

advies

05
11

Bruikbare Rechtsorde

SER

Sociaal-
Economische
Raad

advies

van de Commissie
Bruikbare Rechtsorde

Bruikbare Rechtsorde

Uitgebracht aan de Minister van Justitie

Publicatienummer 11, 7 september 2005

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfsschappen). De raad is voorts betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede onafhankelijke deskundigen. De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven. Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreider overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden.

Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER.

De SER beschikt ook over een eigen site op internet, met onder meer de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

© 2005, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden.

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Sociaal-Economische Raad

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

Telefoon: 070 - 3 499 499

Telefax: 070 - 3 832 535

E-mail: ser.info@ser.nl

Internet: www.ser.nl

ISBN 90-6587-910-2 / CIP

Inhoudsopgave

Samenvatting		7
1	Inleiding	9
2	Nota Bruikbare Rechtsorde	11
3	Adviesaanvraag	15
3.1	Vraagstelling algemeen	15
3.2	Specifieke onderwerpen	16
4	Reactie van de commissie	17
4.1	Algemeen	17
4.2	Enkele opmerkingen over de nota en het programma Bruikbare Rechtsorde	20
4.3	Opmerkingen bij specifieke vragen van de adviesaanvraag	26
4.4	Afronding	36
 Bijlagen		
1	Adviesaanvraag	41
2	Overzicht ontwikkelingen bruikbare regelgeving	49
3	Samenstelling Commissie Bruikbare Rechtsorde	71
4	Lijst van afkortingen	73

A large, three-dimensional logo consisting of the letters 'S', 'A', and 'L' in a bold, sans-serif font. The letters are mounted on a wall, creating a strong sense of depth and perspective. The lighting is dramatic, casting long shadows and highlighting the edges of the letters. The background is a textured, light-colored wall.

SAMENVATTING

Samenvatting

Dit advies bevat de reactie van de SER-Commissie Bruikbare Rechtsorde op enkele specifieke vragen van de minister van Justitie die voortkomen uit de Nota Bruikbare Rechtsorde. In die Nota stelt het kabinet de verhouding tussen overheid en samenleving te willen verbeteren door een andere verantwoordelijkheidsverdeling, beperking van regeldruk en het beter bruikbaar maken van bestaande regelgeving.

De commissie constateert dat vermindering van de publieke regeldruk reeds enkele decennia op de politieke agenda staat. Het blijkt een weerbarstig vraagstuk, waarvoor hernieuwde aandacht op zijn plaats is. De commissie waardeert het positief dat het kabinet in de Nota Bruikbare Rechtsorde aanzetten geeft om te komen tot een meer fundamentele benadering, waarbij nadrukkelijk wordt stilgestaan bij alternatieven voor publieke regelgeving. In de kern is daarbij de vraag aan de orde hoe overheidsdoelstellingen het beste kunnen worden gerealiseerd.

De commissie brengt onder de aandacht dat het thema van de verantwoordelijkheidsverdeling en verschuivingen daarin een rol speelt in diverse SER-adviezen. Zo heeft de raad de afgelopen jaren voor uiteenlopende beleidsterreinen voorstellen geformuleerd voor een herschikking van verantwoordelijkheden. Een ijkpunt daarbij was welke verantwoordelijkheidsverdeling het meest geëigend is om het beoogde doel te bereiken.

In zijn advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn zal de raad ingaan op het meer algemene vraagstuk van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en maatschappelijke actoren, zoals dat ook aan de orde is in de kabinetsnota Bruikbare Rechtsorde.

De commissie Bruikbare Rechtsorde reageert in het onderhavige advies op vragen van de minister over het arbeidsovereenkomstenrecht, over onderlinge geschilbeslechting in het arbeidsovereenkomstenrecht en over nieuwe regelgevende instrumenten in het ondernemingsrecht. Zij stelt vast dat de passages hierover in de adviesaanvraag voornamelijk beschouwend van aard zijn en geen concrete knelpunten signaleren.

De commissie neemt met instemming kennis van het kabinetsvoornemen tot oplossing van knelpunten door samenloop van regelgeving voor de bouw en het milieu. Daarbij gaat het om de vervanging van domeingerichte door projectgerichte regelgeving (omgevingsrecht).

Ook vraagt de commissie de aandacht voor de verwevenheid van nationale regelgeving met Europese regelgeving en het belang van een goede en tijdige implementatie van EU-regelgeving.

1 Inleiding

Adviesaanvraag

Namens het kabinet heeft de minister van Justitie (hierna ook: de minister) in zijn adviesaanvraag van 9 maart 2005 aan de raad een aantal vragen voorgelegd over een beter bruikbare rechtsorde¹. Achtergrond van deze adviesaanvraag vormt de in de Nota Bruikbare Rechtsorde voorgestane andere verdeling van de verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers, waarmee een betere verhouding tussen overheid en samenleving wordt beoogd².

De minister vraagt de raad zich in zijn advies uit te spreken over de volgende aspecten:

- 1 Hoe verhoudt het in de Nota geformuleerde beleid zich tot de ontwikkelingen in de samenleving die andere verhoudingen tussen overheid en burgers vergen? Dit punt wordt toegespitst op de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers.
- 2 Welke onderwerpen van beleid en wetgeving kunnen zich in het bijzonder lenen voor toepassing van verantwoordelijkheidsverschuiving van de overheid naar werkgevers en werknemers?

De minister stelt het op prijs indien het advies in augustus 2005 gereed is. Het advies kan dan worden betrokken bij de verdere ontwikkeling van projecten in het kader van het programma Bruikbare Rechtsorde.

Besluitvorming over adviesvoorbereiding

Het dagelijks bestuur van de raad heeft besloten dat de meer algemene vraagstelling over de verantwoordelijkheidsverdeling aan de orde zal komen in het advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn. ‘Verantwoordelijkheden dragen en delen’ is namelijk een van de centrale thema’s in die adviesaanvraag³. Daarbij worden genoemd: een toekomstgerichte vormgeving van een meer flexibele arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en institutionele kaders.

Ten aanzien van de specifieke vragen in de adviesaanvraag Bruikbare Rechtsorde heeft het dagelijks bestuur besloten de adviesvoorbereiding op te dragen aan een commissie ad hoc. Dit heeft geleid tot instelling van de Commissie Bruikbare Rechtsorde⁴.

Vaststelling advies

Het dagelijks bestuur van de raad heeft de Commissie Bruikbare Rechtsorde (hierna: de commissie) gemachtigd om, in geval van unanimititeit, namens de raad te adviseren.

1 De adviesaanvraag is opgenomen in bijlage 1 bij dit advies.

2 *Nota Bruikbare Rechtsorde*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 279, nr. 9.

3 Adviesaanvraag van 15 februari 2005 over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn. Het betreft een adviesaanvraag van de ministers van EZ en van SZW. Aan de raad is gevraagd eind 2005 advies uit te brengen.

4 De samenstelling van de commissie is opgenomen in bijlage 3 bij dit advies.

De commissie heeft het advies vastgesteld op 7 september 2005. Het is gepubliceerd op de website van de SER (www.ser.nl).

Opbouw advies

Dit advies is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 2 bevat informatie over de Nota Bruikbare Rechtsorde.

Hoofdstuk 3 geeft informatie over de inhoud van de adviesaanvraag.

Hoofdstuk 4 bevat de reactie van de commissie op de adviesaanvraag.

2 Nota Bruikbare Rechtsorde

Minister Donner van Justitie heeft de Nota Bruikbare Rechtsorde op 21 april 2004 aangeboden aan de Tweede Kamer. In de Nota geeft het kabinet aan de verhouding tussen overheid en samenleving te willen verbeteren, onder meer door de regeldruk te beperken. Daarbij gaat het niet om het zonder meer beperken van regels maar om een meer principiële aanpak. Deze houdt in dat de verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers anders worden verdeeld en dat de burgers in de gelegenheid worden gesteld zoveel en zo goed mogelijk zelf hun problemen op te lossen.

De Nota beschrijft een programma dat erop is gericht tot wetgeving te komen “die burgers werkelijk ruimte laat en niet als onredelijk beperkend voor hun handelen wordt ervaren.”

In de Nota Bruikbare Rechtsorde wordt stilgestaan bij het beleid dat de afgelopen jaren hieromtrent reeds is gevoerd. Geconstateerd wordt dat sinds het eind van de jaren zeventig het vraagstuk van de regeldichtheid en daaruit voortvloeiende problemen op de politieke agenda staat. In dat verband verdient met name vermelding de zogeheten operatie Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW-operatie). In het verlengde daarvan is een operatie tot beperking van administratieve lasten opgezet. Verder zagen diverse regeringsnota's over de kwaliteit van wetgeving het licht. Het wetgevingskwaliteitsbeleid heeft zich daarmee een permanente plaats in het regeringsbeleid verworven, maar er zijn niet minder regels gekomen, aldus de Nota.

Klachten over de regeldruk betreffen vooral ‘de ontombare groei’ van het aantal regels, de lasten die het voldoen aan regels met zich brengt, en de wijze van uitvoering van die regels door vergunningverleners, uitvoerders, handhavers en toezichthouders van de overheid. De totstandkoming van de regels, de groei daarvan en de mogelijkheden om bestaande regels te verminderen en te vereenvoudigen, verdienen daarom de eerste beleidsaandacht en een fundamentele benadering, aldus de Nota.

Daarnaast wijst de Nota op gevallen waarin wetgeving minder bruikbaar is. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als regels beogen situaties te regelen die in de maatschappelijke werkelijkheid anders zijn dan bij het ontwerpen van de regeling werd verondersteld of wanneer situaties inmiddels zijn veranderd. Ook kunnen regels onrechtvaardig uitwerken indien zij onvoldoende blijken te worden gehandhaafd, waardoor sommigen er wel door worden getroffen en anderen niet. Als in regels uitgedrukte normen niet overeenstemmen met het normbesef van de doelgroep, kunnen zij als onrecht worden ervaren.

Regels kunnen ook onderling tegenstrijdig zijn. Dit kan zich voordoen als zij vanuit een

verschillend belang worden geschreven – door hetzelfde of een ander bestuursorgaan – maar betrekking hebben op hetzelfde object¹.

Regels kunnen ook inconsistent zijn. Volgens de Nota kan hiervan sprake zijn als regels blijken geven van een verschil in gewicht van de daaraan ten grondslag liggende normen, of voor vergelijkbare gevallen verschillende uitkomsten opleveren².

Tegen deze achtergrond schetst de Nota Bruikbare Rechtsorde drie lijnen waarlangs wetgeving beter bruikbaar gemaakt kan worden.

1 *De principiële aanpak*

De wetgever moet niet vertrekken vanuit het belang van de overheid, maar vanuit de idee dat de belanghebbende burgers hun belangen tot hun recht moeten kunnen laten komen en dat kwetsbare belangen daarbij bescherming behoeven.

“De wetgeving moet het in bepaalde gevallen kunnen doen met abstracte normen die door uitvoerders worden toegepast in een permanente open communicatie met het veld. Wettelijke normen moeten zo worden geformuleerd, dat in de uitvoering recht kan worden gedaan aan veranderingen in maatschappelijke omstandigheden. Toezicht en handhaving moeten daarop worden toegesneden. Maatschappelijke organisaties kunnen een belangrijke rol vervullen. De wetgeving kan beter geschikt worden gemaakt voor zelfregulering in bepaalde domeinen. Daarvoor moeten bestaande instituties worden benut en nieuwe concepten ontwikkeld. Wat het eerste betreft moeten we denken aan bijv. het benutten van afspraken tussen werkgevers en werknemers bij c.a.o., aan convenanten en aan certificering. Wat het laatste betreft valt te denken aan de hantering van zorgplichten als dragers van bepaalde handlingsdomeinen en aan het vervangen van toezicht door toezicht op het zelfregulerende systeem.”

2 *Betere bruikbaarheid van het bestaande*

Regulerende en gedragsbeïnvloedende regelingen kunnen verbeterd worden door ze te toetsen op noodzaak, evenredigheid van de gebruikte middelen, effectiviteit, efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dit kan ertoe leiden dat sommige regels worden afgeschaft (bijvoorbeeld omdat de desbetreffende markt geëmancipeerd is), vergunningen worden vervangen door algemene regels en middelvoorschriften worden vervangen door doelvoorschriften. Ook kunnen verboden worden vervangen door lichtere beïnvloedingsmogelijkheden, procedures worden gestroomlijnd, regelingen die betrekking hebben op dezelfde objecten worden geharmoniseerd

-
- 1 De Nota noemt (p. 9) als voorbeeld de eisen die worden gesteld aan de inrichting of het gebruik van bedrijfsruimten. Enerzijds stellen toezichthouders eisen vanuit een belang van arbeidsbescherming, anderzijds vanuit een oogpunt van milieubescherming. Op het niveau van de uitvoering leidt dit tot tegenstrijdige aanwijzingen.
 - 2 Ter illustratie wijst de Nota (p. 9) op de situatie dat een werkende volgens de belastingwetgeving als freelancer wordt aangemerkt maar volgens de socialezekerheidswetgeving als werknemer wordt behandeld. Om tegemoet te komen aan hieruit voortvloeiende problemen, heeft inmiddels een wetswijziging plaatsgehadt waarmee de rechtsgevolgen van de zogeheten Verklaring Arbeidsrelatie (VAR) voor de beoordeling van werknemerschap zijn uitgebreid. Zie ook: SER-advies (2004) *Personenkring werknemersverzekeringen*, publicatienr. 04/09, Den Haag.

of beter op elkaar afgestemd, en regelingen van verschillende bestuurlijke niveaus op hetzelfde niveau worden gebracht.

3 *Handhaving en sanctionering*

Het strafrecht kan in een aantal situaties mogelijk terugtreden ten behoeve van het bestuursrecht of het aansprakelijkheidsrecht en zelfregulerende systemen kunnen gebruik maken van alternatieve geschillenbeslechting.

Tot zover enkele opmerkingen en passages uit de Nota Bruikbare Rechtsorde.

3 Adviesaanvraag

3.1 Vraagstelling algemeen

De adviesaanvraag opent met enkele inleidende beschouwingen over de Nota Bruikbare Rechtsorde. Vervolgens vraagt de minister de raad zich in zijn advies uit te spreken over de volgende aspecten:

- 1 Hoe verhoudt het in de Nota geformuleerde beleid zich tot de ontwikkelingen in de samenleving die andere verhoudingen tussen overheid en burgers vergen? Dit punt wordt toegespitst op de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers.
- 2 Welke onderwerpen van beleid en wetgeving kunnen zich in het bijzonder lenen voor toepassing van verantwoordelijkheidsverschuiving van de overheid naar 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. Wat zijn de problemen die het bedrijfsleven ondervindt van de samenloop van domeingerichte regelgeving, bijvoorbeeld in de bouw en bij het milieu, en hoe kunnen deze problemen worden ondervangen door een objectgerichte herordening, die ruimte laat voor eigen invullingen, met behoud van de gestelde doelen?

Wat het *eerste* punt betreft (ontwikkelingen in de samenleving) wordt toegelicht dat door meer ruimte te scheppen voor bijvoorbeeld het maken van afspraken tussen werkgevers en werknemers, hun meer verantwoordelijkheid wordt toegedeeld. In het licht hiervan wordt de raad gevraagd te overwegen waar ruimte kan worden geschapen en waar dus aansluiting mogelijk is met de maatschappelijke verantwoordelijkheidsverschuiving, zoals ook de Nota Bruikbare Rechtsorde voorstaat.

Wat het *tweede* punt betreft (relevante onderwerpen voor Bruikbare Rechtsorde) is de vraag aan de raad om, vanuit zijn visie op de ontwikkelingen in de samenleving, na te gaan welke onderwerpen zich zouden kunnen lenen voor verantwoordelijkheidsverschuiving van de overheid naar 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 houdend met de tegenstrijdige belangen” (adviesaanvraag, p. 5).

De adviesaanvraag noemt vervolgens een aantal onderwerpen waarop de raad in het bijzonder zou kunnen ingaan. De verwachting daarbij is dat op de betrokken beleidsterrei-

nen behoefte bestaat aan of speelruimte is voor veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling.

3.2 Specifieke onderwerpen

De adviesaanvraag bevat enkele specifieke vragen. Onder de noemer *maatschappelijke meerwaarde door andere verantwoordelijkheidsverdeling* stelt de adviesaanvraag dat:

- nagegaan zou kunnen worden wat de gedachten van de Nota Bruikbare Rechtsorde betekenen voor de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers in het kader van onderlinge geschillenbeslechting in het arbeidsovereenkomstenrecht;
- bezien zou 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 overheid en burgers vragen;
- de raad zijn visie zou kunnen geven op hetgeen in paragraaf 8 van de Nota Modernisering van het ondernemingsrecht is gesteld inzake nieuwe regelgevende instrumenten in het ondernemingsrecht.

Uitgangspunt dient te zijn – zo wordt in de adviesaanvraag opgemerkt – de verdere versterking van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het beleid aangaande ondernemingen en het creëren van maatwerk.

Voorts vraagt de adviesaanvraag aandacht voor de mogelijkheid *domeingerichte regelgeving, bijvoorbeeld betreffende bouw en milieu, te verbeteren door een objectgerichte benadering die ruimte laat voor eigen invulling.*

De adviesaanvraag licht toe dat ondernemingen in de praktijk nogal eens te maken hebben met de samenloop van domeingerichte regelgeving die is gericht op dezelfde objecten. Dit kan inconsistenties in regelgeving en overlap tot gevolg hebben, met een te hoge regeldruk als gevolg. De regeldruk kan worden verminderd door harmonisatie van begrippen, integratie van wetgeving en afstemming en stroomlijning van procedures en besluiten. Het advies zou kunnen signaleren voor welke objecten dit in het bijzonder geldt en welke regelingen zich voor harmonisatie zouden lenen. Tevens is aan de orde 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” (adviesaanvraag, p. 7).

4 Reactie van de commissie

4.1 Algemeen

In dit hoofdstuk reageert de commissie op de adviesaanvraag. De Nota Bruikbare Rechtsorde zelf komt daarbij alleen zijdelings aan de orde, voornamelijk in het licht van de voorgelegde specifieke adviesvragen.

De raad zal in zijn komende advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn ingaan op het meer algemene vraagstuk van de verantwoordelijkheidsverdeling (zie hoofdstuk 1), dat direct raakt aan de filosofie van de Nota Bruikbare Rechtsorde. In het voorliggende advies wijdt de commissie daarom geen algemene beschouwingen aan mogelijke voor- en nadelen van decentralisatie van verantwoordelijkheden.

De commissie stelt vast dat het thema van de verantwoordelijkheidsverdeling en verschuivingen daarin, in diverse uitgebrachte SER-adviezen reeds nadrukkelijk de aandacht heeft gekregen. Voor een aantal beleidsterreinen heeft de raad aanpassingen van de verantwoordelijkheidsverdeling voorgesteld en heeft hij de aandacht gevraagd voor de systeemverantwoordelijkheid van de overheid, te weten de verantwoordelijkheid van de overheid voor de goede werking van stelsels als geheel.

Voor een belangrijk deel zijn eerdere raadsvoorstellen erop gericht meer ruimte te geven aan partijen op decentraal niveau (bedrijfstak, onderneming of instelling, individuele burger) om zelf tot afspraken te komen en keuzes te maken. De gedachte daarbij is dat op deze niveaus toegesneden en evenwichtige keuzes kunnen worden gemaakt waarbij recht kan worden gedaan aan de wensen en belangen van betrokken partijen. Dit biedt tevens mogelijkheden om te komen tot een beperking van formele en gedetailleerde regelgeving. Onderstaand kader bevat een korte weergave van enkele recente SER-adviezen waarin dergelijke thema's aan de orde zijn¹. In bijlage 2 is een meer uitgebreide beschrijving van adviezen, bijdragen van de Stichting van de Arbeid en relevante ontwikkelingen opgenomen.

SER-advisering en beter bruikbare regelgeving

De adviezen *Arbodienstverlening* (2004) en *Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet* (2005) bevatten voorstellen die leiden tot een zekere terugtreding van de overheid c.q. de wetgever ten gunste van meer verantwoordelijkheden voor werkgevers en werknemers op het niveau van de bedrijfstak en de onderneming. Door het bieden van meer ruimte aan het decentrale niveau ontstaan betere mogelijkheden voor maatwerk. Tevens wordt hiermee de betrokkenheid van de actoren op

1 De vindplaats van deze adviezen wordt in bijlage 2 vermeld.

decentraal niveau bij het arbeidsomstandighedenbeleid in de onderneming en bij het beleid ten aanzien van arbeids- en rusttijden bevorderd.

In vervolg op het advies over *Arbodienstverlening* pleit de raad in zijn medio 2005 uitgebrachte advies *Evaluatie Arbowet* voor meer fundamentele aanpassingen in de verantwoordelijkheidsverdeling. Hij bepleit daarin een nieuwe arbostructuur, waarin de overheid zich vooral richt op het vaststellen van het beschermingsniveau op het gebied van de arbeidsomstandigheden. In de voorgestelde opzet van de arbowetgeving zou volgens de raad een duidelijk onderscheid moeten worden gemaakt tussen het publieke en het private domein. Het publieke domein bevat heldere en concrete doelvoorschriften. De vraag hoe dat beschermingsniveau in de praktijk wordt bereikt, moet worden overgelaten aan werkgevers en werknemers (het private domein).

De door de raad voorgestane verantwoordelijkheidsverdeling op het terrein van arbeidsomstandigheden en arbeids- en rusttijden maakt een substantiële vereenvoudiging en beperking van formele regelgeving mogelijk. Ook schept dit voorwaarden voor vereenvoudigingen in de sfeer van toezicht en handhaving. Zo zou de voorgestane arbostructuur met een heldere scheiding van publieke en private verantwoordelijkheden, waarbij de overheid zich concentreert op doelvoorschriften en werkgevers en werknemers verantwoordelijk worden voor de in te zetten middelen, moeten doorwerken naar de handhaving. Ook in de sfeer van de handhaving krijgen private partijen dan meer verantwoordelijkheid.

In het advies *Ondernemerschap voor de publieke zaak* (2005) roept de raad het kabinet op meer te investeren in de systeemverantwoordelijkheid van de overheid: een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en het opzetten van een zodanig systeem van uitvoering, handhaving en toezicht dat het publieke belang goed wordt geborgd. Daarvoor is nodig dat de overheid de publieke belangen die voor de verschillende sectoren van publieke dienstverlening relevant zijn, helder definieert. Het voordeel van het vooraf helder formuleren van doelstellingen en randvoorwaarden is dat de uitvoering vervolgens met een gerust hart aan publieke en private instellingen en hun professionals kan worden overgelaten.

De systeemverantwoordelijkheid van de overheid voor publieke diensten heeft belangrijke raakvlakken met de wijze waarop de overheid de spelregels voor en het toezicht op private markten vormgeeft. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de nieuwe Wet financiële dienstverlening. Deze wet voorziet in – in algemene bewoordingen gestelde – zorgplichten die in nadere regelgeving en via zelfregulering moeten worden uitgewerkt en geoperationaliseerd. De raad heeft deze aanpak in zijn advies *Bemiddeling in financiële dienstverlening* (2002) van harte ondersteund. Volgens hem is het voordeel van een kaderwet voor de economische ordening onder meer dat daarmee zo goed mogelijk wordt aangesloten bij de mogelijkheden voor zelfregulering in dit deel van de financiële markt. De

normen waarop het toezicht wordt gebaseerd, kunnen zo in overleg met het veld worden uitgewerkt waardoor de regelgeving als het ware kan meedemen met nieuwe ontwikkelingen in een markt die bekend staat om zijn dynamiek. Langs deze weg kan een goede balans worden gevonden tussen enerzijds effectief markttoezicht waarbij de belangen van consumenten worden gewaarborgd en anderzijds het economische belang van goede marktwerking in de financiële sector waarbij de overheid zich zo min mogelijk bemoeit met de ondernemingspraktijk.

Tot slot wordt hier melding gemaakt van het advies *Evaluatie en aanpassing Mededingingswet* (2003). Vanwege de nauwe samenhang tussen het Europese mededingingsrecht en de Mededingingswet bepleitte de raad veranderingen in het Europese mededingingsbeleid zo snel mogelijk te volgen, niet alleen ten aanzien van regels die in nationale wetgeving moeten worden geïmplementeerd, maar ook ten aanzien van elementen waarbij keuzevrijheid bestaat.

De aanbeveling van de raad om de Mededingingswet aan te passen aan de recente modernisering van het Europese recht, in die zin dat de mogelijkheid van een ontheffing op het kartelverbod wordt omgezet in een wettelijke uitzondering, is door het kabinet overgenomen. Dit geldt echter niet voor de door de raad bepleite wijziging en verruiming van de bagatelvrijstelling, welke hij zag als een belangrijke mogelijkheid om MKB-bedrijven meer ruimte te bieden voor samenwerking. Het dagelijks bestuur van de raad heeft de Minister van Economische Zaken met brief van 24 februari 2004 laten weten het teleurstellend te vinden dat het kabinet dit voorstel niet heeft overgenomen en verzocht – onder meer – dit punt te betrekken bij de aanpassing van beleid en wetgeving naar aanleiding van de evaluatie van de Mededingingswet*. Vastgesteld moet worden dat het wetgevingstraject dat is voortgekomen uit de evaluatie van de wet uit 2002, nog steeds niet is afgerond.

* Zie: de brief van de voorzitter van de raad van 24 februari 2004 aan de Minister van Economische Zaken naar aanleiding van de kabinetsreactie op het advies *Evaluatie en aanpassing Mededingingswet*.

De commissie wijst erop dat de raad zijn eerdere voorstellen tot aanpassingen van de verantwoordelijkheidsverdeling heeft gedaan op basis van concrete dossiers en aan de hand van een concrete probleemstelling. Uitgangspunt is steeds geweest de vraag of met de bestaande regelgeving het daarmee beoogde doel (nog) wordt bereikt. In dossiers waarin dit niet het geval leek te zijn, heeft de raad zich de vraag gesteld of een herschikking van verantwoordelijkheden zou kunnen bijdragen aan het bereiken van het beoogde doel. Waar dat zo leek te zijn, is vervolgens onderzocht welke wijze van verantwoordelijkheidsverdeling het meest geëigend is om het doel te verwezenlijken.

Hierna maakt de commissie eerst enkele opmerkingen over de nota en het programma Bruikbare Rechtsorde (paragraaf 4.2). In paragraaf 4.3 komen vervolgens de specifieke vragen van de adviesaanvraag aan de orde. Paragraaf 4.4 sluit af met afrondende opmerkingen.

4.2 Enkele opmerkingen over de nota en het programma Bruikbare Rechtsorde

In de Nota Bruikbare Rechtsorde stelt het kabinet de verhouding tussen overheid en samenleving te willen verbeteren door een andere verantwoordelijkheidsverdeling, beperking van regeldruk en het beter bruikbaar maken van bestaande regelgeving. Het wil de verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers anders verdelen en de burgers in de gelegenheid stellen zoveel en zo goed mogelijk zelf hun problemen op te lossen. In de adviesaanvraag wordt dit toegespitst op de verantwoordelijkheden van werkgevers en werknemers.

Vermindering van de publieke regeldruk staat reeds enkele decennia op de politieke agenda. Er blijkt sprake te zijn van een weerbarstig vraagstuk. Naar het oordeel van de commissie is hernieuwde aandacht voor dit vraagstuk dan ook op zijn plaats. Zij waardeert het positief dat het kabinet in de Nota Bruikbare Rechtsorde aanzetten geeft om te komen tot een meer fundamentele benadering, waarbij nadrukkelijk wordt stilgestaan bij alternatieven voor publieke regelgeving. In de kern is hierbij de vraag aan de orde op welke wijze overheidsdoelstellingen het beste kunnen worden gerealiseerd.

De commissie constateert dat deze kwestie in de *Aanwijzingen voor de regelgeving*² – bedoeld als hulpmiddel bij het tot stand brengen van goede wet- en regelgeving – al langer nadrukkelijk een aandachtspunt is. Zo wordt daarin terughoudendheid bepleit bij het tot stand brengen van nieuwe regelingen. Met het oog hierop wordt aanbevolen steeds na te gaan of overheidsinterventie noodzakelijk is en of wetgeving daarvoor het meest geschikte middel is. Indien overheidsinterventie wenselijk wordt geacht, zal verder zoveel mogelijk moeten worden aangesloten bij het zelfregulerend vermogen van de samenleving. Alleen indien daarvan niet voldoende resultaten te verwachten zijn, is overheidsinterventie op haar plaats. Belangrijke aandachtspunten in de *Aanwijzingen* zijn verder de te verwachten effecten en lasten van regelgeving, duidelijkheid en eenvoud alsook de handhaafbaarheid. In de Nota Bruikbare Rechtsorde komen deze noties terug.

De commissie stelt met instemming vast dat in de kabinetsnota tevens aandacht uitgaat naar het zoeken naar oplossingen voor onderling tegenstrijdige regelgeving.

Projecten

Het programma Bruikbare Rechtsorde wil de in de Nota Bruikbare Rechtsorde neergelegde visie implementeren door jaarlijks een aantal projecten te starten. De totstandko-

² *Aanwijzingen voor de regelgeving: Praktijkvoorschriften voor ontwerpers van regelingen voor de rijksoverheid*, Den Haag 2004 (4^e druk).

ming van de keuze van onderwerpen is volgens het kabinet gelegen in de potentie van de verwerking van de doelstellingen van de Nota Bruikbare Rechtsorde.

Projecten Bruikbare Rechtsorde

In 2004 ging het om projecten op het gebied van het hoger onderwijs, de gevaarlijke stoffen, het dierenwelzijn, de scheepvaart, het milieubeheer, de vleeswetgeving en de regelgeving rond de melding van ongebruikelijke transacties. Deze projecten zijn inmiddels afgerond. De rapporten van de nu afgehandelde projecten zijn of worden door de verantwoordelijke vakminister, voorzien van een standpunt, aan de Tweede Kamer aangeboden. Bij wijze van voorbeeld wordt hier – op basis van de Voortgangsrapportage Bruikbare Rechtsorde (zie hierna) – vermeld dat in het project ‘Wet op het hoger onderwijs’ de mogelijkheden en de randvoorwaarden voor het gebruik van zorgplichten zijn 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 op verschillen in tijd en omstandigheden. De verantwoordelijkheidsverdeling van de direct bij het onderwijs betrokken partijen is geëxpliciteerd. Voorgesteld is om in de nieuwe wet op het hoger onderwijs en onderzoek drie zorgplichten 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.

Voor het jaar 2005 zijn projecten voorzien op de beleidsterreinen van het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs, de biotechnologie, het tuchtrecht, de particuliere beveiliging en op het gebied van de ‘maatschappelijke onderneming’.

- Bron: Brief d.d. 14 juni 2005 van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 279, nr. 24 met bijlage.

Op basis van onder meer de *Voortgangsrapportage* Bruikbare Rechtsorde d.d. 14 juni 2005 stelt de commissie het volgende vast³:

- Voor alle projecten geldt dat deze interdepartementaal worden georganiseerd.
- De projecten zijn niet alleen gericht op het ontwikkelen van voorstellen voor veranderingen in concrete dossiers. Zij moeten, mede door de totstandkoming van concrete dossiers, bijdragen aan het vergroten van het inzicht van en de betrokkenheid bij het gedachtegoed van de Bruikbare Rechtsorde van wetgevingsjuristen en beleidsmakers. De projectgroepen die tot nu toe zijn ingesteld, bestaan (vrijwel uitsluitend) uit medewerkers van de desbetreffende departementen of gelieerde diensten⁴.

3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 279, nr. 24 met bijlage.

4 Bij sommige projecten wordt vermeld dat er een onafhankelijke voorzitter is. Een enkele keer wordt melding gemaakt van deelname van de VROM-inspectie en van het Openbaar Ministerie.

Deze werkwijze, waarbij voorstellen worden ontwikkeld door projectgroepen met in hoofdzaak medewerkers van de betrokken departementen, impliceert dat juist de meest betrokkenen in deze fase niet participeren. Overleg met betrokkenen vindt in de gekozen opzet eerst plaats nádat de projectgroep voorstellen heeft ontwikkeld. De commissie wijst erop dat deskundigheid vanuit het veld ook reeds in de fase van de ontwikkeling van voorstellen een meerwaarde kan hebben⁵. Zij beveelt aan na te gaan hoe hieraan voor de diverse projecten een goede invulling kan worden gegeven.

In dat verband verwijst de commissie naar de ervaringen met de MDW-operatie, die aanvankelijk ook is gestart als een (louter) interdepartementaal project binnen de overheid. In de brief van de ministers van Economische Zaken en Justitie van 25 juni 2003 aan de Tweede Kamer, waarmee dezen hun afsluitende voortgangsrapportage over de MDW-operatie aanbieden, merken zij op dat de belangrijkste algemene lessen zijn:

- Het is essentieel om burgers en bedrijven te raadplegen om goed aan te kunnen sluiten bij maatschappelijke knelpunten met betrekking tot (de uitvoering van) wet- en regelgeving. De oriëntatie op mogelijke onderwerpen dient zich daarom niet te beperken tot het consulteren van de ‘Haagse’ betrokkenen;
- Aandacht voor implementatie: niet alleen het ontwikkelen van beleid, maar juist ook de daadwerkelijke implementatie en uitvoering van maatregelen verdient de aandacht. Die uitvoering is vaak moeizamer en tijdrovender gebleken dan aanvankelijk verwacht.

Maatschappelijke onderneming

In het kader van het programma Bruikbare Rechtsorde is voor het seizoen 2005-2006 het project ‘De maatschappelijke onderneming’ voorzien. Het doel hiervan is: “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.”⁶

In verband hiermee wijst de commissie op het advies *Ondernemerschap voor de publieke zaak*⁷ waarin de raad zich uitspreekt tegen de introductie van een afzonderlijke rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming. De functie van ondernemerschap kan volgens hem immers worden onderscheiden van de rechtsvorm van de organisatie die zich ondernemend opstelt. Naar verwachting zal een verplichte rechtsvorm voor de maat-

5 In dat verband wordt hier gewezen op het verslag van de werkconferentie Bruikbare Rechtsorde *Manoeuvres tussen intellectuele vreugde en functionele terughoudendheid* die op 2 juni 2005 is gehouden. Uit een tijdens die bijeenkomst gehouden enquête blijkt dat een meerderheid van de deelnemers van mening is dat er meer druk van buitenaf nodig is om de projecten maximaal resultaat te laten behalen, bijvoorbeeld door het instellen van externe voorzitters. Een zeer grote meerderheid is van mening dat de betrokkenheid van de samenleving bij bruikbare rechtsorde moet worden vergroot door de communicatie te versterken.

6 Zie de startnotitie voor dit project die als bijlage 2 is opgenomen bij de brief van de minister van Justitie van 14 juni 2005 aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de voortgang van het programma Bruikbare Rechtsorde.

7 SER-advies (2005) *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, publicatienr. 05/04, Den Haag.

schappelijke onderneming als knellend worden ervaren. De verplichte uniformiteit naar rechtsvorm verhoudt zich dan ook slecht tot de grote variatie aan organisaties die zich bezighouden met publieke dienstverlening. Bovendien kunnen de verschillende problemen voor dit soort organisaties op het vlak van de interne governance ook binnen bestaande rechtsvormen voor rechtspersonen worden opgelost. De raad doet hiervoor in genoemd advies verschillende suggesties. Hij vindt het voor de legitimiteit van publieke dienstverleners van groot belang dat organisaties voeling hebben met hun maatschappelijke omgeving. Dat vraagt een dialoog met belanghebbenden als onderdeel van de ‘horizontale verantwoording’. Naar de mening van de raad dient dat proces van onderop (bottom-up), bijvoorbeeld door zelfregulering, te worden georganiseerd. Eventuele wetgeving voor de inrichting van de maatschappelijke onderneming (top-down) zou de vele goede initiatieven die op dit terrein opbloeien, doorkruisen.

SER-advies Ondernemerschap voor de publieke zaak

De SER gebruikt, anders dan de daaraan ten grondslag liggende adviesaanvraag, bewust niet het begrip ‘maatschappelijke onderneming’. Hij wil juist de suggestie vermijden dat sprake zou zijn van een bepaalde organisatievorm (rechtsvorm) die in het bijzonder geschikt zou zijn voor (ondernemende) aanbieders van diensten van publiek belang. De raad vindt dat ondernemerschap in de hierboven omschreven betekenis kan en moet worden ontplooid in verschillende soorten organisaties die diensten van publiek belang leveren, ongeacht of het gaat om overheidsdiensten, zelfstandige bestuursorganen, stichtingen of private ondernemingen. Waar het om gaat is dat het ondernemerschap in publieke dienstverlening afdoende is gelegitimeerd door politiek en maatschappij, door een bij de gekozen rechtsvorm en bij de aard van het desbetreffende publieke belang passende combinatie van horizontale en verticale vormen van verantwoording en toezicht. Dat vraagt mede een versteviging van de ‘governance’ van de betrokken instelling.

- Bron: SER-advies (2005) *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, op.cit., p. 156.

Rechtsorde: nationaal én Europees

De Nota Bruikbare Rechtsorde stelt – terecht – ook de invloed van internationaal recht op de Nederlandse wet- en regelgeving aan de orde. Ten aanzien van in het bijzonder Europese regelgeving constateert het kabinet dat er bijna geen regelcomplex meer is dat hierdoor niet op een of andere wijze ‘gestempeld’ is. Daarbij wijst het erop dat Europese regelgeving mogelijkheden tot verandering van nationale regelgeving beperkt of kan beperken. Ook in de Voortgangsrapportage Bruikbare Rechtsorde merkt het kabinet op dat bij de tot nu toe geëntameerde projecten en daarop gebaseerde voorstellen “is te leren, dat Europese regels vaak beperkingen opleggen aan mogelijke veranderingen”⁸.

8 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 279, nr. 24 met bijlage, p. 2.

De commissie tekent hierbij aan dat Europese regels anderzijds ook gewenste veranderingen kunnen faciliteren en stimuleren. Feit is dat de Nederlandse rechtsorde op sociaal-economisch gebied en op het gebied van economische ordening en mededinging voor een deel het product is van Europese integratie en daarmee van communautaire besluitvorming in EU-verband. Kern van de Europese integratie is de interne markt. Deze staat voor de vrijheden die in het EG-Verdrag zijn vastgelegd: het vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal en de vrijheid van vestiging.

Vanwege de sterke verwevenheid tussen het nationale en het Europese niveau behoort, naar de mening van de commissie, het streven naar een bruikbare rechtsorde de nationale en de Europese regelgeving in hun onderlinge samenhang te betreffen.

Een betere kwaliteit en implementatie van Europese regelgeving is van groot belang. Hierbij kan worden opgemerkt dat de Europese Commissie al geruime tijd werkt aan een programma om te komen tot betere regelgeving⁹. Eind 2003 hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een interinstitutioneel akkoord over 'beter wetgeven' gesloten¹⁰. In dit verband zijn afspraken gemaakt die onder meer moeten leiden tot een betere coördinatie van het wetgevingsproces, meer transparantie en betere toegankelijkheid voor burgers. Voorts moeten de afspraken leiden tot een goed gebruik van coregulering en zelfregulering als alternatieven voor regelgeving en tot een betere kwaliteit van nieuwe regelgeving, een betere omzetting en toepassing van het Gemeenschapsrecht en een vereenvoudiging van de bestaande EU-regelgeving.

EU-regelgeving wordt vaak gezien als overbodig dan wel (te) ingewikkeld en (te) gedetailleerd. Die overmaat aan detaillering is overigens vaak te wijten aan de lidstaten die allerlei waarborgen willen vastleggen voor hun nationale belangen en bekommernissen. Lidstaten kunnen Europese regelgeving in bepaalde gevallen echter ook overbodig maken, bijvoorbeeld door aan hun vertrouwen in elkaars technische voorschriften uitdrukking te geven door een ruimere toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van die voorschriften¹¹. In andere gevallen verdient harmonisatie van nationale voorschriften de voorkeur. Door 25 verschillende nationale regelingen te vervangen door een enkele communautaire regeling worden onnodige belemmeringen voor het onderlinge verkeer uit de weg geruimd en kan vereenvoudigingswinst worden geboekt. Het is niet de bedoeling dat de Europese rechtsorde leidt tot een volledige gelijkstelling van nationale rechtssystemen. Het is zaak van geval tot geval af te wegen hoever de greep van de communautaire wetgever moet reiken om de doelstellingen van het EG-Verdrag te verwezenlijken. Daarbij speelt, naast de strekking van de regeling, ook de keus van het wetgevingsinstrument – richtlijn of verordening – een rol. Zo heeft de verorde-

9 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, *Betere regelgeving met het oog op economische groei en meer banen in de Europese Unie*, COM(2005) 97 definitief, Brussel, 16-3-2005.

10 *Publicatieblad EU*, C 321 van 31-12-2003, pp. 1-5. Zie ook: Bert Doorn, Zalm zet zich in voor overbodige afspraak Europese lastendruk, *Het Financieel Dagblad*, 3 februari 2004.

11 SER-Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2004) *Met Europa meer groei*, Den Haag, pp. 61 e.v.

ning directe werking en behoeft zij dus niet meer door de 25 lidstaten afzonderlijk te worden geïmplementeerd. Een richtlijn legt het te bereiken resultaat vast, maar laat de keuze van vorm en middelen in meerdere of mindere mate aan de lidstaten over. Dat laat ruimte om Europese regels zo goed mogelijk in het eigen rechtssysteem in te passen. Maar die ruimte kan ook weer een bron van implementatieproblemen vormen.

Het aspect van de verantwoordelijkheidsverdeling is bijvoorbeeld ook aan de orde bij de Richtlijn Europese ondernemingsraden (EOR) en de Richtlijn inzake de rol van de werknemers in de Europese vennootschap. Uitgangspunt van de desbetreffende EU-Richtlijnen is dat de ‘medezeggenschap’ van de EOR, respectievelijk de rol van de werknemers in de Europese vennootschap, onderwerp van onderhandeling dient te zijn. De multinationale onderneming (in geval van een EOR), respectievelijk de oprichters van een Europese vennootschap, dienen te onderhandelen met een ‘bijzondere onderhandelingsgroep’. Zij hebben daarbij grote vrijheid om te komen tot afspraken over ‘medezeggenschap’. Bereiken zij geen overeenstemming, dan gelden door de Richtlijn voorgeschreven subsidiaire voorschriften. De vrijheid voor partijen om zelf tot voor hún situatie passende afspraken te komen, staat voorop¹².

Een *betere implementatie van EU-regelgeving* is primair de verantwoordelijkheid van de lidstaten. Daarbij moet Nederland – evenals andere lidstaten – vermijden ‘Europese’ regelgeving complexer te maken (en de uitvoering ervan te vertragen) door bij de omzetting van richtlijnen ook andere zaken te willen regelen. In de afgelopen periode is Nederland erin geslaagd de forse implementatieachterstand op het terrein van de internemarktregelgeving wat in te lopen. Dit geldt echter niet voor het Actieplan Financiële Diensten, waar Nederland inmiddels hekkensluiter bij de omzetting is. Dergelijke achterstanden staan op een gespannen voet met het streven naar een bruikbare rechtsorde.

De handhaving van de rechtsorde in de Europese ruimte vraagt om een effectieve samenwerking van de autoriteiten van de lidstaten. Zo heeft de recente modernisering van het Europese mededingingsbeleid geleid tot een gedecentraliseerde toepassing van het Europese mededingingsrecht. Dat houdt in dat de mededingingsartikelen uit het EG-Verdrag niet alleen door de Europese Commissie maar ook door nationale rechterlijke instanties en mededingingsautoriteiten rechtstreeks kunnen worden toegepast. Hierdoor krijgt de Commissie meer ruimte voor bestrijding van de meest schadelijke kartels. Bovendien zijn nationale organen vaak beter in de positie om mededingingsbeperkingen in eigen land te beoordelen. Zij kennen de lokale markten en de lokale ondernemingen.

De SER heeft deze aanpak ondersteund in zijn advies *Evaluatie en aanpassing Mededingingswet*¹³. De raad stelt wel dat ook bij een decentrale toepassing een uniforme uitleg van het communautaire mededingingsrecht moet worden gewaarborgd. Hiervoor is inmiddels

12 Zie: SER-advies (2003) *De rol van de werknemers in de Europese vennootschap*, publicatienr. 03/08, Den Haag.

13 SER-advies (2003) *Evaluatie en aanpassing Mededingingswet*, publicatienr. 03/06, Den Haag.

een netwerk van Europese mededingingsautoriteiten opgericht waarvan ook de Europese Commissie deel uitmaakt. Via dit netwerk wordt informatie over zaken uitgewisseld en kan samenwerking worden geregeld. Ook vindt hierin afstemming plaats over welke autoriteit (Europees of nationaal) het best in staat is om een bepaalde zaak af te handelen.

In dit verband kan ten slotte ook worden gewezen op het advies *Europese samenwerking bij handhaving consumentenwetgeving*¹⁴ van de SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden. Daarin wordt de meerwaarde onderschreven van samenwerkende nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving op het gebied van consumentenbescherming. Weliswaar worden met dit voorstel nieuwe instituties en bijbehorende regelgeving in het leven geroepen, maar dit neemt niet weg dat daarmee een bijdrage kan worden geleverd aan de totstandbrenging van een meer bruikbare rechtsorde¹⁵.

4.3 Opmerkingen bij specifieke vragen van de adviesaanvraag

Het kabinet legt met de adviesvraag de vraag voor “welke onderwerpen van beleid en wetgeving zich in het bijzonder kunnen lenen voor toepassing van verantwoordelijkheidsverschuiving van de overheid richting werkgevers en werknemers”.

In het licht van deze vraag zou de raad volgens de minister in het bijzonder kunnen ingaan op de volgende aspecten:

a Maatschappelijke meerwaarde van een andere verantwoordelijkheidsverdeling.

In dit kader noemt de minister expliciet ‘de onderlinge geschilbeslechting in het arbeids-overeenkomstenrecht’ en terzijde ‘het arbeidsovereenkomstenrecht’ zelf. Voorts vraagt hij aandacht voor ‘nieuwe regelgevende instrumenten in het ondernemingsrecht’.

b Problemen voor het bedrijfsleven door samenloop van domeingerichte regelgeving.

Alvorens op de onderscheiden deelterreinen in te gaan, merkt de commissie op dat bij de vraag of een herschikking van verantwoordelijkheden in een bepaald geval zinvol kan zijn, het van belang is het beoogde beleidsdoel in het oog te houden. De vraag of een eerder gekozen verantwoordelijkheidsverdeling nog voldoet, c.q. welke verdeling van verant-

¹⁴ SER-advies (2004) *Europese samenwerking bij handhaving consumentenwetgeving*, publicatienr. 04/07, Den Haag.

¹⁵ In dit verband kan ook nog worden gewezen op het fenomeen van de zogeheten troubleshooter van de interne markt, Solvit. Solvit is een netwerk van organisaties die burgers en bedrijven helpen in geschillen met overheden over zaken rond de interne markt. Het gaat daarbij om het correct uitleggen en toepassen van de regels van de interne markt. Bemiddeling is gratis en relatief snel en daarom een aantrekkelijk alternatief voor een rechtszaak, vooral voor burgers en het MKB. Zie: *Staatscourant*, 27 april 2005; SER-advies (2005) *Dienstenrichtlijn*, publicatienr. 05/07, Den Haag, p. 109.

woordelijkheden het meest geëigend is om het beoogde doel te verwezenlijken, dient primair aan de hand van het desbetreffende concrete dossier te worden beantwoord¹⁶.

Arbeidsovereenkomstenrecht

Het kabinet merkt in de adviesaanvraag (p. 6) op dat bezien zou 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 overheid en burgers vragen.”

De commissie neemt op grond van nadere toelichting van de ministeriële vertegenwoordiging aan dat de vraagstelling van het kabinet in het bijzonder ziet op de mogelijkheid om onder voorwaarden af te wijken van wettelijke bepalingen. Daarbij gaat het om afwijking bij CAO en / of bij overeenstemming tussen werkgever en OR / pvt), dan wel afwijking bij schriftelijke overeenkomst. Deze systematiek laat aan partijen op decentraal niveau een zekere ruimte om eigen afwegingen te maken. Wat het aspect van de verantwoordelijkheidsverdeling betreft, is de rol van de overheid – als wetgever – in dergelijke gevallen meer terughoudend dan bij dwingendrechtelijke bepalingen. Partijen op decentraal niveau kunnen desgewenst afwijkende keuzes maken en daarvoor zelf verantwoordelijkheid nemen.

De vraag van het kabinet of de mogelijkheid die het arbeidsovereenkomstenrecht op dit punt biedt wellicht bredere toepassing behoeft, kan naar het oordeel van de commissie niet zonder meer in algemene termen worden beantwoord. Zij wijst erop dat de wenselijkheid van een mogelijk ruimere toepassing van bedoelde systematiek moet worden bezien in samenhang met de inhoud van de concrete bepalingen van het arbeidsovereenkomstenrecht en hetgeen de wetgever daarmee beoogt (bijvoorbeeld ordening, bescherming). Daarbij kan de vraag aan de orde komen of de desbetreffende bepalingen nog beantwoorden aan hun oorspronkelijke doel en of dit doel mogelijk beter te bereiken is door een herschikking van verantwoordelijkheden.

De commissie stelt verder vast dat de vraagstelling van het kabinet nadrukkelijk raakt aan het meer fundamentele vraagstuk van de verantwoordelijkheidsverdeling. Zoals hiervoor vermeld, is de raad voornemens hierop nader in te gaan in zijn komende advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn.

Tegen deze achtergrond en ook gezien het feit dat de adviesaanvraag Bruikbare Rechtsorde geen concrete knelpunten op het terrein van het arbeidsovereenkomstenrecht signaleert, acht de commissie het niet opportuun een projectstudie naar wijzigingen in het arbeidsovereenkomstenrecht aan te bevelen.

¹⁶ De commissie wijst in dit verband ook op een passage uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Arbeid en zorg (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 207 nr. 3, p. 13), waarin wordt opgemerkt: “Een grens tussen overheidsregulering en zelfregulering is in algemene zin niet exact te trekken.”

De commissie gaat ervan uit dat de raad, wanneer het kabinet concrete voornemens zou hebben tot heroverweging of wijziging van onderdelen van het arbeidsovereenkomstenrecht, daarover – bij voorkeur via een gerichte adviesaanvraag – zal worden geconsulteerd.

Onderlinge geschilbeslechting in het arbeidsovereenkomstenrecht

Volgens het kabinet zou kunnen worden nagegaan wat de gedachten van de Nota Bruikbare Rechtsorde betekenen voor de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers in het kader van onderlinge geschilbeslechting in het arbeidsovereenkomstenrecht.

In dat kader is een vraag op welke wijze er meer verantwoordelijkheid kan worden gelegd bij de betrokkenen zelf, zonder interventie van de rechter. Daarbij zou ook kunnen worden bezien in hoeverre de verplichting van onderlinge geschilbeslechting, zoals bijvoorbeeld mediation, op zijn plaats zou zijn.

Het kabinet nodigt de raad uit na te gaan wat de gedachten van de Nota Bruikbare Rechtsorde betekenen voor de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers in het kader van onderlinge geschilbeslechting in het arbeidsovereenkomstenrecht en op welke wijze er meer verantwoordelijkheid kan worden gelegd bij de betrokkenen zelf, zonder interventie van de rechter.

De commissie zal in het kader van dit advies niet expliciet op deze algemene vragen ingaan. Daarbij is van belang dat het meer algemene thema van verantwoordelijkheidsverdeling aan de orde komt in het in voorbereiding zijnde advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn.

De commissie beperkt zich daarom tot enkele opmerkingen over onderlinge geschilbeslechting en over de gedachten van het kabinet daarbij.

Partijen bij een overeenkomst kunnen goede redenen hebben om hun eventuele geschil niet door de rechter maar langs andere weg te laten beslechten. Een geschil kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als het (niet wettelijk geregelde maar in veel CAO's voorziene) klachtrecht van de individuele werknemer¹⁷ niet tot het voor beide partijen gewenste resultaat heeft geleid.

Zo goed als bij andere overeenkomsten hebben ook partijen bij de arbeidsovereenkomst de mogelijkheid om alternatieve geschilbeslechting overeen te komen¹⁸.

17 Over het klachtrecht van individuele werknemers heeft de raad in 1981 geadviseerd: SER (1981) *Advies inzake het klachtrecht van individuele werknemers*, publicatienr. 81/14, Den Haag. In 1990 heeft de Stichting van de Arbeid, onder meer onder verwijzing naar het SER-advies, een aanbeveling over het klachtrecht opgesteld: Stichting van de Arbeid (1990) *Overwegingen en aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid inzake klachtrecht van individuele werknemers*, publicatienr. 1/90, Den Haag.

18 In de literatuur wordt ook wel het begrip Alternative Dispute Resolution (ADR) gehanteerd.

Wettelijke uitzonderingen

Artikel 7:685 BW bepaalt dat elk beding waarbij de bevoegdheid van de rechter om de arbeidsovereenkomst wegens gewichtige redenen te ontbinden, wordt uitgesloten of beperkt, nietig is. De Hoge Raad heeft vastgesteld dat én CAO-partijen én werkgever en werknemer kunnen overeenkomen dat de ontbindingsbevoegdheid aan een arbiter of bindend adviseur wordt toegekend. Niettegenstaande deze afspraak staat het werkgever en werknemer te allen tijde vrij zich tot de kantonrechter te wenden met het verzoek de arbeidsovereenkomst te ontbinden. Volgens artikel 2 lid 5 Wet AVV is geen verbindendverklaring mogelijk van CAO-bepalingen die beslissingen van de rechter omtrent twistgedingen uitsluiten. Zou dit anders zijn, dan zou in strijd worden gehandeld met artikel 17 Grondwet dat bepaalt dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent.

- Bron: C.J. Loonstra, W.A. Zondag (2004) *Arbeidsrechtelijke themata*, Den Haag, Boom, p. 46.

Arbitrage en bindend advies

Al lang komen ook bij de arbeidsovereenkomst arbitrage en bindend advies voor. Arbitrage- of bindend-adviescommissies zijn vooral te vinden in een aantal CAO's. De werkgevers en werknemers die aan deze CAO's zijn gebonden, zijn dan verplicht de weg van arbitrage of (bindend) advies te volgen. Zouden zij ondanks de aanwezigheid van een arbitrage- of bindend-adviesclausule toch direct naar de kantonrechter stappen, dan zal deze de betreffende partij niet-ontvankelijk verklaren (zie echter ook het kader hierboven).

Naast de CAO kunnen ook andere collectieve regelingen, zoals sociale plannen en ook individuele arbeidsovereenkomsten, clausules bevatten waarin afspraken staan over de beslechting van geschillen via arbitrage of bindend advies.

Mediation

Naast arbitrage en bindend advies is mediation thans sterk in opgang¹⁹. Bij mediation begeleidt een onafhankelijke neutrale derde, de mediator, partijen om vanuit hun werkelijke belangen tot een gezamenlijk gedragen en een voor ieder van hen optimale oplossing van hun onderlinge conflict te komen²⁰.

19 Diverse instanties houden zich reeds bezig met het verstrekken van informatie over de toepassing van mediation. Zo is in 1998 door (juridische) beroepsgroepen en het bedrijfsleven de stichting ACBMediation in het leven geroepen, vanuit de behoefte aan een eigen organisatie die de belangen van ondernemingen behartigt op het gebied van conflictmanagement en zakelijke mediations. ACB is door VNO-NCW aangewezen als mediationorganisatie voor ondernemend Nederland en is gespecialiseerd in het geven van informatie en advies, alsmede het begeleiden van zakelijke geschillen en het selecteren van gekwalificeerde business mediators die een zakelijk conflict kunnen begeleiden. Het Nederlands Mediation Instituut (NMI) is een overkoepelende stichting die zich bezig houdt met kwaliteitsborging van mediators en het geven van algemene voorlichting over de verschillende toepassingen van mediation. Het NMI beheert een landelijk register van mediators.

20 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 528, nr. 1, Nota *Mediation en het rechtsbestel*, p. 6.

Verskil is dat bij mediation de verantwoordelijkheid voor de oplossing bij de partijen zelf ligt, terwijl bij arbitrage en bindend advies uiteindelijk een derde de beslissing neemt.

Recent onderzoek onderlinge geschilbeslechting

Uit recent onderzoek blijkt dat onderlinge geschilbeslechting in de praktijk de meest voorkomende manier van conflictoplossing is²¹.

Tussen 1998 en 2003 heeft twee derde van de Nederlandse burgers met één of meer rechtsproblemen te maken gehad. De meeste geschillen gaan over de levering van goederen en diensten en problemen op het werk. Mensen lossen veel van die problemen zelf op, zonder hulpverlenende instanties in te schakelen. Slechts een klein gedeelte van de problemen belandt uiteindelijk bij de rechter.

Uit evaluatieonderzoek volgt dat mediation in civiele en bestuursrechtelijke zaken in veel gevallen tot oplossing van het conflict kan leiden²² (zie kader).

Uitkomsten WODC-onderzoek mediation

Het Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum (WODC) evalueerde in de periode 2001-2003 twee grote landelijke mediationprojecten, waarvan één bij de rechterlijke macht en één bij de gefinancierde rechtsbijstand. Uit dit onderzoek komt onder meer naar voren dat meer dan de helft van het aantal zaken dat met behulp van mediation is afgedaan, is geslaagd. Partijen zijn over het algemeen tevreden en geven in meerderheid aan in de toekomst in een soortgelijke conflictsituatie weer voor mediation te kiezen.

- Bron: R. Jagtenberg en A. De Roo (2003) *Ruimte voor mediation*, Den Haag, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC).

In de *Nota Mediation en het rechtsbestel* heeft de minister van Justitie kabinetsvoornemens voor mediation kenbaar gemaakt²³. Streven is onder meer de mogelijkheden om conflicten langs buitengerechtelijke weg op te lossen, te bevorderen.

21 B.C.J. van Velthoven en M.J. ter Voert (2004) *Geschilbeslechtingsdelta 2003: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC).

22 R. Jagtenberg en A. De Roo (2003) *Ruimte voor mediation*, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC). Het eindrapport is op 29 oktober 2003 aan de Tweede Kamer toegezonden.

23 Nota van 19 april 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 528, nr. 1. In zijn brief van 12 augustus 2005 aan de Tweede Kamer informeert de minister van Justitie – aan de hand van een tweetal onderzoeken – de Kamer over de twee andere vormen van alternatieve geschilbeslechting, te weten arbitrage en bindend advies (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 528, nr. 4).

Beleid bevordering toepassing mediation

In de Nota kondigt de minister een reeks van maatregelen aan om de toepassing van mediation verder te bevorderen²⁴. Zo is een traject in gang gezet voor mediation bij de gerechten en de juridische loketten voor rechtsbijstand. Rechtzoekenden kunnen daar terecht voor informatie en advies over de mogelijkheid van mediation en voor eventuele doorverwijzing. Deze voorzieningen zullen naar verwachting in 2007 zijn gerealiseerd. De kosten van mediation zijn voor rekening van partijen, met uitzondering van de minder draagkrachtigen. Zij krijgen een financiële tegemoetkoming. Verder komt er een tijdelijke stimuleringsmaatregel in de vorm van een bedrag dat beschikbaar is indien partijen op advies van de rechter de hulp van een mediator inroepen. Via brede algemene informatievoorziening wordt de mogelijkheid van mediation onder de aandacht gebracht.

- Bron: Nota *Mediation en rechtsbestel*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 528, nr. 1.

De minister erkent dat er geen algemene normen bestaan om te kunnen beoordelen wat de beste oplossingsmethode is voor een bepaald conflict en het is ook ‘zeker niet’ zijn intentie om de toegang tot de rechtspraak te beperken²⁵. Het is aan partijen zelf om in een concrete conflictsituatie en in samenspraak met andere betrokkenen, een keuze te maken. Het gaat erom dat “een meer bewuste afweging wordt gemaakt. Daarbij moet uiteindelijk altijd de weg naar de rechter open blijven staan”²⁶.

Gegeven de relatieve onbekendheid van en het gebrek aan praktische ervaring met het instrument mediation, kiest de minister in deze fase vooral voor het inzetten van ‘positieve prikkels’. Hij wijst in dat verband tevens op het feit dat het succes van mediation gebaseerd is op de vrijwillige deelname van partijen. Niettemin kan de minister zich voorstellen dat op termijn op bepaalde terreinen nadere voorwaarden worden verbonden aan de toegang tot de rechter. Ook mediation zou daarbij een rol kunnen vervullen. Daarbij denkt de minister “niet aan een generieke verplichting tot mediation”²⁷.

24 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 528, nr. 1.

25 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 528, nr. 1, p. 5.

26 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 528, nr. 1, p. 6.

27 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 528, nr. 1, p. 8.

De commissie stelt vast dat onderlinge geschilbeslechting (ook) in het arbeidsovereenkomstenrecht reeds lang gangbaar is²⁸. In de praktijk worden daarbij allerlei wegen bewandeld. Daartoe behoren onder meer arbitrage en bindend advies. Veelvuldig komt het ook voor dat partijen zelf, hetzij geheel op eigen initiatief, hetzij op initiatief van de rechter, tot conflictoplossing komen.

De commissie constateert een toename van onderlinge geschilbeslechting langs de weg van mediation, die ook voor het arbeidsovereenkomstenrecht van betekenis kan zijn. Onderzoek wijst uit dat partijen veelal en in toenemende mate hun geschillen zonder tussenkomst van de rechter oplossen, al dan niet langs de weg van arbitrage, bindend advies en – meer recent – met behulp van een mediator. De commissie ziet dit als een positieve ontwikkeling.

Eveneens als een positieve ontwikkeling ziet de commissie de hierboven beschreven, in de *Nota Mediation en het rechtsbestel* aangekondigde kabinetsvoornemens om de mogelijkheden om conflicten langs buitengerechtelijke weg – waaronder mediation – op te lossen, te bevorderen. Dit zal naar verwachting eveneens doorwerken in de toepassing van mediation bij de conflictoplossing in de arbeidsrechtelijke sfeer. De door het kabinet beoogde informatievoorziening zal immers ook de partijen bij een arbeidsconflict bereiken en ook deze partijen zullen gebruik kunnen maken van de voorgestelde (financiële) voorzieningen bij mediation.

De commissie is met het kabinet van mening dat er geen algemene normen bestaan om te kunnen beoordelen wat de beste oplossingsmethode is voor een bepaald conflict. Ook deelt zij de visie van het kabinet dat het aan partijen zelf is om in een concrete conflict-situatie, in samenspraak met andere betrokkenen, een keuze te maken.

Ten aanzien van in het bijzonder de conflictoplossing via mediation, onderschrijft de commissie nadrukkelijk de stelling van het kabinet in de *Nota Mediation en rechtsbestel* dat het succes van mediation gebaseerd is op de *vrijwillige* deelname van partijen. Daarbij past naar haar mening niet dat mediation als voorwaarde wordt gesteld voor toegang tot de rechter, respectievelijk dat een verplichting tot mediation zou worden geïntroduceerd.

Dergelijke voorwaarden en verplichtingen passen evenmin bij het uitgangspunt van het kabinet dat “de weg naar de rechter open moet blijven staan” (*Nota Mediation en rechtsbe-*

28 Het onderwerp mediation speelt sinds enige tijd ook op Europees niveau. Recent (9 juni 2005) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) zich in een advies positief uitgelaten over een vorig jaar tot stand gekomen globale richtlijn van de Europese Commissie voor bemiddeling in burgerlijke en handelszaken. Naar het oordeel van het EESC eeft het Commissievoorstel de weg om bemiddeling, die in een aantal lidstaten een (voluit) geaccepteerd instrument van conflictoplossing is, in alle lidstaten een vergelijkbare werking te geven. Zie: Opinion of the European Economic and Social Committee (2005) *Mediation in civil and commercial matters*; INT/256; zie ook: Europese Commissie, *Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling in burgerlijke en handelszaken*, 22 oktober 2004, COM (2004) 718 def.

stel p. 5-6). De commissie gaat ervan uit dat het kabinet hierbij mede het oog heeft gehad op artikel 17 Grondwet en artikel 6 EVRM. Artikel 17 Grondwet waarborgt dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. Daarnaast kan artikel 6 EVRM een rol spelen. Dit artikel bepaalt onder meer dat eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging, recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De commissie gaat op de juridische aspecten hier niet verder in.

De commissie neemt afstand van de gedachte dat mogelijk “nadere voorwaarden worden verbonden aan de toegang tot de rechter” en dat “ook mediation daarbij een rol zou kunnen vervullen” (Nota *Mediation en rechtsbestel* p. 8).

Dit geldt ook voor de mogelijke invoering van een verplichting van onderlinge geschilbeslechting, zoals mediation, in het arbeidsovereenkomstenrecht (adviesaanvraag p. 6). Dit gaat verder dan de mogelijkheid dat de rechter partijen kan aanraden een mediator in te schakelen en hen kan doorverwijzen²⁹.

Tot slot wijst de commissie erop dat met het stellen van voorwaarden aan de toegang tot de rechter, de conflictoplossing juist vertraging kan oplopen. Zij acht dit niet gewenst.

Nieuwe regelgevende instrumenten in het ondernemingsrecht

Het kabinet vermeldt in de adviesaanvraag dat op het terrein van het ondernemingsrecht een aantal initiatieven in gang is 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. Het kabinet ziet geen aanleiding advies te vragen aan de SER over deze lopende initiatieven. Wel zou het kabinet de SER willen uitnodigen om zijn visie te geven op hetgeen in paragraaf 8 van de *Nota Modernisering van het ondernemingsrecht* is gesteld inzake nieuwe regelgevende instrumenten in het ondernemingsrecht³⁰.

In de *Nota Modernisering van het ondernemingsrecht* wordt erop gewezen dat (ook) in Nederland discussie gaande is over de vraag in hoeverre de wet in formele zin, mede gezien de snelheid waarmee ontwikkelingen elkaar opvolgen, (nog) het juiste instrument is om de ondernemingspraktijk te sturen.

29 Zie ook: het voorstel van Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding met de memorie van toelichting (mvt) daarbij (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30145, nrs. 1-3). Zo wordt in de mvt op verschillende plaatsen gesproken over de mogelijkheid van mediation op *verzoek* van de rechter. Naar het voorkomt gaat het hierbij om *vrijwillige* inschakeling door partijen van een mediator, zij het dat de rechter partijen mediation kan aanraden en hen kan doorverwijzen.

30 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 752 nr. 2.

Volgens het kabinet verdient het overweging te bezien of in het vennootschapsrecht uitwerkingen op een lager niveau kunnen worden doorgevoerd. Het wettelijk kader zal daarbij steeds moeten worden bepaald door Boek 2 BW. Daarin worden alle voorschriften opgenomen die voor de structuur, de bevoegdheidsverdeling en de bescherming van derden noodzakelijk zijn. Het is, aldus de Nota, niet ondenkbaar dat het kader bepaalde keuzes laat.

De *Nota Modernisering van het ondernemingsrecht* attendeert erop dat AMvB's of beleidsregels sneller tot stand kunnen komen en sneller kunnen worden gewijzigd. Gedelegeerde wetgeving kan volgens de Nota een goed instrument zijn. Bij AMvB kan de wetgever normen uitwerken, vooral als er niet of nauwelijks sprake is van beleidsvrijheid. Naast AMvB's en beleidsregels noemt de Nota onder meer de mogelijkheid van norminvulling via aanbevelingen en modeluitwerkingen.

De commissie constateert dat het in paragraaf 8 van de *Nota Modernisering van het ondernemingsrecht* gaat om mogelijkheden om in het ondernemingsrecht een grotere rol te geven aan gedragscodes, richtlijnen, 'modellen' en protocollen. Daarbij kan het gaan om vervanging van (gedetailleerde) regelgeving door dergelijke instrumenten. Het kan ook gaan om nadere invulling van bestaande regelgeving. Een van de hoofdvragen bij een keuze voor een ander instrument dan dat van wetgeving, is aan welke randvoorwaarden moet zijn voldaan³¹.

De commissie heeft hierover haar gedachten laten gaan. Zij is tot de conclusie gekomen dat de vele (impliciete) vragen die besloten liggen in het verzoek aan de raad om zijn visie te geven op nieuwe regelgevende instrumenten in het ondernemingsrecht, niet binnen het bestek van dit advies kunnen worden beantwoord. De mogelijke vervanging c.q. nadere invulling van formele wetgeving op het gebied van het ondernemingsrecht door alternatieve (al dan niet nieuwe) regelgevende instrumenten, is een breed en in al zijn facetten zeer gedifferentieerd vraagstuk. Het gaat niet alleen om een zeer uitgebreid terrein, namelijk het gehele ondernemingsrecht, maar ook om een reeks van – uiteenlopende – deelonderwerpen. Te denken valt aan het gebruik van alternatieve regelgevende instrumenten ter vervanging van bestaande regelgeving, de rol van alternatieve instrumenten ter nadere invulling en uitwerking van meer algemene regels, de randvoorwaarden waaraan alternatieve regelgeving zou moeten voldoen, et cetera. Noch het karakter van de adviesaanvraag, noch de aard van dit advies over een bruikbare rechtsorde leent zich voor beantwoording van de vele vragen die daarbij rijzen.

De commissie gaat ervan uit dat wanneer het kabinet concrete voornemens zou hebben tot heroverweging of wijziging van (onderdelen van) het ondernemingsrecht, de raad daarover – bij voorkeur via een gerichte adviesaanvraag – zal worden geconsulteerd.

31 Hierbij valt onder meer te denken aan de handhaafbaarheid en de handhaving. Ook is een vraag of de overheid bij het tot stand brengen en naleven van codes etc. een rol moet spelen en zo ja, welke.

De commissie heeft daarbij niet alleen het oog op de (nieuwe) alternatieve regelgevende instrumenten waarop de adviesaanvraag duidt, maar ook op meer algemene inhoudelijke aspecten van het ondernemingsrecht die in de *Nota Modernisering van het ondernemingsrecht* aan de orde zijn³².

De commissie verwijst in dit verband ook naar het unanieme advies *Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling*³³ dat de raad in 2001 uitbracht en dat de basis vormde voor de huidige structuurregeling zoals die sinds 1 oktober 2004 van kracht is³⁴.

Problemen bedrijfsleven door samenloop van domeingerichte regelgeving

Het kabinet legt in de adviesaanvraag de vraag voor welke problemen 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 licht toe dat ondernemingen in de praktijk nogal eens te maken hebben met de samenloop van domeingerichte regelgeving die is gericht op dezelfde objecten. Dit kan inconsistenties in regelgeving en overlap tot 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. De raad zou kunnen signaleren voor welke objecten dit in het bijzonder geldt en welke regelingen zich voor harmonisatie zouden lenen.

Ook is een vraag 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.

De commissie onderschrijft de analyse van het kabinet in de adviesaanvraag dat ondernemingen in de praktijk nogal eens te maken hebben met de samenloop van domeingerichte regelgeving die is gericht op dezelfde objecten. Dit kan inderdaad inconsistenties in regelgeving en overlap tot 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 (objectgerichte herordening) kan de regeldruk worden verminderd.

De commissie stelt vast dat de samenloopproblematiek zich vooral voordoet in de bouw en bij het milieu. Zij verwijst voor een schets van de problematiek en een mogelijke oplos-

32 Enkele centrale organisaties van werkgevers en van werknemers hebben hun reactie op de *Nota Modernisering van het ondernemingsrecht* toegezonden aan de vaste Tweede-Kamercommissie voor Justitie. Zie onder meer de brief van 23 november 2004 van Vereniging VNO-NCW en de brief van 6 december 2004 van de FNV.

33 SER-advies (2001) *Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling*, publicatienr. 01/02, Den Haag.

34 Staatsblad 2004, 370.

sing daarvan naar een recente publicatie in het Nederlands Juristenblad onder de titel *De Kroonjuwelen van VROM; herijking, omgevingsvergunning en omgevingswetboek*³⁵.

De in die publicatie aangereikte oplossingsmogelijkheid komt erop neer dat alle regels op het gebied van milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, water en natuur worden gehergroepeerd in een ‘wetboek van omgevingsrecht’.

In bijlage 2 bij dit advies is vermeld dat het ministerie van VROM in mei 2005 een voorontwerp voor een wetsvoorstel ‘algemene bepalingen omgevingsrecht’ (omgevingsvergunning) heeft gepubliceerd en ter consultatie heeft voorgelegd aan belanghebbenden. Dit voorontwerp voor het wetsvoorstel omgevingsvergunning is de basis voor het integreren van een aantal bestaande vergunningstelsels met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Het doel is één geïntegreerde vergunning voor wonen, ruimte en milieu³⁶.

Voorontwerp wetsvoorstel omgevingsrecht

Uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp omgevingsrecht blijkt dat de voorgenomen activiteit van de aanvrager (burger of bedrijf) centraal staat. Voor zijn totale activiteit, het realiseren van een fysiek project zoals bouw, aanleg, oprichten, gebruik en sloop, heeft de aanvrager maar één vergunning nodig, die ook digitaal kan worden aangevraagd. De aanvraag wordt door één bevoegd gezag beoordeeld dat tevens zorgt voor de bestuursrechtelijke handhaving, doorloopt één procedure, mondt uit in één besluit en er is één procedure van rechtsbescherming.

De commissie onderschrijft de doelstelling van het voorontwerp wetsvoorstel omgevingsvergunning. Zij stelt vast dat dit voorstel en het vervolg dat daaraan zal worden gegeven, leiden tot minder administratieve lasten voor bedrijven en burgers, betere dienstverlening door de overheid aan bedrijven en burgers en kortere procedures³⁷. Hiermee wordt een belangrijk deel van de eerder gesignaleerde samenloopproblemen opgelost.

4.4 Afronding

In de Nota Bruikbare Rechtsorde stelt het kabinet de verhouding tussen overheid en samenleving te willen verbeteren door een andere verantwoordelijkheidsverdeling, beperking van regeldruk en het beter bruikbaar maken van bestaande regelgeving.

35 J.H.G. van den Broek (2005) *De Kroonjuwelen van VROM; herijking, omgevingsvergunning en omgevingswetboek*, *NJb* 2005, p. 578-584.

36 Te raadplegen op de website van het ministerie van VROM (www.vrom.nl).

37 *Bouwregelgeving 2002-2006* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 325, nr. 17, p. 10).

Vermindering van de publieke regeldruk blijkt een weerbarstige opgave. Hernieuwde aandacht hiervoor is op zijn plaats. De commissie waardeert het positief dat het kabinet in de Nota Bruikbare Rechtsorde aanzetten geeft om te komen tot een meer fundamentele benadering, waarbij nadrukkelijk wordt stilgestaan bij alternatieven voor publieke regelgeving. In de kern is hierbij de vraag aan de orde op welke wijze overheidsdoelstellingen het beste kunnen worden gerealiseerd.

In de adviesaanvraag aan de raad legt het kabinet de nadruk op de wenselijkheid om te komen tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en werkgevers en werknemers. De commissie wijst erop dat het meer algemene thema van de verantwoordelijkheidsverdeling deel zal uitmaken van het advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn dat op dit moment bij de raad in voorbereiding is.

Op het terrein van het arbeidsovereenkomstenrecht, de geschilbeslechting daarbij en het ondernemingsrecht, legt het kabinet algemene beschouwingen voor, met het verzoek aan te geven welke concrete knelpunten zich in de praktijk voordoen.

De voorgelegde algemene beschouwingen bieden de commissie onvoldoende houvast om in dit advies adequaat in te gaan op eventuele problemen op uiteenlopende beleidsterreinen. Zij meent dat dit het beste zou kunnen gebeuren aan de hand van een concrete probleemstelling, bij voorkeur bij adviesaanvraag(en) gericht op een bepaald beleidsterrein. De commissie gaat ervan uit dat de raad, wanneer het kabinet concrete knelpunten ziet, daarover gericht zal worden geconsulteerd.

De commissie merkt verder op dat de Nederlandse rechtsorde op sociaal-economisch gebied en op het gebied van economische ordening en mededinging voor een deel het product is van Europese integratie en daarmee van communautaire besluitvorming in EU-verband. Door de sterke verwevenheid van het nationale met het Europese behoort het streven naar een bruikbare rechtsorde de nationale en de Europese regelgeving in hun onderlinge samenhang te betreffen. Aandachtspunt daarbij dient te zijn een goede en tijdige implementatie van EU-regelgeving. Implementatieachterstand op het terrein van de internemarktregelgeving staat op gespannen voet met het streven naar een bruikbare rechtsorde.

Het toenmalige kabinet heeft uit de ervaringen met het MDW-project de lering getrokken dat het essentieel is om burgers en bedrijven te raadplegen om goed te kunnen aansluiten bij de maatschappelijke knelpunten met betrekking tot wet- en regelgeving. De commissie is van mening dat de lessen uit het MDW-project van pas kunnen komen bij het Programma Bruikbare Rechtsorde. Zo is het zinvol dat zowel bij de opzet als de uitwerking van projecten in het kader van het Programma Bruikbare Rechtsorde wordt voorzien in een adequate betrokkenheid vanuit het veld.

Den Haag, 7 september 2005

P.F. van der Heijden
voorzitter

A.L.H. de Groot
secretaris

A large, three-dimensional logo of the word 'STAL' is mounted on a wall. The letters are white with a slight shadow, giving them a 3D appearance. The background is a textured, light-colored wall. A horizontal white band is overlaid across the middle of the image, containing the text 'BIJLAGEN'.

BIJLAGEN



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	Bij beantwoording de
Contactpersoon	J.W.G. Kooistra	datum en ons kenmerk
Doorkiesnummer(s)	070 370 4878	vermelden. Wilt u slechts
E-mail	j.w.g.kooistra@minjus.nl	één zaak in uw brief
Datum	9 maart 2005	behandelen.
Ons kenmerk	5340544/05/6	
Bijlage(n)	1	
Onderwerp	SER-adviesaanvraag Bruikbare Rechtsorde	

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 infrastructures 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 en 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 Arboret, 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 achttal.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 gezien 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 gezien 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,

Overzicht ontwikkelingen bruikbare regelgeving

1 Inleiding

In deze bijlage geeft de SER-commissie Bruikbare Rechtsorde een beknopt overzicht van enkele ontwikkelingen die kunnen worden geduid als bijdragen aan een (beter) bruikbare regelgeving. De commissie doet dat tegen de achtergrond van de opmerking in de adviesaanvraag dat op diverse terreinen waarbij sociale partners betrokken zijn, al (vereenvoudigings)voorstellen zijn of worden ontwikkeld. Daarbij wordt gestreefd naar decentralisatie, meer maatwerk, flexibiliteit en meer verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers en hun organisaties.

Achtereenvolgens komen aan de orde bijdragen van de raad¹ (par. 2) en van de Stichting van de Arbeid (par. 3), alsmede ontwikkelingen in de wetgeving (par. 4) en andere ontwikkelingen (par. 5) die relevant zijn in het licht van het thema bruikbare rechtsorde.

2 SER

2.1 Adviezen

Arbeidsomstandigheden

In 1996 heeft het toenmalige kabinet de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers, in relatie tot die van de overheid, op het gebied van arbeidsomstandigheden aan de orde gesteld in de Nota *Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet*². Het kabinet constateert dat het arbeidsomstandighedenbeleid en de wijze van regelgeving en uitvoering van het beleid niet stroken met de veranderende opvattingen over de verantwoordelijkheid en de rol van de overheid in relatie tot die van – onder andere – werkgevers en werknemers. Daarom wil het kabinet komen tot een verdere versterking van de verantwoordelijkheid van werkgevers en van werknemers voor het arbo- en verzuimbeleid in ondernemingen. In samenhang daarmee wil het kabinet meer vrijheid voor werkgevers en werknemers om het arbeidsomstandighedenbeleid te concretiseren. De Nota spreekt in dit verband van ‘ruimte voor maatwerk’. De overheidsverantwoordelijkheid zou zich moeten beperken tot de zorg voor het systeem en tot het stellen van normen met betrekking tot ernstige risico’s en het handhaven daarvan.

In zijn advies *Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet*³ komt de raad tot de conclusie dat de in de Nota gepresenteerde voorstellen van het kabinet niet het daarmee primair beoogde

-
- 1 Hier wordt eraan herinnerd dat bij de raad in voorbereiding is een advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn (mlt) waarin de meer algemene vraag naar een wenselijke verantwoordelijkheidsverdeling aan de orde komt. In dat advies zal de raad ook de adviesaanvraag d.d. 29 april 2005 over employability en ontslag beantwoorden, die in aanvulling op de mlt-adviesaanvraag eveneens vragen voorlegt over verantwoordelijkheidsverdeling en -verschuiving.
 - 2 Bij brief van 15 april 1996 door de toenmalige staatssecretaris van SZW ter advisering voorgelegd aan de SER.
 - 3 SER-advies (1997) *Heroriëntatie arbobeleid en Arbowet*, publicatienr. 97/03, Den Haag.

doel, een effectiever en efficiënter arbeidsomstandighedenbeleid met (meer) ruimte voor maatwerk, zullen bewerkstelligen. Om daadwerkelijk en op zo kort mogelijke termijn een effectiever en meer op maat gesneden arbeidsomstandighedenbeleid te kunnen realiseren, acht de raad het verstandig te zoeken naar een weg die in grote mate steunt op de sterke elementen uit het bestaande stelsel en zo veel mogelijk de zwakke kanten daarvan vermijdt. Zowel werkgevers, als werknemers als de overheid dienen daarbij een nadrukkelijke verantwoordelijkheid te (blijven) houden. Uitgangspunt daarbij is dat ingespeeld wordt op de behoefte aan meer mogelijkheden voor maatwerk.

In het advies *Arbodienstverlening*⁴ (2004) stelt de raad vast dat het stelsel van arbodienstverlening met de verplichte inschakeling van een gecertificeerde arbodienst in toenemende mate discussie oproept.

Door opeenvolgende wijzigingen in de sociale zekerheid op het gebied van ziekte en arbeidsongeschiktheid, is de financiële verantwoordelijkheid voor ziekte en arbeidsongeschiktheid meer en meer bij de werkgever gelegd. Mede daardoor stuit de verplichte inschakeling van arbodiensten vooral onder werkgevers in toenemende mate op weerstand. Daarnaast is er behoefte aan maatwerk, bijvoorbeeld in de vorm van gespecialiseerde dienstverlening.

Tegen deze achtergrond wijst de raad de in de adviesaanvraag gepresenteerde voorstellen van het kabinet⁵ af. Niet alleen zouden daarmee onvoldoende mogelijkheden voor maatwerk worden gecreëerd, ook zouden de kabinetsvoorstellen in onvoldoende mate de dialoog tussen werkgever en werknemers stimuleren over het te voeren arbeidsomstandighedenbeleid. Het voorstel van de raad gaat ervan uit dat werkgevers en werknemers in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop zij hun arbodienstverlening organiseren. Daarbij past een stelsel dat meer ruimte (keuzevrijheid) voor ondernemingen en de daarin werkzame werknemers biedt bij de inschakeling van arbodienstverlening.

In het medio 2005 uitgebrachte advies *Evaluatie Arbowet 1998*⁶ constateert de raad dat het kabinet (in de adviesaanvraag) heeft ingezet op een verdere toename van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers en op een aanzienlijke terugtrekking van de overheid. De raad tekent daarbij aan dat niet volledig duidelijk is tot waar de verantwoordelijkheid van de overheid als wetgever en wetshandhaver zich in de voorstellen van het kabinet zal uitstrekken.

Zoals ook in eerdere advisering, signaleert en onderschrijft de raad in het advies de toegenomen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers op ondernemingsniveau en van de sociale partners op sectoraal en centraal niveau, onder meer ook op het terrein van de arbeidsomstandigheden. Deze verantwoordelijkheid vormt het uitgangspunt voor goed arbobeleid. Dat neemt niet weg dat de raad van oordeel is dat ook de overheid op dit

4 SER-advies (2004) *Arbodienstverlening*, publicatienr. 04/03, Den Haag.

5 Het belangrijkste voorstel van het kabinet betrof de opsplitsing van de integrale dienstverlening binnen een arbodienst door de introductie van (twee) deelcertificaten voor preventie en verzuimbegeleiding. Hiermee zou het volgens het kabinet ook makkelijker mogelijk worden dat nieuwe aanbieders de arbomarkt betreden.

6 SER-advies (2005) *Evaluatie Arbowet 1998*, publicatienr. 05/09, Den Haag.

gebied een nadrukkelijke (en duidelijke) rol dient te blijven houden. De verantwoordelijkheid van de overheid is ook wettelijk verankerd. Het recht op de bescherming van de lichamelijke integriteit, de gezondheid, is neergelegd in de Grondwet. Daarnaast is de overheid op grond van de Europese kaderrichtlijn verantwoordelijk voor de veiligheid en gezondheid van werknemers: op de overheid rust de verplichting te zorgen voor een stelsel dat erin voorziet dat die gezondheid en veiligheid adequaat worden beschermd. In de visie van de raad behoort het daarmee tot de verantwoordelijkheid van de overheid om het beschermingsniveau op het arbeidsomstandigheden terrein vast te stellen. De overheid dient dat onder meer te doen door met dat beschermingsniveau samenhangende heldere concrete doelvoorschriften te formuleren. Daarbij hoort volgens de raad ook een bij dat niveau passende adequate handhaving van overheidswege.

De raad onderstreept in het advies verder het belang van maatwerk. Hij acht het daarbij, in het verlengde van eerdere advisering, essentieel dat de grondslag voor maatwerk op branche- of bedrijfsniveau is gelegen in afspraken tussen werkgever(s) en werknemers. De raad is met het kabinet van oordeel dat de bestaande maatwerkbepaling van artikel 17 Arboret niet van de grond is gekomen. Enerzijds is dit naar zijn oordeel toe te schrijven aan het feit dat niet is voorzien in een gedifferentieerd stelsel van concrete regelgeving zoals de raad dat in zijn advies *Heroriëntatie arboleiding en Arboret* heeft bepleit. Anderzijds is artikel 17 een 'loze' bepaling gebleven omdat niet nader is geconcretiseerd op welke onderwerpen deze betrekking zou kunnen hebben. In dit verband is tevens geconstateerd dat de Europese regelgeving weinig ruimte laat voor maatwerk.

De raad stelt in het advies een andere opzet van de arboretgeving voor, waarbij een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen het publieke en het private domein. Het publieke domein bevat heldere en concrete doelvoorschriften waaraan duidelijke wetenschappelijk onderbouwde gezondheids- of veiligheidskundige (grens)waarden zijn gekoppeld. De voorgestelde arbostructuur impliceert een herordening van regelgeving in het publieke domein. Dat komt enerzijds doordat in de arboretgeving voorzover nodig ook doelvoorschriften of procesnormen worden opgenomen die nu in de beleidsregels staan. Anderzijds gebeurt dat door middelvoorschriften, toelichtingen of onnodige details die nu in het publieke domein zijn opgenomen, over te brengen naar het private domein. Middelvoorschriften verliezen daarbij de formele status van voorschrift. Niet-handhaafbare doelvoorschriften die zijn opgenomen in het publieke domein, zullen zoveel mogelijk geherformuleerd moeten worden tot handhaafbare doelvoorschriften. Verder zullen onduidelijke doelvoorschriften moeten worden geherformuleerd tot duidelijke, goed toegankelijke bepalingen.

De overheid (het publieke domein) is verantwoordelijk voor het zo concreet mogelijk aangeven welk beschermingsniveau voor werknemers dient te worden bereikt. De vraag hoe dat beschermingsniveau wordt bereikt, moet worden overgelaten aan werkgevers en werknemers (het private domein).

Ook het advies *Een nieuw Grenswaardenstelsel*⁷ dat de SER-Commissie Arbeidsomstandigheden medio 2005 namens de raad uitbracht, gaat uit van een duidelijk(er) onderscheid tussen taken en verantwoordelijkheden van de overheid ten opzichte van die van werkgevers en werknemers. De SER-commissie spreekt in het advies uit dat er een duaal stelsel dient te komen, waarbij de overheid de gezondheidskundige grenswaarden vaststelt en bedrijven en producenten op basis daarvan hun eigen grenswaarden kunnen opstellen. Als er voor een bepaalde stof geen publieke grenswaarde is, moeten bedrijven hun eigen bedrijfsgrenswaarden vaststellen, waarbij ze uitgaan van de landelijke advieswaarde of een eigen afweging maken.

Sociale zekerheid / gezondheidszorg

In het advies *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*⁸ (2000) gaat de raad onder meer in op het sturingsmodel voor de gezondheidszorg in relatie tot de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Hij pleit in dit advies voor een overgang van aanbodregulering naar vraagsturing, hetgeen een andere verdeling van verantwoordelijkheden impliceert.

In de advisering over het nieuwe arbeidsongeschiktheidsstelsel, in het bijzonder het advies *Werken aan arbeidsgeschiktheid*⁹ (2002), bouwt de raad voort op de gedachten die zijn ontvouwd in het rapport van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (commissie-Donner II). De raad spreekt zich in zijn advies uit over de bij ziekte en arbeidsongeschiktheid gewenste verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, werkgevers en werknemers op sectoraal niveau en de verantwoordelijkheden van individuele werkgevers en werknemers. Terugtrekking van de overheid is onder meer aan de orde in de eerste twee jaar van ziekte of arbeidsongeschiktheid. De raad geeft als zijn zienswijze te kennen dat in een beleid gericht op een effectieve preventie en begeleiding van ziekteverzuim de verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer centraal staat. Dit beleid zou in de eerste plaats moeten worden gerealiseerd op het niveau van de arbeidsorganisatie. Volgens de raad sluit dit echter niet uit dat ook de overheid in deze een nadrukkelijke verantwoordelijkheid draagt. In dit kader verwijst de raad naar de hiervoor beschreven passage uit het advies over de heroriëntatie arbobeleid en Arbowet.

In het advies *Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet*¹⁰ formuleert de raad een integraal pakket van voorstellen voor een hervorming van de WW. In samenhang hiermee doet hij ook voorstellen gericht op preventie van dreigende werkloosheid en op reïntegratie van werkloze uitkeringsgerechtigden. De mogelijkheid van actoren om invloed uit te oefenen op de preventie van werkloosheid dan wel om het beroep op een werkloosheidsuitkering te beperken, speelt daarbij een belangrijke rol. Tegen die achtergrond bepleit de raad onder meer een verandering in de financiële verantwoordelijkheid voor de WW. Uit-

7 Advies SER-Commissie Arbeidsomstandigheden (2005) *Een nieuw Grenswaardenstelsel*, publicatienr. 05/08, Den Haag.

8 SER-advies (2000) *Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen*, publicatienr. 00/12, Den Haag.

9 SER-advies (2002) *Werken aan arbeidsgeschiktheid*, publicatienr. 02/05, Den Haag.

10 SER-advies (2005) *Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet*, publicatienr. 05/05, Den Haag.

gaande van de bekostiging van de WW-uitkeringen tijdens de eerste zes maanden uit sectorale premies, bepleit de raad dat werkgever en werknemer elk de helft van de sectorale premie gaan betalen. Hij voert daartoe aan dat het voortbestaan van werkloosheid met name in die periode vooral is te beïnvloeden door werkgevers en werknemers in de sector. Daarnaast bepleit de raad dat sectoren de beleidsvrijheid krijgen om verdergaande premiedifferentiatie door te voeren. In aanmerking nemend dat het voortbestaan van werkloosheid na de eerste zes maanden in veel mindere mate te beïnvloeden is door de actoren in de sector, ligt het volgens de raad in de rede dat de lasten van de WW-uitkeringen dan worden betaald uit landelijke premies en algemene middelen.

In het advies *Invoering premiegroepen wachtgeldfondsen naar duur arbeidscontract* van medio 2005¹¹ bepleit de SER-Commissie Sociale Zekerheid de desbetreffende sectoren een rol te geven inzake de bepaling van de premiehoogte. Aldus kan met toegesneden regelingen worden gewerkt aan terugdringing van cyclische werkloosheid.

Arbeidstijden

Uit het advies *Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet*¹² (2005) spreekt eveneens een benadering waarbij sprake is van een verschuiving van verantwoordelijkheden van de overheid naar lagere niveaus. De wettelijke regeling van arbeidstijden moet volgens de raad ruimte en stimulansen bieden voor werkgevers en werknemers om op collectief en individueel niveau concrete afspraken te maken. Daarbij zou op een evenwichtige wijze rekening moeten worden gehouden met de belangen die de wet beoogt te beschermen en met de behoefte aan flexibiliteit en maatwerk van ondernemingen.

De raad bepleit in het advies een systematiek van normstelling waarbij het mogelijk is in collectief overleg af te kijken van daarvoor in aanmerking komende wettelijke normen. Deze systematiek stimuleert het overleg tussen werkgevers en werknemers over arbeidstijden en legt meer verantwoordelijkheid voor de normstelling bij het decentrale niveau. Met de voorgestelde systematiek kan een substantiële vereenvoudiging en reductie van regelgeving worden gerealiseerd.

Pensioenstelsel

Over de verantwoordelijkheidsverdeling op het terrein van de aanvullende pensioenen spreekt de raad zich uit in het advies *Nieuwe Pensioenwet*¹³ (2001). Volgens de raad ligt de primaire verantwoordelijkheid op dit terrein bij de sociale partners en is de rol van de overheid hierbij in beginsel beperkt (o.a. het formuleren van algemene waarborgen; de fiscale begeleiding). Een verkleining van de zogeheten witte vlek (werknemers die geen aanvullend pensioen opbouwen) zou volgens de raad moeten worden nagestreefd langs de weg van het arbeidsvoorwaardenoverleg en niet via wetgeving.

11 Advies SER-Commissie Sociale Zekerheid (2005) *Invoering premiegroepen wachtgeldfondsen naar duur arbeidscontract*, publicatienr. 05/10, Den Haag.

12 SER-advies (2005) *Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet*, publicatienr. 05/03, Den Haag.

13 SER-advies (2001) *Nieuwe pensioenwet*, publicatienr. 01/06, Den Haag.

Medezeggenschap en ondernemingsrecht

In 2000 heeft het toenmalige kabinet de raad gevraagd advies uit te brengen over het functioneren en de toekomst van de structuurregeling en dit advies te plaatsen in het kader van de door de SER relevant geachte ontwikkelingen op het gebied van corporate governance. In zijn advies *Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling*¹⁴ beveelt de raad aan het coöptatiestelsel voor de benoeming van commissarissen van structuurvennootschappen te vervangen door een nieuw (wettelijk) benoemingsstelsel. In dat wettelijke stelsel benoemt de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) de commissarissen op voordracht van de raad van commissarissen (RvC). De ondernemingsraad (OR) heeft een bijzonder voordrachtsrecht voor ten hoogste een derde van het aantal commissarisplaatsen. De AvA en de OR kunnen ieder aan de RvC personen voor benoeming tot commissaris aanbevelen.

De raad bepleit dat de wet de mogelijkheid biedt om van het door hem aanbevolen wettelijke benoemingsstelsel af te wijken op basis van overeenstemming tussen RvC, AvA en OR. Een dergelijke van de wet afwijkende regeling (die berust op overeenstemming als boven beschreven) kan betrekking hebben op alle onderdelen van de wettelijke benoemingsregeling die de raad voorstelt. De mogelijkheid om af te wijken van het wettelijke benoemingsstelsel biedt de organen die zijn betrokken bij de benoeming van commissarissen de gelegenheid een regeling te treffen die is toegesneden op de specifieke omstandigheden van hun onderneming.

Ook in het advies *Aanpassing Wet op de ondernemingsraden*¹⁵ (2003) komt het thema aan de orde van maatwerk op het niveau van de onderneming, gekoppeld aan een zekere terugtreding van de wetgever. De raad geeft aan dat het in het belang is van zowel de OR als de ondernemer dat zij aan de medezeggenschap gezamenlijk de invulling kunnen geven die past bij hun eigen situatie. De Wet op de ondernemingsraden moet daarvoor voldoende flexibiliteit bieden. De raad oordeelt vervolgens verdeeld over de vraag of dit zou moeten leiden tot een kaderwet, waarbij in mindere mate sprake zou zijn van dwingendrechtelijke regelgeving.

In dit verband kan ook worden gewezen op het SER-advies *De rol van de werknemers in de Europese vennootschap* (2003)¹⁶. Uitgangspunt van de desbetreffende EU-Richtlijn is dat de oprichters van een Europese vennootschap (SE) en een 'bijzondere onderhandelingsgroep' dienen te onderhandelen over een regeling voor de rol van de werknemers in de SE en daarbij grote vrijheid hebben. Bereiken zij geen overeenstemming, dan kunnen de oprichters de oprichting van de SE alleen effectueren met toepassing van door de Richtlijn voorgeschreven 'vangnetbepalingen' (referentievoorschriften). Deze Richtlijn kent eenzelfde benadering als de Richtlijn Europese ondernemingsraden (EOR).

14 SER-advies (2001) *Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling*, publicatienr. 01/02, Den Haag.

15 SER-advies (2003) *Aanpassing Wet op de ondernemingsraden*, publicatienr. 03/12, Den Haag.

16 SER-advies (2003) *De rol van de werknemers in de Europese vennootschap*, publicatienr. 03/08, Den Haag.

Publieke dienstverlening / hoger onderwijsstelsel

De wenselijkheid van een verschuiving van verantwoordelijkheden naar een lager niveau komt verder bijvoorbeeld aan de orde in de adviezen *Ondernemerschap voor de publieke zaak*¹⁷ (2005) en *Kennis maken, kennis delen*¹⁸ (2003). In laatstgenoemd advies roept de SER het kabinet op om meer te investeren in zijn systeemverantwoordelijkheid. Daarvoor is nodig dat de overheid de publieke belangen, die voor de verschillende sectoren relevant zijn, helder definieert. Het voordeel van het vooraf helder formuleren van doelstellingen en randvoorwaarden is dat de uitvoering vervolgens met een gerust hart aan publieke en private instellingen en hun professionals kan worden overgelaten. Ook in het als eerste genoemde advies gaat het om een verschuiving van verantwoordelijkheden naar de desbetreffende instellingen.

Mededinging

In zijn advies *Evaluatie en aanpassing Mededingingswet*¹⁹ (2003) beveelt de raad aan dat er meer ruimte in het mededingingsbeleid moet komen voor productieve en maatschappelijk relevante vormen van samenwerking. Daarbij moet het mogelijk zijn de positieve maatschappelijke gevolgen te wegen tegen de negatieve gevolgen van concurrentievervalsing. Daartoe adviseert de raad onder meer de zogeheten bagatelvrijstelling van de Mededingingswet (Mw) te verruimen zodat meer bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf van deze vrijstelling gebruik kunnen maken. Ook moet de vrijstellingsystematiek worden aangepast aan het Europese mededingingsbeleid. Vanwege de nauwe samenhang tussen het Europese mededingingsrecht en de Mw adviseert de raad de recente modernisering van het Europese mededingingsbeleid, die een decentralisatie van het mededingingsbeleid behelzen, zo goed mogelijk over te nemen in het Nederlandse beleid. Volgens de raad houdt dat onder meer in dat de mogelijkheid voor ontheffing van het kartelverbod wordt omgevormd tot een wettelijke uitzondering en de civiele rechter een grotere rol krijgt bij de handhaving van Europese en het Nederlandse mededingingsbeleid. Verder vindt de raad dat het zogenoemde ontheffingenmonopolie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) moet vervallen en dat de NMA extra opsporingsbevoegdheden moet krijgen.

Financiële dienstverlening

In zijn advies *Bemiddeling in financiële dienstverlening*²⁰ geeft de raad aan dat het voordeel van een kaderwet voor de economische ordening onder meer is dat daarmee zo goed mogelijk wordt aangesloten bij de mogelijkheden voor zelfregulering in dit deel van de financiële markt. De normen waarop het toezicht wordt gebaseerd, kunnen zo in overleg met het veld worden uitgewerkt waardoor de regelgeving als het ware kan meedemen met nieuwe ontwikkelingen in een markt die bekend staat om zijn dynamiek. Er kan

17 SER-advies (2005) *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, publicatienr. 05/04, Den Haag.

18 SER-advies (2003) *Kennis maken, kennis delen*, publicatienr. 03/04, Den Haag.

19 SER-advies (2003) *Evaluatie en aanpassing Mededingingswet*, publicatienr. 03/06, Den Haag.

20 SER-advies (2002) *Bemiddeling in financiële dienstverlening*, publicatienr. 02/13, Den Haag.

langs deze weg een goede balans worden gevonden tussen enerzijds effectief markttoezicht waarbij de belangen van consumenten worden gewaarborgd en anderzijds het economische belang van goede marktwerking in de financiële sector waarbij de overheid zich zo min mogelijk bemoeit met de ondernemingspraktijk.

Ruimtelijke ordening

In het advies van de SER-Commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid (RIB) over het voorontwerp van wet ruimtelijke ordening²¹ (2001) onderschrijft de raad de noodzaak van een fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Hij betoont zich onder meer voorstander van: het scherper onderscheiden van verantwoordelijkheden; het versterken van ruimtelijk samenhangende besluitvorming, een effectievere en efficiëntere doorwerking van ruimtelijk beleid; een goede handhaving met toereikende bevoegdheden daartoe; vereenvoudiging van procedures en betere rechtsbescherming; een betere afstemming van ruimtelijk beleid en grondbeleid; een betere afstemming met ruimtelijk relevante regelgeving.

In zijn advies *Nota Ruimte*²² (2004) brengt de raad de aanbevelingen van het advies uit 2001 voor de herziening van de WRO opnieuw onder de aandacht, vooral met het oog op het faciliteren van de integrale, gebiedsgerichte ontwikkelingsplanologie en de daarbij behorende interactieve beleidsontwikkeling.

Lopende advisering

Op het moment waarop het onderhavige advies wordt uitgebracht, is een aantal andere adviezen bij de raad in voorbereiding. Tegen de achtergrond van het thema bruikbare rechtsorde (beter bruikbare regelgeving) en de vraag naar een wenselijke verantwoordelijkheidsverdeling en -verschuiving, attendeert de raad in het bijzonder op het in voorbereiding zijnde advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn. Een centraal thema in de adviesaanvraag is 'Verantwoordelijkheden dragen en delen'²³. Daarbij worden genoemd: een toekomstgerichte vormgeving van een meer flexibele arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en institutionele kaders.

Europese dimensie

In het rapport *Met Europa meer groei*²⁴ staat de SER-Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (CSED) stil bij het belang van een betere kwaliteit en implementatie van Europese regelgeving (zie kader).

21 Brief van de Commissie Ruimtelijke Ordening, Inrichting en Bereikbaarheid van 6 november 2001 aan de minister van VROM.

22 SER-advies (2004) *Nota Ruimte*, publicatienr. 04/08, Den Haag.

23 Adviesaanvraag van 15 februari 2005 over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn. Het betreft een adviesaanvraag van de ministers van EZ en van SZW. Aan de raad is gevraagd eind 2005 advies uit te brengen.

24 Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2004) *Met Europa meer groei*, Den Haag, pp. 61 e.v.

CSED-rapport *Met Europa meer groei*

De CSED constateert dat Europese regelgeving vaak wordt beschouwd als overbodig dan wel (te) ingewikkeld en (te) gedetailleerd. De CSED tekent hierbij aan dat voorzover Europese regelgeving te veel details regelt, dat vaak is te wijten aan de lidstaten die allerlei waarborgen willen vastleggen voor hun nationale belangen en bekommernissen.

Lidstaten kunnen Europese regelgeving in bepaalde gevallen ook overbodig maken, bijvoorbeeld door aan hun vertrouwen in elkaars technische voorschriften uitdrukking te geven door een ruimere toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van die voorschriften. Voorzover harmonisatie van die nationale voorschriften nodig wordt geacht, dient – volgens de CSED – de zogeheten nieuwe aanpak te worden gevolgd. Daarbij beperkt de harmonisatie zich tot het vastleggen van de essentiële eisen waaraan producten moeten voldoen, met een verwijzing naar de desbetreffende Europese normen.

In dat verband wijst de CSED met instemming op het akkoord over ‘beter wetgeven’ dat het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in 2003 hebben gesloten. In dat verband zijn afspraken gemaakt die onder meer moeten leiden tot een betere coördinatie van het wetgevingsproces, meer transparantie en een betere toegankelijkheid voor burgers, een goed gebruik van coregulering en zelfregulering als alternatieven voor regelgeving, een betere kwaliteit van nieuwe regelgeving, een betere omzetting en toepassing van het Gemeenschapsrecht en vereenvoudiging van bestaande EU-wetgeving.

De CSED vraagt in haar rapport ook aandacht voor een betere implementatie van Europese regelgeving door de lidstaten. Lidstaten kunnen Europese regelgeving namelijk ook complexer maken door bij de implementatie van richtlijnen ook andere zaken te willen regelen.

In het advies *Dienstenrichtlijn*²⁵ (2005) gaat de raad in op het voorstel voor een Europese richtlijn over diensten op de interne markt (Dienstenrichtlijn). De zogenoemde Dienstenrichtlijn heeft tot doel een algemeen rechtskader vast te stellen voor het uitoefenen van de vrijheid van vestiging van dienstverleners en voor het vrij verkeer van diensten. Om de belemmeringen voor de vrijheid van vestiging op te heffen, voorziet de richtlijn in een op vereenvoudiging en stroomlijning gerichte screening van de vergunningstelsels in de lidstaten. In zijn advies heeft de SER vastgesteld dat voor een vrij verkeer van diensten het oorspronglandbeginsel een belangrijk uitgangspunt is, maar dat voor de bescherming van consumenten en werknemers ook gemeenschappelijke regels nodig zijn. Bovendien

25 SER-advies (2005) *Dienstenrichtlijn*, publicatienr. 05/07, Den Haag.

moeten de lidstaten ten behoeve van een goede handhaving van de regels investeren in een effectieve onderlinge samenwerking.

In het advies *Europese samenwerking bij handhaving consumentenwetgeving*²⁶ van de SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden wordt de meerwaarde onderschreven van samenwerkende nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving op het gebied van consumentenbescherming. Volgens het voorstel van de Europese Commissie voor een Verordening op dit terrein, zou een netwerk van publieke handhavingsinstanties (de bevoegde autoriteiten) in de Europese Unie worden gecreëerd. Deze hebben onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden. Zij zijn verplicht elkaar wederzijds bijstand te verlenen bij de bestrijding van grensoverschrijdende collectieve inbreuken. De lidstaten behoeven hun regelingen voor inbreuken in eigen land niet te wijzigen²⁷.

2.2 Zelfregulering

Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg

Op het gebied van consumentenaangelegenheden is vermeldenswaard de *Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg* (CZ) van de SER. De CZ heeft tot taak het overleg te bevorderen tussen ondernemers- en consumentenorganisaties om te komen tot evenwichtige Algemene Voorwaarden. Dit zijn de door ondernemers gehanteerde ‘kleine lettertjes’ bij koop- en andere overeenkomsten met consumenten.

In een groot aantal branches zijn zulke afspraken gemaakt en er komen steeds nieuwe branches bij. Regelmatig worden deze Algemene Voorwaarden geactualiseerd. Sluitstuk van succesvol overleg is het instellen van een tweezijdig samengestelde Geschillencommissie onder de vlag van de Stichting Geschillencommissies voor consumentenzaken.

SER-Besluit Fusiegedragsregels 2000

In 1970 introduceerde de raad het *SER-Besluit Fusiegedragsregels*, kortweg de Fusiecode. De Fusiecode bevatte regels ter bescherming van de belangen van aandeelhouders en regels ter bescherming van de belangen van werknemers. De raad hield ‘ambtshalve’ toezicht op de naleving ervan. De Fusiecode is in 2000 vervangen door het *SER-Besluit Fusiegedragsregels 2000* ter bescherming van de belangen van werknemers²⁸. Bij die gelegenheid zijn de regels ter bescherming van de belangen van aandeelhouders overgebracht naar de Wet toezicht effectenverkeer en is het toezicht op openbare biedingen overgebracht naar de

26 Advies SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden (2004) *Europese samenwerking bij handhaving consumentenwetgeving*, publicatienr. 04/07, Den Haag.

27 Op 10 juni 2005 heeft het kabinet de SER-Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA) gevraagd te adviseren over een voorstel voor een Europese procedure voor geringe vorderingen (tot 2000 euro). Dit voorstel is bedoeld als alternatief naast de bestaande, ongewijzigd blijvende nationaal-rechtelijke procedures.

28 Aan de wijziging ging vooraf het advies *Herziening van de Fusiecode* (96/03) dat de raad in 1996 uitbracht. De raad bepleit daarin onder meer de Fusiegedragsregels van een wettelijke grondslag te voorzien. Aan dat pleidooi is geen gehoor gegeven.

Stichting Toezicht Effectenverkeer, thans de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Overgebleven zijn de regels ter bescherming van de belangen van werknemers. Het ‘ambtshalve’ toezicht door de SER is vervangen door een geschillenregeling.

De fusiegedragsregels zijn een met instemming van de overheid totstandgekomen vorm van zelfregulering. De in de SER vertegenwoordigde organisaties van werkgevers en van werknemers hebben zich vrijwillig tot naleving van de Fusiegedragsregels verplicht. Geschillen over de naleving worden via een klachtprocedure beslecht door de Geschillencommissie Fusiegedragsregels, die in meerderheid bestaat uit onafhankelijke buitenstaanders, aangevuld met twee leden die door de raad worden benoemd op voordracht van ondernemers- respectievelijk werknemersorganisaties. De Fusiegedragsregels zijn zo geformuleerd dat ook entiteiten die niet in de SER zijn vertegenwoordigd, zoals non-profitorganisaties, de code desgewenst kunnen naleven.

3 Stichting van de Arbeid

3.1 Nota's, adviezen, aanbevelingen, verklaringen

Een belangrijke stap in het proces van een andere verantwoordelijkheidsverdeling op het loonpolitieke gebied is in 1982 gezet met het *Akkoord van Wassenaar*. Dit akkoord komt mede tot stand onder invloed van de ongunstige economische situatie en de hoge werkloosheid van dat moment.

Een volgende belangrijke stap is het Stichtingsakkoord *Een Nieuwe Koers*²⁹ (1993) met betrekking tot het CAO-overleg voor 1994 en volgende jaren. Ook hier wordt de achtergrond gevormd door de zorgelijke economische situatie en de hoge werkloosheid. Gesignaleerd wordt dat binnen arbeidsrelaties behoefte is aan maatwerk en diversiteit. Dit akkoord legt de basis voor een ontwikkeling gedurende de rest van de jaren negentig naar meer flexibiliteit in arbeidsrelaties en op de arbeidsmarkt. Deze trend naar een grotere mate van flexibiliteit is ingegeven door de behoefte een nieuw evenwicht te vinden tussen enerzijds de eisen die aan ondernemingen worden gesteld gezien het proces van economische globalisering en anderzijds de rechtsbescherming van werknemers. Het akkoord leidt ertoe dat op het centrale niveau vooral globale afspraken over arbeidsvoorwaarden worden gemaakt die in belangrijke mate op ondernemingsniveau worden uitgewerkt. Het akkoord wordt gezien als een fundamentele stap op weg naar voortgaande decentralisatie.

In 1996 brengt de Stichting haar advies *Flexibiliteit en Zekerheid*³⁰ uit. Het advies is een antwoord op een adviesaanvraag van de toenmalige minister van SZW waarin deze de

29 Stichting van de Arbeid (1993) *Een Nieuwe Koers, agenda voor het CAO-overleg 1994 in het perspectief van de middellange termijn*, publicatiernr. 9/93, Den Haag.

30 Stichting van de Arbeid (1996) *Flexibiliteit en Zekerheid*, publicatiernr. 2/96, Den Haag.

Stichting vraagt advies uit te brengen over voorstellen tot vergroting van de flexibiliteit in het arbeidsbestel met handhaving van een adequaat niveau van bescherming van werknemers. In het advies worden voorstellen gedaan voor een nieuwe regeling van de proeftijd, het aangaan en verbreken van arbeidscontracten voor bepaalde en voor onbepaalde tijd, de regeling van flexibele arbeidsverhoudingen zoals oproepcontracten en de toekomstige regeling van uitzendarbeid. Vrijwel al deze voorstellen zijn in de daarop volgende jaren omgezet in nieuwe wetgeving.

Op het gebied van de individualisering van arbeidsvoorwaarden brengt de Stichting in 1999 haar aanbeveling *Naar arbeidsvoorwaarden op maat*³¹ uit. Daarin wordt aan CAO-partijen aanbevolen na te gaan in hoeverre een verruiming van de keuzemogelijkheden in het samenstel van arbeidsvoorwaarden op het niveau van de onderneming tegemoet kan komen aan behoeften van werknemers en ondernemingen.

In 2001 verschijnt de aanbeveling *Er is meer nodig*³², waarin de Stichting de noodzaak aan geeft van het formuleren van een vernieuwde visie op het toekomstige arbeidsbestel en de toekomstige arbeidsverhoudingen. Het gaat hierbij onder meer om de impact van de 'nieuwe economie', structurele veranderingen op de arbeidsmarkt, het tijd- en beloningsbeleid, de inbedding in nationale ontwikkelingen, het doortrekken van het decentralisatieproces en het maatschappelijk ondernemen.

In juni 2003 publiceert de Stichting van de Arbeid haar Verklaring inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen³³. De Verklaring bevat onder meer overwegingen en suggesties hoe op ondernemingsniveau omgegaan dient te worden met vermoedens van misstanden. Ook reikt de Verklaring bouwstenen aan voor een zorgvuldige procedure voor het omgaan met vermoedens van misstanden en een 'voorbeeldprocedure' (gedragscode)³⁴. De (potentiële) klokkenluider die volgens een procedure die op deze bouwstenen is gebaseerd, vermoedens van misstanden aan de orde stelt, gedraagt zich als een goed werknemer en verdient bescherming. De Stichting wil met deze Verklaring een bijdrage leveren aan de totstandkoming van regelingen op ondernemings- en/of bedrijfstakniveau die het melden van vermoedens van misstanden in goede banen kunnen leiden³⁵.

31 Stichting van de Arbeid (1999) *Naar arbeidsvoorwaarden op maat: Vergroting van de keuzemogelijkheden voor werknemers betreffende het samenstel van arbeidsvoorwaarden*, publicatienr. 1/99, Den Haag.

32 Stichting van de Arbeid (2001) *Er is meer nodig: Aanbevelingen voor het arbeidsvoorwaardenoverleg 2001*, publicatienr. 1/01, Den Haag.

33 Stichting van de Arbeid (2003) *Verklaring inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen*, publicatienr. 06/03, Den Haag.

34 In het advies *Klokkenluiders* (2004; publicatienr. 04/14) onderschrijft de SER-Commissie Arbeid, Onderneming en Medezeggenschap namens de raad het belang van de door de Stichting ontworpen gedragscode. Zij vindt het belangrijk dat partijen op het decentrale niveau doorgaan met het ontwikkelen van klokkenluiderscodes op basis van de voorbeeldregeling van de Stichting. De commissie heeft ervoor gekozen de advisering te beperken tot uitsluitend de onderwerpen waarover het kabinet advies heeft gevraagd en zich niet over andere onderwerpen in relatie tot klokkenluiders uit te spreken.

35 De Stichting acht het gewenst dat in 2006 een evaluatie van de klokkenluiderscode plaatsvindt.

De *Verklaring van de Stichting van de Arbeid van 5 november 2004*³⁶ benadrukt dat een integrale benadering van preventiebeleid, arbeidsomstandighedenbeleid, verzuimbegeleiding, reïntegratiebeleid en inkomensbeleid dient te worden bevorderd. In aansluiting daarop stellen de centrale organisaties van werkgevers en van werknemers dat het de verantwoordelijkheid is van de werkgever om in overleg met werknemers een goed sociaal beleid te voeren, waaronder een arbeidsomstandighedenbeleid. Dit om tijdig de kenmerken van mogelijk toekomstig (ziekte)verzuim te onderkennen en daarop preventiemaatregelen te nemen. Uiteraard ligt hier, aldus de verklaring, ook een eigen verantwoordelijkheid voor de werknemers.

Ook de *Aanbeveling van de Stichting van de Arbeid ter bevordering van preventie van werkloosheid en reïntegratie van werkloze werknemers*³⁷ (van 15 april 2005) benadrukt (opnieuw) de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers op het decentrale niveau met betrekking tot een integrale benadering van preventiebeleid, reïntegratiebeleid en inkomensbeleid, in dit geval toegespitst op werkloze werknemers.

In haar *Nota Op weg naar een meer productieve economie* (van 12 januari 2005) stelt de Stichting dat een beleid dat gericht is op productiviteitsverhoging vele aspecten kent³⁸. Het vraagt om permanente aanpassingen van arbeidsorganisatie en productieproces, om investeringen in onderwijs en scholing, om investeringen in onderzoek en ontwikkeling (R & D), om een goede samenwerking tussen kennisinstituten en bedrijfsleven met het oog op de (commerciële) toepassing van nieuwe kennis, om goede en snelle infrastructuurverbindingen, et cetera. Die zaken behoren tot de verantwoordelijkheid van de overheid en het bedrijfsleven als geheel. Vanuit de overheid wordt thans gewerkt aan de uitvoering van een 'productiviteitsagenda' onder meer via de instelling van een Innovatieplatform waarin vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven, de overheid en vanuit kennisinstituten (universiteiten en onderzoeksinstituten) deelnemen. Daarnaast is het, aldus de Stichting, van belang dat ook werkgevers- en werknemersorganisaties op zowel het centrale als het decentrale (sectoren en ondernemingen) niveau zich bezinnen op mogelijkheden om de arbeidsproductiviteit te verbeteren en om het innoverend vermogen en daarmee de verdien capaciteit van ondernemingen te vergroten, mede om de kwaliteit van de samenleving te verbeteren.

4 Ontwikkelingen in wet- en regelgeving

Ook in wet- en regelgeving hebben zich in de afgelopen jaren ontwikkelingen voorgedaan die relevant zijn in het licht van het thema van de bruikbare rechtsorde: het streven naar een beter bruikbare regelgeving. Hierna volgen op hoofdlijnen enkele aandachtspunten.

36 Stichting van de Arbeid (2004) *Verklaring van de in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigde centrale organisaties van werkgevers en van werknemers*, Den Haag, 5 november 2004, pp. 1-2.

37 Stichting van de Arbeid (2005) *Aanbeveling ter bevordering van preventie van werkloosheid en reïntegratie van werkloze werknemers*, publicatienr. 04/05, Den Haag.

38 Stichting van de Arbeid (2005) *Op weg naar een meer productieve economie*, publicatienr. 01/05, Den Haag.

*Ontwikkelingen op het terrein van arbeidsomstandigheden en arbeidsongeschiktheid*³⁹

Medio jaren negentig is het stelsel van aanpak van arbeidsomstandigheden en van ziekteverzuim ingrijpend gewijzigd. De verantwoordelijkheid voor ziekteverzuimbegeleiding is van de bedrijfsverenigingen overgegaan naar de werkgevers. Zij moesten zich daarbij deskundig laten bijstaan door een gecertificeerde arbodienst, die hen tevens moest adviseren over de arbeidsomstandigheden aanpak, die een belangrijke factor is bij het voorkomen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid.

Bij de Wulbz⁴⁰, Pemba⁴¹ en SUWI⁴² zijn wijzigingen in verantwoordelijkheden van werkgever en werknemer geïntroduceerd. De Wet verbetering poortwachter⁴³ heeft gezorgd voor een zuiverder en productiever verdeling van verantwoordelijkheden tussen werkgever, werknemer en uitvoeringsorganisatie van de publieke verzekering⁴⁴.

Naast de Wet verbetering poortwachter is hier de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003⁴⁵ van belang. Ook in deze wet is voorzien in een stelsel van rechten en plichten, instrumenten en mechanismen om reïntegratie te bevorderen en arbeidsongeschiktheid te voorkomen. Deze wet maakt onderdeel uit van de kabinetsvoorname om de verantwoordelijkheden van werkgever en werknemer voor de aanpak van het ziekteverzuim verder te versterken. Gedurende de eerste twee ziektejaren is de activering en reïntegratie van zieke werknemers primair de verantwoordelijkheid van werkgever en werknemers zelf. De wettelijke plicht tot loondoorbetaling legt de verantwoordelijkheid voor inkomensbescherming bij de werkgever.

Een volgende stap om de activerende werking van het arbeidsongeschiktheidsstelsel te vergroten, is de wijziging van het Schattingsbesluit, die op 1 oktober 2004 in werking is getreden. Bij de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid krijgen de mogelijkheden van mensen om aan het arbeidsproces te blijven deelnemen meer gewicht⁴⁶.

Het wetsvoorstel Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) sluit bij deze ontwikkelingen aan⁴⁷. In dit wetsvoorstel staat de *arbeidsongeschiktheid* centraal: het gaat erom wat mensen kunnen bijdragen aan de maatschappelijke productie. Daarbij maakt het wets-

39 Op basis van de memorie van toelichting (mvt) bij de Wijziging van de arbeidsomstandighedenwet 1998 in verband met een gewijzigde organisatie van de deskundige bijstand bij het arbeidsomstandighedenbeleid en de daarmee samenhangende bepalingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 814, nr. 3.

40 Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte, Staatsblad 1996, 134, in werking getreden op 1 maart 1996.

41 Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidverzekeringen, Staatsblad 1997, 175, in werking getreden op 1 oktober 1997 (onderdeel eigen risico dragen), resp. 1 januari 1998.

42 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, Staatsblad 2001, 624, in werking getreden op 1 januari 2002.

43 Wet verbetering poortwachter, Staatsblad 2001, 628, in werking getreden op 1 april 2002.

44 Mvt bij de Wijziging van de arbeidsomstandighedenwet 1998 in verband met een gewijzigde organisatie van de deskundige bijstand bij het arbeidsomstandighedenbeleid en de daarmee samenhangende bepalingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 814, nr. 3.

45 Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003, Staatsblad 2003, 550, in werking getreden op 1 januari 2004.

46 Nota van toelichting bij het besluit tot wijziging van het Schattingsbesluit, Staatsblad 2004, 434, p. 5.

47 Mvt bij het wetsvoorstel WIA, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 034, nr. 3. pp. 4-5.

voorstel onderscheid tussen enerzijds gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid en anderzijds duurzame en volledige arbeidsongeschiktheid⁴⁸.

Deze ontwikkelingen zijn ook van invloed geweest op de positie van de arbodiensten en hebben mede tot de conclusie geleid dat een andere wettelijke vormgeving van verplichte bijstand nodig is. Dit heeft geresulteerd in de Wet tot wijziging van de Arbowet 1998 in verband met een gewijzigde organisatie van de deskundige bijstand bij het arbeidsomstandighedenbeleid die op 1 juli 2005 in werking is getreden⁴⁹. De werkgever kan kiezen of hij deze bijstand inricht volgens een zogenoemde maatwerkregeling of een vangnetregeling. Daarnaast moet de werkgever op grond van deze nieuwe wet een of meer preventiemedewerkers aanwijzen die hem bijstaan bij de uitvoering van de meer algemene preventietaken.

Ontwikkelingen op het terrein van flexibiliteit en zekerheid

Kenmerken van de arbeidsmarkt in de jaren negentig zijn een toenemende mate van flexibilisering van arbeid en arbeidsverhoudingen. Aan deze ontwikkelingen hebben uiteenlopende factoren bijgedragen, zoals verscherping van de (internationale) concurrentie, technologische ontwikkelingen, korte productcycli en verandering van de samenstelling van de beroepsbevolking. Ook moeten hier worden genoemd de voorkeuren van werknemers die leiden tot meer wensen om in deeltijd te werken, of tijdelijk of in afwijkende arbeidspatronen⁵⁰.

Dit heeft geleid tot een grote verscheidenheid en flexibiliteit in arbeidsduur, beloning, arbeidsinhoud, locatie van arbeid en de duur of vorm van arbeidscontracten. De genoemde factoren en ontwikkelingen vragen om vergroting van het aanpassingsvermogen (flexibiliteit) en maatwerk (differentiatie) bij beide marktpartijen. Gezocht is naar een nieuw evenwicht tussen partijen op de arbeidsmarkt waarbij flexibiliteit en zekerheid hand in hand gaan en wel zodanig dat het proces van flexibilisering van de arbeid op een voor beide partijen verantwoorde en evenwichtige manier verloopt. Dit heeft geresulteerd in de Wet flexibiliteit en zekerheid⁵¹, die de inzet van tijdelijke contracten, oproepkrachten en uitzendkrachten reguleert. Verder bevat de wet enkele wijzigingen voor het aangaan (proeftijd), ontstaan en beëindigen van arbeidscontracten⁵². De wet beoogt maatwerkafspraken in

48 De Tweede Kamer heeft op 30 juni 2005 met het wetsvoorstel ingestemd. Persbericht SZW 1 juli 2005 (05/112).

49 Wet van 7 april 2005 tot wijziging van de Arbowet 1998 in verband met een gewijzigde organisatie van de deskundige bijstand bij het arbeidsomstandighedenbeleid en de daarmee samenhangende bepalingen, Staatsblad 2005, 202.

50 Zie: mvt bij de Wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 en enige andere wetten (Flexibiliteit en zekerheid), Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 263, nr. 3, p. 1.

51 Wet van 14 mei 1998, houdende wijziging van het BW, het BBA 1945 en van enige andere wetten, Staatsblad 1998, 300, in werking getreden op 1 januari 1999, Staatsblad 1998, 332.

52 Zie ook: J.P. van den Toren, G.H.M. Evers, E.J. Commissaris e.a. (2002), *Flexibiliteit en Zekerheid: effecten en doeltreffendheid van de Wet flexibiliteit en zekerheid: Eindrapport evaluatieonderzoek*, Den Haag, Ministerie SZW, februari 2002.

sectoren mogelijk te maken door op bepaalde onderdelen van de wet afwijkende CAO-afspraken toe te staan (driekwart dwingend recht)⁵³.

*Ontwikkelingen op het terrein van arbeid en zorg*⁵⁴

Eind jaren negentig heeft het toenmalige kabinet de *Nota Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg* gepresenteerd. Deze Nota bevatte voorstellen voor het vastleggen, uitbreiden en flexibiliseren van verlofregelingen om het beter mogelijk te maken arbeid en zorg te combineren. Na een brede consultatieronde heeft dit uiteindelijk geresulteerd in de Wet arbeid en zorg⁵⁵ die beoogt voor mannen en vrouwen het combineren van betaalde arbeid met onbetaalde zorg te vergemakkelijken. Daarbij ging het om zwangerschaps- en bevallingsverlof, adoptie- en pleegzorgverlof, kraamverlof, ouderschapsverlof, calamiteiten- en ander kort verzuimverlof en kortdurend zorgverlof. Voor verschillende verlofvormen is een recht op (gedeeltelijke) betaling geregeld in de vorm van loon of een uitkering.

Volgens de memorie van toelichting (mvt) is het doel van de Wet arbeid en zorg te bevorderen dat blijvende arbeidsparticipatie aantrekkelijker wordt dan uittreden. Daarnaast dient de wet ertoe bij te dragen dat naast het werk ook tijd overblijft voor taken buiten de betaalde arbeid⁵⁶. Volgens de mvt worden met de Wet arbeid en zorg de verantwoordelijkheden en kosten op evenwichtige wijze verdeeld over individuele werknemers en werkgevers en levert ook de overheid een bijdrage door middel van een gedeeltelijke financiering van het kortdurend zorgverlof. De regelgeving is zo ingericht dat deze richtinggevend is voor het overleg tussen werkgever en werknemer en het samen zoeken naar oplossingen ondersteunt.

Een grens tussen overheidsregulering en zelfregulering is volgens de mvt in algemene zin niet exact te trekken. In de afstemming tussen overheid en sociale partners wordt gezocht naar complementariteit van beleid: op welke wijze kan regelgeving door de overheid zelfregulering stimuleren en hier grenzen aan stellen? Zeker op het terrein van de arbeidsverhoudingen gaat het om een goede balans tussen overheidsregulering en zelfregulering, rekening houdend met onderscheiden verantwoordelijkheden. Waar het de arbeidsvoorwaardenvorming betreft, zijn sociale partners primair verantwoordelijk. Dit laat echter, aldus de mvt, onverlet de politieke en maatschappelijke verantwoordelijkheid van de overheid.

De mvt vermeldt verder als uitgangspunt dat het verbeteren van de combineerbaarheid van arbeid en zorg niet alleen de belangen van werkgevers en werknemers dient. Er is ook een maatschappelijk belang mee gediend, dat het privé-belang van de individuele werk-

53 In mei 2002 heeft de toenmalige minister van SZW de Stichting van de Arbeid om een reactie gevraagd op het evaluatieonderzoek *Flexibiliteit en zekerheid*. De reactie van de Stichting is neergelegd in de *Nota inzake de evaluatie van de Wet flexibiliteit en zekerheid en van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs* d.d. 1 april 2004 (publicatie 05/04). Daarin onderstreept de Stichting nog eens het belang van het bereikte nieuwe evenwicht.

54 Op basis van de mvt bij het voorstel voor een Wet arbeid en zorg, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 207, nr. 3.

55 Wet van 16 november 2001 tot vaststelling van regels voor het tot stand brengen van een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg in de ruimste zin, Staatsblad 2001, 567, in werking getreden op 1 december 2001.

56 Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 207, nr. 3, p. 9.

nemer of werkgever overstijgt. Daarom hebben niet alleen werkgevers en werknemers daarvoor een verantwoordelijkheid, maar ook de overheid⁵⁷.

Om maatwerk mogelijk te maken kan op bepaalde onderdelen van de Wet arbeid en zorg in CAO-afspraken of in overleg met de ondernemingsraad (OR) dan wel personeelsvertegenwoordiging (pvt) worden afgeweken. Afwijking op individueel niveau ten nadele van de werknemer is niet toegestaan.

Sinds de invoering van de Wet arbeid en zorg zijn er op een aantal punten wijzigingen aangebracht. Sluitstuk is het recht op langdurend zorgverlof. Hierbij gaat het om onbetaald verlof voor werknemers die hulp bieden aan een levensbedreigend zieke partner, kind of ouder. De wijzigingswet die dit mogelijk maakt, is in werking getreden op 1 juni 2005⁵⁸.

In 2004 heeft op basis van een aantal onderzoeken een evaluatie van de Wet Arbeid en Zorg plaatsgevonden. Op 10 februari 2005 heeft de minister van SZW het kabinetsstandpunt over die evaluatie aangeboden aan de Tweede Kamer. In de aanbiedingsbrief merkt de minister onder meer op dat het kabinet op basis van de onderzoeksresultaten overwegend positief is over de Wet arbeid en zorg die nu ruim drie jaar bestaat en dat het kabinet onverminderd overtuigd is van het belang van deze wet⁵⁹.

Ontwikkelingen op het terrein van arbeidstijden

De Arbeidstijdenwet (ATW)⁶⁰ die in 1995 tot stand kwam, is gefaseerd van toepassing geworden op bijna alle sectoren van het Nederlandse bedrijfsleven en de overheid. Kern van de wet is de regeling van de arbeids- en rusttijden.

De ATW kent een tweeledige doelstelling: het bevorderen van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van de werknemers in relatie tot hun arbeids- en rusttijden en het bevorderen van de combinatie van arbeid en zorgtaken en andere verantwoordelijkheden buiten de arbeid. Bij de uitwerking van deze doelstellingen is verder rekening gehouden met een aantal randvoorwaarden. Het gaat daarbij om het bieden van meer ruimte voor sociale partners, de moderne noties van medezeggenschap, het emancipatiebeleid van de overheid, de wens tot flexibilisering, het economisch functioneren van de overheid, en een minimum aan administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven en de overheid.

De ATW kent een dubbel normenstelsel: een standaardnorm en een overlegnorm. Alle standaardnormen bij elkaar vormen de standaardregeling en alle overlegnormen bij elkaar de overlegregeling. In beginsel is de standaardregeling op iedereen van toepassing. Die biedt in het algemeen voldoende mogelijkheden voor het maken van flexibele rege-

57 Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 207, nr. 3, p. 13.

58 Wet van 28 april 2005 tot wijziging van de Wet arbeid en zorg en enige andere wetten in verband met het tot stand brengen van een recht op langdurend zorgverlof en het aanbrengen van enkele verbeteringen, Staatsblad 2005, 274, in werking getreden op 1 juni 2005, Staatsblad 2005, 278.

59 Kabinetsstandpunt evaluatie Wet arbeid en zorg, bijlage bij de brief van de minister van SZW aan de voorzitter van de Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 999, nr. 1.

60 Wet van 23 november 1995, houdende bepalingen inzake de arbeids- en rusttijden (Arbeidstijdenwet), Staatsblad 1995, 598, in werking getreden op 1 januari 1996, Staatsblad 1995, 600.

lingen voor werktijden. Van de normen van de standaardregeling is alleen afwijking mogelijk via een collectieve regeling (CAO of rechtspositieregeling; schriftelijke overeenstemming tussen de werkgever en het medezeggenschapsorgaan wordt door de wet onder omstandigheden daarmee gelijkgesteld). Bij afwijking van de standaardnormen mogen de normen van de overlegregeling niet worden overschreden⁶¹.

Uit de conclusies op hoofdlijnen van het kabinetsstandpunt bij de evaluatie van de ATW⁶² blijkt dat het toenmalige kabinet geen aanleiding zag voor ingrijpende veranderingen in de normeringen en het uitgangspunt van een dubbel normenstelsel. Wel vond het kabinet dat de complexiteit van de regelgeving kan worden verminderd en dat de werking van de ATW op onderdelen kan worden verbeterd. Het overleg op ondernemingsniveau tussen werkgever en medezeggenschapsorgaan over arbeids- en rusttijden zou een impuls moeten krijgen. Het kabinet wilde daarbij wel een zo groot mogelijke transparantie bereiken van het ondernemingsbeleid dat betrekking heeft op arbeids- en rusttijden.

Sedertdien heeft de ATW een aantal wijzigingen ondergaan, onder meer bij de Wet tot wijziging van de ATW en het BW ter verruiming van zeggenschap van werknemers over arbeidstijden⁶³. Op grond van deze wet is instemming van de werknemer vereist voor het werken op zondag mits dat niet uit de aard van de arbeid voortvloeit. Verder is de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument in de ATW ingevoerd, waardoor een 'lik-op-stuk-beleid' mogelijk is⁶⁴.

Ook heeft het kabinet de vereenvoudiging van de ATW ter hand genomen. Het streeft ernaar nog in 2005 een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aan te bieden⁶⁵.

5 Vermindering administratieve lasten

Bij de andere ontwikkelingen die relevant zijn in het licht van het streven naar een beter bruikbare regelgeving, wordt een belangrijke plaats ingenomen door de vele initiatieven en adviezen op het punt van administratieve-lastenverlichting.

Het onderwerp 'vermindering van administratieve lasten' maakt deel uit van het advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn dat bij de raad in voorbereiding is. In het kader van het onderhavige advies worden bij wijze van voorbeelden slechts enkele – recente – ontwikkelingen genoemd.

-
- 61 Uit: mvt bij wetsvoorstel Wijziging van de Arbeidstijdenwet in verband met de invoering van bestuursrechtelijke handhaving en de daarmee samenhangende bepalingen (Wet bestuurlijke boete Arbeidstijdenwet), Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 29 000, nr. 3, p. 1. Zie ook SER-advies *Aanpassing Arbeidstijdenwet* (03/03).
- 62 Kabinetsstandpunt naar aanleiding van de resultaten van het evaluatieonderzoek Arbeidstijdenwet, door de toenmalige minister van SZW met brief van 13 juli 2001 toegezonden aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 865, nr. 1.
- 63 Wet van 14 maart 2003, Staatsblad 2003, 141, in werking getreden op 1 juni 2003, Staatsblad 2003, 220.
- 64 Wet van 30 juni 2004 tot wijziging van de Arbeidstijdenwet in verband met de invoering van bestuursrechtelijke handhaving en de daarmee samenhangende bepalingen (Wet bestuurlijke boete Arbeidstijdenwet), Staatsblad 2004, 323, in werking getreden op 1 oktober 2004, Staatsblad 2004, 478.
- 65 Kabinetsreactie op het SER-advies *Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 376, nr. 5.

*Enkele initiatieven kabinet*⁶⁶

In het *Kabinetsplan aanpak administratieve lasten* stelt het kabinet dat de overheid zich de afgelopen jaren te veel de rol heeft aangemeten van probleemoplosser die probeert om voor alle grote en kleine problemen van een steeds complexer wordende samenleving een oplossing te vinden. Vaak gebeurt dat door het afkondigen van nieuwe wetten en regels, die ertoe leiden dat het regelsysteem steeds complexer en bureaucratischer wordt. Het ontstane woud aan wetten en regels grijpt diep in de samenleving in en legt een groot beslag op de bewegingsvrijheid van burgers en ondernemers, voor wie de samenhang en logica van al deze regels niet meer goed valt te begrijpen. Meer regels, voorschriften en toezichthouders lossen de problemen niet op; dat vergt een andere aanpak waarbij de overheid zich kritischer en terughoudender moet opstellen in wat zij regelt en hoe zij regelt. De overheid kan en moet niet altijd verantwoordelijkheden willen overnemen. Daarvoor is modernisering van de overheid noodzakelijk waartoe het kabinet onder meer het actieplan *Andere Overheid* in gang heeft gezet⁶⁷.

De aanpak van administratieve lasten voor bedrijven maakt deel uit van het bredere kabinetsbeleid dat gericht is op versterking van de economie en herstel van de concurrentiekracht van Nederland. Een van de doelstellingen uit het hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II is om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven in 2007 met een kwart netto te verminderen ten opzichte van 2002. Het gaat daarbij om het verminderen van administratieve lasten uit bestaande regelgeving en het zoveel mogelijk beperken van administratieve lasten uit voorgenoemen regelgeving. De concrete invulling in de vorm van een volledig maatregelenpakket voor de vermindering van administratieve lasten voor bedrijven, hebben de minister van Financiën en de staatssecretaris van Economische Zaken op 11 maart 2005 aan de Tweede Kamer aangeboden⁶⁸. In deze kabinetsnota *Vermindering administratieve lasten: nu volle kracht vooruit*, heeft het kabinet per departement een maximum aan administratieve lasten vastgesteld. Met het pakket aan maatregelen wil het kabinet de concurrentiekracht vergroten en ondernemers meer ruimte en verantwoordelijkheid geven om te ondernemen.

Om de meest hinderlijke regeldruk voor ondernemers te benoemen en voorstellen te doen om deze aan te pakken is in november 2004 het *Ondernemersklankbord Regeldruk* (naar haar voorzitter de 'Commissie Stevens' genoemd) geïnstalleerd. De Commissie Stevens heeft in juni 2005 haar verkenningsnota gepubliceerd⁶⁹. In deze nota is onder meer een top-10 van verkenningsaanbevelingen opgenomen. Deze aanbevelingen heeft de commissie gedistilleerd uit (via interviews) opgetekende ervaringen van onder meer

66 Mede op basis van *Kabinetsplan aanpak administratieve lasten*, door de ministers van Financiën en EZ met brief van 9 april 2004 aangeboden aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 515, nr. 1.

67 Zie: *Modernisering van de overheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 362.

68 Brief van de minister van Financiën en de staatssecretaris van EZ van 11 maart 2005 met als bijlage het volledige maatregelenpakket voor de vermindering van administratieve lasten voor bedrijven, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 515, nr. 59.

69 *Commissie Stevens (2005) Te druk met regels: Verkenningsnota Commissie Stevens*, Den Haag, juni 2005.

werkgevers- en werknemersorganisaties en ondernemers uit groot-, midden- en kleinbedrijf en van sectorvertegenwoordigers. Een van de top-10-aanbevelingen betreft de eigen verantwoordelijkheid van ondernemers. Veel regelgeving gaat ervan uit dat ondernemers geen eigen verantwoordelijkheid kunnen of willen dragen, waardoor dezen het gevoel hebben als kleine kinderen te worden behandeld. Het is juist van belang de verantwoordelijkheid van ondernemers te erkennen en ze te laten meedenken over de manier waarop de doelstellingen van de regelgeving het beste kunnen worden bereikt.

Raad van Economisch Adviseurs

Ook kan hier worden gewezen op het recente advies *Bureaucratisering en overregulering* van de Raad van Economisch Adviseurs (REA). De Raad noemt bureaucratisering en overregulering als mogelijke oorzaken van de huidige recessie en relatief (in vergelijking met de omringende landen) tragere groei van de productiviteit en bepleit dit probleem urgent aan te pakken⁷⁰.

Advies Raad van Economisch Adviseurs (REA)

De Raad adviseert dat zowel bestaande als nieuwe wet- en regelgeving worden onderworpen aan een grondige en systematische kosten-batenanalyse. Wet- en regelgeving waarvan de kosten duidelijk hoger zijn dan de baten, moeten worden afgeschaft. De primaire verantwoordelijkheid voor het bestrijden en doorbreken van bureaucratisering en overregulering kan niet worden toevertrouwd aan ambtenaren, die daarmee immers zelf verknoot zijn. Ook is het belangrijk dat na de structurele hervorming wet- en regelgeving automatisch periodiek worden getoetst op de kosten en baten die zij met zich meebrengen. Om belangenconflicten te minimaliseren en om het dereguleringsproces institutioneel te ondersteunen doet de Raad drie concrete voorstellen:

- (1) Een 'sunset'-clausule wordt opgenomen in alle nieuwe wet- en regelgeving, die de geldigheidsduur van wetten en regels beperkt, tenzij een expliciet besluit tot het tegendeel wordt genomen.
- (2) Ieder voorstel voor nieuwe wet- en regelgeving moet gepaard gaan met een voorstel voor meer dan evenredige afschaffing van bestaande wet- en regelgeving.
- (3) De minister-president wordt verantwoordelijk gemaakt voor deregulering. Onder de verantwoordelijkheid van de minister-president worden externe departementale taakevaluaties gemaakt. Op basis daarvan kunnen taken worden afgestoten en informatieverplichtingen worden afgeschaft. Voor sommige departementen blijven zo weinig taken over, dat zij kunnen worden opgeheven. De resterende taken kunnen beter naar elders worden overgeheveld.

70 Advies van de Raad van Economisch Adviseurs (REA) (2005) *De wetten en regels die droom en daad verstoren: Bureaucratisering en overregulering*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 123, nr. 2, 19 mei 2005.

Innovatieplatform

Verder kan worden gewezen op de aanbevelingen van het Innovatieplatform d.d. 20 april 2005, waarin onder meer wordt gesteld: “Innovatiebelemmerende regelgeving dient waar mogelijk afgeschaft te worden of in het kader van het project Bruikbare Rechtsorde van het ministerie van Justitie door doelgeformuleerde regels te worden vervangen.”

Aanbevelingen Innovatieplatform d.d. 20 april 2005

Administratieve lasten verder omlaag

Het Innovatieplatform stelt voor om een aantal innovatieve economische en maatschappelijke sectoren specifiek te onderzoeken op regelgeving die innovatie belemmert. De overheid kan dat samen doen met het bedrijfsleven en organisaties in publieke dienstverlening, in aanvulling op de programma’s voor administratieve lastenverlichting. Innovatiebelemmerende regelgeving dient waar mogelijk afgeschaft te worden of in het kader van het project Bruikbare Rechtsorde van het ministerie van Justitie door doelgeformuleerde regels te worden vervangen. Wel zinvol bevonden regels worden door vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zelf aan de achterban uitgelegd. Daarnaast dient het toezicht ook zodanig gereorganiseerd te worden dat het door private en publieke ondernemers niet langer als zinloze en gedetailleerde bemoeizucht wordt ervaren.

- Bron: Innovatieplatform (2005) *Grenzen zoeken, grenzen verleggen, veertien acties voor de overheid om maatschappelijke innovaties te bevorderen*, Den Haag, 20 april 2005.

Initiatieven in kader programma Bruikbare Rechtsorde

In dit verband is vermeldenswaard dat de adviesaanvraag en de Voortgangsrapportage Bruikbare Rechtsorde⁷¹ het volgende opmerken:

- Een kwantitatief beeld is opgebouwd van het regelbestand, in eerste instantie met het onderzoek ‘Alle regels tellen’ uit 2004⁷². Dit beeld zal periodiek worden geactualiseerd.
- Een tweetal onderzoeken is gestart waarmee wordt beoogd het inzicht in de oorzaken en effecten van regeldruk te versterken⁷³.

71 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 279, nr. 24 met bijlage.

72 Rijksuniversiteit Groningen (2004) *Alle regels tellen, de ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen in Nederland*, rapport van een onderzoek verricht door de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van de minister van Justitie. Bijlage bij de brief van de minister van Justitie d.d. 27 oktober 2004 aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 279 nr. 17. Het rapport bevat cijfermatige gegevens over omvang en groei van het Nederlandse regelingenbestand vanaf 1975. Het onderzoek is aangekondigd in de Nota Bruikbare Rechtsorde.

73 Het gaat om een onderzoek door de Universiteit Twente dat zich richt 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. Overigens wijst de adviesaanvraag erop dat ook de visie van de SER een bijdrage zou kunnen leveren aan de verdieping van het inzicht in de mogelijkheden om de regeldruk te beperken.

- In samenwerking met het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties is een meldpunt (in de vorm van een website) opgezet waar burgers hun klachten over regeldruk of ideeën voor verbetering kwijt kunnen⁷⁴.

Voorontwerp wetsvoorstel omgevingsvergunning

Tot slot wordt hier gewezen op de activiteiten van het ministerie van VROM op het terrein van modernisering van de bouwregelgeving. Deze activiteiten behoren tot het pakket van maatregelen dat ertoe strekt de administratieve lasten van het bedrijfsleven substantieel te verminderen en het stelsel van regels meer rondom de burger, het bedrijf en hun maatschappelijke activiteiten op te bouwen. Een belangrijk onderdeel hiervan vormt het project 'VROM-vergunning', dat in 2004 is gestart.

De VROM-vergunning behelst, zoals de minister van VROM in haar brief aan de Tweede Kamer aangeeft⁷⁵, het integreren van een aantal bestaande vergunningenstelsels met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Omdat hierbij ook vergunningen op beleidsterreinen van andere departementen zijn betrokken, luidt de nieuwe naam van deze vergunning: omgevingsvergunning. Het doel is één geïntegreerde vergunning voor wonen, ruimte en milieu. Uit de mvt bij het 'voorontwerp wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht'⁷⁶ blijkt dat de voorgenomen activiteit van de aanvrager (burger of bedrijf) centraal staat. Voor zijn totale activiteit, het realiseren van een fysiek project zoals bouw, aanleg, oprichten, gebruik en sloop, heeft de aanvrager maar één vergunning nodig, die ook digitaal kan worden aangevraagd. De aanvraag wordt door één bevoegd gezag beoordeeld, dat tevens zorgt voor de bestuursrechtelijke handhaving, doorloopt één procedure, mondt uit in één besluit; voorts is er één procedure van rechtsbescherming. Dat leidt dan tot: minder administratieve lasten voor bedrijven en burgers, betere dienstverlening door de overheid aan bedrijven en burgers, en kortere procedures.

Het voorontwerp van het wetsvoorstel 'omgevingsrecht' is medio mei 2005 ter consultatie voorgelegd aan een groot aantal instanties. Daarna zal het voorontwerp worden bijgesteld. Het is de bedoeling dat het wetsvoorstel in oktober 2005 in de ministerraad aan de orde komt.

74 Het meldpunt is te vinden op www.lastvandeoverheid.nl.

75 Bouwregelgeving 2002-2006, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 325, nr. 17, p. 10.

76 Raadpleegbaar op de website van het ministerie van VROM (www.vrom.nl).

Samenstelling Commissie Bruikbare Rechtsorde

leden

Onafhankelijke leden

prof.mr. P.F. van der Heijden (voorzitter)
 prof.dr. A.W.A. Boot
 prof.dr. L.G.M. Stevens
 prof.mr. L. Timmerman

Ondernemersleden

mr. R.A.C. Blijlevens (VNO-NCW)
 mr. A.C.P.J. Vermeulen (VNO-NCW)
 mr. W.M.J.M. van Mierlo (MKB-Nederland)
 ing. A. Hekman (LTO-Nederland)

Werknemersleden

mr. J.C.M.G. Bloemarts (FNV)
 mevrouw mr. F. Madani (CNV)
 W.W. Muller (MHP)

Ministerieel vertegenwoordiger

drs. D.P. van den Bosch (Just)
 mr. J.W.G. Kooistra (Just)

Secretariaat

mr. A. de Groot
 mevrouw mr.drs. T.D. Riemens
 mevrouw mr. B.P.F.D. Hendrikx
 mr. E.V. Knopper

plaatsvervangende leden

mevrouw G. Dolsma
 mr. J.H.G. van den Broek

mevrouw mr. H.M. Kooymans
 drs. A. Woltmeijer

Lijst van afkortingen

AFM	Autoriteit Financiële Markten
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ATW	Arbeidstijdenwet
AvA	algemene vergadering van aandeelhouders
BBA	Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945
BW	Burgerlijk Wetboek
cao/CAO	collectieve arbeidsovereenkomst
CSED	SER-commissie Sociaal-Economische Deskundigen
EOR	Europese ondernemingsraad
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
EU	Europese Unie
EZ	(ministerie van) Economische Zaken
LNV	(ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MDW-operatie	operatie Marktwerking, deregulering en wetgeving(skwaliteit)
mvt/MvT	memorie van toelichting
OCW	(ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OR	ondernemingsraad
PEMBA	Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
pvt	personeelsvertegenwoordiging
REA	Raad van Economisch Adviseurs
R&D	research and development
RvC	raad van commissarissen
SE	Europese vennootschap
SER	Sociaal-Economische Raad
SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
SZW	(ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VAR	Verklaring Arbeidsrelatie
Wet AVV	Wet op het Algemeen Verbindend en het Onverbindend Verklaren van Bepalingen van CAO's
WHOO	Wet op het Hoger onderwijs en onderzoek
WIA	(wetsvoorstel) Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
VROM	(ministerie van) Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wulbz	Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte
VWS	(ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WW	Werkloosheidswet

Publicatieoverzicht

Algemeen

De belangrijkste adviezen en rapporten van de SER komen in boekvorm uit. Een jaarabonnement op deze publicaties kost € 90,50. Losse exemplaren kosten € 7,50. Van sommige adviezen verschijnt ook een samenvattende brochure, al dan niet in een buitenlandse taal. In het overzicht van recente publicaties zijn deze gratis samenvattingen aangegeven met een N (Nederlands), E (Engels), D (Duits), F (Frans) en S (Spaans). Het SER-bulletin, met nieuws en opinies over de SER, de Stichting van de Arbeid en de overlegeconomie, verschijnt maandelijks. Een jaarabonnement kost € 24,95. Een overzicht van alle SER-uitgaven vindt u op onze website (www.ser.nl).

Adviezen

Gratis
samenvatting

Bruikbare Rechtsorde

2005, 78 pp., ISBN 90-6587-910-2, bestelnr. 05/11

Invoering premiegroepen wachtgeldfondsen naar duur arbeidscontract

2005, 60 pp., ISBN 90-6587-906-4, bestelnr. 05/10

Evaluatie Arbowet 1998

2005, 140 pp., ISBN 90-6587-903-x, bestelnr. 05/09

Een nieuw Grenswaardenstelsel

2005, 82 pp., ISBN 90-6587-904-8, bestelnr. 05/08

Dienstenrichtlijn

2005, 194 pp., ISBN 90-6587-902-1, bestelnr. 05/07

Ontslagpraktijk en Werkloosheidswet

2005, 102 pp., ISBN 90-6587-900-5, bestelnr. 05/06

Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet

2005, 360 pp., ISBN 90-6587-899-8, bestelnr. 05/05

Ondernemerschap voor de publieke zaak

2005, 198 pp., ISBN 90-6587-898-x, bestelnr. 05/04

Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet

2005, 106 pp., ISBN 90-6587-895-5, bestelnr. 05/03

Van alle leeftijden. Een toekomstgericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioenen en zorg

2005, 188 pp., ISBN 90-6587-894-7, bestelnr. 05/02

Nota Mobiliteit

2005, 60 pp., ISBN 90-6587-893-9, bestelnr. 05/01

Klokkenluiders

2004, 58 pp., ISBN 90-6587-891-2, bestelnr. 04/14

Opleiden is net-werken

2004, 118 pp., ISBN 90-6587-890-4, bestelnr. 04/13

De komende uitbreiding van de EU, in het bijzonder de toetreding van Turkije

2004, 88 pp., ISBN 90-6587-889-0, bestelnr. 04/12

Beoordeling kabinetsvoornemens Aanpassing toetredingsvoorwaarden WW

2004, 46 pp., ISBN 90-6587-884-X, bestelnr. 04/11

Evaluatie van de Lissabon-strategie

2004, 76 pp., ISBN 90-6587-883-1, bestelnr. 04/10

Personenkring werknemersverzekeringen

2004, 136 pp., ISBN 90-6587-882-3, bestelnr. 04/09

Nota Ruimte

2004, 58 pp., ISBN 90-6587-881-5, bestelnr. 04/08

Europese samenwerking bij handhaving consumentenwetgeving

2004, 66 pp., ISBN 90-6587-876-9, bestelnr. 04/07

Onerlijke handelspraktijken op consumententerrein in de EU

2004, 60 pp., ISBN 90-6587-877-7, bestelnr. 04/06

Keurmerken en duurzame ontwikkeling

2004, 94 pp., ISBN 90-6587-875-0, bestelnr. 04/05

Uitbreiding toepassingsgebied arboregelgeving op zelfstandigen

2004, 104 pp., ISBN 90-6587-873-4, bestelnr. 04/04

Arbodienstverlening

2004, 174 pp., ISBN 90-6587-871-8, bestelnr. 04/03

Verdere uitwerking WAO-beleid

2004, 225 pp., ISBN 90-6587-870-X, bestelnr. 04/02

Aanpassing toetredingsvoorwaarden WW

2004, 104 pp., ISBN 90-6587-872-6, bestelnr. 04/01

Aanpassing Wet op de Ondernemingsraden

2003, 186 pp., ISBN 90-6587-867-X, bestelnr. 03/12

Interactie voor innovatie; naar een samenhangend kennis- en innovatiebeleid

2003, 96 pp., ISBN 90-6587-868-8, bestelnr. 03/11

Inburgeren met beleid

2003, 152 pp., ISBN 90-6587-864-5, bestelnr. 03/10

Van Conventie naar Intergouvernementele Conferentie

2003, 30 pp., ISBN 90-6587-862-9, bestelnr. 03/09

De rol van de werknemers in de Europese vennootschap (SE)

2003, 118 pp., ISBN 90-6587-853-x, bestelnr. 03/08

Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

2003, 88 pp., ISBN 90-6587-854-8, bestelnr. 03/07

Adviezen van de Bestuurskamer inzake hergroepering bedrijfslichamen 1998-2003

2003, ISBN 90-6587-845-9

deel 1 (212 pp.)

deel 2 (219 pp.)

N, E

Rapporten

CSED-rapport: Met Europa meer groei

2004, 210 pp., ISBN 90-6587-880-7

N, E, F

Witte vlekken op pensioengebied, quick scan 2001

2002, 94 pp., ISBN 90-6587-815-7

CSED-rapport: Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen

2001, 140 pp., ISBN 90-6587-797-5

CSED-rapport Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing

1999, 198 pp., ISBN 90-6587-720-7

CSED-rapport Economische dynamiek en sociale uitsluiting

1997, 220 pp., ISBN 90-6587-656-1

CSED-rapport Arbeidsmarkt, informatietechnologie en internationalisering

1996, 189 pp., ISBN 90-6587-610-3

Samenvattingen (gratis)

CSED-rapport: Met Europa meer groei

2004, 46 pp., ISBN 90-6587-879-3

De rol van de werknemers in de Europese vennootschap

2003, 26 pp., ISBN 90-6587856-4, bestelnr. 03/08N

Normering piekblootstelling organische oplosmiddelen

2003, bestelnummer 02/11N

Het nieuwe leren

2002, 20 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/10N

Sociaal-economisch beleid 2002-2006

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-820-3, bestelnr. 02/08N

Werken aan arbeidsgeschiktheid

2002, 32 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/05N

Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling

2001, 20 pp., ISBN 90-6587778-9, bestelnr. 01/02N

Naar een gezond stelsel van ziektekostenverzekeringen

2000, 34 pp., ISBN 90-6587-774-6, bestelnr. 00/12N

Vertaalde samenvattingen (gratis)

Employee involvement in the European company

2003, 32 pp., ISBN 90-6587-859-9, orderno. 03/08E

Generating knowledge, sharing knowledge

2003, 26 pp., ISBN 90-6587-858-0, orderno. 03/04E

Towards a sustainable economy

2003, 24 pp., ISBN 90-6587-855-6, orderno. 03/02E

Convention on the Future of Europe

2003, 18 pp., ISBN 90-6587-842-4, orderno. 03/01E

La Convention sur l'avenir de l'Europe

2003, 18 pp., ISBN 90-6587-844-0, numéro de commande 03/01F

The New Learning – Advisory report on lifelong learning in the knowledge-based economy

2002, 20 pp., ISBN 90-6587-825-4, orderno. 02/10E

Social and Economic Policy 2002-2006

2002, 36 pp., ISBN 90-6587-835-1, orderno. 02/08E

Sozial- und Wirtschaftspolitik 2002-2006

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-832-7, Bestellnummer 02/08D

Politique économique et sociale de 2002 à 2006

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-822-X, 02/08/F

Working on occupational disability – policy proposals

2002, 38 pp., ISBN 90-6587-829-7, orderno. 02/05E

Der Empfehlung zur Erhöhung der Arbeitsfähigkeit und zur Erwerbsunfähigkeitsversicherung

2002, 42 pp., ISBN 90-6587-831-9, Bestellnummer 02/05D

Ouvrer pour l'aptitude à l'emploi

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-830-0, numéro de commande 02 /05F

Ageing population and the EU

2002, 18 pp., ISBN 90-6587-828-9, orderno. 02/02E

Steering a course for BVE

2001, 22 pp., ISBN 90-6587-787-8, orderno. 01/01E

Vorschläge zur gesetzlichen Regelung des Aufsichtsrats bei Grossunternehmen

2001, 24 pp., ISBN 90-6587-780-0, Bestellnummer 01/02D

The Functioning and future of the Structure Regime

2001, 26 pp., ISBN 90-6587-779-7, orderno. 01/02E

L'avenir des règles applicables à la structure des grandes sociétés

2001, 25 pp., ISBN 90-6587-781-9, numéro de commande 01/02F

Overige publicaties

Model Rules of Procedure for Works Councils

2003, 127 pp., ISBN 90-6587-861-0

€ 6,80

Voorbeeldreglement ondernemingsraden

2004, 164 pp., ISBN 90-6587-860-2

€ 8,95

Leidraad personeelsvertegenwoordiging

1998, 72 pp., ISBN 90-6587-693-6

€ 4,45

Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch bij de afdeling Verkoop (070 - 3499 505);
- via de website (www.ser.nl);
- door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 33328 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

The logo for the Sociaal-Economische Raad (SER) consists of the letters 'SER' in a bold, yellow, sans-serif font. The letters are set against a dark blue rectangular background. Above the blue rectangle, there are three horizontal yellow lines of varying lengths, creating a decorative header element.

Sociaal-
Economische
Raad

Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

ISBN 90-6587-910-2 / CIP