechtsorde in bredere kring te verspreiden en vooral politici, bestuurders en maatschappelijk middenveld in het debat te betrekken. Om hun adviezen te kunnen baseren op de waarneming en ervaring van velen stelt de strategische adviescommissie voor om een bijeenkomst te organiseren waarin de commissie betrokkenen over de bruikbare rechtsorde spreekt. Het ministerie zal daaraan medewerking verlenen. Het is de bedoeling dat deze bijeenkomst en eventuele volgende bijdraagt aan de groei van consensus in de samenleving ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving.

#### 2.5. SER

Medio maart 2005 is de adviesaanvraag betreffende Bruikbare rechtsorde aan de Sociaal-economische Raad toegezonden. De adviesaanvraag vormt een uitwerking van het in het werkprogramma 2005 van de SER aangeduide voornemen van het kabinet de SER advies te vragen in het kader van Bruikbare rechtsorde. Voor de beantwoording van de adviesaanvraag heeft de Raad een ad-hoc commissie ingesteld onder voorzitterschap van prof mr P.F. van de Heijden. In mei is de commissie voor de eerste maal bijeengekomen. De SER is uitgenodigd om in augustus of september 2005 het advies gereed te hebben.

De raad is, onder andere, gevraagd om aan te geven welke onderwerpen van beleid en wetgeving zich in het bijzonder kunnen lenen voor toepassing van verantwoordelijkheidsverschuiving van de overheid richting de werkgevers en werknemers. Het advies zou daarbij de volgende aspecten in beschouwing kunnen nemen:

- a. welke maatschappelijke meerwaarde zou een andere verantwoordelijkheidsverdeling kunnen opleveren;
- b. problemen die het bedrijfsleven ondervindt van de samenloop van domeingerichte regelgeving, bijvoorbeeld in de bouw en het milieu, en hoe deze, door een objectgerichte herordening, die ruimte laat voor eigen invullingen, met behoud van de gestelde doelen kunnen worden ondervangen.

### 3. Aangrenzende programma's

Het programma Bruikbare rechtsorde is niet het enige programma dat ziet op de

vermindering van regeldruk. Regeldruk is namelijk een complex fenomeen. Het verwijst naar de last die door de adressant van de regels wordt ervaren. Dit complex omvat ten minste:

- het aantal geldende regels
- de ruimte en de mate van detaillering van het voorgeschreven gedrag
- de doorzichtigheid en kenbaarheid daarvan
- de relatie tussen degene die de regels maakt en degenen voor wie de regels gelden
- de wijze waarop zij worden uitgevoerd
- de wijze waarop op de naleving toezicht wordt gehouden
- de wijze waarop zij worden gehandhaafd of gesanctioneerd
- de informatieverplichtingen die nodig zijn om de naleving te laten controleren (administratieve lasten)

Het programma *Bruikbare rechtsorde* heeft de aantallen regels in kaart gebracht en houdt zich, in de verdeling van bovenstaande opsomming, bezig met de verdeling van verantwoordelijkheid en de ruimte voor diversiteit en dynamiek en dus voor zelfregulering en daarmee met de relatie tussen de regelmaker en de regeladressant. Ook houdt het zich bezig met toezicht en sanctionering.

Bij Justitie en bij andere departementen zijn programma's gaande die zien op de *eigen wetgeving* van het departement, waarin alle of een aantal van bovengenoemde aspecten aan de orde zijn.

Enkele coördinerende programma's houden zich bezig met deelaspecten.

- In het kader van het programma *Andere overheid* is onder meer de uitvoering van regels aan de orde, bij het programma rond de elektronische overheid.
- De programma's *Administratieve lasten* houdt zich bezig met de beperking van informatie- en registratieverplichtingen.
- Het project *Vergunningen* houdt zich onder meer bezig met de vraag of vergunningen kunnen worden vervangen door algemene regels en daarmee met de handhaving (preventief of repressief) en met de wijze waarop de vergunningverlening wordt uitgevoerd.

Hieronder worden enkele programma's nader toegelicht.

### 3.1. Herijking

Onder de noemer Herijking regelgeving coördineert de minister van Justitie de informatie uitwisseling tussen de departementen en de rapportage over de voortgang van de programma's van de *vakdepartementen*.

Bij vrijwel alle departementen zijn herijkingactiviteiten gaande. Naast de op volle toeren lopende herijkingsprogramma's van LNV, SZW, VROM, en VenW hebben nu ook BZK en Justitie herijkingsprojecten gestart. LNV, SZW, VROM, en VenW rapporteren regelmatig over hun herijkingsprogramma's aan het parlement. Op hoofdlijnen wordt over alle herijkingsactiviteiten gerapporteerd in de jaarlijkse voortgangsrapportage van het Programma Andere Overheid.

De kap van dor hout is grotendeels voorbij. De aandacht richt zich nu vooral op de snoei van het levend hout, waarmee echter ook de complexiteit van de herijkingsactiviteiten toeneemt. De VROM-omgevingsvergunning bijvoorbeeld is een ingrijpende operatie. Daarbij zijn overigens ook LNV en OCW betrokken.

Bij OCW wordt een nieuwe wet op het hoger onderwijs voorbereid volgens de uitgangspunten van bruikbare rechtsorde. In de tweede tranche projecten in dat verband zal de wet op het voortgezet onderwijs aan bod komen.

Veel activiteiten zijn gericht op vereenvoudiging en vernieuwing. Zo zal de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning door VWS tot intrekking van verschillende (delen van) wetten leiden.

Bijzondere aandacht bestaat bij verschillende departementen, zoals bij SZW en VenW voor het vereenvoudigen van wetgeving door het schrappen of vermijden van nationale koppen op Europese wetgeving. Ook wordt meer gewerkt met dynamische verwijzingen naar internationale regels en verdragen.

BZK, Justitie lichten hun huidige regelcomplexen door op zoek naar mogelijkheden tot vereenvoudiging en verbetering. VenW licht in het kader van het programma Beter Geregeld beleidsterreinen integraal door. Dat leidt waar mogelijk tot tussentijdse aanpassingen. Het Schepenbesluit bijvoorbeeld, is vervangen door een kortere en minder gedetailleerde regeling. Voor OCW geldt dat een onderzoek is gestart naar de mogelijkheden tot harmonisatie van de onderwijswetgeving. Het onderzoek wordt uitgevoerd door prof. mr. P.J.J. Zoontjes van de Universiteit Tilburg.

Deze doorlichtingen zullen vanaf 2006 leiden tot een nieuwe stroom aanpassingen in de regels van deze departementen. Na de afronding van de takenanalyse zal worden gezien welke consequenties daaruit voortvloeien voor de departementale regelbestanden.

Naast éénmalige herijkingsactiviteiten, ontwikkelen de departementen thans ideeën om structureel regelbestanden actueel, relatief eenvoudig en overzichtelijk te houden.

### *3.2. Activiteiten op het gebied van het privaatrecht*

Het privaatrecht geeft regels voor het maatschappelijk verkeer waarmee mensen en ondernemingen hun samenwerking vorm kunnen geven. De wet moet voldoende rechtszekerheid bieden om geschillen te voorkomen en voldoende ruimte bieden om op nieuwe verhoudingen en ontwikkelingen te kunnen inspelen. Het wetgevingsprogramma op het terrein van het rechtspersonenrecht en het vennootschaprecht beoogt een duidelijk kader te bieden voor op economische en maatschappelijke activiteiten toegesneden organisatievormen. De Tweede Kamer heeft op 7 september 2004 de nota "Modernisering van het ondernemingsrecht" ontvangen en op 3 februari 2005 besproken (Kamerstukken II, 29 752, nr. 1-3). De nota bevat een weergave van de wetgevingsactiviteiten op dit terrein. Een van de nieuwe activiteiten betreft het onderzoek naar de wenselijkheid van een organisatievorm voor maatschappelijke ondernemingen (zie punt 5.1).

Op verschillende rechtsgebieden wordt bekeken hoe mediation kan worden ingezet om geschillen te voorkomen of beslechten. Bij de Raad van State ligt voor advies het wetsvoorstel zorgvuldige scheiding, waar mediation een duidelijke plaats in de procedure krijgt. Aan de Sociaal-economische Raad is in de adviesaanvraag over bruikbare rechtsorde gevraagd te adviseren op welke wijze mediation in het arbeidsrecht een nuttig functie kan vervullen. Een voorbeeld van wetgeving die de totstandkoming

van afspraken tussen partijen met potentieel uiteenlopende belangen beoogt te bevorderen, is het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel Collectieve afwikkeling van massaschade (Kamerstukken I, 29 414).

In het project preprocessuele normering wordt gestreefd naar een snellere, goedkopere en minder conflictueuze wijze van afdoening van letselschade. Samengewerkt wordt met een groot aantal organisaties en partijen met verschillende posities en belangen. In het kader van dit project is ook aan de orde of deze samenwerking wettelijk gefaciliteerd of verankerd moet worden.

### *3.3. activiteiten op het gebied van het algemeen bestuursrecht*

In het algemeen bestuursrecht biedt de wetgever een infrastructureel kader voor de omgang tussen overheid en burger. In de vierde tranche van aanvullingen (TK 29702) wordt een wettelijk kader voorgesteld voor het gebruiken van de bestuurlijke boete als sanctie-instrument. De bestuurlijke boete verhoogt de efficiency van de handhaving, geeft ruimte aan de uitvoerder en duidelijkheid aan de burger. In de nota “naar een slagvaardig bestuursprocesrecht” (TK 29279, nr.16) worden maatregelen aangekondigd om het bestuursprocesrecht meer oplossingsgericht en daarmee meer bruikbaar te maken. Dit omvat onder meer een aantal voorzieningen voor de rechter om formele vernietigingen vaker te voorkomen en zelf voorzieningen te treffen.

### *3.4. Administratieve lasten bedrijven*

Bij brief van 11 maart 2005 heeft het kabinet aan de Tweede Kamer meegedeeld, dat het er in is geslaagd om een pakket maatregelen in te vullen ter beperkingen van de administratieve lasten met 25%. Voor een deel zijn de maatregelen in 2003 en 2004 gerealiseerd, voor het merendeel zal dat in de rest van deze kabinetsperiode gebeuren. Voor de reductie van de administratieve lasten zijn instrumenten als nulmetingen ontwikkeld en gemengde interdepartementale commissies ingesteld. De toetsing van voorgenomen regelgeving op administratieve lasten wordt begeleid door ACTAL, een externe adviescommissie.

### *3.5 Administratieve lasten burger*

Het kabinet heeft als doelstelling in het Hoofdlijnenakkoord geformuleerd de administratieve lasten van burgers deze kabinetsperiode met 25% te verminderen. Het project maakt onderdeel uit van het programma andere overheid van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. In de eerste plaats gaat hierbij de aandacht uit naar regelgeving met het grootste aantal contactmomenten met de burger en naar regelgeving die leidt tot irritaties bij de burger. Om te kunnen meten of dit streven is gerealiseerd, heeft per departement, een nulmeting van de administratieve lasten voor burgers plaats gevonden met als peildatum 31 december 2002. De volgende stap in dit project is het vaststellen van reductievoorstellen om de benodigde 25% reducties te realiseren.

### *3.6 Zelfregulering*

Het Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken van het ministerie van Economische zaken heeft onderzoek doen verrichten naar zelfregulering hetgeen heeft geleid tot een tweetal rapporten en een zogenaamde ‘roadmap’ waarmee een antwoord kan worden

gevonden op de vraag welke soort van zelfregulering in een bepaald geval gehanteerd kan worden.

### *3.7 Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen*

Sinds september 2004 is een Taskforce actief met de opdracht om, voortbouwend op en gebruik makend van reeds lopende initiatieven, voor de economisch relevante vergunningprocedures voorstellen te ontwikkelen die leiden tot minder (administratieve) lasten, kortere doorlooptijden, een betere stroomlijning tussen verschillende vergunningprocedures en een duidelijkere rol en minder kosten van certificeringvereisten. Daarbij dient het te gaan om zo concreet mogelijke verbeteringsvoorstellen, die passen binnen de regels en voorschriften die vanuit de EU gelden. Het rapport van de taskforce zal voor de zomer aan de staatssecretaris van EZ worden aangeboden. Deze zal het aan de Tweede Kamer zenden.

### *3.8 OESO – policy recommendations*

Op 14 en 15 maart 2005 heeft gedurende een bijeenkomst van de Regulatory Reform Group van de OESO op ambtelijk niveau de laatste afstemming plaats gevonden met betrekking tot de herziening van de ‘Policy recommendations on regulatory reform’ tot ‘2005 Policy recommendations for regulatory quality’. De lidstaten bundelen in de Policy recommendations hun ervaringen met de uitvoering van dereguleringsprogramma’s. Deze aanbevelingen vormen daarmee als het ware de OESO-standaard voor de inrichting en uitvoering van wetgevingsbeleid. Lidstaten kunnen gebruik maken van deze kennis bij het opzetten van nieuwe programma’s en zij kunnen de standaard gebruiken als maatstaf voor de evaluatie van hun beleid. Het streven is dat de Raad van Ministers van de OESO de gewijzigde Policy recommendations nog dit jaar zal vaststellen. Deze zullen dan aan de Tweede Kamer worden toegezonden. De vaststelling van de gewijzigde versie van de Policy recommendations vormt een nieuwe stap in de ontwikkeling van ‘best practices’ op het gebied van wetgevingskwaliteitsbeleid. Nederland heeft actief meegewerkt aan de totstandkoming van de nieuwe recommendations. Het beleid voldoet op vrijwel alle fronten aan de aanbevelingen op het gebied van effecttoetsing, inzet van alternatieven, beperkingen van administratieve lasten en handhaafbaarheid.

### *3.9 EU – better regulation*

In het kader van het Interinstitutioneel akkoord over Better Regulation heeft de Europese commissie een actieplan in uitvoering genomen. Het plan omvat activiteiten op het gebied van betere coördinatie, transparantie, effectanalyse, coherentie van teksten, verbetering van de implementatie en van alternatieven voor wetgeving. Wat dit laatste betreft heeft de Commissie aangekondigd in de komende maanden een voortgangsbericht te presenteren. Wij zullen u daar te zijner tijd over informeren.

Uit het bovenstaande moge blijken, dat het kabinet op alle fronten bezig is met het beperken van de regeldruk. Alle kabinetten sinds 1980 hebben op dit gebied activiteiten ontplooid, maar aangenomen mag worden, dat het nooit op zo’n grote schaal is gebeurd als nu het geval is. Duidelijk is ook nu echter, dat het regelbestand vrijwel autonoom groeit. Politiek, bestuur en samenleving zijn daar samen verantwoordelijk voor. De burger verwacht veel van de overheid en de overheid wil aan de ene kant luisteren naar

de burger en aan de andere kant zijn gedrag in tal van situaties controleren. De bovengenoemde activiteiten zijn voor een groot deel gericht op het beperken van de last die men van regelgeving heeft. Het programma Bruikbare rechtsorde wil een bijdrage leveren aan het doorbreken van de onderliggende mechanismes. Het kabinet zal de komende tijd proberen de activiteiten van de bovengenoemde programma's zodanig met elkaar te verbinden, dat de resultaten van de activiteiten die gericht zijn op beperking van de lasten worden geoptimaliseerd en dat die activiteiten mede dienstbaar worden gemaakt aan het beperken van de druk om tot nieuwe regelgeving te komen.

#### **4. Onderzoek**

Het programma beoogt ook het inzicht te versterken in de omvang van de wetgeving en in de oorzaken en effecten van regeldruk. In dit verband wordt kwalitatief onderzoek uitgevoerd en de hoeveelheid regelgeving gemonitord/

##### *1. Onderzoek draagvlak en regeldruk (EUR)*

De Erasmus Universiteit te Rotterdam voert een onderzoek uit naar de relatie tussen het zoeken van draagvlak voor een regeling door het betrekken van de belanghebbenden bij het totstandkomen daarvan en de regeldruk die uit zo'n regeling voortvloeit. De veronderstelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt is dat een belangrijk deel van de regeldruk het gevolg kan zijn van de inbreng van de sector zelf. Dit zou consequenties kunnen hebben voor de vraag of, en zo ja, de wijze waarop de regeldruk kan worden verminderd. Het onderzoek zal worden afgerond in september 2005.

##### *2. Onderzoek Open normen en regeldruk (UT)*

De Universiteit Twente voert een onderzoek uit naar de relatie tussen open normen en regeldruk. Open normen zijn normen die een zekere mate van vrijheid laten aan de normadressaat over de wijze waarop deze de norm naleeft, in tegenstelling tot normen die meer gedetailleerd uitgewerkte voorschriften bevatten. Dit onderzoek is gericht op het verband tussen het gebruik van open normen in regelgeving en de door de normadressaten ervaren regeldruk daarvan. Dit onderzoek is erop gericht te komen tot indicatoren voorbeantwoording van de vraag in welke gevallen open normen tot vermindering of juist vermeerdering van regeldruk leidt. Het onderzoek zal in de zomer van 2005 afgerond zijn.

##### *3. Kwantitatieve gegevens wet- en regelgeving*

Ten vervolge op het in 2004 uitgevoerde onderzoek 'Alle regels tellen' van de Rijksuniversiteit Groningen zal het WODC permanent een aantal van de gegevens monitoren waarop dit onderzoek zag. Deze monitor levert geactualiseerde kwantitatieve informatie op over in Nederland geldende wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Het voornemen bestaat om in de loop van 2005 ook de regelgeving van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en zelfstandige bestuursorganen in de monitor te betrekken. Daarmee zal de monitor de basis kunnen vormen voor een periodiek op te stellen verslag over trends in de kwantitatieve ontwikkeling van deze regelingen. Ten aanzien van de invloed van het Europees recht op de nationale regelgeving wordt nog bezien op welke wijze betrouwbare en zinvolle cijfermatige gegevens hierover in een monitor meegenomen kunnen worden.

In bijlage treft u ter informatie aan enkele voor 2005 geactualiseerde grafieken zoals die in het rapport 'Alle regels tellen' waren opgenomen<sup>1</sup>.

Tevens treft u daarbij aan een vergelijking van het aantal geldende regelingen per januari 2004 en januari 2005, uitgesplitst naar de verschillende soorten. Hieruit komt in het bijzonder het effect naar voren van de opschoningsactie onder de ministeriële regelingen die de meeste departementen in dit tijdvak hebben uitgevoerd, als gevolg waarvan het aantal ministeriële regelingen met 20% is afgenomen. Dit vormt een trendbreuk ten opzichte van voorgaande jaren doordat het totaal aantal geldende regelingen is afgenomen.

Het aantal geldende wetten en amvb's vertoont nog steeds een groei (over één jaar +4,5% voor wetten en +1,7% voor amvb's). De opschoningsacties in deze categorie is bij de meeste departementen nog gaande, en hierbij moet tevens bedacht worden dat het doorloopproces van dergelijke regelingen (en dus ook intrekkingen daarvan) langer duurt dan bij ministeriële regelingen. De komende jaren zal blijken of ook bij deze categorieën een trendbreuk zichtbaar zal worden.

Om deze cijfers te kunnen waarderen op hun werkelijke betekenis moeten wel de volgende kanttekeningen gemaakt worden. Het aantal geldende regelingen is niet rechtstreeks gelijk te stellen met regeldruk die daaruit voortvloeit. Andere relevante factoren voor regeldruk zoals met name omvang, inhoud en wijzigingsfrequentie blijven daarbij immers buiten zicht. Het gaat daarom te ver om enkel op basis van deze gegevens verregaande conclusies te formuleren over toe- of afname van regeldruk. Wel kan worden geconstateerd dat deze gegevens een aangescherpt bewustzijn bij departementen op dit punt zichtbaar maken.

## **5. Nieuwe activiteiten**

Voor het seizoen 2005-2006 staat een aantal nieuwe activiteiten op stapel.

### *5.1. Projecten*

Door middel van een aantal nieuwe interdepartementale projecten hopen we weer concrete veranderingen in een aantal dossiers te bewerkstelligen. Evenals in de eerste ronde, gaat het om interdepartementale projecten, geleid door een onafhankelijke voorzitter van binnen of van buiten de rijksoverheid.

#### *5.1.1. De maatschappelijke onderneming*

Op het brede terrein van maatschappelijke dienstverlening en de voorzieningen van de verzorgingsstaat bestaat is een grote verscheidenheid aan rechtsvormen, zowel van privaatrechtelijke aard als publiekrechtelijke. Die organisatievormen moeten aan twee ogenschijnlijk tegenstrijdige eisen voldoen : enerzijds moet er voldoende ruimte zijn om aan nieuwe eisen en ontwikkelingen te voldoen, anderzijds moet de rechtspersoon in het maatschappelijk verkeer herkenbaar zijn en gericht blijven op het maatschappelijk doel waarvoor het is ingesteld. De rechtspersoon moet voorts verantwoorde interne controlemechanismen bezitten en voldoen aan externe verantwoordingsplichten.

---

<sup>1</sup> Een volledige update van de grafieken en tabellen uit dit rapport is te vinden op [www.bruikbaarrechtsorde.nl](http://www.bruikbaarrechtsorde.nl).

Bekeken wordt thans of een aparte rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming vanuit het gezichtspunt van flexibiliteit en beperking van extern toezicht wenselijk is.

#### *5.1.2. Zorgplichten in het voortgezet onderwijs*

De Wet op het voortgezet onderwijs biedt momenteel te weinig ruimte en flexibiliteit voor de ontwikkelingen die zich in het voortgezet onderwijs voordoen. Doel van het project is te komen tot een wetgevingssystematiek die, binnen de randvoorwaarden van toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid, leidt tot een geringere regeldruk, meer verantwoordelijkheid voor de scholen en meer ruimte biedt voor differentiatie en dynamiek. Daartoe wordt onder meer bekeken of het gebruik van zorgplichtbepalingen of een vermindering van het aantal middelvoorschriften ten gunste van doelvoorschriften daaraan kan bijdragen.

#### *5.1.3. Zorgstructuren in het primair onderwijs*

In het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs is een complex wettelijk kader gegroeid waarin verschillende zorgstructuren naast elkaar worden geregeld. In het basisonderwijs is er de Weer Samen Naar School structuur, in het voortgezet onderwijs is er het leerwegondersteunend onderwijs in het vmbo en het praktijkonderwijs. Daarnaast is er de structuur van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. Deze structuren kennen verschillende indicatiesystemen, bekostigingsregelingen en toelatingsbepalingen en geschillenregelingen. In de praktijk leidt deze complexiteit tot problemen vooral daar waar de verschillende structuren aan elkaar raken. Leerlingen vallen tussen wal en schip en komen in het ergste geval thuis te zitten. Voor bijv. de jeugdzorg is samenwerking door de complexiteit moeilijker. Indicatieprocedures geven een zware belasting voor ouders en scholen. Bij scholen en ouders bestaat een behoefte aan meer maatwerk en flexibiliteit. Te meer omdat kinderen, in het bijzonder kinderen die extra zorg nodig hebben, allen uniek zijn.

Zorgplichtbepalingen kunnen ruimte scheppen voor scholen om tot maatwerk en flexibiliteit in de zorgstructuren binnen het basis- en speciaal onderwijs te komen, zodat op een goede wijze kan worden ingespeeld op verschillen in omstandigheden eigen aan kinderen. Een werkgroep zal een hoofdlijnennotitie opstellen waarin zal worden aangegeven op welke manier zorgplichten mogelijk zijn welke kansen maar ook, welke risico's zorgplichten met zich mee brengen. Mede gezien de verwevenheid van zorgstructuren met andere door de WPO en WEC geregelde belangen (zoals kwaliteitszorg, beleidsvoering en het belang van een ononderbroken ontwikkelingsproces van de leerling), zal de uit te voeren analyse ook die andere belangen omvatten.

De werkgroep is al van start gegaan en zal trachten in juli 2005 de hoofdlijnennotitie aan te kunnen bieden.

#### *5.1.4. Tuchtrect*

Diverse ministeries bezinnen zich op de plaats van het tuchtrect in de organisatie van bepaalde economische sectoren. Het kan worden gezien als een instrument dat ruimte biedt voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid voor het functioneren van de maatschappij. Het project heeft tot doel consistentie te bewerkstelligen in het beleid dat de overheid ten aanzien van het tuchtrect voert en te bevorderen dat het tuchtrect, daar

waar dat opportuun is, wordt ingezet om de eigen verantwoordelijkheid van de sector te versterken voor het goed functioneren van de beroepsgroep of de bewaking van de kwaliteit van de producten.

#### *5.1.5. Particuliere beveiliging*

Het toezicht op de naleving van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus staat al lange tijd in de belangstelling. De indruk bestaat dat de overheid wat is doorgeschoten in haar wens de sector “in de greep te houden”. De doelstelling van het project is daarom een fundamentele bezinning op de vraag welk publiek belang met het toezicht op de particuliere veiligheidssector gemoeid is, welke verantwoordelijkheid en daaraan gekoppelde rol voor de Minister van Justitie is weggelegd en welke verantwoordelijkheden bij de branche zelf thuis horen. Vragen die daarbij aan de orde komen zijn onder andere:

- Kunnen we in deze sector op bepaalde terreinen tot horizontalisering van het toezicht komen?
  - Wat voor vorm heeft of krijgt die horizontalisering?
  - Kan de overheid een stap terug doen als gevolg van deze horizontalisering?
- Uitgangspunt voor de beantwoording van deze vragen is het afwegingskader uit het rapport “Vreemde ogen”

#### *5.1.6. Biotechnologie*

Doel van dit project is, in vervolg op een eerdere fase waarover inmiddels door de staatssecretaris van VROM een notitie aan de Tweede Kamer is gezonden, voorstellen te ontwikkelen om de wetgeving te vereenvoudigen door een oriëntatie op de vergunningstelsels en een aantal procedures.

De werkgroep zal een vergelijkende analyse van toetsingscriteria in bestaande vergunningsregelingen opstellen, zodat beter inzicht en overzicht ontstaat van overeenkomsten en verschillen.

Voor bepaalde gevallen van ingeperkt gebruik van ggo's, waarbij de te verwachten risico's voor mens en milieu bijzonder klein zijn, wordt gezien of volstaan kan worden met melding van uitgevoerde handelingen.

De werkgroep zal verkennen of ook in andere situaties mogelijkheden voor eenvoudiger procedures bestaan. Daarbij moet vooral worden gedacht aan gevallen van wat men wel noemt ‘gestold beleid’. In die gevallen hebben voortschrijdend inzicht in risico's en morele bedenkingen geleid tot een bestendige beleidspraktijk, waarin minder behoefte bestaat aan individuele vergunningen. Er kan dan overwogen worden over te gaan naar een systeem van meldingen met algemene regels, uiteraard voor zover internationale verplichtingen dat toelaten.

Het is mogelijk, dat nog één of meer projecten zullen worden gestart. Met enkele departementen wordt daarover nog overlegd. Als daarover besluiten worden genomen, zal de Tweede Kamer daarover worden geïnformeerd.

#### *5.2. SABR*

In september 2005 zal een bijeenkomst worden gehouden van de Strategische Adviescommissie met betrokkenen uit de politiek, het bestuur en maatschappelijke organisaties om het draagvlak en de inbreng voor het programma te vergroten. De commissie zal hierover van te voren met de minister van gedachten wisselen. Een van de mogelijkheden is het opstellen van een intentieverklaring, waarin staat dat politici,

bestuurders en maatschappelijke organisaties er naar streven om bij incidenten en urgente maatschappelijke problemen niet langer automatisch te vragen om meer gedetailleerde regelgeving, maar te werken aan een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, bedrijven, burgers en maatschappelijke instellingen door middel van alternatieve wetgevingsconcepten. Na een jaar kan de strategische adviescommissie dezelfde betrokkenen weer bijeenroepen om te kijken of de intenties voldoende in de praktijk gebracht zijn.

### *5.3. Contact met de samenleving*

Het is de bedoeling het programma beter bekend te maken in de vaktijdschriften en bij mensen in de samenleving. Daartoe zullen de nodige activiteiten worden ondernomen. De website [www.bruikbaarerechtsorde.nl](http://www.bruikbaarerechtsorde.nl) zal bijgewerkt en uitgebouwd worden. Bij de presentatie van producten van het project zal meer aandacht komen voor het genereren van publiciteit.

### *5.4. Staat van de wetgeving*

Aan het eind van het jaar wil het kabinet een nota uitbrengen waarin een aantal trends en ontwikkelingen in kaart wordt gebracht met betrekking tot de wetgeving. Het kwantitatieve beeld zal daarin worden geactualiseerd. Verder zal daarin een reactie worden gegeven op een aantal, dat dan hebben geleid tot versterking van inzicht. Het gaat dan om de resultaten van het onderzoek dat hierboven is beschreven, het advies van de SER, het advies van de Raad voor het openbaar bestuur over het gelijkheidsbeginsel en het advies van de SABR. Aan de Raad van State zal een aantal vragen worden voorgelegd op grond van onder meer het verrichte onderzoek. Aan de hand van al deze stukken zal de staat van de wetgeving worden opgemaakt. We streven er naar dit zo te doen, dat deze staat van de wetgeving periodiek kan worden geactualiseerd, zodat daarmee een fundament onder het wetgevingsbeleid wordt gelegd.

## **6. Verwachtingen**

Het programma is bedoeld voor de loop van deze kabinetsperiode. De aandacht voor het wetgevingsbeleid en voor de regeldruk is echter geen incidenteel item. Net zo goed als het nodig is de overheidsfinanciën in de hand te houden, is het nodig de regeldruk onder controle te houden. En net zo goed als er steeds weer nieuwe beleidswensen leiden tot het doen van nieuwe uitgaven, zal er ook steeds weer nieuwe regelgeving nodig zijn om tegemoet te komen aan actuele ontwikkelingen. Niet elke nieuwe ontwikkeling en niet elke wens uit de bevolking die betrekking heeft op het publieke domein, behoeft echter tot nieuwe wetgeving te leiden. De samenleving beschikt ook over zelf organiserend en zelf regulerend vermogen, dat mag worden aangesproken voor het beschermen van publieke belangen. De wetgeving moet daarvoor het instrumentarium verschaffen. De stelsels die wij in stand houden dienen verder zodanig te zijn dat zij ruimte bieden voor diversiteit en voor dynamiek, zonder dat de regels voortdurend moeten worden aangepast. Dat vergt niet alleen veranderingen op dit moment, maar permanente aandacht in het beleidsdebat voor het gebruik van de juiste wetgevingsmodellen, die ruimte moeten genereren. Met het programma Bruikbare rechtsorde hopen we die aandacht ook op de langere termijn te bevorderen. In het wetgevingsbeleid, zoals dat door het kabinet wordt gevoerd zal deze een permanente plaats moeten verwerven.



## **Bijlage 1. Advies van de Strategische adviescommissie Bruikbare rechtsorde**

De Strategische Adviescommissie Bruikbare Rechtsorde is op 17 februari 2005 voor het eerst bijeengekomen.

De Commissie heeft tot taak de minister van Justitie te adviseren over de koers van het programma vanuit een bestuurlijke invalshoek en met oriëntatie op de langere termijn. De adviezen moeten zo een bijdrage leveren aan de versterking van het inzicht, het gangbaar maken van alternatieve wetgevingsmodellen en het vergroten van de ruimte voor burgers en bedrijven om keuzes te maken die recht doen aan hun verantwoordelijkheid in het publieke domein.

De programmaleiding heeft de commissie gevraagd of de huidige koers van het programma op haar instemming kan rekenen. Daarnaast is aan de commissie de vraag voorgelegd te adviseren over de wijze waarop het programma een bijdrage zou kunnen leveren aan veranderingen in de verhouding tussen overheid en burger en hoe het gedachtegoed van het programma bij bestuurders gangbaar gemaakt zou moeten worden.

Tijdens de startbijeenkomst heeft de commissie kennis genomen van de stand van zaken van het programma en de onderzoeken die in het kader van het programma worden uitgevoerd.

De programmaleider heeft toegelicht dat sinds de aanvang van het programma een verscheidenheid aan activiteiten is opgezet, welke gericht zijn op ontwikkeling van het gedachtegoed rond het thema bruikbare rechtsorde; het overbrengen van het gedachtegoed aan belanghebbenden, waaronder wetgevingsjuristen en beleidsmakers; het toepassen van het gedachtegoed binnen een achttal interdepartementale wetgevingsprojecten en het onderhouden van contact met de samenleving over mogelijke knelpunten in huidige wetgeving. De activiteiten hebben geresulteerd in wetenschappelijk onderzoek, een website, bijeenkomsten op alle departementen en de naderende afronding van de eerste ronde wetgevingsprojecten.

Het huidige onderzoek naar condities waarin open normen leiden tot het ervaren van minder regeldruk werd toegelicht door de onderzoekster van de universiteit Twente. Het onderzoek probeert de vraagstelling te beantwoorden wat de kosten zijn van het naleven van overheidsregelgeving. Bij open normen, ofwel globale doelen of gedragsvoorschriften, blijken naast voordelen, kosten van normstellen, toezicht en handhaving naar het veld te verschuiven. De ervaren extra regeldruk die met dit laatste gepaard gaat blijkt afhankelijk van extra werkzaamheden die dit naast normale werkzaamheden oplevert, onduidelijkheid over nut en noodzaak van extra werkzaamheden en niet aansluiten van voorschriften bij taalgebruik dat in desbetreffende beroepsgroep gangbaar is.

Na kennis te hebben genomen van de stand van zaken overweegt de commissie het volgende:

De commissie is van mening dat het programma veel op gang gebracht heeft dat het doel van het programma zou kunnen verwezenlijken. Het programma heeft een innovatieve betekenis die veel kan bijdragen aan de door haar gestelde doelen.

Ten aanzien van de selectie constateert de commissie dat tot nu toe uitsluitend gebruik is gemaakt van commitment van de wetgevingsafdelingen. De commissie is van mening dat voor het geven van voldoende impulsen echter zo breed mogelijke steun binnen en buiten de overheid nodig is. Het is gewenst de politiek en het bestuur in de brede zin te betrekken bij het programma: de Tweede Kamer door het betrekken van fractievoorzitters [ andere bestuurslagen in de breedte met interesse voor vernieuwing van bestuurlijke verhoudingen , alle overheidslagen van de Rijksoverheid en andere overheden (EU/decentraal). Door het programma breed te positioneren is het mogelijk de slagingskansen te vergroten.

De commissie meent, dat voor het welslagen van het programma identificatie van bondgenoten essentieel is. Het is belangrijk de vraag te beantwoorden welke partijen belang hebben bij het slagen van het programma en deze bij het programma te betrekken.

Vervolgens merkt de commissie op dat het politiek doel uitgangspunt moet vormen van het programma. Het inbedden van het vraagstuk van Bruikbare Rechtsorde in actuele maatschappelijke vraagstukken over de verhouding burger-overheid is dan ook van belang. Bruikbare Rechtsorde kan hulpmiddel zijn om een nieuw evenwicht in deze verhouding te bereiken.

Ook in Europese context blijken bondgenoten en directe betrokkenheid vanuit de politiek onontbeerlijk. Een top-down benadering vanuit het bestuur (teneinde de beleidsmatige prioriteit te onderstrepen) en directe betrokkenheid van het parlement vergroten de kans op succes. Een methode waarmee in Europees verband directe betrokkenheid van verschillende partijen gestimuleerd wordt is het met regelmaat fysiek samen laten komen van alle partijen. Duidelijke doelstellingen en niet al te moeilijke projecten, waarbij gericht wordt op de wenselijkheid van een andere ordening, helpen het programma resultaat te laten boeken.

De commissie doet de aanbeveling voor de zomer een breed symposium te organiseren, waarbij politici uit de tweede kamer, wetgevers, het bedrijfsleven, gemeenten en instituties vertegenwoordigd zijn, met als doel knelpunten te inventariseren en tot kansrijke opties, programmapunten en projecten te komen. Door alternatieven te schetsen ontstaat inzicht en kan innovatie op gang komen. De Tweede kamer kan bij dit proces als expert en potentieel bondgenoot betrokken worden. Naar aanleiding van dit symposium zal de Strategische Adviescommissie advies uitbrengen.

De commissie zal na de zomer kennisnemen van de uitkomsten van de onderzoeken die momenteel in het kader van Bruikbare Rechtsorde plaatsvinden, en daarover ook advies uitbrengen.

In de lijn hiervan zal de commissie voor de verdere duur van het programma twee tot driemaal per jaar een advies uitbrengen over bestuurlijke aspecten van het programma.

## **Bijlage 2. Startnotities projecten tweede ronde.**

### **1. Regeling van de maatschappelijke onderneming**

#### Doel

Het doen van onderzoek naar de noodzaak een wettelijke regeling te ontwikkelen voor een aparte rechtsvorm voor maatschappelijke ondernemingen, waaronder in elk geval de rechtspersonen te rekenen die scholen, ziekenhuizen, verzorgingshuizen of woningbouwcorporaties in stand houden.

#### Toelichting

Een nieuwe rechtspersoon voor de maatschappelijke onderneming lijkt nodig, om diverse redenen.

- De bestaande vormen, met name de stichting en de vereniging aan de ene kant en de kapitaalvennootschap aan de andere kant lijken niet geheel te voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Maatschappelijke ondernemingen worden gekenmerkt doordat zij economische activiteiten verrichten waarmee zij een maatschappelijk doel nastreven. Thans worden daarvoor met name de stichting en de vereniging gebruikt, omdat zij anders dan een vennootschap geen winstoogmerk hebben om uit te keren aan aandeelhouders. Bij inrichting van de vereniging en de stichting bestaat grote vrijheid. Om die reden echter missen zij ook herkenbaarheid. Zij kunnen worden vorm gegeven met een verschillend toezichthoudend orgaan, een verschillende bevoegdheidsverdeling, een verschillend geregelde betrokkenheid voor belanghebbenden. Voor het economisch verkeer is het gewenst een herkenbare modaliteit van de stichting en de vereniging te ontwikkelen die voor de maatschappelijke onderneming kan worden gebruikt.
- Door de introductie van een nieuwe rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming zouden bestaande publiekrechtelijke regelingen die specifieke eisen stellen aan bepaalde maatschappelijke ondernemingen, zoals scholen, ziekenhuizen, verzorgingsinstellingen en woningbouwcorporaties kunnen vervallen of worden beperkt. Daarbij gaat het niet alleen om de juridische vorm van de onderneming, maar ook om een aantal daaraan thans gestelde eisen omtrent toezicht, inschakeling van belanghebbenden en dergelijke. Deregulering van deze publiekrechtelijke regelingen, door gebruik te maken van een nieuwe privaatrechtelijke regeling, zou tevens een verschuiving van verantwoordelijkheden kunnen inhouden. Het vorm geven van een regeling die de positie van de maatschappelijke onderneming in het maatschappelijk en economisch verkeer regelt, zou het mogelijk maken de verantwoordelijkheid van burgers in en rondom de maatschappelijke onderneming te institutionaliseren. Dat zou kunnen betekenen dat de overheid op bepaalde punten, bijvoorbeeld in de toezichtsfeer, terugtreedt.

#### Opties

Door Allen en Overy is een voorstel<sup>2</sup> ontwikkeld voor een rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming. Daarbij is aangegeven, dat er een keuze zou moeten worden gemaakt tussen een afzonderlijke rechtspersoon, een predikaatregeling voor een

---

<sup>2</sup> Prof. mr. H.J. de Ru, mr. drs.J.L. Burggraaf, mr. drs. L.A.J.Spaans, “De maatschappelijke onderneming” Boom juridische uitgevers Den Haag 2005

bestaande rechtsvorm of een modaliteit van een rechtsvorm. De keuze is afhankelijk van de prioriteit die wordt gegeven aan herkenbaarheid, versus aansluiting bij bestaande ervaringen, jurisprudentie en rechtsleer. De voorkeur van de auteurs gaat uit naar de modaliteitsregeling van de stichting en de vereniging. Er zou ook voor gekozen kunnen worden de maatschappelijke onderneming als modaliteit van een vennootschap te regelen. De keuze voor de kapitaalvennootschap maakt het mogelijk om winstuitkeringen te doen en dus een zeker maatschappelijk rendement uit te keren. Bij de vormgeving van de maatschappelijke onderneming komt ook een aantal andere vragen op:

- moet er een aparte rechtsvorm worden gecreëerd voor de maatschappelijke onderneming of verdient de voorkeur een wettelijk structuur voor de stichting, de vereniging en de kapitaalvennootschap die maatschappelijke onderneming is;
- de vraag of de aparte rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming een optie is of een verplichte rechtsvorm;
- is de maatschappelijke onderneming aldus vorm te geven dat in de structuur vastgelegde vormen van toezicht en verantwoording in de plaats komen van externe of wettelijke regels over toezicht en verantwoording;
- hoe verhoudt een rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming zich tot ondernemerschap voor de publieke zaak;
- de fiscale consequenties, m.n. de verplichting om vennootschapsbelasting te betalen, moeten nader worden bezien. De vraag is of de bestaande onderscheidingen voor de maatschappelijke onderneming toereikend zijn;
- een ondernemingscode, à la Tabaksblad; de vraag is of een zelfde code inzake governance voor de maatschappelijke onderneming zou kunnen worden vastgesteld, of modaliteiten op zijn plaats zijn, dan wel een wettelijke regeling hierin zou moeten voorzien;
- welke belanghebbenden een rol zouden moeten krijgen en wat daarvan moet worden vastgelegd, respectievelijk wat daarvan aan de onderneming moeten worden overgelaten;
- hoe ziet een eventueel transitiepad eruit en hoe wordt daarbij omgegaan met de vele sectorale initiatieven die 'bottom up' (via zelfregulering) zijn ontstaan.

#### Relatie tot bestaande regelingen

Diverse wetten geven regels voor de structuur van bestaande maatschappelijke ondernemingen. Soms is het gebruik van de vorm van stichting of vereniging voorgeschreven, soms zijn er nadere eisen. Alle ondernemingen hebben te maken met toezicht en de verplichting om belanghebbenden in te schakelen. Een nieuwe wettelijke regeling zou moeten worden getoetst aan de eisen die de verschillende wetten stellen en zoveel mogelijk van deze eisen moeten incorporeren, respectievelijk overbodig maken.

#### Projectopdracht

In het project wordt onderzocht of, en zo ja op welke wijze, de vormgeving van de maatschappelijke onderneming in het Burgerlijk Wetboek wenselijk is. Een eventueel voorgestelde regeling wordt getoetst aan de eisen die thans in publiekrechtelijke regelingen aan de diverse ondernemingen worden gesteld. Nagegaan wordt of en zo ja, in welke gevallen het gewenst is dat een winstuitkering kan worden gedaan en wat de consequenties daarvan zijn voor de nieuwe regeling. Vervolgens moet worden

aangegeven welke vereenvoudigingen de invoering van deze vorm voor de verschillende publiekrechtelijke regelingen inzake scholen, ziekenhuizen, verzorgingsinstellingen en woningbouwcorporaties zou kunnen opleveren en in hoeverre dit kan leiden tot verschuiving van verantwoordelijkheid voor het functioneren van de onderneming. Daarbij moet specifiek worden ingegaan op de mogelijkheid bestaande toezichtrelaties met de overheid te vervangen door verantwoording aan burgers. Verder moet worden ingegaan op de inschakeling van belanghebbenden, de noodzaak van een ondernemingscode, de fiscale consequenties en de gevolgen voor specifieke aan de onderneming gerelateerde wetten.

#### Werkwijze.

Er wordt een interdepartementale werkgroep gevormd, waarin zijn vertegenwoordigd: VROM, VWS, OCW, EZ, BZK en Justitie. Het secretariaat wordt verzorgd door Justitie. De werkgroep wordt geleid door een onafhankelijke voorzitter. De werkgroep levert een rapport op vóór 1 juni 2006.

## 2. Meer ruimte en flexibiliteit in de regelgeving over het voortgezet onderwijs

### *Aanleiding*

De WVO biedt momenteel te weinig ruimte en flexibiliteit voor de ontwikkelingen die zich in het VO voordoen. In de dagelijkse wetgevingspraktijk wordt geprobeerd deze ruimte alsnog te scheppen door via ad hoc-wetgeving allerlei uitzonderingen op de bestaande kaders afzonderlijk te reguleren. Hierdoor wordt het stelsel van de WVO echter steeds ingewikkelder en zijn de consequenties van nieuwe regulering steeds moeilijker te overzien. Het specifiek reguleren van de ontwikkelingen die zich in het onderwijsveld voordoen, leidt met andere woorden tot steeds meer, meer complexe en minder bruikbare wetgeving.

### *Doel*

Doel van het project is te komen tot een wetgevingssystematiek die, binnen de publieke randvoorwaarden van toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid:

- een geringere regeldruk heeft;
- nadrukkelijker uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid van de scholen;
- meer ruimte laat voor differentiatie en dynamiek;
- meer recht doet aan de hedendaagse eisen aan maatschappelijk bestuur;
- geen onnodige belemmering vormt voor het uitvoeren van experimenten;
- geen onnodige belemmering vormt om allerlei soorten van samenwerkingsverbanden aan te gaan, ook met andere instellingen van VO-scholen.

### *Te behandelen vragen*

- Wat zijn de wettelijke belemmeringen voor scholen om te komen tot een leerlinggericht, responsief, innovatief en professioneel voortgezet onderwijs?
- Wat zijn de wettelijke belemmeringen voor scholen voor het aangaan van samenwerkingsverbanden met andere scholen of instellingen en voor het nemen van initiatieven buiten het direct aan de school gebonden curriculum?
- Kan het gebruik van zorgplichtbepalingen of een vermindering van het aantal middelvoorschriften ten gunste van doelvoorschriften een rol spelen om de wettelijke belemmeringen te verminderen?
- Kan het uitgangspunt “geen overheidsingrijpen, tenzij...” (de overheid hoeft het niet te regelen, tenzij het niet ‘uit zichzelf’ (op te veel scholen) tot stand komt) worden toegepast?
- Kan de wetgeving zo worden veranderd dat de verantwoordelijkheid voor de inrichting en uitvoering van het onderwijs meer bij de school komt te liggen?
- Kunnen scholen zelf verantwoordelijk worden gemaakt voor de afsluiting en de aansluiting op het vervolgonderwijs?
- Kan een governance-structuur in de scholen worden ingericht die de interne “checks and balances” versterkt en waarbij de betrokkenheid van en verantwoording aan direct betrokken partijen, zoals leraren, ouders, bedrijven en gemeenten, een effectieve en efficiënte rol spelen bij de borging van de kwaliteit van het voortgezet onderwijs?

#### *Beoogd product*

- Concrete voorstellen voor het al dan niet gebruiken van zorgplichtbepalingen in de WVO;
- Concrete voorstellen voor het al dan niet vervangen van middelvoorschriften door doelvoorschriften in de WVO.

#### *Vorm van product*

Een rapport dat als basis kan dienen voor wijziging van de WVO.

#### *Actuele omgeving van het project*

1. De randvoorwaarden van artikel 23 Grondwet (vrijheid van richting; gelijke bekostiging openbaar-bijzonder; toezicht en bekwaamheid onderwijspersoneel);
2. Het beleidsdocument Koers VO van 2004. Kernpunten daaruit:
  - wetgeving moet zich vooral beperken tot bepalingen over eindtermen, kerndoelen, kwaliteit en verantwoording;
  - scholen zijn zelf primair verantwoordelijk om goed en aantrekkelijk onderwijs te bieden, en dienen daarvoor de ruimte te krijgen.
3. Al lopende wetgevingsprojecten (= wijzigingen WVO) die naar verwachting voor de komende jaren de regelgeving zullen "fixeren". Dat zijn:

| <b>Project:</b>       | <b>MR-behandeling:</b> | <b>Aanvaarding TK:</b> | <b>Aanvaarding EK:</b> | <b>Inwerkingtr.:</b> |
|-----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|----------------------|
| Onderbouw VO          | Mei 2005               | Jan.2006               | Mei 2006               | Aug.2006             |
| Tweede fase VO        | Dec.2004/mei 2005      | Jan.2006               | Mei 2006               | Aug.2007             |
| Voorzieningenplanning | Sept.2005              | Jun.2006               | Nov.2006               | Aug.2007             |

4. Daarnaast is er recente wetgeving die ook niet op korte termijn weer overhoop gehaald kan worden. Belangrijkste voorbeeld is de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO), die in 2006 in werking zal treden en vermoedelijk in die vorm tot in elk geval het eerste wettelijke evaluatiemoment de bekwaamheid van onderwijspersoneel en de zij-instroommogelijkheden zal reguleren.
5. Advies van Prof. Zoontjens, gevraagd door OCW, over mogelijkheden tot harmonisatie van onderwijswetgeving, vooral wat de bekostiging betreft; in mei 2005 is door Prof. Zoontjens een interim-rapport uitgebracht;
6. Uitkomsten van de Governance-discussie bij OCW; de resultaten worden in het voorjaar van 2005 verwacht;
7. Project Andere Overheid. Op 19 april 2005 hebben 3 werkgroepen in het kader van het Project Andere Overheid hun taakanalyses van de overheid / OCW gepresenteerd aan de bewindslieden van OCW en aan een externe visitatiecommissie. Deze analyses bieden bruikbare bouwstenen.

#### *Organisatie en werkwijze*

Het project wordt uitgevoerd door een interdepartementaal samengestelde werkgroep, onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De ministeries van OCW, Justitie, BZK en VWS leveren een lid van de werkgroep, OCW en Justitie een secretaris.

### *Werkwijze*

De werkgroep komt in beginsel eenmaal per vier weken bijeen. Halverwege de doorlooptijd van het project, nadat de verschillende opties in kaart zijn gebracht, zal de werkgroep een representatieve groep uit het VO-veld horen over de opties. De werkgroep zal in mei 2005 met haar werkzaamheden starten. De werkgroep streeft ernaar, vóór 1 maart 2006 een notitie af te ronden die aan de Ministerraad kan worden voorgelegd.

### **3. Zorgplichten primair onderwijs**

#### *Aanleiding*

In het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer van 27 januari jl. heeft de minister van Onderwijs, toegezegd om in september 2005 concrete voorstellen aan de tweede Kamer voor te leggen voor een herijking van de zorgstructuren in het Primair onderwijs.

Aanleiding voor deze toezegging vormden de uitkomsten van de evaluatie van de zorgtrajecten die in de loop van 2004 heeft plaatsgevonden. Onderwijswetgeving is ordeningswetgeving waarin met allerlei verschillende situaties rekening gehouden wordt en waarin belangen van instellingen en burgers precies wordt geregeld. In het primair en voortgezet onderwijs is een complex wettelijk kader gegroeid waarin verschillende zorgstructuren naast elkaar worden geregeld. In het primair onderwijs is er de Weer Samen Naar School structuur, in het voortgezet onderwijs is er het leerwegondersteunend onderwijs in het vmbo en het praktijkonderwijs. Daarnaast is er de structuur van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. Deze structuren kennen verschillende indicatiesystemen, bekostigingsregelingen en toelatingsbepalingen en geschillenregelingen. In de praktijk leidt deze complexiteit tot problemen met name daar waar de verschillende structuren aan elkaar raken. Leerlingen vallen tussen wal en schip en komen in het ergste geval thuis te zitten. Voor bijv. de jeugdzorg is samenwerking door de complexiteit moeilijker. Indicatieprocedures geven een zware belasting voor ouders en scholen. Het onderwijsaanbod vooral in het voortgezet speciaal onderwijs sluit onvoldoende aan op de ontwikkelingsmogelijkheden van leerlingen. Bij scholen en ouders bestaat een behoefte aan meer maatwerk en flexibiliteit. Te meer omdat kinderen, in het bijzonder kinderen die extra zorg nodig hebben, allen uniek zijn. Zorgplichten kunnen ruimte geven voor het nodige maatwerk en flexibiliteit.

#### *Doelstelling*

Zorgplichtbepalingen kunnen ruimte scheppen voor scholen om tot maatwerk en flexibiliteit in de zorgstructuren binnen het primair onderwijs te komen, zodat op een goede wijze kan worden ingespeeld op verschillen in omstandigheden eigen aan kinderen. De werkgroep zal een notitie opstellen waarin zal worden aangegeven op welke manier zorgplichten mogelijk zijn welke kansen maar ook, welke risico's zorgplichten met zich mee brengen. Mede gezien de verwevenheid van zorgstructuren met andere door de PO-wetten geregelde belangen (zoals kwaliteitszorg, beleidsvoering en het belang van een ononderbroken ontwikkelingsproces van de leerling), zal de uit te voeren analyse ook die andere belangen omvatten.

#### *Te beantwoorden vragen:*

- Vaststellen welke beperkingen belemmerend werken voor ouders en/of scholen.
- Nagaan welke onderwerpen zich in het bijzonder lenen voor de toepassing van de zorgplichtbenadering.
- Bepalen van kansen en risico's van de zorgplichtbenadering.
- Vaststellen van randvoorwaarden. Gedacht moet worden aan verantwoording en geschillenbeslechting.

- Ontwikkelen van concrete voorstellen voor toepassing van het vervangen van regels door zorgplichten.
- De betekenis van zorgplichtbepalingen voor de verhouding tussen het Ministerie van OCW en de actoren in onderwijsland.

In het bestek van dit project, gezien het tijdsplan, zullen de volgende aspecten slechts globaal worden behandeld:

- De professionaliteit van schoolbestuurders
- De attitude van de verschillende actoren in onderwijsland
- De bekostiging van het onderwijs

#### *Plaatsbepaling*

Binnen OCW wordt gewerkt aan een herijkingsoperatie van de zorgstructuren in het primair onderwijs. Binnen deze operatie zijn een aantal studies in gang gezet, die met het onderwerp van dit project verband houden. Dit project zal een notitie opleveren waarin concrete onderwerpen die zich lenen voor zorgplichten worden aangedragen. De notitie zal in een vervolgtraject, met onder andere afstemming met de ouderorganisaties, het (georganiseerde onderwijsveld) en andere overheden, nader moeten worden uitgewerkt en geïmplementeerd in de regelgeving.

#### *Aangrenzende ontwikkelingen*

Bij het totstandkomen van de notitie zal de werkgroep het afwegingskader dat het rapport 'Vreemde ogen' biedt om te komen tot de inzet van alternatieve toezichtsinstrumenten betrekken. In dit rapport wordt de aanbeveling gedaan om aan ouders meer verantwoordelijkheid voor de oordeelsvorming over proces- en leerlinggerelateerde aspecten in het funderend onderwijs te geven. Ook de uitkomsten van de pilot van de onderwijsinspectie als vervolg op dit rapport, zullen bij de uitwerking betrokken worden.

#### *Projectorganisatie en planning*

Er wordt een werkgroep geformeerd waarin de ministeries van OCW en Justitie zitting nemen. De werkgroep zal medio april 2005 van start gaan en zal geregeld bij elkaar komen, bij voorkeur wekelijks. In juni/juli 2005 moet dit resulteren in een hoofdlijnennotitie.

#### **4. Particuliere beveiliging en recherchebureaus**

##### *Aanleiding*

De Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) beoogt de kwaliteit van deze bedrijven te waarborgen, mede met het oog op de belangen van burgers en de afstemming met de politie. Daartoe geldt een vergunningplicht en worden betrouwbaarheids- en bekwaamheidseisen gesteld. Het toezicht op de naleving van de Wpbr - een taak van de politie - staat al lange tijd in de belangstelling. Bij evaluatie van de regelgeving is gebleken dat het toezicht te wensen overlaat. Aan onderzoeksbureau Deloitte is gevraagd voorstellen te ontwikkelen ter verbetering van de organisatie van het toezicht binnen de bestaande (verticale) kaders. Op basis van deze voorstellen is een schets voor herinrichting van het toezicht opgesteld, toegespitst op aanscherping van het operationele toezicht door de politie en concentratie van administratieve taken op centraal niveau.

In het programma Bruikbare Rechtsorde ligt de nadruk op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving, ook op het gebied van toezicht (horizontalisering). Dit aspect is indertijd in het rapport van Deloitte niet meegenomen. Ook de onderliggende vraag - tot hoever de bemoeienis van de minister van Justitie met de beveiligingsbranche zich moet uitstrekken - is daarbij niet betrokken, noch, in het verlengde daarvan, de vraag welke mogelijkheden van zelfregulering en zelfhandhaving er binnen de branche zelf zijn. De sector leent zich echter goed voor een meer fundamentele bezinning op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en branche.

##### *Doelstelling*

De doelstelling van het project is een meer fundamentele bezinning op de vraag welk publiek belang met het toezicht op de particuliere veiligheidssector gemoeid is, welke verantwoordelijkheid en daaraan gekoppelde rol voor de Minister van Justitie is weggelegd en welke verantwoordelijkheden bij de branche zelf thuis horen. Kunnen we in deze sector op bepaalde terreinen tot horizontalisering van het toezicht komen? Daarnaast is het de bedoeling te bezien of de aanbevelingen en inzichten rond horizontalisering van toezicht die binnen dit project (op)gedaan worden ook op andere terreinen zowel binnen Justitie als bij andere departementen, bruikbaar kunnen zijn.

##### *Aanpak*

Dit project is een samenwerking tussen het programma Bruikbare rechtsorde en het Expertisecentrum rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie. Het project zal werken met het rapport "Vreemde ogen. Naar een andere kijk op toezichtarrangementen". Dit rapport bevat een afwegingskader volgens welke de genoemde fundamentele bezinning mogelijk is. De stappen die daarbij in ieder geval gezet moeten worden:

- Inventarisatie van huidige situatie: Wie vervult welke rol? Welke belangen spelen er bij wie? Wat zijn de lasten die uit de huidige regelgeving voortvloeien? Waar liggen die lasten (toezichthouders, onder toezicht gestelden)? Hoe zit de branche in elkaar? Is er al sprake van zelfregulering? Zo ja, welke vorm heeft die? etc.
- Besprekingen met belanghebbenden: particuliere beveiligers, particuliere rechercheurs, politie, Justis.
- Toepassing afwegingskader Vreemde ogen.
- Eventueel verfijnen afwegingskader voor dit onderwerp
- Ontwikkelen van voorstellen op basis van inventarisatie en toepassing kader
- Voorleggen voorstellen aan belanghebbenden.
- Eventueel extern begeleidend onderzoek voor verkrijgen bredere opbrengst
- Eindrapport.

#### *Plaatsbepaling*

Zoals gezegd wordt ook gezocht naar korte termijn-oplossingen. Het is van belang te voorkomen dat die oplossingen indruisen tegen hetgeen dit rapport zal opleveren en andersom.

In het kader van het Hoofdlijnenakkoord is regelgeving doorgelicht op mogelijkheden om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verminderen. Voorts worden op dit moment de vergunningstelsels doorgelicht. Bij beide acties is de Wpbr betrokken.

#### *Projectorganisatie*

Er wordt een werkgroep, (onder leiding van een onafhankelijk voorzitter), geformeerd waarin in ieder geval de ministeries van Justitie (ERh, DOB (?) en DW), BZK en EZ zitting nemen. Wellicht kunnen ook de handhavers aan de werkgroep deelnemen. Uiteraard zal de doelgroep (beveiligings- en recherchebureaus) worden bevraagd.

#### *Planning*

De werkgroep zal in mei 2005 van start gaan en zal geregeld bij elkaar komen, bij voorkeur eens in de drie weken. Voor het eind van het jaar moet het project zijn afgerond.

## 5. Tuchtrect

### *Aanleiding*

Diverse ministeries bezinnen zich op de plaats van het tuchtrect in de organisatie van bepaalde economische sectoren. Het tuchtrect is dan ook wijd verbreid. Het komt voor als verenigingstuchtrect, op vrijwillige basis en als wettelijk geregeld tuchtrect. Soms wordt het uitgeoefend in de hiërarchie van de overheid, soms door een door de beroepsgroep ingesteld college. Het komt voorts voor in de organisatie van vrije beroepen of vertrouwensambten en ook ter bescherming van de kwaliteit van bepaalde produkten. De indruk bestaat, dat er weinig consistentie bestaat in de wijze waarop de overheid het tuchtrect inzet, of gebruik maakt van dit mechanisme in beroepsgroepen. Het gaat hier echter om een systeem waarmee beroepsgenoten de kwaliteit van de beroepsbeoefening reguleren of de kwaliteit van hun produkten beschermen en daarmee dus een belangrijke verantwoordelijkheid uitoefenen. Het goed functioneren van een bepaalde beroepsgroep of economische sector wordt dus bevorderd door de beroepsgenoten zelf, al dan niet na een wettelijke opdracht. De veronderstelling is gewettigd, dat een meer consistent gebruik van dit instrument van belang is voor het goede functioneren van allerlei maatschappelijke sectoren en dat wellicht in meer gevallen dan tot dusver het tuchtrect zou kunnen worden ingezet als middel tot naleving van normen in plaats van, of als aanvulling op het toezicht door de overheid.

### *Bruikbare rechtsorde*

Het tuchtrect kan worden gezien als instrument dat ruimte biedt voor het nemen van een eigen verantwoordelijkheid voor het functioneren van de maatschappij en sluit daarmee aan bij de uitgangspunten van het programma Bruikbare rechtsorde.

### *Doel van het project*

Het project heeft tot doel consistentie te bewerkstelligen in het beleid dat de overheid ten aanzien van het tuchtrect voert, in het bijzonder voor het wettelijk geregelde tuchtrect en te bevorderen dat het tuchtrect, daar waar dit opportuun is, wordt ingezet om de eigen verantwoordelijkheid van de sector te versterken voor het goed functioneren van de beroepsgroep of de bewaking van de kwaliteit van de produkten. In dit licht moet het project tevens voorstellen opleveren die leiden tot versterking van de kwaliteit van de uitvoering en de efficiëncy van het tuchtrect

### *Opdracht*

In het project worden de volgende vragen beantwoord

- in welke gevallen is het tuchtrect een goed middel om de verantwoordelijkheid van de sector voor het goed functioneren van de beroepsgroep of de kwaliteit van de produkten te bevorderen
- welke voorwaarden moeten daarvoor worden vervuld
- in welke gevallen kan een goed functionerend tuchtrect geheel of gedeeltelijk een alternatief vormen voor het toezicht van de overheid
- hoe kunnen door toepassing van het tuchtrect de belangen van de cliënteel worden beschermd; hoe verhoudt het tuchtrect zich in dit verband tot andere vormen van geschillenbeslechting

- in welke gevallen is het nodig of gewenst het tuchtrecht wettelijk te regelen; in welke gevallen kan worden volstaan met verenigingstuchtrecht
- in welke sectoren zou, gelet op de in het project geformuleerde uitgangspunten en voorwaarden, het tuchtrecht kunnen worden ingevoerd, respectievelijk, waar is het minder op zijn plaats, andere vormen van geschillenbeslechting mede in aanmerking genomen.
- Welke maatregelen kunnen worden genomen om de kwaliteit van de uitvoering van het tuchtrecht te versterken.

#### *Werkwijze*

Er wordt een interdepartementale werkgroep gevormd, bestaande uit ministeries die beleid voeren over sectoren waarin tuchtrecht een plaats heeft, of zou kunnen hebben. Het secretariaat wordt gevoerd door Justitie. Basisdocument is het boek: tuchtrecht op de terugtocht, van M.A.Kleinboer en N.J.A.Huls. De werkgroep inventariseert het voorkomende tuchtrecht en formuleert een antwoord op bovengenoemde vragen.

## 6. Biotechnologie (tweede fase)

### 1. Inleiding

In de eerste fase van haar werkzaamheden heeft de werkgroep een kabinetsnotitie voorbereid, die is gericht op het terugdringen van administratieve lasten op het terrein van de biotechnologie, zonder dat daarvoor wijziging van wet- en regelgeving nodig is. De kabinetsnotitie is door de staatssecretaris van VROM, mede namens de andere betrokken bewindslieden, bij brief van 20 oktober 2004 aangeboden aan de Tweede Kamer.

### 2. Geplande activiteiten

#### Toetsingscriteria

De werkgroep zal een vergelijkende analyse van toetsingscriteria in bestaande vergunningsregelingen opstellen, zodat beter inzicht en overzicht ontstaat van overeenkomsten en verschillen.

#### Procedures

Voor bepaalde gevallen van ingeperkt gebruik van ggo's, waarbij de te verwachten risico's voor mens en milieu bijzonder klein zijn, wordt gezien of volstaan kan worden met melding van uitgevoerde handelingen.

De werkgroep zal verkennen of ook in andere situaties mogelijkheden voor eenvoudiger procedures bestaan. Daarbij moet vooral worden gedacht aan gevallen van wat men wel noemt 'gestold beleid'. In die gevallen hebben voortschrijdend inzicht in risico's en morele bedenkingen geleid tot een bestendige beleidspraktijk, waarin minder behoefte bestaat aan individuele vergunningen. Er kan dan overwogen worden over te gaan naar een systeem van meldingen met algemene regels, uiteraard voor zover internationale verplichtingen zulks toelaten.

### 3. Aanpak

De werkzaamheden van de werkgroep vallen in een aantal onderdelen uiteen.

#### *Inventarisatie en analyse regelingen*

De bestaande regelingen op het terrein van biotechnologie zullen op in ieder geval twee punten gezien moeten worden: het toetsingskader en de besluitvormings- en beroepsprocedures. Het gaat om de volgende regelingen:

- Besluit genetisch gemodificeerde organismen;
- Wet milieubeheer;
- Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren;
- Wet op de dierproeven;
- Besluit biotechnologie bij dieren;
- Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen;
- Besluit centrale beoordeling medisch-wetenschappelijk onderzoek.

Wellicht kan ook het handavingsregime bij de inventarisatie betrokken worden.

Relevant is telkens de vraag in welke mate de nationale regels uit Europese of internationale normen voortvloeien.

De tweede fase behelst een analyse van de resultaten van de inventarisatie. Daarbij gaat het zowel bij de toetsingskaders als bij de procedures om de vraag waar de verschillen en overeenkomsten liggen en wat de oorzaak (en noodzaak) van de verschillen is. Aan de hand van deze handelingen (wellicht is een verdere uitsplitsing mogelijk) zou op een rij gezet moeten worden:

- welke vergunningen noodzakelijk zijn;
- welk orgaan deze vergunningen verleent;
- welk toetsingskader het daarbij hanteert (hierachter zit ook de vraag naar het belang dat de betreffende regeling beoogt te beschermen);
- welke adviesorganen bij de beoordeling betrokken zijn;
- volgens welke procedure de vergunning wordt verleend.

#### *Onderzoek besluitvormingsprocedures*

Aan de hand van een indeling van de aangetroffen procedures (van licht naar zwaar) zal worden gezien of in alle gevallen, gelet op de betrokken belangen, een procedure van de juiste zwaarte is gekozen. Hierbij zijn uiteraard de eventuele Europese eisen bepalend. Verder zal worden gezien of de procedures zelf vereenvoudigd kunnen worden en in hoeverre dat aanpassing van (bijzondere of generieke) wetgeving impliceert.

#### *Onderzoek noodzaak vergunningsvereiste*

De werkgroep zal kijken in hoeverre alternatieven voor het vergunningvereiste (waarbij met name wordt gedacht aan een systeem van meldingen, vooraf of achteraf) kunnen worden toegepast op handelingen met GGO's. Daartoe zullen de terreinen waarop thans een dergelijk meldingssysteem geldt worden vergeleken met het veld van de biotechnologie. Achterhaald moet worden op welke gronden op de bedoelde terreinen destijds het systeem van vergunningen is vervangen door een meldingssysteem en of deze gronden ook op het terrein van de biotechnologie dragend kunnen zijn voor een dergelijke wijziging.

#### *Inschakeling derden*

Relevante derden (veldpartijen zoals bedrijven, onderzoeksinstituten, bevoegde gezagen, handhavingsdiensten) zullen worden betrokken bij de werkzaamheden. In het kader van de verschillende deelonderzoeken worden gesprekken met sleutelfiguren gevoerd met het doel om hun visie op het te onderzoeken probleem en op eventuele oplossingen te vernemen. Daarnaast is het voornemen om het concept-eindrapport in een wat bredere kring in consultatie te geven.

#### *4. Organisatie*

In de samenstelling van de werkgroep worden geen wijzigingen aangebracht, dat wil zeggen dat vertegenwoordigd blijven de ministeries van VROM, EZ, VWS, LNV, OCW en Justitie. Het voorzitterschap blijft berusten bij het ministerie van Justitie. Het ministerie van VROM blijft belast met het secretariaat.

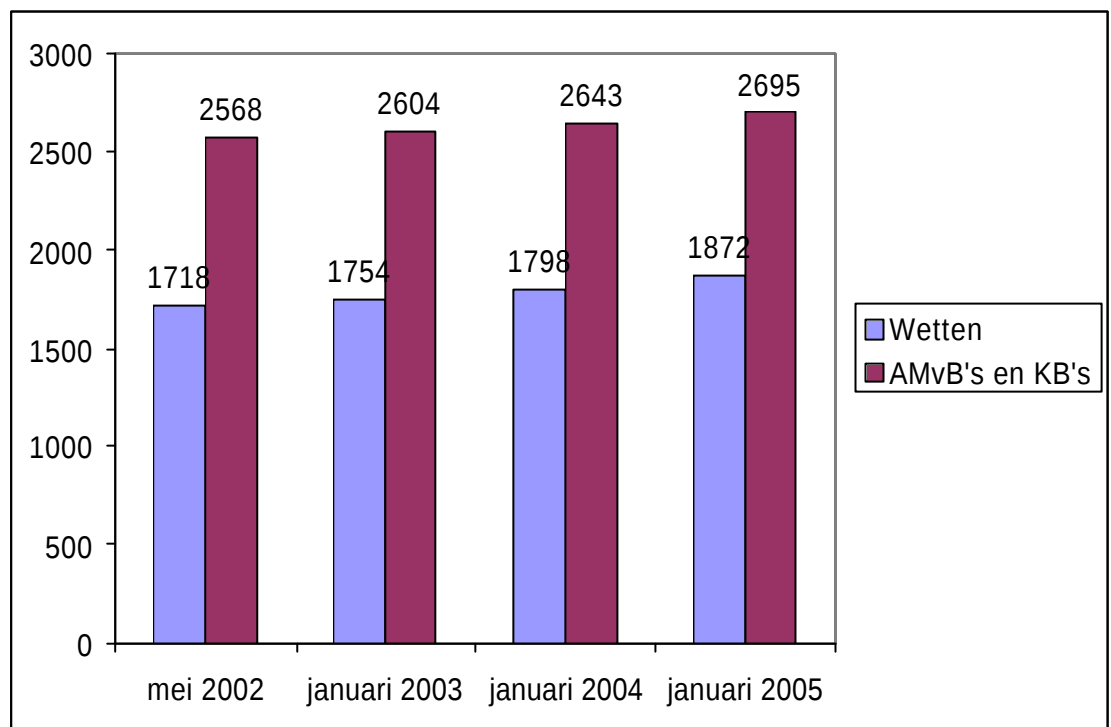
#### *5. Planning*

In de brief van de staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer van 20 oktober jl. kondigt hij aan dat hij de Kamer medio 2005 zal informeren, onder meer over de vorderingen van de werkgroep. Dit betekent dat de werkgroep haar geplande activiteiten

voordien zal moeten hebben afgerond. Periodiek informeert de werkgroep over haar voortgang het Interdepartementaal Overleg Biotechnologie (IOB) en de CWTI.

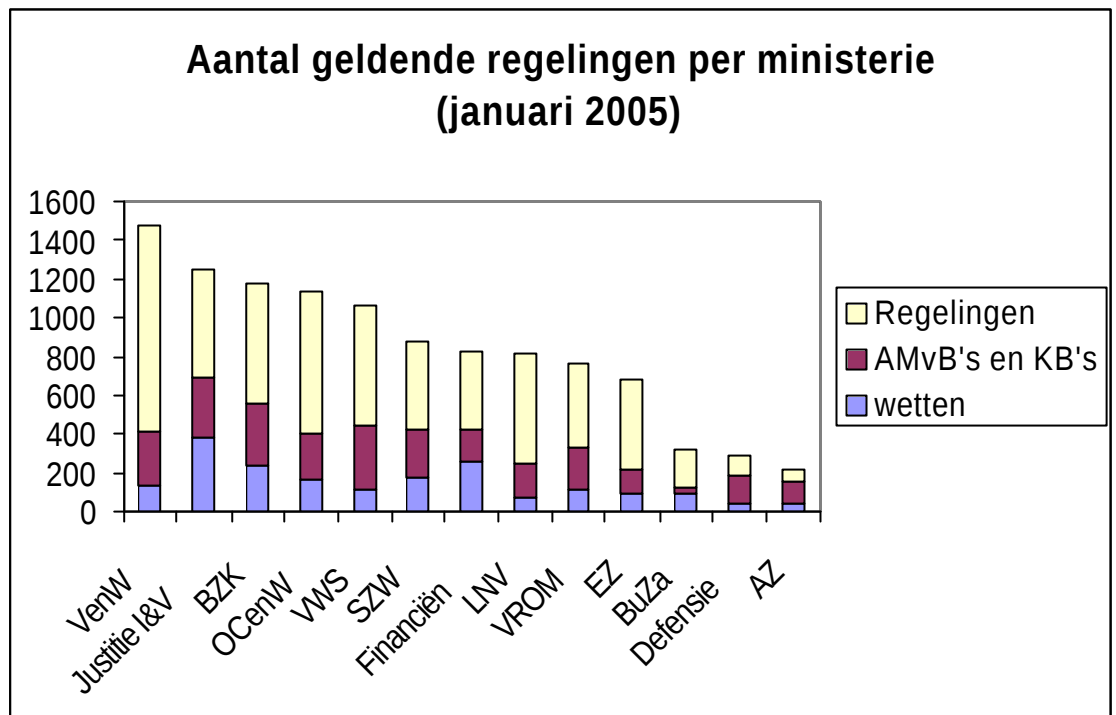
### Bijlage 3. Figuren en tabellen<sup>3</sup>

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

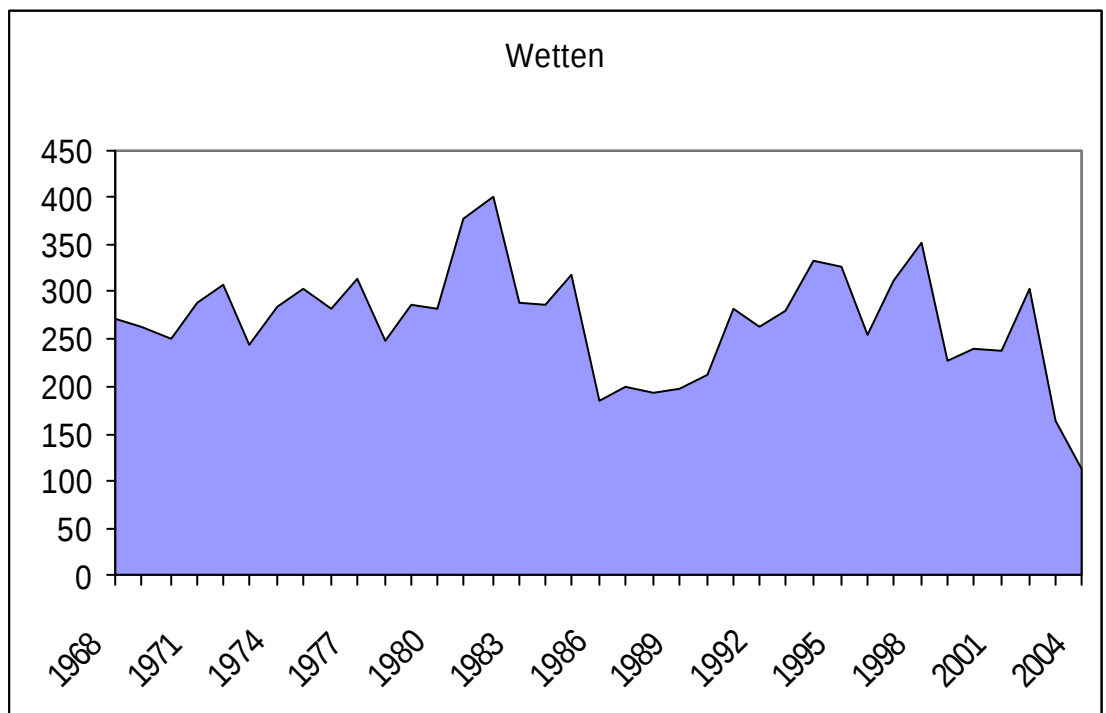


**Figuur 2: Aantal geldende regelingen per ministerie (januari 2005)**

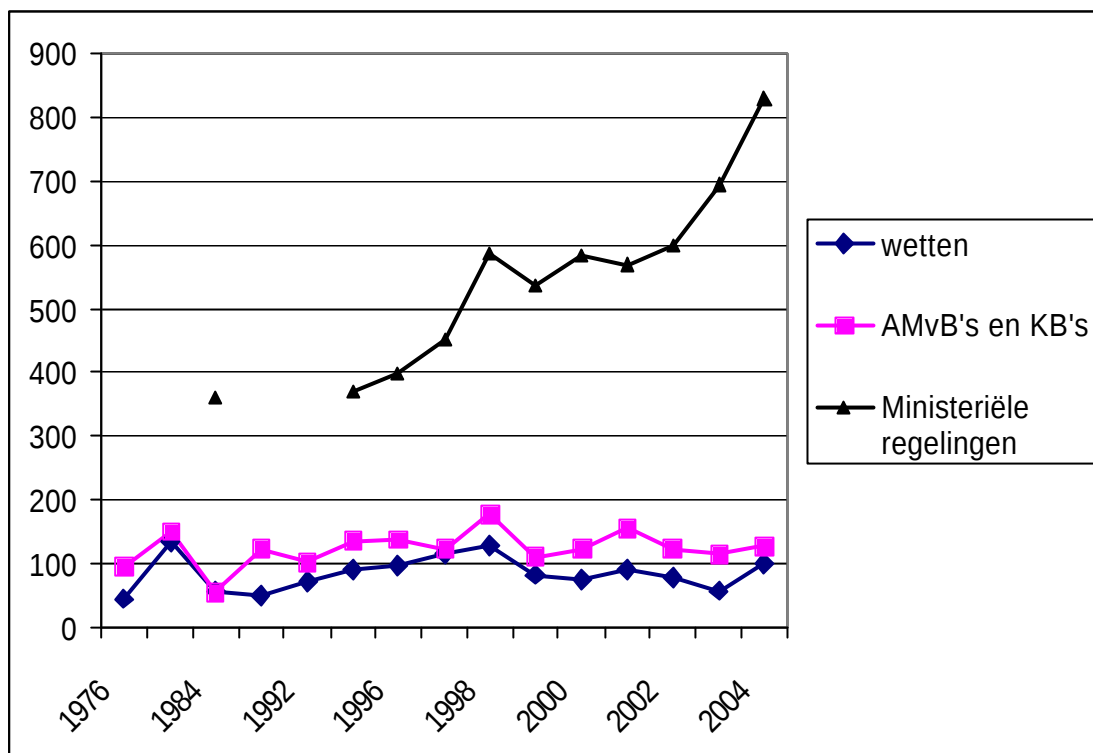
<sup>3</sup> Deze grafieken zijn in hoofdzaak gebaseerd op het aantal algemeen verbindende voorschriften dat ten name van een departement is opgenomen in het Basiswettenbestand ([www.wetten.nl](http://www.wetten.nl)) op de aangegeven meetmomenten



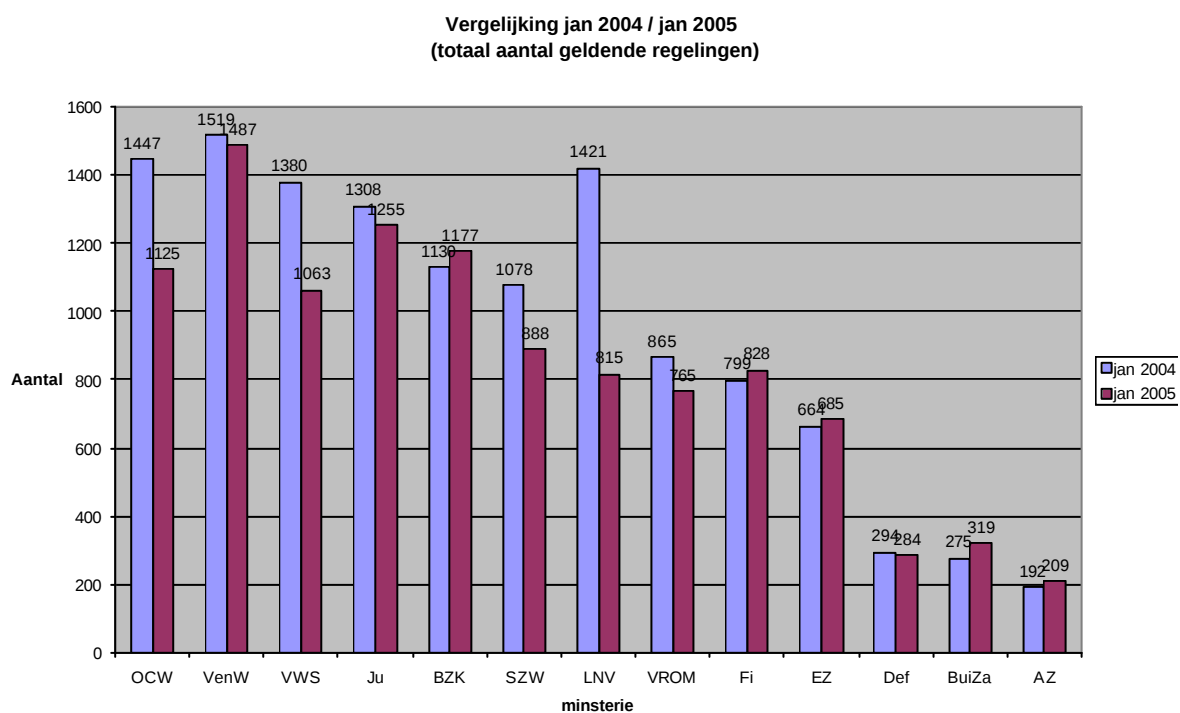
**Figuur 3: Aantallen in Eerste Kamer aangenomen wetten**



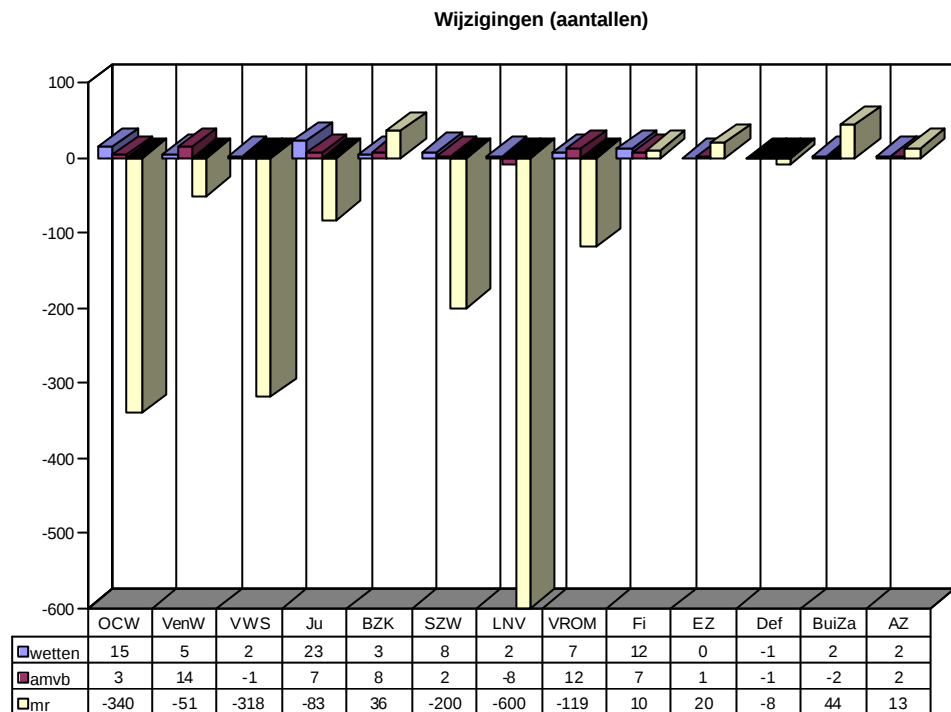
**Figuur 4: Aantal nieuwe zelfstandige regelingen in de loop der tijd**



**Figuur 5: Vergelijking 2004/2005 (Totaal aantal geldende regelingen)**



**Figuur 6: Wijzigingen 2005 t.o.v. 2004 (Aantal en soort regelingen)**



**Figuur 7: Wijzigingen 2004/2005 (Procentuele veranderingen per ministerie)**

