

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2018

Nr. 114

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2018

Onze samenleving is voortdurend aan verandering onderhevig en dat vraagt om wetgeving die houvast geeft aan mensen en tegelijkertijd ruimte biedt voor nieuwe ontwikkelingen. Het kabinet probeert hierin bij het opstellen van nieuwe regels in samenspraak met partijen in de samenleving telkens weer een goede balans te vinden.

Soms blijkt dat bestaande wetgeving geen ruimte biedt voor nieuwe ideeën en initiatieven, bijvoorbeeld omdat een nieuwe ontwikkeling niet te voorzien was. Ook kan het zijn dat de bestaande regels juist teveel ruimte bieden zodat nieuwe, minder wenselijke ontwikkelingen niet kunnen worden tegengegaan of in goede banen kunnen worden geleid. In sommige gevallen is het ook lastig om te bepalen welke nieuwe regels moeten worden vastgesteld omdat een nieuwe (technologische) ontwikkeling nog niet in volle omvang te duiden is. Dan kan het nodig zijn om eerst op beperkte schaal te kijken naar de effecten van de verandering van de regels, zonder dat direct onomkeerbare stappen worden gezet. In al deze gevallen kan het experimenteren met wetgeving een nuttige stap zijn om te kijken in hoeverre een bepaalde aanpak wenselijk is en wat de effecten hiervan zijn. Daarom vindt het kabinet het belangrijk om bij de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving steeds goed te bezien in hoeverre het opnemen van wettelijke ruimte voor experimenteren wenselijk is.

Met deze brief geef ik invulling aan de afspraak in het Regeerakkoord om, vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het wetgevingskwaliteitsbeleid, te verkennen in hoeverre in algemene zin meer wettelijke experimenteer-ruimte nodig en mogelijk is gelet op de huidige kaders voor experimentele regelgeving. Tevens voldoe ik hiermee aan de toezegging over dit onderwerp van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat bij de behandeling van de begroting 2018 van het Ministerie van EZK (Handelingen II 2017/18, nr. 34, item 13 en Handelingen II 2017/18, nr. 35,

item 7). De brief noemt eerst een aantal aandachtspunten die van belang zijn bij het verkennen van de mogelijkheden voor wettelijke experimenteerruimte. Daarna volgt het resultaat van de verkenning en worden voorstellen gedaan om te komen tot meer ruimte voor effectieve, bruikbare en kwalitatief goede experimenteerregelingen.

1. Ruimte voor experimenteren

Vaak blijkt dat de bestaande wet- en regelgeving meer ruimte biedt dan men denkt, zodat experimenteren zonder aanpassing van wet- en regelgeving mogelijk is.¹ Deze ruimte kan te vinden zijn door een verandering in interpretatie, in de wijze van uitvoering of het toezicht, maar ook door bestaande afwijkingmogelijkheden in wetgeving te benutten zoals experimenteerbepalingen of ontheffings- en vrijstellingsmogelijkheden.

Als een experiment alleen te realiseren is met behulp van nieuwe experimentele regelgeving, is het van belang om eerst zicht te krijgen op het doel van het experiment, de publieke belangen die hierbij in het geding zijn en de partijen die mogelijk door het experiment worden geraakt. Dit helpt om de meest geschikte vorm van experimentele regelgeving te kiezen. Het voorkomt ook dat te snel en onnodig wordt gekozen voor het opstellen van een nieuwe ingrijpende experimentenwet die een rechtsgrondslag biedt om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) af te wijken van de wet. Dergelijke regelgeving kost bovendien tijd, waardoor – niet onbelangrijk – de realisatie van een experiment vertraging kan oplopen.

Beoogde doelen

Uit de praktijk blijkt dat met experimenten verschillende doelen, al dan niet in combinatie, worden nagestreefd. Denk aan het testen van regels, het bieden van ruimte aan maatschappelijke initiatieven, het stimuleren van innovatie of het leren en vergaren van (meer) informatie.

Publieke belangen

Als duidelijk is welk doel het experiment heeft, moet worden gezien welke publieke belangen in het geding zijn bij het uitvoeren van een experiment. Deze publieke belangen kunnen conflicteren en dat vraagt om een afweging. Daarnaast kunnen vragen bestaan over de wijze waarop de publieke belangen het beste geborgd kunnen worden.

Partijen

Het is van belang om alle partijen die geraakt kunnen worden door het experiment in beeld te krijgen. Het gaat dan niet alleen om de initiatiefnemer(s) van het experiment, maar ook om anderen die door het experiment geraakt kunnen worden.

Waarborgen

Vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid voor de behartiging van het publieke belang moet worden gezien welke waarborgen en compensatiemaatregelen nodig zijn, mede gelet op de partijen die geraakt kunnen worden door een experiment. Bovendien dient de overheid in de regelgeving voor het experiment afdoende rekening te houden met de grenzen in internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen, de

¹ Kamerstuk 33 009, nr. 42, blz. 10.

grondwettelijke regels en de algemene rechtsbeginselen, zoals het legaliteitsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

2. Knelpunten voor wettelijke experimenteerimte

Het huidige beleidskader voor wettelijke experimenteerimte² bevat criteria waarop de aanwijzingen over experimentele regelgeving in de huidige Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 2.41 en 2.42) zijn gebaseerd. De Afdeling advisering van de Raad van State toetst experimenteerregelgeving aan deze criteria. Hoewel deze criteria nuttig zijn gebleken, signaleert het kabinet dat deze criteria op een aantal punten te zeer knellen en onnodig de mogelijkheden beperken om te zorgen voor wettelijke experimenteerimte in wet- en regelgeving.

Knelpunt 1: verschillende vormen

Het huidige beleidskader en de Aanwijzingen gaan er vanuit dat er bij experimentele regelgeving altijd sprake is van een delegatiegrondslag, waarbij door middel van een amvb kan worden afgeweken van een aantal artikelen van de wet. Ze gaan echter voorbij aan het feit dat er andere, minder ingrijpende vormen van het bieden van ruimte in regelgeving zijn. Deze vormen kunnen effectiever en sneller realiseerbaar zijn en ook worden ingezet voor de ontwikkeling van experimenten.³

Knelpunt 2: Doelen

De huidige Aanwijzingen bevatten een beperkte doelomschrijving voor experimentele regelgeving. Deze kan alleen ingezet worden als het niet gewenst is «*een regeling met een ongewis effect direct landelijk uniform te laten werken en het daarom aangewezen kan zijn om een, in tijd en bereik beperkte, van de wet afwijkende regeling vast te stellen*». Deze doelomschrijving gaat uit van een wetenschappelijk opgezet experiment waarbij wordt nagegaan of hetgeen in theorie wordt verwacht, ook in de praktijk gebeurt. Maar een wetenschappelijk experiment is niet altijd wat beoogd wordt met een vraag om experimenteerimte, of is niet altijd nodig om aan zo'n vraag te voldoen. Zoals hiervoor al aan de orde kwam kunnen er verschillende doelen zijn die met een experiment worden nagestreefd.

Knelpunt 3: Andere waarborgen bij afwijken van hogere regelgeving

De huidige Aanwijzingen bevat één model voor experimentele regelgeving met vaste waarborgen die hierin moeten worden opgenomen. Zo kan alleen van de wet worden afgeweken bij amvb, moet de grondslag zo concreet en nauwkeurig worden afgebakend en moet worden aangegeven van welke wetsartikelen kan worden afgeweken. Deze waarborgen bieden met name te weinig ruimte voor onvoorziene experimenten die ruimte geven aan initiatieven vanuit de samenleving. Ook belemmeren ze het snel kunnen realiseren van experimenten.

² Eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen van 4 augustus 2000 (<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen>).

³ Kamerstuk 33 009, nr. 10.

3. Werken aan meer experimenteerruimte

De verkenning laat zien dat er minder wettelijke belemmeringen zijn voor experimenten dan vaak wordt gedacht. Ook moet niet te snel worden gekozen voor de specifieke en ingrijpende vorm van het afwijken van hogere regelgeving door middel van lagere regelgeving, zoals thans opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Om betere benutting van de bestaande mogelijkheden voor wettelijke experimenteerruimte te bevorderen en deze mogelijkheden te vergroten zal het kabinet de volgende acties uitvoeren:

1. Informatieverbetering:

In het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK, www.naarhetiak.nl) zal een stappenplan worden opgenomen waarin de voornoemde aandachtspunten bij een vraag naar wettelijke experimenteerruimte verder worden uitgewerkt. Daarbij zullen zowel de experimentele regelgeving, zoals opgenomen in de huidige Aanwijzingen, aan bod komen, als ook de mogelijkheden die ontheffingen/vrijstellingen, een right-to-challenge regeling of doelvoorschriften kunnen bieden. Dit stappenplan helpt beleidsmakers en wetgevingsjuristen om bij wensen voor experimenten sneller de meest geschikte aanpak te kiezen.

2. Vergroten wettelijke experimenteerruimte:

Om de mogelijkheden voor wettelijke experimenteerruimte te vergroten zal het kabinet de Aanwijzingen voor de regelgeving aanpassen. Hierin zullen de volgende wijzigingen plaatsvinden:

- Opnemen van een algemene aanwijzing dat het raadzaam is om bij nieuwe regelgeving te overwegen of het wenselijk is een experimenteerbepaling op te nemen.
- Opnemen van een bredere doelomschrijving voor experimentele regelgeving, zodat hierin verschillende doelen kunnen worden opgenomen voor een experiment dat wettelijke regeling behoeft.
- Naast het bestaande model voor experimentele regelgeving in de Aanwijzingen ook andere juridische mogelijkheden opnemen, zoals:
 - Het opstellen van wettelijke voorschriften, die alleen iets regelen over het te realiseren doel (zorgplichten of doelvoorschriften) en niets over de wijze waarop dit doel gerealiseerd moet worden (middelvoorschriften). Een voorbeeld hiervan is de zorgplicht voor de fysieke leefomgeving in artikel 1.6 Omgevingswet.⁴ Hierin staat dat een ieder voldoende zorg moet dragen voor de fysieke leefomgeving, maar overheden en burgers kunnen zelf bepalen hoe zij dit in de praktijk invullen. Deze zorgplicht bevordert zo het bewust maken van de eigen verantwoordelijkheid van overheden en burgers voor bepaalde belangen, maar geeft wel een leidraad voor het gedrag.
 - Het mogelijk maken van een «right to challenge», waarbij burgers, bedrijven en maatschappelijke initiatiefnemers de wettelijke mogelijkheid krijgen om op eigen wijze de verplichtingen van een wettelijke regeling te realiseren. Een concreet voorbeeld is artikel 1:3 van het Bouwbesluit⁵, waarin is bepaald dat aan de technische voorschriften in het besluit voor bouwwerken en gebruik van deze gebouwen ook op andere – gelijkwaardige – wijze mag worden voldaan. Een dergelijke bepaling geeft ruimte en bevordert innovatie omdat ook andere invullingen van de technische eisen

⁴ Kamerstuk 33 962, nr. 2.

⁵ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0030461>.

mogelijk zijn, mits deze dezelfde bescherming bieden als het gaat om veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.

- Het creëren van een wettelijke grondslag voor de afgifte van een vergunning, vrijstelling of ontheffing. Denk aan het voorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met het mogelijk maken van experimenten met geautomatiseerde systemen in motorrijtuigen (zelfrijdende auto).⁶ Hierin wordt geregeld dat een vergunning kan worden verleend voor het testen van geautomatiseerde systemen in motorrijtuigen waarin zich geen bestuurder bevindt. Met een vergunning kunnen voorschriften en beperkingen worden bepaald om het experiment op een verantwoorde wijze uit te voeren. Hierdoor kan het benodigde maatwerk worden verleend.
- Naast de reeds opgenomen waarborgen ook andere wijzen aangeven om te voorzien in adequate waarborgen voor de bescherming van publieke belangen. Zo kunnen bijvoorbeeld waarborgen van meer procedurele aard worden opgenomen. Te denken valt aan vroegtijdige publicatie en consultatie van een voornemen om wettelijk te experimenteren (bijvoorbeeld via de website internetconsultatie.nl), vroegtijdige en intensieve betrokkenheid van de Staten-Generaal en het instellen van een onafhankelijke toetsingscommissie die experimenten beoordeelt. Ook kan worden omschreven welke beginselen en rechten in acht moeten worden genomen bij experimenten. Uiteraard dient hierbij rekening te worden gehouden met de eerder genoemde aspecten, zoals internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen, grondwettelijke regels en de algemene rechtsbeginselen.

Begin 2019 wil het kabinet de 11^e wijziging van de Aanwijzingen in werking laten treden. Zoals gebruikelijk zal de Afdeling advisering van de Raad van State worden gevraagd te adviseren over deze 11^e wijziging.

In het kader van de rijksbrede wetgevingstoetsing zal ik onder de aandacht brengen dat bij nieuwe regelgeving gezien moet worden of experimenteerruimte nodig of wenselijk is en kijken of de meest geschikte variant van wettelijke experimenteerruimte is gekozen. Ook zal ik goed volgen in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden voor wettelijke experimenteerruimte. Zo nodig zal ik de kaders voor wettelijke experimenteerruimte verder verbeteren.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

⁶ Kamerstuk 34 838, nrs. 1–6.