



Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Wetgeving, Rechtspleging en
Rechtsbijstand

Directie Wetgeving

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

De Voorzitter van de Sociaal-Economische Raad
De heer dr. H.H.F. Wijffels
postbus 90405
2509 LK Den Haag

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 75 29
www.justitie.nl

Onderdeel	Directie Wetgeving/sector Wetgevingskwaliteitsbeleid
Contactpersoon	J.W.G. Kooistra
Doorkiesnummer(s)	070 370 4878
E-mail	j.w.g.kooistra@minjus.nl
Datum	9 maart 2005
Ons kenmerk	5340544/05/6
Bijlage(n)	1
Onderwerp	SER-adviesaanvraag Bruikbare Rechtsorde

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Hierbij stuur ik u een adviesaanvraag inzake de nota Bruikbare Rechtsorde. Naast het verzoek om de visie van de SER te verkrijgen over aansluitingspunten met het programma van Bruikbare Rechtsorde, wordt er gevraagd om aan te geven welke onderwerpen van beleid en wetgeving zich naar de mening van de SER zouden lenen voor de toepassing van de voornemens in de genoemde nota. Ik zou het zeer op prijs stellen indien het advies in augustus 2005 gereed is.

De Minister van Justitie,

Adviesaanvraag met betrekking tot de nota Bruikbare Rechtsorde

Inleiding

Onderhavige adviesaanvraag vormt een uitwerking van het in het werkprogramma 2005 van de SER aangeduide voornemen van het kabinet de SER te verzoeken om aan te geven welke onderwerpen van beleid en wetgeving zich in het bijzonder kunnen lenen voor de toepassing van de voornemens in de nota Bruikbare Rechtsorde. De Minister van Justitie heeft bij brief van 21 april 2004 (TK 27 279, nr. 9) de nota "Bruikbare Rechtsorde" aan de Kamer gezonden. De nota bevat het voornemen om nieuwe wetgevingsconcepten te ontwikkelen en toe te passen op diverse beleidsterreinen. De achtergrond van dit voornemen is de wens van het kabinet om de verhouding tussen de overheid en samenleving te verbeteren.¹ Het wil daarbij tot bestendige resultaten komen door een fundamentele benadering te kiezen, die inhoudt dat de verantwoordelijkheden tussen de overheid en burgers anders moeten worden verdeeld en burgers in de gelegenheid worden gesteld zo veel en zo goed mogelijk zelf hun problemen op te lossen. Bruikbare Rechtsorde is onder meer aangekondigd in de nota Andere Overheid van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, die zelf ook interdepartementale acties in gang zet. Het programma Andere Overheid (PAO) richt zich op een betere dienstverlening aan burgers en bedrijven, minder bureaucratie, minder regelzucht en een efficiëntere organisatie zodat de overheid als geheel effectief kan optreden. Tevens komt PAO tot een meer volwassen verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijksoverheid, mede-overheden en de civil society, waarbij wordt recht gedaan aan de wensen en competenties van de geëmancipeerde burger.

In de nota wordt de functie van wetgeving aan de orde gesteld. Wetgeving, zo stelt de nota, vormt een noodzakelijke voorwaarde voor maatschappelijke ontwikkeling. Zij wordt bedoeld om bepaalde belangen te beschermen, om bepaalde ontwikkelingen en gedrag te sturen en ook om de burgers tegen de overheid te beschermen. Wetgeving zal altijd nodig zijn om de maatschappelijke infrastructuur te bevorderen die burgers het samenleven mogelijk maakt. Wetgeving werkt daarbij niet als een eenzijdig op de samenleving gelegd kader van regels. Wetgeving is een tweezijdig gebruiksvoorwerp voor alle betrokkenen (voor alle justitiabelen onderling, in het verkeer tussen overheid en burger en tussen overheden onderling) en de (rechts)verhoudingen in de samenleving zijn het produkt van de wijze waarop

¹ Zie ook het kabinetsstandpunt op het WRR-rapport 'De toekomst van de nationale rechtsstaat', *Kamerstukken II 2003-04*, 29 279, nr. 1.

daar gebruik van gemaakt wordt. Vanuit die optiek moet de rechtsorde bruikbaar zijn met het oog op de gewenste althans beoogde verhoudingen in de samenleving. In het verleden heeft bij de bruikbaarheid de nadruk gelegen op de rechtszekerheid en de rechtsbescherming van de burger in het bijzonder in het verkeer met de overheid. Dat heeft geleid tot steeds gedetailleerdere wet- en regelgeving, waarin de samenleving soms dreigt vast te lopen. Vandaar dat gezocht wordt naar een andere opzet van wetgeving of een andere inzet van regels, die meer ruimte schept en in het tweezijdige gebruik daarvan om maatschappelijke vragen oplosbaar te maken zonder de noodzaak van een steeds fijnmaziger net van regels. Op deze wijze wil de nota een antwoord geven op de wens de regeldruk te beperken.

Zoals reeds aangegeven in de zogenaamde derde dinsdag brief van het kabinet aan de SER wil het kabinet de "bruikbaarheid" van de rechtsorde bevorderen door middel van drie soorten van wijzigingen in wetgeving:

1. het scheppen van ruimte voor diversiteit en dynamiek, voor verschillen in de tijd en in omstandigheden. Die ruimte geldt zowel voor de burgers, als voor de overheid. Waar mogelijk, moet wetgeving zodanig worden opgesteld en aangepast dat zij burgers de gelegenheid geeft om zo veel mogelijk zelf hun zaken te regelen en verantwoordelijkheid te dragen.
2. het beter bruikbaar maken van bestaande systemen door vereenvoudiging, harmonisatie van begrippen, afstemming van besluiten en samenvoeging van procedures.
3. het beter toesnijden van toezicht- en handhavingsarrangementen en sanctie-instrumenten op de justitiabelen. Waar mogelijk zou horizontale verantwoording de plaats in moeten nemen van verticaal toezicht. In dit kader zouden civiele aansprakelijkheid en bestuursrechtelijke middelen een grotere rol moeten kunnen spelen dan tot dusver.

Het programma Bruikbare Rechtsorde wil op drieërlei wijze invulling en verdieping geven aan het onderliggende gedachtegoed.

Ten eerste, door het periodiek uitvoeren van projecten, elk jaar een achttal. Op deze wijze wordt er getracht concreet invulling te geven aan het gedachtegoed van Bruikbare rechtsorde. De eerste reeks projecten, waarin bovengenoemde thema's worden toegepast, wordt thans uitgevoerd. Jaarlijks zal worden gerapporteerd over de voortgang en zullen nieuwe projecten worden opgezet en uitgevoerd. Het gevraagde advies zou mede een grondslag kunnen bieden

voor de keuze van onderwerpen van nieuwe projecten in het kader van Bruikbare Rechtsorde.

Ten tweede, door het opstarten van fundamenteel onderzoek en advies aanvragen wordt het gedachtegoed geanalyseerd en verdiept om inzicht te verkrijgen met betrekking tot de oorzaken van regeldruk en de mogelijkheden om hier wat aan te doen te vergroten. Op dit moment lopen er twee onderzoeken. Een onderzoek door de Universiteit Twente richt zich op de relatie tussen open normen en regeldruk. Daarnaast loopt een onderzoek bij de Erasmus Universiteit naar de effecten van het zoeken naar draagvlak in het wetgevingsproces op de regeldruk. Verder is er een adviesaanvraag ingediend, door de minister van BVK, bij de Raad voor openbaar bestuur inzake de toepassing van het gelijkheidsbeginsel. De visie van de SER zou een bijdrage kunnen geven aan de verdieping van het inzicht in de mogelijkheden om de regeldruk te beperken.

Ten derde, wordt er getracht om aansluiting te vinden bij de zienswijze van de burger op de rechtsorde. Er is een meldpunt in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, in de vorm van een website, opgezet waar burgers hun klachten over regeldruk of ideeën voor verbetering kwijt kunnen. De eerste rapportage over de gedane meldingen zal medio februari gepubliceerd worden. Daarnaast zal er medio 2005 een publiekscongres Bruikbare rechtsorde worden georganiseerd.

Adviesaanvraag

Achtergrond van deze aanvraag vormt de in de nota Bruikbare Rechtsorde gewenste andere verdeling van de verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers. Het maatschappelijke middenveld, weerspiegeld in de SER, is een belangrijke actor in een verschuiving van verantwoordelijkheden.

Het advies zou op de volgende aspecten in moeten gaan:

1. hoe het in de nota geformuleerde beleid in de visie van de SER, zich verhoudt tot de ontwikkelingen in de samenleving die andere verhoudingen tussen overheid en burgers vergen, toegespitst op de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers.
2. welke onderwerpen van beleid en wetgeving naar de mening van de SER in het bijzonder zich 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.

Het kabinet is er zich van bewust dat op velerlei terreinen waarbij sociale partners betrokken zijn al (vereenvoudigings)voorstellen zijn ontwikkeld of in ontwikkeling zijn, waarbij wordt gestreefd naar decentralisatie, meer maatwerk, flexibiliteit en meer verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers en hun organisaties. Als voorbeelden noem ik de medezeggenschap van werknemers, de evaluatie van de Arbowet, de vereenvoudiging van de Arbeidstijdenwet, het verzoek van het kabinet aan de bedrijfslichamen om onder regie van de SER een toekomstvisie op het PBO-stelsel te ontwikkelen, het nieuwe arbeidsongeschiktheidsstelsel, de WW, ontslagbescherming (an sich) en flexibiliteit in het arbeidsovereenkomstenrecht en de nota Nieuwe accenten voor werk en inkomen. Het kabinet heeft met deze adviesaanvraag niet de bedoeling om hierover de Raad nogmaals om advies te vragen.

Toelichting adviesaanvraag

Ad 1. Ontwikkelingen in de samenleving

De wetgever moet niet vertrekken vanuit het belang van de overheid, maar vanuit de idee, dat de belanghebbende burgers en organisaties hun belangen tot hun recht moeten kunnen laten komen en dat kwetsbare belangen daarbij bescherming behoeven. Door meer ruimte te scheppen voor bijvoorbeeld het maken van afspraken tussen werkgevers en werknemers kan hun meer verantwoordelijkheid worden toegedeeld. In het licht hiervan wordt gevraagd om te overwegen waar ruimte kan worden geschapen en waar dus aansluiting met de maatschappelijke ontwikkeling van verantwoordelijkheidsverschuiving, zoals ook de Nota Bruikbare Rechtsorde voorstaat, mogelijk is.

Ad 2. Onderwerpen relevant voor Bruikbare Rechtsorde

Aangezien het programma Bruikbare Rechtsorde de daarin neergelegde visie ook wil implementeren, zijn daartoe jaarlijkse projecten aangekondigd. Op dit moment loopt er een achtstal.² De totstandkoming van de keuze van onderwerpen is gelegen in de potentie van de verwerkelijking van de doelstellingen van de nota Bruikbare Rechtsorde.

De SER wordt gevraagd om vanuit zijn visie op de ontwikkelingen in de samenleving na te gaan welke onderwerpen zich zouden kunnen lenen voor verantwoordelijkheidsverschuiving van de overheid richting de burgers. Het advies zal onderwerpen kunnen overwegen waar het idee van de bruikbaarheid van de rechtsorde, zoals neergelegd in de nota Bruikbare Rechtsorde, tot zijn recht kan komen. De belangrijkste vraag die daarbij gesteld dient te worden, is in hoeverre de huidige borging van tegengestelde belangen gewaarborgd kan blijven en tegelijk tot een meer bruikbare ordening kan worden gekomen. Bezien kan worden of er tot andere mechanismen of instrumenten kan worden gekomen die beter beantwoorden aan de behoeften van betrokkenen, rekening houdende met de tegenstrijdige belangen.

De keuze voor de hier genoemde onderwerpen wordt gemotiveerd door de verwachting dat op de betrokken beleidsterreinen behoefte is aan of speelruimte is voor veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling.

In het licht van het bovenstaande zou de SER in het bijzonder in kunnen gaan op mogelijkheden voor veranderingen op de volgende terreinen.

² Zie voor de onderwerpen en de startnotities van de projecten de website van Bruikbare rechtsorde <<http://www.bruikbarerechtsorde.nl>>

a. maatschappelijke meerwaarde door andere verantwoordelijkheidsverdeling

- Nagegaan zou kunnen worden wat de gedachten van de nota betekenen voor de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers in het kader van onderlinge geschillenbeslechting in het arbeidsovereenkomstenrecht. Op welke wijze kan er meer verantwoordelijkheid worden gelegd bij de betrokkenen zelf zonder interventie van de rechter. Daarbij zou ook kunnen worden bezien in hoeverre de verplichting van onderlinge geschillenbeslechting, zoals bijvoorbeeld mediation, op zijn plaats zou zijn. Wellicht kan deskundigen-rechtspraak ook bij de overwegingen worden meegenomen.
- Verder zou bezien kunnen worden in hoeverre de mogelijkheden die het arbeidsovereenkomstenrecht biedt verder kunnen worden benut om aan te sluiten bij ontwikkelingen in de samenleving die om andere verhoudingen tussen de overheid en burgers vragen.
- Op het terrein van het ondernemingsrecht is een aantal initiatieven in gang gezet die passen in het idee van de bruikbare rechtsorde. Het gaat hierbij onder andere om het project vereenvoudiging en flexibilisering van het BV-recht en de wettelijke verankering van de Code Tabaksblat. Bij deze lopende initiatieven ziet het kabinet geen aanleiding om advies te vragen aan de SER. Wel zou het kabinet de SER willen uitnodigen om zijn visie te geven op hetgeen in par. 8 van de Nota Modernisering van het ondernemingsrecht (Kamerstukken II, 2003-04, 29 752 nr. 2) is gesteld inzake nieuwe regelgevende instrumenten in het ondernemingsrecht.

Uitgangspunt dient te zijn de verdere versterking van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het beleid aangaande ondernemingen en het creëren van maatwerk.

b. domeingerichte regelgeving, bijvoorbeeld betreffende bouw en milieu, verbeteren door een objectgerichte benadering die ruimte laat voor eigen invulling

Ondernemingen hebben in de praktijk nogal eens te maken met de samenloop van domeingerichte regelgeving die gericht is op dezelfde objecten. Dit kan inconsistenties in regelgeving en overlap ten gevolg hebben wat vervolgens leidt tot een te hoge regeldruk. Door harmonisatie van begrippen, integratie van wetgeving en afstemming en stroomlijning van procedures en besluiten kan de regeldruk worden

verminderd. Het advies zou kunnen signaleren voor welke objecten dit in het bijzonder geldt en welke regelingen zich voor harmonisatie zouden lenen. En tevens hoe daarbij aan ondernemingen ruimte kan worden gelaten om de met regelgeving beoogde doelen te bereiken door werkwijzen te kiezen die recht doen aan de eigen positie en omstandigheden.

In het advies zou naar voren moeten komen op welke wijze het gedachtegoed van Bruikbare Rechtsorde een met voldoende waarborgen omklede verandering in de huidige verantwoordelijkheidsverdeling in de genoemde beleidsgebieden kan brengen.

Het kabinet zou het op prijs stellen indien het advies in augustus 2005 gereed was, zodat het advies kan worden betrokken bij de verdere ontwikkeling van projecten in het kader van Bruikbare rechtsorde.

De minister van Justitie,