

TOEPASBAARHEID VAN LEX SILENCIO (POSITIVO)

TOETSING VAN JURIDISCHE TOELAATBAARHEID EN
MAATSCHAPPELIJKE RISICO'S

Den Haag, 2 oktober 2008

COLOFON

Projectnummer: 26030/44510940

Auteurs: drs. Dick Hanemaayer
drs. Oscar Papa MBA
mr. Arnt Mein
drs. Yorick van den Berg
drs. Judith Kivits
drs. Coen Knipping
drs. Maarten Sinnema

B&A Consulting bv
Prinses Margrietplantsoen 87
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500

f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl

http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A Groep 2008.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

B&A is gevestigd in Den Haag, Deventer, Amsterdam.

28-10-2008 10:47

INHOUDSOPGAVE

1	Doel en werkwijze	4
1.1	Doel van het onderzoek	4
1.2	Twee beoordelingstoetsen	5
1.3	Onze werkwijze	6
1.4	Rapportagemodel	7
1.5	Leeswijzer	11
2	Resultaten juridisch-technische toets	12
3	Inschatting maatschappelijke risico's	19
4	Resultaten nader beschouwd	25
4.1	De nieuwe mogelijkheden in perspectief	25
	Bijlagen: Totaaloverzichten	28

1

DOEL EN WERKWIJZE

1.1 DOEL VAN HET ONDERZOEK

In opdracht van de Regiegroep Regeldruk heeft een doorlichting plaatsgevonden van de departementale vergunningstelsels op de mogelijkheden van toepassing van de Lex Silencio (LS). Dit rapport geeft daarvan de verslaglegging.

Lex Silencio houdt in dat een vergunning geacht wordt verstrekt te zijn wanneer het bevoegd gezag niet binnen de bij wet geregelde termijn beslist heeft op de vergunningaanvraag. Het doel van de LS is om het bevoegd gezag te bewegen om tijdig op een vergunningaanvraag te beslissen. Te late beslissingen daarover behoort tot de voornaamste ergernissen van burgers en bedrijven over de overheid.

LS is geen nieuw fenomeen. Eerder is door het kabinet al besloten bepaalde vergunningstelsels om te zetten in LS. Ook in het buitenland bestaat het fenomeen. Onlangs is een internationaal vergelijkend onderzoek uitgevoerd, waaruit blijkt dat diverse Europese en niet-Europese landen het fenomeen kennen. Hieruit blijkt dat LS in de meeste van de onderzochte landen met terughoudendheid toegepast. Over het algemeen wordt LS niet toegepast wanneer er sprake is van een ingrijpende situatie waarbij de mogelijke maatschappelijke risico's hoog worden ingeschat.

Het kabinet heeft op grond van eerdere eigen en op grond van buitenlandse ervaringen besloten tot een verdere verkenning van de mogelijkheden voor toepassing van LS. Daartoe is dit onderzoek opgezet. Doel van het onderzoek is om bestaande wetgevingsstelsel te toetsen op de juridische mogelijkheden voor LS en tevens te toetsen wat de maatschappelijke risico's (per vergunningstelsel) zijn die zouden kunnen ontstaan wanneer van rechtswege volgens de procedure van LS een vergunning verstrekt zou worden.

In deze doorlichting is voortgebouwd op de uitkomsten van het project 'Vereenvoudiging vergunningen' uit 2006. Die doorlichting leidde tot een lijst van ongeveer 1100 vergunningstelsels. Deze doorlichting heeft opgeleverd dat een aantal vergunningen kon worden afgeschaft, al dan niet onder omzetting naar algemene regels, en dat een aantal vergunningstelsel vereenvoudigd konden worden (vermindering van het bereik van de vergunning, digitalisering, en dergelijke). Het project leidde tot een bestand van circa 980 vergunningstelsels die het startpunt vormde voor deze verkenning.

1.2 TWEE BEOORDELINGSTOETSEN

Ons onderzoek is uitgevoerd op basis van een door de Regiegroep Regeldruk aangeleverd digitaal bestand met circa 980¹ wetgevingsstelsels. Deze stelsels zijn over alle departementen verdeeld. Ieder van deze vergunningstelsels is beoordeeld in een tweetal toetsen: 1. de juridisch-technische toets en 2. de toets op maatschappelijke risico's.

1. *Juridisch-technische toets*

In de eerste plaats is nagegaan of LS in juridisch-technisch opzicht mogelijk is. Dit geschiedde aan de hand van een drietal aspecten, welke gebaseerd zijn op de criteria genoemd in het Kabinetsplan Aanpak administratieve lasten (TK 29 515, nr. 224). De beoordeelde aspecten binnen de juridisch-technische toets betreffen:

- (1) de voorwaarden voor vergunningverlening zijn duidelijk en eenvoudig (te denken valt aan standaardgevallen; de te stellen voorwaarden zijn algemeen geldend en transparant);
- (2) EU-regelgeving of internationale afspraken vormen geen beletsel voor toepassing van LS (fictieve vergunningverlening is niet in strijd met verplichtingen die voortvloeien uit Europese en/of internationale afspraken);
- (3) de rechten van betrokkenen (aanvrager, vergunninghouder en derden) kunnen gewaarborgd worden (procedurele voorwaarden kunnen worden nagekomen).

Bij (1) en (3) gaat het om de huidige situatie, maar ook om een na aanpassing te construeren regelgeving en werkwijze die aan deze voorwaarden voldoet. Bij (2) gaat het expliciet om beletselen *voor toepassing van LS* voortkomend uit EU- of internationale verplichtingen, niet of deze in algemene zin bestaan voor het betreffende stelsel.

Stelsels die de juridisch-technische toets doorstaan, worden op een 'basislijst' geplaatst. De basislijst betreft dus stelsels waar geen juridisch-technische belemmeringen voor bestaan om in principe LS toe te passen.

Alle niet op de 'basislijst' geplaatste stelsels kennen derhalve juridisch-technische bezwaren. Het handelt met name om juridische belemmeringen als:

- Er moeten vooraf feiten vastgesteld worden (bijvoorbeeld bij de APK-keuring);
- Er dient vooronderzoek plaats te vinden (bijvoorbeeld naar financiële draagkracht van de vergunningaanvrager)
- Er is sprake van een *complexe* belangenafweging (bijvoorbeeld tussen economische en milieubelangen);
- Er is sprake van verdeling van een schaarstegoed (te denken valt aan etherfrequenties);
- EU-wetgeving vormt een beletsel voor fictieve vergunningverlening (bijvoorbeeld wanneer het gaat om in- en export van goederen)

¹ Consultatie van de departementen leverde nog 66 extra (nieuwe of mogelijk van toepassing gebleken) stelsels op.

- Internationale wetgeving vormt een beletsel voor fictieve vergunningverlening (veelal bij zaken als luchtvaart en zeevaart);
- De fysieke vergunning is noodzakelijk om de vergunde handeling uit te kunnen voeren (zoals het geval is bij certificaten of andere bescheiden (of een btw-nummer) die benodigd zijn in het handelsverkeer)

In dergelijke gevallen is LS juridisch-technisch niet mogelijk gebleken.

2. Toets maatschappelijke risico's

Voor die vergunningstelsels waar volgens de juridisch-technische toets de toepassing van LS mogelijk is (de stelsels op de 'basislijst'), is nagegaan welke maatschappelijke risico's hieraan verbonden zijn. Immers: juridisch-technisch kan toepassing voorstelbaar zijn, maar maatschappelijk (en daarmee politiek-bestuurlijk) kunnen de effecten zodanig zijn dat het niet wenselijk is dat LS is toegestaan.

Daartoe zijn door B&A beoordelingsschema's opgesteld, waarin twee elementen een rol spelen. De beoordelingsschema's zijn mede ontleend aan het werk in het kader van Programmatische handhaving² en een recent SIRA-rapport rond een fundamentele aanpak van vergunningen³.

Het eerste beoordelingsschema is als volgt opgebouwd. Er zijn *onderwerpen* benoemd waarop risico's op schade maatschappelijk gezien moeilijk of niet aanvaardbaar zijn. Het gaat om onderwerpen als:

- Gezondheid (van personen en dieren),
- Veiligheid (van personen en dieren),
- Financiële gevolgen (voor individuen en organisaties),
- Omgevingsaspecten,
- Natuur- en milieuwaarden.

Alle stelsels van de 'basislijst' zijn op de onderwerpen gerankt langs een schaal van 1 tot en met 6 (van geen effect tot en met ernstige effecten). In figuur 1.1. is het schema weergegeven.

Het tweede beoordelingsschema gaat in op de *intensiteit van de schade*: een factor samengesteld uit:

- De kans op schade,
- De frequentie van vergunningverlening,
- De (on)omkeerbaarheid van de schade,
- De tijdsduur van de schade.

Ook hier zijn alle stelsels van de 'basislijst' gerankt langs een schaal van 1 tot en met 6. In figuur 1.2 is het schema weergegeven.

1.3

ONZE WERKWIJZE

² Ministerie van Justitie, 2006, Gids programmatisch handhaven voor decentrale overheden. Handhaven met effect

³ SIRA Consulting, 2007, Aanzet tot een fundamentele aanpak van vergunningen

Het onderzoek naar de toepasbaarheid van LS, op basis van de twee bovengenoemde beoordelingstoetsen, is door ons langs drie stappen uitgevoerd.

Stap 1: Het toepassen van de juridisch-technische en maatschappelijk risico-toets

De eerste stap omvatte de eerste beoordeling door het onderzoeksteam van de vergunningstelsels aan de hand van de relevante wettelijke teksten (inclusief onderliggende regelgeving). De vergunningstelsels die vervolgens op de basislijst werden geplaatst zijn daarnaast op maatschappelijke risico's getoetst. De inschatting van de maatschappelijke risico's is moeilijker te objectiveren zoals wel het geval is met de juridisch-technische toets. Door middel van figuur 1.1. en 1.2 is de inschatting meetbaar gemaakt, maar feit is dat de inschatting van de mogelijke maatschappelijke gevolgen eerder kwalitatief dan kwantitatief is.

Stap 2: Verificatie door betrokken departement

In de tweede stap zijn de voorlopige beoordelingen voorgelegd aan de departementen, waarbij in de meeste gevallen de dossierhouders door de departementale contactpersoon zijn geconsulteerd. De departementen hebben zich in de bespreking voornamelijk gebaseerd op die vergunningstelsels die door het onderzoeksteam werden aangemerkt voor de basislijst. In enkele gevallen is wel de volledige lijst met vergunningstelsels becommentarieerd.

Stap 3: Definitieve beoordeling

In de derde stap zijn - parallel - de departementale commentaren verwerkt en alle vergunningstelsels voor de tweede maal door het team beoordeeld in het licht van de in de eerste beoordeling opgedane inzichten. Daarbij is ook nog extra gekeken naar de vergunningen die op grote schaal worden verstrekt, omdat op deze stelsels de meeste winst voor bedrijven en burgers te behalen zal zijn.

Alle bevindingen (van alle beoordeelde 840 stelsels) zijn door B&A op beoordelingsformulieren vastgelegd, inclusief waar nodig de commentaren van de departementen op de eerste beoordeling. Binnen de voor deze opdracht beschikbare termijn (7 weken) konden de resultaten van de tweede beoordeling niet meer (uitgebreid) aan de departementen worden voorgelegd. De beoordelingsformulieren zijn als bijlage in dit rapport te vinden.

Het werk van B&A is tussentijds besproken in een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van de heer A. Kraaijeveld. In de begeleidingscommissie hadden vertegenwoordigers zitting van VNO-NCW, Bouwend Nederland (namens MKB Nederland), Koninklijke Horeca Nederland, het ministerie van BZK en het ministerie van Justitie.

1.4

RAPPORTAGEMODEL

Voor weergave van de resultaten uit bovengenoemde toetsen is het onderstaande rapportagemodel toegepast. De tabellen die in het rapport zijn terug te vinden, zijn conform dit model opgebouwd.

Figuur 1.1: Onderwerpen binnen maatschappelijke risico toets

	1	2	3	4	5	6
Gezondheid personen	Geen effect	Gering gevaar voor de volksgezondheid	Gevaar voor de volksgezondheid	Groot gevaar voor de volksgezondheid	Veel ziektegevallen en/of een enkel sterfgeval	Meer sterfgevallen
Gezondheid dieren	Geen effect	Gering gevaar voor de diergezondheid	Gevaar voor de diergezondheid	Groot gevaar voor de diergezondheid	Veel ziektegevallen en/of een enkel sterfgeval	Meer sterfgevallen
Veiligheid personen	Geen effect	Pijn of letsel bij een individu	Zwaar letsel bij meer individuen	Zwaar letsel bij een enkeling of gering letsel bij velen	Dood van een enkeling of ernstig letsel bij velen	Meer doden
Veiligheid dieren	Geen effect	Pijn of letsel bij een dier	Zwaar letsel bij meer dieren	Zwaar letsel bij een enkel dier of gering letsel bij velen	Dood van een enkel dier of ernstig letsel bij velen	Meer dode dieren
Financiële gevolgen individuen	Geen effect	€ 1 - 1.000	€ 1.000 - 10.000	€ 10.000 - 100.000	€ 100.000 - 1.000.000	> € 1.000.000
Financiële gevolgen organisaties	Geen effect	€ 1 - 10.000	€ 10.000 - 100.000	€ 100.000 - 1.000.000	€ 1.000.000 - 10.000.000	> € 10.000.000
Omgevingskwaliteit ⁴	Geen effect	Enige verstoring	Aanzienlijke verstoring	Aantasting van enige duur	Aantasting van lange duur	Vernietiging
Milieu- en natuurwaarden	Geen effect	Enige verstoring	Aanzienlijke verstoring	Aantasting van enige duur	Aantasting van lange duur	Vernietiging

Figuur 1.2: Intensiteit binnen maatschappelijke risico toets

	1	2	3	4	5	6
Kans op schade	Geen kans	Minimale kans	Enige kans	Redelijke kans	Grote kans	Zeer grote kans
Frequentie vergunningverlening	0	1 - 100	100 - 1.000	1.000 - 10.000	10.000 - 100.000	> 100.000
(On)omkeerbaarheid van de schade	Geheel omkeerbaar	Grotendeels omkeerbaar	Deels omkeerbaar	Beperkt omkeerbaar	Zeer beperkt omkeerbaar	Geheel onomkeerbaar
Tijdsduur van de	Maximaal een dag	Maximaal een week	Maximaal een maand	Maximaal een jaar	Maximaal vijf jaar	Voorgoed

⁴ Vooral hinder en overlast in de woonomgeving

schade						
--------	--	--	--	--	--	--

1.5

LEESWIJZER

Het voorliggende rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 is een getalsmatig totaaloverzicht van de resultaten opgenomen, aangevuld met korte beschouwingen per departement. Voor de volledige beeldvorming is hierbij ook teruggekeken naar de bevindingen uit 2006. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op de stelsels die op de 'basislijst' zijn geplaatst: de stelsels waarbij geen juridisch-technische belemmeringen bestaan tegen toepassing van LS en waarop getoetst is met betrekking tot de maatschappelijke risico's. In hoofdstuk 4 tenslotte, worden de resultaten nader beschouwd: gekeken wordt naar het algemene beeld dat is op te maken uit het onderzoek en gezocht wordt naar achterliggende motivatie voor de onderzoeksresultaten.

In de bijlage wordt in tabelvorm per departement een overzicht gegeven van de bevindingen uit de doorlichting. Op de bijgevoegde cd zijn de beoordelingsformulieren te vinden, met daarin de uitkomsten op de twee toetsen, een korte toelichting en de vanuit de departementen aangeleverde commentaren.

2

RESULTATEN JURIDISCH-TECHNISCHE TOETS

In dit hoofdstuk geven we een korte omschrijving van de uitkomsten van de beoordelingen door B&A. De beschrijvingen starten bij de lijst vergunningstelsels die het resultaat waren van de doorlichting 2006 (project 'Vereenvoudiging vergunningen').

In het algemeen kan over de bevindingen van het onderzoeksteam het volgende gezegd worden:

- De vergunningstelsels die aan het onderzoeksteam ter beoordeling zijn voorgelegd waren zeer verschillend van aard, zo was er niet alleen sprake van verlening van vergunningen, maar ook van ontheffingen, certificaten, inschrijvingen en registraties, bedrijfspassen, medische verklaringen etc. Dit als gevolg van de ruime begripsdefinitie binnen het Project Vereenvoudiging Vergunningen: een vergunning is een beschikking op een aanvraag die toestaat activiteiten te ondernemen die in de wet- en regelgeving verboden zijn.
- De toepassing van Lex Silencio positivo is op laatstgenoemde varianten van vergunningstelsels (certificaten tot verklaringen) vaak niet van toepassing omdat daarbij meestal sprake is van nummers, papieren, diploma's e.d. die op verzoek overlegd moeten kunnen worden. In sommige gevallen zou wel gedacht kunnen worden aan een melding, waarbij de controle pas achteraf in plaats van vooraf plaatsvindt, of omzetting naar algemene regels.
- In de gevallen waar het onderzoeksteam dit mogelijk acht wordt daar melding van gemaakt.

Verder is het relevant te melden dat over de vergunningstelsels die het onderzoeksteam aangeleverd heeft gekregen af en toe onduidelijkheid bestond over de aard van de vergunning, de wettelijke basis ervan en/of het onderscheid tussen diverse vergunningstelsels. In die gevallen waar twijfel bestond is dit ook aangegeven.

Totaaloverzicht

Getalsmatig leidt de doorlichting tot het onderstaande beeld. Per departement is aangegeven het aantal getoetste fiches en stelsels⁵, het aantal vergunningstelsels waar op juridisch technische gronden LS mogelijk is, en vervolgens in drie kolommen de scoring op de maatschappelijke risico's.

⁵ Bij acht van de twaalf departementen is het aantal fiches en stelsels gelijk. Bij vier departementen (EZ, SZW, VROM en VWS) zijn gelijkende stelsels gebundeld tot fiches. Indien het aantal stelsels afwijkt van het aantal fiches, wordt dit in de beschrijvingen bij de bewuste departementen nadrukkelijk genoemd.

Tabel 2.1 Totalenoverzicht

Algemeen			Bestand 2006 1026 fiches			Bestand 2008 826 fiches				Bestand onderzoek 629 fiches				Basislijst LS 55 fiches		
Departement	Aantal fiches	Aantal stelsels	Reeds afgeschaft	Reeds algemene regels en/of meldingsplicht	Reeds toepassing LS	Wordt afgeschaft	Wordt algemene regels en/of meldingsplicht	LS wordt van toepassing	Geen sprake van vergunning / wettelijke basis onbekend	Juridisch-technisch niet mogelijk geacht	Advies omzetten in algemene regels	Advies omzetten in algemene regels en meldingsplicht	Advies afschaffen	Gering risico	Enig risico	Groot risico
BZ	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BZK	21	21	2	0	2	0	0	0	1	11	0	0	0	3	2	0
Defensie	4	4	0	0	0	0	0	0	0	3	0	1	0	0	0	0
EZ	91	109	6	9	7	2	0	4	6	56	0	0	0	0	1	0
LNV	281	281	24	31	5	13	3	0	37	165	0	0	0	1	1	1
Justitie	39	39	0	8	0	1	0	0	0	24	0	1	0	1	3	1
V&W	300	300	40	0	0	35	2	3	36	176	0	1	0	2	4	1
Financiën	119	119	9	12	0	29	0	0	5	45	0	0	0	16	3	0
OCW	6	6	0	0	0	0	0	0	0	3	0	3	0	0	0	0
SZW	15	38	3	0	0	0	0	0	3	4	0	0	0	2	3	0
VRM	72	73	10	4	13	2	2	2	3	33	0	0	0	2	1	0
VWS	77	86	11	3	0	5	0	0	3	44	2	2	0	3	1	3
	1026	1077	106	67	27	87	7	9	94	564	2	8	0	30	19	6

Ministerie van BZK

- BZK kende in 2006 21 vergunningstelsels (fiches) waarvan er in de eerdere doorlichting vier zijn afgeschaft dan wel vereenvoudigd.
- Vrijwel alle vergunningstelsels vloeien voort uit de Wet op de lijkbezorging. Deze wet kent in beginsel korte beslistermijnen (hoofregel is lijkbezorging binnen vijf dagen). Bij de beoordeling of afdoening op basis van LS is hiermee rekening gehouden.
- De meest afgegeven vergunning (142.000 per jaar) betreft het verlof tot begraving of verbranding.
- Bij drie vergunningstelsels wordt LS juridisch-technisch niet mogelijk geacht.
- Voor vijf vergunningstelsels zijn er geen juridisch-technische beletselen voor toepassing van de LS.

Ministerie van Defensie

- Bij Defensie gaat het in 2006 om vier stelsels (fiches), met elk beperkte jaarlijkse aantallen vergunningen.
- Bij drie vergunningstelsels wordt LS juridisch-technisch niet mogelijk geacht.
- Eén van de stelsels komt in aanmerking voor omzetting tot een meldingsplicht.

Ministerie van EZ

- EZ kende 91 fiches (met achterliggend 109 stelsels) waarvan er de afgelopen periode (2006-2008) zeventien zijn afgeschaft of vereenvoudigd.
- Onder die zeventien afgeschafte of vereenvoudigde fiches (achttien stelsels) is de vergunning frequentieruimte, waarvan er jaarlijks 45.000 werden afgegeven, en de ontheffingsaanvraag winkeltijdenwet (2.000 per jaar).
- Bij 11 fiches is LS ingevoerd (2006-2008).
- Zes fiches zijn niet beoordeeld omdat er geen sprake is van een vergunning maar van een registratie (bijvoorbeeld de inschrijving in het Handelsregister), of de wettelijke basis is onbekend.
- Van de 56 resterende fiches zijn er circa 30 gebaseerd op de Mijnbouwwet. Daarvoor geldt dat het om kleine aantallen vergunningen gaat, die doorgaans complexe ingrepen omvatten met belangrijke veiligheid- en milieurisico's. Ditzelfde geldt voor de vergunningen inzake de elektriciteitsvoorziening.
- Het fiche/stelsel 'invoervergunning industriële goederen' omvat een zeer groot aantal vergunningen (was ruim 130.000, wordt 30.000); deze heeft naar mededelingen van EZ specifiek te maken met import van textiel en schoenen uit China. LS is uit Europees oogpunt (vrij handelsverkeer) niet wenselijk.
- Afgifte van vergunningen in het kader van de Metrologiewet en de Telecommunicatiewet vragen doorgaans vaststelling van feiten.
- Bij 56 fiches (75 stelsels) wordt LS juridisch-technisch niet mogelijk geacht.
- Voor één fiche zijn er geen juridisch-technische beletselen voor toepassing van de LS.

Ministerie van LNV

- Bij LNV ging het om 281 vergunningstelsels (fiches), waarvan er in de doorlichting in 2006 24 zijn afgeschaft en 31 zijn omgezet in algemene regels, al dan niet met meldingsplicht.
- In vijf stelsels is LS ingevoerd.
- Tevens zijn bij de doorlichting achttien stelsels vereenvoudigd, leidend tot vermindering van de aantallen af te geven vergunningen.
- Omvangrijke stelsels die zijn afgeschaft zijn onder meer de sportvisakte (575.000 vergunningen per jaar), Toestemming lossen (30.000) en Verlof korpschef vervoer dode dieren (10.000).
- Van de 221 resterende vergunningstelsels (2008) zullen of zijn er dertien vervallen, drie stelsels worden omgezet in algemene regels, al dan niet met meldingsplicht, en 37 stelsels blijken bij LNV niet bekend te zijn, cq zijn

nooit in werking getreden, of blijken registraties of anderszins geen vergunning te zijn.

- Op 168 vergunningstelsels is juridisch-technisch getoetst.
- In het LNV domein zijn drie majeure overwegingen die zich bij tal van vergunningen verzetten tegen toepassing van de LS. Het betreft internationale (EU) verplichtingen, zorgvuldigheid in het licht van de risico's rond diergezondheid en dierziektecrises, en de voorkoming en bestrijding van plantenziekten, en dit mede in verband met handelspolitieke overwegingen.
- Bij 165 vergunningstelsels wordt LS juridisch-technisch niet mogelijk geacht.
- Er zijn drie stelsels waar geen juridisch-technische belemmeringen zijn tegen toepassing van LS.
- Voor één stelsel wordt geadviseerd deze om te zetten in algemene regels met meldingsplicht.

Ministerie van Justitie

- Justitie beschikte over 39 vergunningstelsels (fiches) waarvan er nu nog dertig operationeel zijn. Acht zijn omgezet in algemene regels, al dan niet met meldingsplicht; één stelsel is afgeschaft.
- Bij 'aanvraag beveiligings- of researchwerkzaamheden te verrichten' (ruim 500 vergunningen per jaar) wordt door maatregelen het aantal vergunningen gehalveerd.
- Inzake de adoptiewet is vaststelling van feiten onvermijdelijk en stelt de internationale context belemmeringen. In enkele gevallen zijn er toepassingsmogelijkheden bij de het Burgerlijk Wetboek en bij de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.
- Bij 24 vergunningstelsels wordt LS juridisch-technisch niet mogelijk geacht.
- Voor vijf vergunningstelsels zijn er op juridisch-technische gronden geen beletselen voor toepassing van LS.
- Voor één stelsel (1110 - Vergunning kleine kansspelen) wordt geadviseerd de vergunningverplichting om te zetten in algemene regels, aangevuld met een meldingsplicht.

Ministerie van V&W

- V&W beheerde 300 vergunningstelsels (fiches), waarvan er de afgelopen jaren 40 zijn afgeschaft. Dit betrof over het algemeen stelsels met een betrekkelijk gering aantal vergunningen, met uitzondering van enkele stelsels inzake chauffeurs in het weggoederenvervoer.
- Van de 260 'behouden' vergunningstelsels zijn/zullen er 35 vervallen. Twee zullen worden omgezet in algemene regels, al dan niet met meldingsplicht en 36 stelsels blijken geen vergunning te betreffen of blijft de wettelijke basis onduidelijk. Op drie stelsels wordt LS van toepassing.
- In een aantal domeinen - in het bijzonder luchtvaart, spoor, zeevaart, binnenvaart - is sprake van internationale verplichtingen (en soms gebruiken) die toepassing van de LS in de weg staan, naast de veiligheidsaspecten die in alle gevallen in het geding zijn. Het betreft deels

EU-voorschriften, en deels voorschriften en afspraken van internationale organisaties op het gebied van lucht- en scheepvaart.

- Vergunningen in de sfeer van het vervoer van gevaarlijke stoffen hebben betrekking op onder meer materiaalkeuringen en vakbekwaamheidseisen, waar LS niet een logisch element is.
- V&W is beheerder van een aantal zeer grote vergunningstelsels (in aantallen jaarlijks afgegeven vergunningen) zoals het rijbewijs, de apk-keuring, het bromfietscertificaat, waar in alle gevallen vaststelling van feiten nodig is en LS zodoende juridisch-technisch niet mogelijk wordt geacht.
- In totaal wordt op 176 vergunningstelsels LS om juridisch-technisch redenen niet mogelijk geacht.
- Voor 7 stelsels zijn er geen juridisch-technische beletselen tegen toepassing van de LS.

Ministerie van Financiën

- Financiën beheerde 119 vergunningstelsels (fiches), waarvan in 2006 21 stelsels zijn afgeschaft of vereenvoudigd of worden omgezet in algemene regels.
- Onder de afgeschafte of vereenvoudigde stelsels zijn enkele stelsels waarin vrij veel vergunningen worden afgegeven zoals de vergunningopslagtanks rode olie (circa 3.500 vergunningen jaarlijks) en de vergunning vrijstelling bunkering schepen en luchtvaartuigen (een kleine 8.000 vergunningen jaarlijks).
- 29 vergunningstelsels zullen worden afgeschaft (2008) en van vijf stelsels is de wettelijke basis onbekend of het blijken geen vergunningen te zijn.
- De mogelijkheden voor toepassing van LS zijn binnen enkele wetten lastig vanwege feitenvaststelling of belangenafweging in internationaalrechtelijke verplichtingen. Het betreft het Communautair douanewetboek, de wet inzake de geldtransactiekantoren, de wet op de omzetbelasting en (op onderdelen) de wet op de accijns.
- Een aanzienlijk deel van de vergunningen vloeien voort uit bijzondere toezichtwetten. Deze zijn inmiddels vervallen en er is een nieuwe algemene toezichtwet (Wet financieel toezicht). Op basis daarvan is het toezicht op een geheel nieuwe leest geschoeid. Geen van de (nog overgebleven) vergunningen uit de Wft komt volgens het ministerie van Financiën in aanmerking voor toepassing van LS, gelet op de belangen die de Wft beoogd te beschermen (integriteit, stabiliteit en consumentenvertrouwen).
- Mogelijkheden voor LS zijn er wel (op onderdelen) in de Wet op de accijns, de BPM, BZM en MRB, de wet verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en de Wet belastingen op milieugrondslag.
- Bij 45 vergunningstelsels wordt LS juridisch-technisch niet mogelijk geacht.
- Voor 19 vergunningstelsels zijn er op juridisch-technische gronden geen beletselen voor toepassing van LS.

Ministerie van OCW

- Bij OCW gaat het om zes vergunningstelsels (fiches) in 2006.

- De grootste - de monumentenvergunning - zal grotendeels ondergebracht worden in de omgevingsvergunning. Binnen de andere stelsels worden kleine aantallen vergunningen afgegeven.
- Bij drie vergunningstelsels wordt LS juridisch-technisch niet mogelijk geacht.
- In drie gevallen is omzetting naar een melding voor de hand liggend.

Ministerie van SZW

- SZW beheerde vijftien fiches (met achterliggend 38 vergunningstelsels) waarvan er de afgelopen tijd drie (zes stelsels) zijn afgeschaft, waaronder de aanvraag aansluitnummer UVI - 57.355 per jaar.
- Van de resterende twaalf fiches bleken er drie (zes stelsels) geen vergunning maar een melding.
- Bij vier fiches (twintig stelsels) wordt LS juridisch-technisch niet mogelijk geacht.
- Voor vijf fiches (zes stelsels) zijn er geen juridisch-technische beletselen tegen toepassing van de LS.

Ministerie van VROM

- VROM beheerde 72 fiches (met achterliggend 73 stelsels) waarvan er de afgelopen jaren veertien zijn afgeschaft of omgezet in algemene regels, al dan niet met meldingsplicht.
- Op dertien fiches is LS ingevoerd.
- Van de 58 fiches bleken er vier te worden afgeschaft of omgezet in algemene regelgeving. Op twee fiches wordt LS al van toepassing.
- Binnen het VROM-domein hebben de meeste vergunningverplichtingen betrekking op de Wet ruimtelijke ordening, zoals vrijstelling bestemmingsplan en aanlegvergunning. Dergelijke vergunningverplichtingen vragen om complexe belangenafweging en feitenvaststelling.
- Daarnaast zijn er regelingen in verband met kernenergie en vuurwerk en explosieven, waar de juridisch technische toets blokkades opwerpt.
- Bij 33 fiches wordt LS juridisch-technisch niet mogelijk geacht.
- Voor drie fiches (vier stelsels) zijn er geen juridisch-technische beletselen tegen toepassing van de LS.

Ministerie van VWS

- Bij VWS ging het in 2006 om 77 fiches (met achterliggend 86 stelsels), waarvan veertien zijn afgeschaft (al dan niet omgezet in algemene regels). Aanvullend hierop zijn vijf stelsels vervallen.
- Het - gemeten in aantal vergunningen - meest omvangrijke fiche is de erkenning op grond van de Wet BIG; aangezien de criteria duidelijk zijn (of gemaakt kunnen worden) kan op juridisch technische gronden LS van toepassing zijn.

- In een aantal andere domeinen - bloedvoorziening, warenwet, wet ambulancevervoer en andere - vraagt de vergunningverlening om feitenvaststelling en/of voorafgaand onderzoek, zodat de juridisch-technische toets toepassing van LS niet toelaat. Het gaat in vrijwel alle gevallen om een vrij beperkt aantal vergunningen per jaar.
- Bij 44 fiches wordt LS juridisch-technisch niet mogelijk geacht.
- Voor zeven fiches (zeventien stelsels) zijn er geen juridisch-technische beletselen voor toepassing van de LS.
- Twee fiches kunnen worden omgezet in algemene regels en twee fiches in algemene regels met meldingsplicht.

3

INSCHATTING MAATSCHAPPELIJKE RISICO'S

Onderstaande tabel geeft de vergunningstelsels weer die op de basislijst staan met, voor zover bekend, de aantallen vergunningen die jaarlijks worden afgegeven. Tevens wordt de inschatting van de maatschappelijke risico's in het geval van invoering van LS weergegeven.

Tabel 3.1 Basislijst met inschatting risico's

Algemeen					Basislijst LS		
Stelselnummer	Departement	Naam vergunningstelsel	Aantal stelsels	Aantal per jaar	Gering risico	Enig risico	Groot risico
92	BZK	Machtiging tot invoer van blustoestellen zonder bewijs minister BZK	1	2	1		
1167	BZK	Ontheffing bewaartermijn asbus	1			1	
1168	BZK	Ontheffing bewaartermijn uit buitenland afkomstige asbus	1			1	
1172	BZK	Ontheffing verbod op balseming	1		1		
1178	BZK	Invoer in Nederland van lijk van persoon die is overleden op installaties ter zee	1		1		
1596	EZ	EZ100 inschrijving register octrooigemachtigden	1			1	
504	LNV	085 Jachtakte voor het jagen met een geweer	1	30000		1	
562	LNV	095 Verlof verlening toestemming door jachthouder aan derden	1	2			1
1409	LNV	240 Vergunning visserij vaste vistuigen aanvragen	1	230	1		
1073	JUS	Aanvraag beveiligings- of researchwerkzaamheden te verrichten	1	500			1

Algemeen					Basislijst LS		
Stelselnummer	Departement	Naam vergunningstelsel	Aantal stelsels	Aantal per jaar	Gering risico	Enig risico	Groot risico
1466	JUS	Ontheffing opleidingseis particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus	1			1	
1467	JUS	Goedkeuring uniform particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus	1		1		
9999	JUS	Ontheffing verbod bijzondere opsporingsambtenaren om werkzaamheden te verrichten voor een particuliere beveiligingsorganisatie of recherchebureau	1			1	
9999	JUS	Ontheffing verbod gebruik handboeien	1			1	
646	VW	LUV LTB 26 - Erkenning bedrijf (Bijlage 2 luchtvaartuigen)	1			1	
725	VW	LUV LOB 16 - Toelatingsbewijs examens	1	1200	1		
735	VW	PEV 13 Chauffeurspas taxi (volledig)	1	13000		1	
782	VW	ZEV 17 Tijdelijke ontheffing kwaliteitszorgsysteem terminal	1	2		1	
1280	VW	LUV GS 3 Regeling erkenningen vervoer gevaarlijke stoffen door de lucht	1	40			1
1491	VW	PEV 14 chauffeurspas taxi beperkt	1			1	
9999	VW	Toelating van taxivervoer (voor buitenlandse vervoerders)	1		1		
1095	FIN	Vergunning Vrijstelling accijns	1	132	1		
856	FIN	Vergunning gebruik voor geringe afstand BZM	1	4	1		
859	FIN	Vergunning leiding bedrijf voor woon-werkverkeer met buitenlands kenteken voor de BPM	1	600	1		
862	FIN	Vergunning vrijstelling taxi's en openbaar vervoer in de MRB (voor personenauto's)	1	21775		1	

Algemeen					Basislijst LS		
Stelselnummer	Departement	Naam vergunningstelsel	Aantal stelsels	Aantal per jaar	Gering risico	Enig risico	Groot risico
866	FIN	Vergunning vrijstelling MRB voor bijzondere voertuigen bedrijven	1	500	1		
868	FIN	Wet MRB; vergunning oldtimers	1	200	1		
871	FIN	Vergunning gebruik voor geringe afstand MRB	1	60	1		
876	FIN	Vergunning gebruik buitenlands kenteken leiding bedrijf	1	0	1		
881	FIN	Werknemersvergunning buitenlands kenteken	1	0	1		
889	FIN	Ontheffing elektronische aangifte ondernemers	1			1	
1106	FIN	Vergunning distilleertoestel vervaardigen/voorhanden hebben.	1	67	1		
1108	FIN	Vergunning handel drijven in ruwe tabak.	1	3		1	
1109	FIN	Vergunning bij vrijstelling verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en van enkele andere producten (WVAD)	1	242	1		
1124	FIN	Kwart-/halftarief kampeerauto's MRB	1	2500	1		
800	FIN	Vergunning verhoudingsgetal in de afvalstoffenbelasting	1	9	1		
812	FIN	Algehele ontheffing van de meetverplichting voor de grondwaterbelasting	1	5	1		
816	FIN	Ontheffing van de verplichting watermeters te plaatsen voor de grondwaterbelasting	1	2	1		
824	FIN	Toestemming afwijkende inrichting meetstaat grondwaterbelasting	1	3	1		
854	FIN	Vergunning bedrijfsvoertuigenpark MRB	1	165	1		
928	SZW	Nieuwe aanvraag vrijstelling	1	700		1	

Algemeen					Basislijst LS		
Stelselnummer	Departement	Naam vergunningstelsel	Aantal stelsels	Aantal per jaar	Gering risico	Enig risico	Groot risico
951	SZW	'vrijstelling onvoldoende rendement	1	70		1	
966	SZW	Tewerkstellingsvergunning art 5 en 6	3	35000	1		
1609	SZW	Ontheffing verzekeringsplicht voor personen die aanspraak maken op een buitenlandse regeling	1		1		
1612	SZW	Ontheffing verzekeringsplicht volksverzekeringen en werknemersverzekeringen voor gemoedsbezwaarden	1			1	
551	VROM	04-05. Ontheffing verbandingsverbod afvalstoffen (2)	2	1500		1	
653	VROM	47. Vergunning tot het aangaan van overeenkomsten van huur en verhuur van woonruimte	1	750	1		
1413	VROM	08. Registratie lijst vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars van afval.	1	2000	1		
1219	VWS	15 Drank- en horecawet: aanvragen vergunning voor horeca/slijtersbedrijf	1	9000	1		
1218	VWS	20 Wet op de dierproeven:aanvraag vergunningen voor het verrichten van dierproeven	1	10			1
1244	VWS	46 Drank- en horecawet: ontheffing schenken zonder vergunning tijdens evenementen	1	3000	1		
1296	VWS	60 Wet geneesmiddelenprijzen: aanvraag wijziging vastgelegde prijs	1	10		1	

Algemeen					Basislijst LS		
Stelselnummer	Departement	Naam vergunningstelsel	Aantal stelsels	Aantal per jaar	Gering risico	Enig risico	Groot risico
1245	VWS	64-71 Wet beroepen in de individuele gezondheidszorg [BIG]: basisregistratie (gezondheidszorgpsycholoog, apotheker, arts, fysiotherapeut, tandartsen, verloskundigen, verpleegkundigen, psychotherapeut)	8	11935			1
1246	VWS	74-76 Wet beroepen in de individuele gezondheidszorg [BIG]: specialistenregisters (farmacie, geneeskunst, tandheelkunde, gezondheidszorgpsycholoog)	3	2134			1
1283	VWS	91 Warenwet: besluit tatoeages en piercings	1	0	1		
		TOTAAL: 55	66	137942	30	19	6

In totaal gaat het bij de basislijst om 55 fiches (66 stelsels) waarbij invoering van LS van technisch-juridisch toepassing wordt geacht (zie ook tabel 2.1). De maatschappelijke risico-toets resulteert in 30 fiches (33 stelsels) met een gering risico voor toepassing van LS. Daarbij gaat het om ongeveer 59.000 aanvragen per jaar (grootste stelsels: tewerkstellingsvergunning, lijst afvalverzamelaars en horecavergunning)⁶. Toepassing op negentien fiches (negentien stelsels) wordt ingeschat als enig risico. Het gaan dan op jaarbasis om ongeveer 70.000 aanvragen (grootste stelsels: jachtakte, taxichauffeurspas en vrijstelling taxi's en openbaar vervoer in MRB). Op zes fiches (zestien stelsels) wordt het risico ingeschat als groot. Dit betreffen ongeveer 15.000 aanvragen per jaar (grootste stelsel: basisregister BIG).

⁶ NB: de cijfers met betrekking tot de aantallen zijn niet volledig: niet van alle stelsels zijn deze cijfers bekend. Zodoende gaat het hier om een indicatie wat betreft aantallen verleningen waarop de afhandelingsystematiek verandert.

Advies omzetten in algemene regels en/of meldingsplicht

Naast de toepassingsmogelijkheid van LS is ook gekeken naar de mogelijkheid van omzetting van het huidige vergunningstelsels in algemene regels, al dan niet met meldingsplicht. Op 10 fiches (stelsels) wordt advies gedaan voor omzetting dan wel afschaffen. In totaal gaat het om ongeveer 3.200 aanvragen per jaar.

Algemeen					Bestand onderzoek		
Stelselnummer	Departement	Naam vergunningstelsel	Aantal stelsels	Aantal per jaar	Advies omzetten in algemene regels	Advies omzetten in algemene regels en meldingsplicht	Advies afschaffen
1121	DEF	Toestemming dragen uniformkleding en onderscheidingsteken	1	50		1	
1110	JUS	Vergunning goededoelenkansspelen	1	290		1	
708	VW	PEV 11 taxivervoer (vergunning taxiondernemer)	1	500		1	
1395	OCW	Ontheffing duur stage (v)so	1	0		1	
1396	OCW	Ontheffing eindleeftijd (v)so	1	25		1	
1397	OCW	Toelating ligplaatsonderwijs	1	0		1	
1333	VWS	18 Wet ambulancevervoer: aanvragen vergunning	1	71	1		
1243	VWS	45 Drank- en horecawet: ontheffing voor (sport)kantines	1	2000		1	
1253	VWS	50 Wet ambulancevervoer: regeling beheer gegevens (art. 6)	1	0	1		
1224	VWS	61 Wet op de dierproeven: verzoek vrijstelling werken met gefokte dieren	1	400		1	

4

RESULTATEN NADER BESCHOUWD

In dit hoofdstuk geven we enkele vergelijkingen weer die de resultaten meer kleur geven.

4.1 DE NIEUWE MOGELIJKHEDEN IN PERSPECTIEF

Allereerst kijken we naar de aantallen. Onderstaande tabel geeft (nogmaals) de totalen weer van deze en de vorige doorlichting. Daarmee wordt duidelijk dat in de periode 2006-2007 ('bestand 2006' → 'bestand 2008') eerst het 'laaghangende fruit' is geoogst. Er zijn de nodige regelingen afgeschaft, omgezet in meldingen of algemene regels danwel reeds eerder is besloten tot toepassing van de LS. In de periode 2006 - 2007 gaat het in totaal om ruim tweehonderd (206) stelsels.

Tabel 4.1 Totalen-generaal

Algemeen		Bestand 2006 1026 fiches				Bestand 2008 826 fiches				Bestand onderzoek 629 fiches				Basislijst LS 55 fiches		
Aantal fiches	Aantal stelsels	Reeds afgeschaft	Reeds algemene regels en/of meldingsplicht	Reeds toepassing LS	Wordt afgeschaft	Wordt algemene regels en/of meldingsplicht	LS wordt van toepassing	Geen sprake van vergunning / wettelijke basis onbekend	Juridisch-technisch niet mogelijk geacht	Advies omzetten in algemene regels	Advies omzetten in algemene regels en meldingsplicht	Advies afschaffen	Gering risico	Enig risico	Groot risico	
1026	1077	106	67	27	87	7	9	94	564	2	8	0	30	19	6	

Vervolgens blijkt uit onze eigen analyse ('bestand 2008' → 'bestand onderzoek') van het door de Regiegroep Regeldruk verkregen digitale bestand er inmiddels in 2008 is besloten tot nogmaals afschaffing van een aantal stelsels, omzetting in algemene regels of een meldingsplicht en wederom invoering van een aantal stelsel in een LS. In totaal gaat het hierbij om iets meer dan honderd (103) stelsels. Tevens hebben we geconstateerd dat in bijna honderd (94) gevallen er geen sprake is van een vergunning (of van een soort vergunning waarop Lex Silencio niet mogelijk is, bijvoorbeeld in geval van een registratie) of dat het wettelijk stelsel ontbreekt. Dat bij dit laatste een dergelijk hoog aantal wordt bereikt, komt doordat de lijst met te beoordelen vergunningen, zoals eerder gesteld, afkomstig is van het Project Vereenvoudiging Vergunningen. Daarbinnen werd een ruime definitie van het begrip vergunning gehanteerd, namelijk: een vergunning is een beschikking op een aanvraag die toestaat activiteiten te ondernemen die in de wet-

en regelgeving verboden zijn. Wanneer echter niet hoeft te worden gewacht met het ondernemen van activiteiten tot een beschikking daar is (bijvoorbeeld dat alleen ingeschreven hoeft te worden in het register), is van een vergunning geen sprake.

Van de zo resterende 629 fiches, achten wij er - op grond van de door de Regiegroep Regeldruk gegeven criteria - 564 niet in aanmerking komend voor LS vanwege juridisch-technische redenen. Verder zien wij voor een klein aantal fiches (10) omzetting in algemene regels of een meldingsplicht mogelijkheden. Er resteren dan in totaal 55 fiches waarvan wij geen juridische belemmeringen voor toepassing van LS. Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat voor ongeveer 10% van de beoordeelde stelsels LS toepasbaar wordt geacht op basis van juridisch technische gronden. Daarvan wordt bij ongeveer de helft aangegeven dat dit ook op basis van de maatschappelijke risico-toets nog altijd mogelijk wordt geacht. Daarbij zal bij de uiteindelijke beoordeling meegewogen kunnen worden of de behaalde winst in vermindering van regeldruk opweegt tegen de extra administratie die het kost om LS in te voeren. Voor slechts een klein deel van deze 55 fiches achten wij het maatschappelijke risico groot. Dat lijkt te verklaren doordat vergunningen voor handelingen die een groot maatschappelijk risico met zich meedragen in het algemeen dusdanig veel overwegingen vergen dat ze al niet op de basislijst terecht komen.

De algemene bevinding is dat in 2006 reeds veel vergunningstelsels die eenvoudig zijn qua regelgeving, of waarbij geen sprake is van een belangenconflict, zijn voorgedragen voor de LS of zijn vereenvoudigd. Het onderhavige onderzoek is derhalve een soort van naspoeling geweest om overgebleven vergunningen die bij de vorige scan zijn achtergebleven op te vangen. Het 'laaghangende fruit' is inmiddels geplukt. Dat is wel belangrijk om te constateren! Dit verklaart mede dat er naar verhouding een gering aantal (10%) vergunningstelsels is dat de juridisch-technische toets doorstaat. Ook in absolute aantallen verleningen die onder LS worden gebracht, is de opbrengst beperkt tot 59.000 (alle stelsels met een gering maatschappelijk risico) tot 129.000 (alle stelsels met een gering of enig maatschappelijk risico) aangevraagde vergunningen. In de doorlichting 2006 is bij - naar voorzichtige schatting (zie voetnoot 5) - 250.000 aanvragen LS van toepassing geworden. Daarbinnen had wel de bouwvergunning met 200.000 aanvragen per jaar een zeer groot aandeel.

Binnen het onderzoek zijn we veel stelsels tegen gekomen die zich niet lenen voor toepassing van LS. Het betreffen grote delen van de stelsels beheerd door EZ (mijnbouwwet, telecommunicatiewet), VROM (kernenergiewet) en in zekere mate V&W (luchtvaart). Vergunningaanvragen binnen deze stelsels raken omvangrijke beleidskwesties (waar en hoe gas te winnen, hoe etherfrequenties te verdelen, hoe om te gaan met splijtstoffen, wie en wat mogen gebruikmaken van het luchtruim), vragen complexe belangenafweging (economisch vs. overlast/milieuwaarden) na nauwkeurig vooronderzoek en kennen veelal uitgebreide inspraakprocedures (vaak is ook Awb afdeling 3.4, uniforme openbare voorbereidingsprocedure, van

toepassing). Op grond van deze bezwaren worden deze stelsels er in deze doorlichting nagenoeg allemaal uitgefilterd bij de juridisch-technische toets. In meer algemene zin kan worden afgevraagd of omvorming van dergelijke stelsels zich laat lonen: veelal worden op basis van de betreffende stelsels slechts één of enkele vergunningaanvragen per jaar gedaan.

BIJLAGEN: TOTAALOVERZICHTEN