

Vergaderjaar 2016–2017

33 009

Innovatiebeleid

Nr. 42

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2017

1. Inleiding

Het programma toekomstbestendige wetgeving begon met de toezegging aan uw Kamer om in een aantal concrete casus rondom technologische ontwikkelingen en nieuwe verdienmodellen te bezien of wet- en regelgeving als gevolg van deze ontwikkelingen overbodig is, belemmerend is of tekortschiet en hoe dat kan worden aangepakt¹. Gebleken is dat de wensen van burgers, bedrijven en instellingen vaak al kan accommoderen. Uiteraard kunnen technologische ontwikkelingen ook beleidsmatige en juridische vragen oproepen. Belangrijk is dat de overheid richting geeft en, waar dat kan, durft te leren en te experimenteren. Het doel van het programma was ook om in wetgeving en het wetgevingsproces structureel aandacht te krijgen voor vernieuwing en innovatie, dit steeds in relatie tot alle publieke waarden en belangen die in het geding zijn. Over de acties die de Minister van Economische Zaken en de Minister van Veiligheid en Justitie daartoe ondernemen is uw Kamer, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, geïnformeerd in onze brief van 6 juli 2016² (hierna: de zomerbrief). In de zomerbrief is ook een aantal meer algemene boodschappen opgenomen.

Met deze brief wordt het programma toekomstbestendige wetgeving afgesloten. Met het programma is een belangrijke impuls gegeven aan de ambitie van het kabinet om te komen tot wet- en regelgeving die voldoende ruimte biedt voor innovatie, vernieuwing en ondernemerschap, waarbij tegelijkertijd publieke belangen op een adequate manier geborgd worden.

¹ Kamerstuk 33 009, nr. 10. Zie ook de daarop volgende brieven: Kamerstuk 33 009, nr. 12, Kamerstuk 33 009, nr. 30.

² Kamerstuk 33 009, nr. 30.

De brief is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 worden de nieuwe ontwikkelingen in een aantal casus behandeld, paragraaf 3 geeft een overzicht van de acties op het gebied van het wetgevingsproces. Aan het slot van de brief komen de belangrijkste geleerde lessen aan bod.

Wij sturen u deze brief mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Actuele moderniseringsvraagstukken (casus)

Onderdeel van de aanpak voor toekomstbestendige wetgeving is om bij ervaren belemmeringen in de praktijk te kijken naar mogelijke ruimte voor innovatie. In deze paragraaf gaan we in op de ontwikkelingen in een aantal casus waarover we ook in eerdere brieven hebben gerapporteerd. Het gaat dan om de casus waarin zich nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan die niet reeds via een andere weg aan de Kamer zijn gecommuniceerd. Voor de casus «particuliere thuisverhuur aan toeristen»³, «drones»⁴ en «taximarkt»⁵ geldt dat er separate brieven aan uw Kamer zijn gestuurd. Wat de taximarkt betreft is de verplichte boordcomputer voor taxiondernemers geëvalueerd door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

2.1 Deeleconomie

In de zomerbrief is aangekondigd dat wij onderzoeken hoe we samen met initiatieven in de deeleconomie op het gebied van voedsel delen, zoals Thuisafgehaald.nl en AirDnD⁶, kunnen komen tot afspraken over het borgen van publieke belangen. Samen met marktpartijen en overheden hebben wij verkend waar de grenzen liggen tussen hobbymatige en professionele activiteiten op het gebied van voedsel delen en wat dit betekent voor het voldoen aan de relevante regelgeving. Thuiskoks opereren op het grensvlak van privé en professioneel, waardoor onduidelijk is of een inspectie moet en kan handhaven. De particuliere aanbieders, de thuiskoks, zijn primair verantwoordelijk voor het naleven van de eisen. AirDnD gaat dit jaar afspraken maken met de NVWA over de communicatie door AirDnD richting particuliere aanbieders over de wettelijke eisen omtrent voedselveiligheid en hygiëne. Door praktische afspraken te maken over de naleving van wettelijke eisen beogen we te bereiken dat eventuele toekomstige incidenten worden voorkomen en inspecties worden ontlast. Hiermee dagen we ook AirDnD uit om in eerste instantie zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het borgen van relevante publieke belangen. Dit is een principe dat we ten aanzien van de deeleconomie breder willen hanteren, uiteraard voor zover de situatie dat toelaat.

Door de groei die sommige vormen van deeleconomie doormaken, vooral als gevolg van de facilitering via digitale platforms, is het noodzakelijk om continu te onderzoeken of en welke publieke belangen door de diverse initiatieven geraakt worden. Dit vraagt maatwerk per geval. Hierbij wordt bezien of bestaande regelgeving deze belangen adequaat adresseert of dat er gewijzigde of aanvullende regels nodig zijn. Net voor het versturen van deze brief over toekomstbestendige wetgeving aan uw Kamer verscheen ook een rapport van het Rathenau Instituut over de proble-

³ Kamerstuk 24 036, nr. 416.

⁴ Kamerstuk 30 806, nr. 39.

⁵ Kamerstuk 31 521, nr. 102.

⁶ Air Drinkn Dine, een online platform dat de mogelijkheid biedt om uit eten te gaan bij een hobbychef in een huiskamerrestaurant.

matiek van het borgen van publieke belangen in de deeleconomie. Het kabinet zal na de zomer op dit rapport reageren.

2.2 Economische potentie van data en privacy

Op 4 oktober 2016 is het rapport «Licht op de digitale schaduw» van de expertgroep big data en privacy aangeboden aan uw Kamer.⁷ Het rapport beschrijft hoe het gebruik van big data invloed heeft op de privacy en het vertrouwen van de consument. Ook geeft het rapport een praktische handreiking met diverse concrete voorbeelden van maatregelen die bedrijven kunnen nemen om op een verantwoorde wijze met big data om te gaan. Dit is belangrijk, niet alleen voor consumenten maar ook voor het bedrijfsleven zelf. Het bieden van vertrouwen aan consumenten in een correct gebruik van zijn gegevens is immers een randvoorwaarde voor bedrijven om de kansen van big data en profilering optimaal te kunnen benutten. In de begeleidende kabinetsreactie is eerder aangegeven op welke wijze de lessen en aanbevelingen van het rapport opvolging zullen krijgen.

2.3 Blockchain

In de zomerbrief werd de verwachting uitgesproken dat technologische innovaties zoals blockchain de financiële sector sterk zullen gaan beïnvloeden. In essentie is de blockchain een door een netwerk van computers bijgehouden register (grootboek) waarin betrouwbaar transacties en bezittingen kunnen worden vastgelegd zonder dat daarvoor één partij (een zogenaamde «trusted third party») hoeft te worden aangewezen die de transacties verifieert. Het gaat dus om een generieke technologie die, naar het zich laat aanzien, ook buiten de financiële sector veel veranderingen met zich brengt, zowel voor burgers en bedrijven als voor overheden.

Op 30 maart 2017 is de Nationale Blockchain Coalitie van start gegaan. De Nationale Blockchain Coalitie is een publiek-privaat samenwerkingsverband van ruim twintig organisaties uit de logistieke, energie- en financiële sector, alsmede kennisinstellingen (onder andere TU Delft) en overheden, waaronder de Ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu, Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Rijksdienst voor Identiteitsgegevens). De actieagenda van de coalitie richt zich allereerst op de ontwikkeling van bouwblokken voor digitale transacties in blockchains, zoals zogenoemde digitale identiteiten. Daarnaast identificeert de coalitie mogelijke belemmeringen in wet- en regelgeving. Voor kennisontwikkeling zijn afspraken gemaakt over opleiden, kennis delen en het vergroten van vaardigheden. Door als Nederland voorop te lopen met de toepassing van innoverende technologieën blijft onze kenniseconomie vooruitstrevend en van wereldniveau. Zoals eerder al aan de Eerste Kamer is aangekondigd, gaat de Minister van Veiligheid en Justitie verkennend onderzoek doen naar de juridische gevolgen van blockchain-technologie en zogenaamde *smart contracts*.⁸ Daarbij wordt ook gekeken naar wat de overheid zelf met blockchain zou kunnen in haar dienstverlening en naar de betekenis van dit fenomeen in relatie tot opsporing en handhaving.

⁷ Kamerstuk 32 761, nr. 108.

⁸ Kamerstuk 33 009, F.

3. Acties in het kader van het beleid- en wetgevingsproces

Hiervoor zijn de ontwikkelingen beschreven in een aantal casus. Het doel van het programma was ook om in wetgeving en het wetgevingsproces structureel aandacht te krijgen voor vernieuwing en innovatie, dit steeds in relatie tot alle publieke belangen die in het geding zijn. In de zomerbrief is aangegeven welke acties het kabinet onderneemt om de verschillende fasen van het beleids- en wetgevingsproces toekomstbestendiger te maken. Hieronder wordt de voortgang beschreven van deze acties.

3.1 Voorbereiding van beleid en wetgeving

Meer aandacht voor innovatie

Bij het maken van nieuwe wet- en regelgeving is het van belang dat beleidsmakers zich bewust zijn van de effecten van deze voorstellen op innovatie. Medio 2016 is hiertoe het Integraal Afwegingskader (IAK) uitgebreid met informatie om beleid en wetgeving toekomstbestendiger en innovatievriendelijker te maken. Het gaat hierbij specifiek om informatie over doelregulering, experimenteeruimte en het «right to challenge». Tevens is in de Bedrijfseffectentoets (BET) een vraag opgenomen die beleidsmakers laat nadenken over het effect van de voorgenomen regelgeving op het innovatiepotentieel van bedrijven. Deze toetsvraag is naar aanleiding van de eerste ervaringen onlangs verbeterd: de gebruiker wordt nu meer aan de hand genomen bij het identificeren van concrete mogelijkheden om wetgeving toekomstbestendiger en innovatievriendelijker te maken. Bovendien wordt nu gevraagd of de gemaakte keuzes voldoende zijn afgestemd met de uitvoering en handhaving. Dit om te voorkomen dat er op papier ruimte wordt geboden, maar dat deze in de praktijk niet of onvoldoende wordt benut.

Meer aandacht voor ICT in de uitvoering

De uitvoering van wetgeving is nauwelijks nog denkbaar zonder ICT. Het is dan ook van belang dat bij de voorbereiding van wetgeving rekening wordt gehouden met de mogelijkheden en onmogelijkheden van ICT. In de zomerbrief kondigden wij aan dat we gaan bezien of op basis van de ervaringen in de uitvoering meer algemene lessen kunnen worden getrokken, die kunnen worden opgenomen in het IAK. Inmiddels is het onderwerp «Gevolgen voor ICT» een zelfstandig onderwerp geworden in het IAK. Hierdoor zijn alle bestaande kwaliteitseisen met betrekking tot dit onderwerp overzichtelijk bijeengebracht, met ook een duidelijke plaats voor de toets van het Bureau ICT-Toetsing (BIT-toets).

Binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt op dit moment een pilot uitgevoerd met «Kenneth?», een instrument dat moet helpen om de gevolgen van wet- en regelgeving voor bedrijfsvoering, ICT en architectuur tijdig in beeld te krijgen. In dit instrument zijn alle uitvoeringstoetsen van VenJ samengebracht en ook andere toetsen zoals Informatiekundige uitvoeringstoets KING, Uitvoeringstoets Nieuwe Stijl Belastingdienst, Handboek Meting Regeldruk, PIA-NOREA, BIT-Toetskader, EU-checklist, ISO 27001, alsmede niet formele maar in gebruik zijnde checklists voor het doen van impactanalyses van uitvoeringsorganisaties zoals Logius, IND en DJI. Verder zijn de geleerde lessen van diverse bestaande initiatieven op het gebied van impactanalyses bestudeerd waaronder de uitvoeringstoets Nieuwe Stijl Belastingdienst, het Voorwasteam DGPOL/Nationale Politie en Standard Business Reporting. De ontwikkeling van een goed systeem van uitvoeringstoetsen is geen sinecure. Als de pilot slaagt zou Kenneth? geleidelijk aan op meer plekken kunnen worden toegepast binnen VenJ en de onder VenJ vallende

diensten. Uiteindelijk kan dan worden gezien of dit instrument ook rijksbreed van betekenis kan zijn.

Kennisontwikkeling

Digitalisering raakt het werk van elke ambtenaar die bezig is met nieuwe regelgeving. Het ontwikkelen en delen van kennis hierover is dan ook van groot belang. Daarom hebben de Academie voor Wetgeving en de Academie voor Overheidsjuristen voor 2017 een specifiek kennisdelings- en opleidingsprogramma over digitalisering en juridische vragen ontwikkeld. Afhankelijk van de technologische ontwikkelingen en de kennisbehoefte zal dit programma steeds worden uitgebreid. Zo staan in elk geval de volgende cursussen geprogrammeerd: Basiscursus Technologische Trends, Uitbreiding «digi'vaardigheden, blockchain en smart contracts, Digitalisering en reguleringsvraagstukken en Informatiesamenleving en grondrechten. Ook vinden op allerlei niveaus bijeenkomsten plaats om op de impact van (informatie)technologische ontwikkelingen op onze samenleving en het recht te reflecteren.

3.2 Toekomstbestendige evaluatie van beleid en wetgeving

Begin 2016 heeft het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) het onderzoeksrapport naar de evaluatiecapaciteit van departementen opgeleverd. In dit rapport werd geconstateerd dat om bruikbare bevindingen te krijgen, opzet en planning van evaluaties moeten passen bij de beleidsopgave, die dan dus ook helder moet zijn. Wetsevaluaties in het bijzonder vragen om een multidisciplinaire aanpak. Deze inzichten zijn, zoals toegezegd in de zomerbrief, inmiddels verwerkt in de schrijfwijzer voor de memorie van toelichting en in het IAK.

3.3 Onderzoek naar wettelijk geregelde experimenten

Technologische ontwikkelingen gaan gepaard met maatschappelijke dynamiek en onzekerheden. Door middel van een wettelijk experiment kan de overheid zichzelf de tijd gunnen om ervaring op te doen. In de Zomerbrief is aangekondigd dat over dit onderwerp een vervolproject zou worden gestart. De kaders voor wettelijke experimenten worden bepaald door aanwijzingen 10a en 10b van de Aanwijzingen voor de regelgeving en het eindrapport van het interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen («Het proberen waard»).

De kaders gaan ervan uit dat in de experimenteerregeling wordt aangegeven van welke wettelijke voorschriften zal worden afgeweken. Het doel van het experiment moet duidelijk zijn omschreven en het experiment moet van beperkte duur zijn. Er dienen enkele minimale procedurele waarborgen te bestaan om vast te stellen in hoeverre het experiment geslaagd kan worden genoemd.

Deze kaders hebben hun waarde bewezen. Niettemin lijken de kaders niet altijd meer te passen. Bij het Besluit experiment regelluwe scholen PO/VO bijvoorbeeld bestaat de behoefte aan een «continu proces van verbetering», waarin vanuit een concreet verbeterdoel van een school bij elke verbeteringslag wordt gezien of zich belemmeringen voordoen die uit de wet voortvloeien. Bij de casus zelfrijdende auto¹⁰ gaat het om het aanjagen van de introductie van de zelfrijdende auto op de openbare weg. Daarvoor

⁹ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/het-proberen>.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-milieu/nieuws/2017/02/24/voertuigen-zonder-bestuurder-aan-boord-de-weg-op>.

is het nodig om in de praktijk de kansen en risico's in beeld te krijgen hiervan. De casus hebben gemeen dat niet op voorhand precies kan worden gezegd welke wettelijke bepalingen in het licht van het doel belemmerend zullen blijken, dit moet gaandeweg duidelijk worden. Dit is daarom open gehouden. Uiteraard kan het niet de bedoeling zijn hiermee een blanco cheque uit te geven: de wet belichaamt immers publieke waarden en bij elk experiment zal duidelijk moeten zijn waaraan niet te tornen valt, de randvoorwaarden moeten dus heel duidelijk zijn. Waar wel ruimte bestaat om van de wet af te wijken, dient duidelijk te zijn wie bevoegd is om dit besluit te nemen en welke procedure daarbij geldt. Het gaat hier om een nog prille ontwikkeling, waarbij zich gaandeweg zou moeten gaan aftekenen of aan de rechtsstatelijke eisen die de bestaande kaders beogen te waarborgen ook op een andere manier invulling kan worden gegeven. Dit vraagstuk wordt door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap nader bestudeerd.

3.4 Reageren op signalen over de wet in werking

Ruimte in Regels

Niet alleen bij de voorbereiding van wet- en regelgeving is het van belang om te kijken naar toekomstbestendigheid. Ook als wetgeving in werking is getreden, is het belangrijk om open te staan voor signalen van bedrijven die belemmeringen ervaren in de omgang met geldende regels als zij innovatief willen investeren.

Het interdepartementale programma Ruimte in Regels van de Ministeries van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu (inclusief Rijkswaterstaat en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) identificeert belemmeringen in wet- en regelgeving die bedrijven ervaren bij het doen van innovatieve investeringen. Wetgeving op dit domein is namelijk niet altijd opgesteld vanuit het oogpunt van nieuwe kansen voor innovatie, maar vaak zijn de investeringen wel gewenst vanuit het perspectief van groene groei en circulaire economie. Veel wetgeving kent de mogelijkheid voor het toestaan van experimenten of gemotiveerd afwijken van de normen. Het programma Ruimte in Regels geeft invulling aan de motie Ziengs¹¹ om nieuwe en bestaande experimenteerterruimte zo goed mogelijk toegankelijk te maken voor innoverende ondernemers.

Het programma werkt op twee manieren:

1. Ondernemers die belemmeringen ervaren bij het doen van concrete innovatieve investeringen kunnen dit melden via www.ruimteinregels.nl. Een projectleider van het programma probeert samen met de ondernemer en verantwoordelijke overheden de belemmering weg te nemen door de aanwezige ruimte te benutten of te creëren, met in achtneming van belangen als volksgezondheid en milieu. Op de werklijst van ruim 300 belemmeringen is reeds 50% afgerond.
2. Met inspecties en vergunningverleners zoekt het programma naar structurele oplossingen om de ruimte die regelgeving reeds biedt beter te benutten. Ook vraagt het programma bij hen aandacht voor experimenteerterruimte en de uitvoeringskant daarvan bij nieuw beleid. Ervaringen vanuit het programma zijn dat overheden in de praktijk lang niet altijd de ruimte (kunnen) benutten die regelgeving biedt om maatwerk te leveren bij het verlenen van vergunningen en het

¹¹ Kamerstuk 34 550 XIII, nr. 25. De motie verzoekt de Minister van Economische Zaken zijn bevoegdheden te gebruiken om experimenteerwetgeving te verruimen, invoering af te dwingen en knelpunten voor innovatieve ondernemers snel te beslechten. Verder verzoekt de motie om een programmamanager via RVO te koppelen aan ondernemers die door de overheid gestimuleerde innovatieprojecten hebben opgestart en in uitvoering hebben.

toetsen van de naleving in geval van innovatieve investeringen. Het in opdracht van het programma uitgevoerde onderzoek «Experimenteerruimte en barrières voor innovatie» ondersteunt deze conclusie, zeker als het gaat om innovaties waarvan de precieze effecten nog niet duidelijk zijn.¹²

Green deals

De Green Deals vormen een interactieve werkwijze waarmee de overheid vernieuwende, duurzame initiatieven uit de samenleving ruimte geeft. De centrale gedachte is dat de overheid initiatieven van bedrijven, groepen burgers, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden faciliteert door het wegnemen van knelpunten. Deze knelpunten kunnen liggen op het vlak van wet- en regelgeving, het ontbreken van marktprikkels, innovatie en netwerkvorming. Sinds de start in 2011 zijn er tot en met april 2017 214 Green Deals gesloten op negen thema's: biobased economy, biodiversiteit, bouw, energie, grondstoffen/circulaire economie, klimaat, mobiliteit, water en voedsel.

Uit een interne analyse van het Ministerie van Economische Zaken volgt dat in 138 Green Deals uit de periode 2011 tot en met 2016 het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving als actie is benoemd. Veelal is de actie aanvankelijk algemeen geformuleerd. Tijdens de uitvoering van de Green Deal worden belemmeringen geïnventariseerd en nader geconcretiseerd. Soms blijken er geen belemmeringen te zijn en is er binnen bestaande kaders meer mogelijk dan gedacht en kan worden volstaan met informatie en advies. De belemmeringen en ervaringen vanuit de Green Deals worden tevens ingebracht in het Programma Ruimte in Regels voor Groene Groei. Uw Kamer is in 2014 in meer detail geïnformeerd over belemmeringen in Green Deals die door aanpassingen in wet- en regelgeving zijn weggenomen.¹³ In 2016 is een beleidsevaluatie van de Green Deal-aanpak uitgevoerd.¹⁴ Op basis van de uitkomsten van de evaluatie is geconstateerd dat de Green Deals een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van de doelstelling om vernieuwende initiatieven op het gebied van groene groei te genereren, die vervolgens ook tot concrete resultaten leiden. Daarbij voelen dealpartijen zich gesteund door het hebben van één aanspreekpunt binnen de rijksoverheid. De Green Deal-aanpak is daarmee uitgegroeid tot een nuttig en waardevol instrument in het beleid voor groene groei.

City deals

Het interbestuurlijke initiatief Agenda Stad, dat door het kabinet is aangekondigd in de Miljoenennota 2015 (Kamerstuk 34 000, nrs. 1 en 2) en de brief «Werken aan groei» (Kamerstuk 34 000, nr. 4), is gericht op de versterking van de economische groei, innovatie en leefbaarheid in Nederlandse stedelijke regio's. Met het oog hierop worden zogenoemde City Deals gesloten en uitgevoerd. In elk van deze deals leggen specifieke coalities van steden, betrokken departementen, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke initiatieven hun ambitie vast om gezamenlijk complexe stedelijke transitie- en transformatie-vraagstukken te verkennen en aan te pakken. Bij de uitvoering van City Deals gaat het enerzijds om het daadwerkelijk aanpakken en oplossen van dit soort – thematische, dan wel regio-specifieke – stedelijke vraagstukken. Anderzijds gaat het erom te leren van de manier waarop partijen samenwerken in het kader van een City Deal.

¹² http://www.kafkabrigade.nl/uploads/93/c4/93c4457404f4b9d8567e7942513eeb23/201607_experimenteruimte_en_belemmeringen_innovatie_managementsamenvatting.pdf.

¹³ Aanbiedingsbrief voortgangsrapportage Green Deals 2011–2014 (Kamerstuk 33 043, nr. 40).

¹⁴ Aanbiedingsbrief beleidsevaluatie Green Deals (Kamerstuk 33 043, nr. 71).

Net als bij de Green Deals komen bij de uitvoering van City Deals soms praktische knelpunten en belemmeringen naar voren die samenhangen met wet- en regelgeving. De inzet van de betrokken departementen in dit verband heeft daarom onder andere betrekking op het verkennen en benutten van innovatie-ruimte binnen bestaande beleidskaders, het bieden van experimenteerruimte, en -waar nodig en mogelijk- het wegnemen van belemmeringen door beleidsaanpassingen. Sinds de start van Agenda Stad zijn 17 City Deals gesloten, waarvan er inmiddels 2 zijn afgerond. De uitkomsten van de – op inhoud en werkwijze van City Deals toegespitste – tussentijdse evaluatieonderzoeken van het Planbureau voor de Leefomgeving, respectievelijk de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur zullen naar verwachting in de tweede helft van dit jaar beschikbaar zijn.

Wetsvoorstel duurzaamheidsinitiatieven

Momenteel wordt op het Ministerie van Economische Zaken gewerkt aan een wetsvoorstel om duurzaamheidsinitiatieven te stimuleren. Dit wetsvoorstel is aangekondigd in een brief aan de Kamer van 24 oktober 2016¹⁵. Partijen zullen door deze wet een duurzaamheidsinitiatief kunnen aandragen bij de overheid om deze op te nemen in regelgeving. Dat kunnen ze doen omdat onderlinge afspraken niet volstaan vanwege bijvoorbeeld «free-rider»-problemen, of omdat dergelijke afspraken tegen mededingingsrechtelijke grenzen zouden kunnen aanlopen. De stappen naar verduurzaming die het initiatief beoogt, zullen door de omzetting in regelgeving niet alleen door de initiatiefnemers moeten worden gezet, maar door iedereen die onder het bereik van de regelgeving valt. De wet stimuleert daarmee ook de totstandkoming van dergelijke initiatieven. De wet zal borgen dat initiatieven alleen worden goedgekeurd na een zorgvuldige procedure en inhoudelijke toetsing en indien er ook voldoende draagvlak is, zodat alleen wenselijke initiatieven overblijven.

3.5 De Europese dimensie

Op EU-niveau is er onder Nederlands voorzitterschap in 2016 veel aandacht gegeven aan het onderwerp toekomstbestendige en innovatiebevorderende regelgeving. In de Raadsconclusies is het belang van toekomstbestendige wet- en regelgeving benadrukt en is de Europese Commissie opgeroepen om het zogenaamde »innovatieprincipe« toe te passen. Dit houdt in dat standaard rekening wordt gehouden met de impact op innovatie en onderzoek wanneer er nieuw EU-beleid en nieuwe regelgeving worden ontwikkeld of herzien. De Raadconclusies roepen de Commissie en lidstaten op om gezamenlijk verder te bepalen hoe het principe kan worden gebruikt en wat de impact kan zijn. Belangrijke praktische invulling van het »innovatieprincipe« is dat er bij het maken van impact assessments goed wordt ingegaan op toekomstbestendigheid en innovatie en dat de instrumenten die de Europese Commissie daarvoor deels al beschikbaar heeft, ook daadwerkelijk worden benut en verder worden verbeterd.

De voorzitterschappen na Nederland – Slowakije en Malta – hebben actief voortgebouwd op de Raadsconclusies van het Nederlands voorzitterschap. Dit heeft ertoe geleid dat de Europese Commissie inderdaad werk heeft gemaakt van het verder aanpassen van haar interne richtsnoeren en gereedschapskist. Dit moet leiden tot een bredere toepassing van instrumenten als doelregulering en tot meer mogelijkheden voor experimenteren en flexibiliteit binnen bestaande regelgeving, via bijvoorbeeld het »right to challenge«. De aanpassing van de richtsnoeren

¹⁵ Kamerstuk 30 196, nr. 480.

en gereedheidskist is naar verwachting voor de zomer van 2017 afgerond.

In het voorjaar van 2017 is begonnen met het uitwisselen van best practices tussen lidstaten en de Europese Commissie over hoe regelgeving toekomstbestendiger kan worden gemaakt en onderzoek en innovatie kan worden gestimuleerd. De resultaten van deze uitwisseling zijn voor de zomer van 2017 beschikbaar. Nederland zal actief bijdragen aan deze uitwisseling.

Naar voorbeeld van de Nederlandse Green Deals heeft de Europese Commissie de Innovation deals-aanpak gelanceerd om problemen te adresseren in bestaande wetgeving. Er loopt inmiddels een eerste pilot op het terrein van de circulaire economie. De evaluatie van deze pilot staat gepland voor medio 2018. Hieruit moet blijken of het concept Innovation deals vervolgens breder kan worden ingezet. Ook is de bedoeling dat het REFIT platform wordt benut om concrete barrières van stakeholders in regelgeving op het terrein van digitalisering en innovatie weg te nemen.

4. Slotbeschouwing

In een democratische rechtsstaat gaat het om het steeds opnieuw vinden van de balans tussen continuïteit en aansluiting op de omgeving.¹⁶ Bij te snelle vernieuwing dreigt verlies van samenhang en identiteit en bestaat het risico dat fundamentele waarden in het gedrang komen. Alles bij het bestaande laten is echter ook geen optie. Door in een veranderende omgeving voort te gaan op de gebaande paden, raakt de aansluiting op de omgeving verloren en wordt de kwetsbaarheid voor schokken steeds groter. In de zomerbrief hebben we dan ook aangegeven hoe de wet ruimte kan bieden voor gewenste ontwikkelingen in een complexe en dynamische context, op een wijze waarop recht wordt gedaan aan alle waarden en belangen die in het geding zijn. Daarbij is gekeken naar ruimte voor marktinnovatie (nieuwe producten, diensten en verdienmodellen als gevolg van technologische ontwikkelingen) en ook meer in het algemeen naar de mogelijkheden om het zelforganiserend vermogen van de samenleving en de overheid beter te benutten. Daarbij is benadrukt dat de wet niet steeds op dezelfde manier werkt. Zo geeft een doelvoorschrift niet automatisch ruimte; alles hangt ervan af hoe en door wie deze ruimte wordt ingevuld. Ook is aandacht gevraagd voor de grenzen aan flexibiliteit, zo wordt de mogelijkheid van delegatie beperkt door het primaat van de wetgever. Uiteraard kan ook de overheid aan de basis van innovatie staan, bijvoorbeeld door het vaststellen van een standaard, door duidelijkheid te bieden over geoorloofd gebruik of door de toepassing te eisen van de best beschikbare techniek.

Zeker op het terrein van digitalisering gaan de ontwikkelingen nu snel. Bovendien versterken ze elkaar. Zowel voor de concurrentiepositie van Nederland als voor de effectieve en efficiënte uitvoering van overheidsbeleid is het essentieel om de kansen van nieuwe technologieën en innovatie te benutten en met de risico's om te gaan. Technologie biedt grote kansen voor groene groei, nieuwe producten, diensten en verdienmodellen, betere zorg, veiliger verkeer etc. Tegelijkertijd kunnen bepaalde publieke belangen onder druk komen te staan. Het gebruik van nieuwe technologie kan leiden tot gevaarlijke situaties of overlast, aantasting van de privacy, verlies van banen, nieuwe vormen van criminaliteit etc. Aandacht is ook nodig voor hen die zich niet kunnen redden in de digitale samenleving. Door het tempo en de samenloop van de diverse technolo-

¹⁶ Zie in dit verband ook het Jaarverslag 2016 van de Raad van State, in het bijzonder paragraaf 3.2.1. Bron: <https://jaarverslag.raadvanstate.nl/visueel/uploads/2017/03/PDF-Jaarverslag-2016-DEFINITIEF.pdf>.

gische ontwikkelingen is de belangrijkste vraag eigenlijk niet meer wat we allemaal *kunnen*, maar wat we *willen*. Hier is nog steeds een belangrijke taak voor de overheid weggelegd. De overheid kan richting geven, ontwikkelingen stimuleren of juist afremmen, standaarden vaststellen, randvoorwaarden opleggen etc.

Omdat nieuwe technologieën vrijwel alle beleidsterreinen raken, zijn processen nodig waarin de overheid zowel intern als met de buitenwereld (burgers, bedrijven, instellingen, wetenschap) de ontwikkelingen duidt en snel en verantwoord kan leren van maatregelen in de praktijk. Omdat nieuwe technologieën vrijwel alle beleidsterreinen raken, zijn processen nodig waarin de overheid zowel intern als met de buitenwereld (burgers, bedrijven, instellingen, wetenschap) de ontwikkelingen duidt en snel en verantwoord kan leren van maatregelen in de praktijk. Dit vraagt om een wendbare en innovatieve overheid, die zich flexibel weet te organiseren rondom de maatschappelijke vraagstukken die deze technologieën oproepen. Vanuit dit programma geven we graag de volgende lessen mee.

Er kan vaak meer dan gedacht

Bij nieuwe ontwikkelingen wordt niet zelden gedacht dat de wet deze belemmert. Het is belangrijk om eerst te onderzoeken of dit wel klopt en dus niet te snel aan te nemen dat de wet moet worden aangepast. Opvallend in het programma was juist hoeveel wensen van burgers, bedrijven en instellingen reeds passen binnen de bestaande wettelijke kaders. Zo blijkt uit het programma Ruimte in Regels dat ongeveer 50% van de belemmeringen bestaat uit vermeende belemmeringen die kunnen worden opgelost door het beter uitleggen van bestaande wet- en regelgeving. Zogenaamde regelhulpjes kunnen hierbij nuttig zijn. Een vergelijkbare ervaring volgde op het verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan gemeenten om met voorstellen voor experimenten te komen. Als de belemmeringen niet in de wet zitten, waarom wordt dat dan wel zo ervaren? Hiervoor kunnen verschillende redenen bestaan. Ten eerste kan het, zeker voor kleinere organisaties, lastig zijn om vaak veranderende en ook complexe wetgeving juist uit te leggen. Ook kan sprake zijn van bepaalde overtuigingen, zoals de idee dat wat de wet niet expliciet toestaat, niet mag. Zo blijkt uit Passend Contact met de Overheid dat ambtenaren niet altijd geneigd zijn om de telefoon te pakken naar aanleiding van een bezwaarschrift, verzoek of klacht, terwijl dit juist veel kan verhelderen en de burger of het bedrijf ook het gevoel krijgt gehoord te worden. De ruimte die regelgeving biedt aan overheden om bij het verlenen van vergunningen en toetsen van de naleving bij nieuwe, unieke investeringen maatwerk te leveren, wordt in de praktijk lang niet altijd benut. Ook bij doelvoor-schriften kan het gebeuren dat de ruimte (onnodig) beperkt wordt, door de invulling daarvan in protocollen, werkinstructies etc. Redenen hiervoor zijn onder andere het ontbreken van kennis en de neiging tot risicomijdend gedrag, zeker als het innovaties betreft waarvan de precieze effecten nog niet duidelijk zijn. Het programma toekomstbestendige wetgeving heeft laten zien hoe belangrijk het is dat de overheid signalen uit de samenleving over vermeende belemmeringen in wetgeving kan ontvangen en duiden. De crux hierbij is dat de signalen met alle betrokkenen (burgers, bedrijven, toezichts- en handavingsorganisaties etc.) worden gedeeld, zodat een dialoog kan ontstaan, waarbij men leert zich te verplaatsen in de positie van de ander en men zo ook bewust raakt van de eigen bril en voorkeursgedrag en de drijfveren daarachter.

Terughoudend zijn met definitieve «oplossingen»

Technologische en maatschappelijke ontwikkelingen gaan steeds gepaard met dynamiek en onzekerheden die niet in beeld komen door analyse alleen. Tenzij sprake is van een ontoelaatbare situatie of een ongewenste dynamiek die om direct ingrijpen vraagt¹⁷, zou de overheid zichzelf de tijd moeten gunnen om ervaring op te doen met een fenomeen en de diverse manieren waarop vorm kan worden gegeven aan de betrokken publieke waarden. Zo kan worden bekeken of de mogelijkheid bestaat om met toezichthouders te komen tot onderlinge afspraken of richtsnoeren die helpen bij het voldoen aan de relevante wet- en regelgeving, zoals bij de casus voedsel delen (Thuisafgehaald.nl en AirDnD) en particuliere thuisverhuur aan toeristen (AirBnB). In de casus regelluwe scholen en zelfrijdende auto is de weg gekozen van een wettelijk gereguleerd experiment, waarbij binnen de randvoorwaarden nadrukkelijk ruimte is gelaten om in het hier en nu keuzen te maken met betrekking tot de mogelijke wettelijke belemmeringen die zich aandienen.

De noodzaak van een transparante beleidscyclus

Een randvoorwaarde voor het aangaan van de dialoog met de samenleving is dat de overheid actief communiceert over beleid en wetgeving in alle fasen van de beleidscyclus en helder maakt wanneer en hoe er kan worden ingesproken of geparticipeerd. Reacties vanuit de samenleving kunnen op verschillende manieren worden gestimuleerd, zoals door meldpunten, een right to challenge en het stimuleren van experimenten, al dan niet binnen de bestaande wettelijke voorschriften. Recent hebben wij een aantal maatregelen aangekondigd om de transparantie van het wetgevingsproces te vergroten¹⁸. Voorbeelden hiervan zijn meer gerichte communicatie aan doelgroepen over internetconsultaties en het streven om voortaan rapportages en andere brondocumenten over de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen actief openbaar te maken op de voor iedereen toegankelijke digitale wetgevingskalender. Hiertoe zal de wetgevingskalender naar verwachting in de tweede helft van 2017 worden uitgebreid met digitale wetgevingsdossiers.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok

¹⁷ Zie hierover ook de CPB Policy brief «Meer onzekerheid door ICT. Vroegtijdig ingrijpen nodig. Marktordening bij ICT-toepassingen.» <https://www.cpb.nl/publicatie/marktordening-bij-nieuwe-ict-toepassingen>.

¹⁸ Kamerstuk 33 009, nr. 39.