

Discussienotitie – Right to Challenge, principe en bouwstenen.

De werkgroep Right to Challenge verneemt graag uw commentaar op deze notitie, die een eerste aanzet geeft voor de vormgeving van dit instrument.

Reacties: right2challenge@minez.nl

Wat is een Right to Challenge?

De term *Right to Challenge* (verder: r2c) is niet voor niets een Engelse, het begrip komt uit het buitenland. In Denemarken en het Verenigd Koninkrijk is het begrip ontstaan. Het duidt erop dat burgers in lokale gemeenschappen een recht krijgen om de overheid uit te dagen. Om initiatieven te nemen om overheidstaken zelf te organiseren. Denk aan zorgverlening en maatschappelijke activiteiten in de wijk. De initiatiefrijke burgers hebben soms hulp, begeleiding of andere ruimte van de overheid als steun in de rug nodig. De ervaring is dat zij tegen bureaucratie oplopen. De kern van r2c is dat deze negatieve factor niet alleen wordt geneutraliseerd, maar juist wordt omgedraaid naar een positieve factor. R2c geeft een ankerpunt, rechten, aan ondernemende burgers en collectiviteiten van burgers, het recht om voorzieningen die traditioneel op het terrein van de overheid liggen, over te nemen.

Eenzelfde functie kan r2c hebben voor ondernemers. Veel wet- en regelgeving kent gedetailleerde voorschriften: denk aan regels in de bouw, milieu, arbo, en ook de ordening van markten, zoals woningverhuur, taxi's, financiële diensten. R2c kan hier ondernemers kansen en ruimte om op een eigen wijze invulling te geven aan wettelijke doelen.

Werkgroep r2c

In augustus is een werkgroep r2c gestart, met deelnemers van de ministeries van EZ, V&J en BZK. De groep bestudeert of r2c ook toepasbaar kan zijn in Nederland, bekijkt wat bestaande of mogelijke uitingsvormen zijn van r2c. En doet eventueel ook voorstellen voor het breder toepassen ervan. Eerste rapportage is eind 2015.

Doe mee

De werkgroep wil graag input krijgen van mensen en organisaties die al bezig zijn met een vorm van R2C en anderen die daarin geïnteresseerd zijn. Bijvoorbeeld:

- Hoe kijk je aan tegen R2C, welke toepassing geef je er aan of zou je willen geven
- Welke uitwerkingsvormen zijn er
- Welke positieve bijdragen heeft R2C
- Welke belemmeringen zijn er en wie zou daaraan wat kunnen doen
- Heb je behoefte aan ondersteuning – en zo hoe en door wie –
- Welke vrijheden en verwachtingen zijn nodig en nuttig voor R2C

Het vervolg van deze notitie bevat een eerste aanzet voor bouwstenen die beleidsmakers en toezichthouders kunnen gebruiken.

Bouwstenen van Right to Challenge (r2c)

1. Principe

Right to challenge - r2c - houdt in dat bedrijf en burger de overheid mogen uitdagen. De gedachte is ruimte te bieden voor serieuze ideeën, manieren om een “eigen” wijze te voldoen aan wettelijke doelen. Dat betekent ook ruimte voor (sociale, economische en/of technische) innovatie. Die andere manier moet wel gelijkwaardig zijn aan de “standaard”- manier die in regelgeving is voorgeschreven. En behalve gelijkwaardig is het zaak dat de overheid het alternatief en de initiatiefnemers voor “vol” en als volwaardig aanziet.

R2c kan gaan om regels en plichten voor burger en bedrijf. Zoals milieuregels of regels in het economisch verkeer op markten. Maar het kan ook gaan om voorzieningen van de overheid zelf, denk aan gesubsidieerde rechtshulp of maatschappelijke ondersteuning.

Het r2c principe kan diverse doelen dienen. Te denken is aan het voorkomen van onnodige uitvoeringslasten, meer kansen en keuzes voor producenten en afnemers, het toepassen van actuele technologie, meer verantwoordelijkheid bij en draagvlak door participatie van burgers en bedrijven.

2. Waar r2c toepassen?

R2c heeft potentieel een breed toepassingsgebied. Waar een gelijkwaardig alternatief voor een wettelijke regeling denkbaar is. Dat zal in veel gevallen mogelijk zijn. Soms is er voor r2c weinig ruimte. Denk aan Europese regels die in middelvoorschriften precies de uitvoering aangeven.

R2c kan interessant zijn voor burgers en voor collectieven van burgers. Bijvoorbeeld waar de overheid voorzieningen biedt in de wijk of de gemeente, kunnen mensen daarvoor in de plaats zelf iets organiseren. Denk aan thuiszorg, zorg voor ouderen in de buurt, de verzorging van leefbaarheid in de wijk, openbare bibliotheken.

Voor initiatiefrijke professionals en ondernemers kan r2c mogelijkheden geven om naast of in plaats van overheidsvoorzieningen met eigen initiatieven te komen, denk bijv. Aan gefinancierde rechtshulp.

R2c heeft zin als er potentiële behoefte voor is bij burger en bedrijf. Het kan worden toegepast als er innovators, initiatiefrijke spelers zijn die op eigen wijze aan een wettelijke norm willen en kunnen voldoen.

Er zijn voor bedrijven veel regels in het economisch verkeer. Denk aan milieu, arbeidsomstandigheden, vergunningen voor financiële diensten, bouwvoorschriften. Voor innoverende ondernemers biedt r2c de mogelijkheid om bijvoorbeeld nieuwe technieken toe te passen, zoals een app in plaats van een computer.

R2c kan worden toegestaan voor een breed doel, al dan niet met open normen. Dan kun je verwachten dat de invulling ook veel variëteit heeft, wat kan leiden tot discussie over standaards en gelijkheid. R2c is ook in te zetten voor een klein deel van een wettelijk normencomplex, of voor een hele concrete norm. Voor de toepassing van r2c is nuttig dat het doel van de bovenliggende wettelijke of andere publieke norm **concreet** is. Dan is de variëteit kleiner en overzichtelijker. Wat hier het beste is, hangt van de situatie en de publieke en politieke context in concrete gevallen af.

3. Wie past r2c toe?

R2c kan worden toegepast door de wetgever, door beleidsorganen, zoals ministeries of gemeentes, of door toezichthouders, zoals inspecties en markttoezichthouders. Dit hangt af van de concrete situatie. Soms biedt een wet of andere regeling geen enkele mogelijkheid voor r2c, dan is de wetgever aan zet. Soms kent een wet een algemene ontheffings- of vrijstellingsmogelijkheid. Dan kan r2c vorm krijgen door een initiatief van beleidsmakers. Zij kunnen een beleidsregel opstellen die vorm geeft aan r2c. Dat kan zijn als kader voor ontheffingenbeleid of voor vrijstellingen. Soms kent een wet open normen of beoordelingsruimte voor

doelbepalingen. Dan kan een toezichthouder aanzet zijn om r2c, kan het zijn in samenspraak met het beleidsorgaan, tot stand te brengen.

4. Mogelijke redenen om r2c niet toe te passen.

In bepaalde omstandigheden ligt r2c niet of minder snel voor de hand, bijvoorbeeld in de volgende gevallen:

- a. Deelbaarheid, schaaleardeffecten. Als een voorziening alleen tot stand kan komen als er een kritische massa is, of de deelbaarheid beperkt is, als toestaan van eigen initiatief leidt tot het pikken van de krenten uit de pap, en de overheid blijft zitten met de moeilijke gevallen en die niet goed kan hanteren.
- b. Standaardisatie, uniformiteit. Als r2c zou leiden tot zo'n grote variëteit van uitvoeringsvarianten dat de transparantie in de knel komt, en dat effect zwaarder weegt dan het belang om r2c toe te staan.
- c. Rechtsgelijkheid, als r2c zou leiden tot ongelijke invulling van wettelijke normen. Hierbij ermee rekening te houden dat in principe een ieder de ruimte heeft om een bepaalde r2c invulling te kiezen.
- d. Bestuurlijke lasten: als r2c zoveel extra lasten voor de overheid oplevert dat deze zwaarder wegen dan de voordelen van r2c.

Remedies tegen bedenkingen van r2c zijn ingeval van bedenkingen eerst het overwegen waard, waaronder beperking van het aantal r2c oplossingen, doorbelasting van extra kosten.

5. Wie heeft toegang?

Het doel van r2c is een uitnodiging te doen aan bedrijven, burgers, instellingen om een beter alternatief te bedenken voor een wettelijk detailvoorschrift en om zelf verantwoordelijkheid te nemen. R2c doet een beroep op creativiteit en wil vernieuwende en verrassende oplossingen oproepen. Dit zonder dat het nodig is om een heel wettelijk systeem in al zijn facetten te herijken.

In principe is een brede toegankelijkheid wenselijk. Afhankelijk van sector, markt kan r2c wel leiden tot een grote toestroom van voorstellen. Daarom kan het nodig zijn om **filters** te hanteren. Denkbare methoden zijn: het hanteren van een format, of het doorlopen van een software applicatie die signaleert of het voorstel op het eerste gezicht volledig is uitgewerkt. Een stap verder is het, de eerste beoordeling op eigen kosten van de indiener laten verrichten door een externe toetsers, waarna de overheid de overblijvende voorstellen toetst.

Het publiceren van onvoldoende uitgewerkte voorstellen kan een filterende werking hebben.

6. Oplossingen bij grote uitvoeringslasten.

R2C oplossingen kunnen extra tijd en inspanning vragen van beleidsmakers en toezichthouders. Zij zijn of worden met taakstellingen rond formatie en middelen geconfronteerd. Vandaar dat het rationeel kan zijn om een uitvoeringstoets toe te passen. In termen van baten en lasten moet een r2c model geen bezwaarlijke capaciteitseffecten hebben. Zo dat wel het geval dreigt te zijn is dat een reden voor maatregelen, zie hierna.

- a. beperking van het aantal r2c oplossingen. Een idee is in dat geval om bij wijze van "tender" of "beauty contest" een oproep te doen binnen een bepaalde markt of sector aan burgers, bedrijven om met r2c oplossingen te komen. De beste (5, 10, een ander aantal) krijgen dan een certificaat als toegelaten r2c variant. Zij worden gepubliceerd en kunnen dan door alle belanghebbenden worden gebruikt. Deze aanpak heeft behalve als beheersmatig voordeel ook het effect dat de variëteit van oplossingen beperkt blijft. Nadeel is dat de creatieve en individuele ruimte eveneens wordt beperkt.
- b. Doorbelasten van kosten. De kosten van het ontwikkelen van een alternatief komen in beginsel al voor rekening van de initiatiefnemer. Een optie is om ook de kosten van indiening, beoordelen en toezicht door te belasten. Dit drukt de voordelen die indieners met het alternatief kunnen realiseren.

7. Informatie

Aan burgers en bedrijven die overwegen zelf een r2c oplossing te ontwikkelen wordt informatie verstrekt die hen helpt om hun voorstel te realiseren. Informatie betreft het toepassingsgebied, de voorwaarden, beoordelingscriteria, beslissingsproces, openbaarmaking van besluiten.

Informatie kan ook verder gaan en initiatiefnemers wegwijs maken in hulpmiddelen en assistentiemogelijkheden.

8. Beoordelingskader

De manier waarop een r2c oplossing wordt beoordeeld, wordt tevoren openbaar en kenbaar gemaakt. Ook degene die de beoordeling verricht en de mogelijkheden voor bezwaar worden duidelijk aan belanghebbende partijen kenbaar gemaakt. De beoordeling vindt plaats op basis van op schrift gestelde criteria.

Het algemene principe voor r2c is dat het bevoegd gezag zoveel mogelijk werkt met functionele criteria, waarbij het materiële doel centraal staat. En waarbij maximale vrijheidsgraden zijn voor de techniek en wijze van uitvoering en de personen of organisatie die initiatief nemen en voor de uitvoering zorgen.

9. Gelijkwaardigheid en volwaardigheid

De toetsnorm voor een r2c oplossing is dat deze een ten minste gelijkwaardig alternatief biedt voor de wettelijke oplossing (een detailvoorschrift). Bij gelijkwaardigheid hoort ook dat het alternatief verifieerbaar is.

Afhankelijk van de sector, de aard van belangen, maatschappelijke risico's, kan ervoor worden gekozen om in meerdere of mindere mate ruimte te geven voor alternatieve oplossingen. Niet alleen voor zeer exacte doelregulering, ook voor regels met open normen is r2c toepasbaar. Naarmate de ruimte groter is, kan het voor betrokken belanghebbenden interessanter zijn om zelf alternatieven voor wettelijke detailregels te ontwikkelen. Dat vraagt wel van de overheid om afstand te nemen van de eigen opvattingen en ook daadwerkelijk inhoudelijke ruimte te laten.

Gelijkwaardigheid is een begrip dat vooral een beleidsinhoudelijke lading heeft; daarnaast is ook van belang dat het alternatief volwaardig is en als arrangement op gelijke voet staat en wordt beoordeeld als de publiekrechtelijke "standaard"-oplossing. Het mogen en kunnen uitdagen van de overheid betekent dat het alternatief niet een gunst is die bij de gratie wordt verleend, maar een recht van iemand die niet de mindere is van de overheidsoplossing.

a functionele omschrijving: de eisen die aan een r2c oplossing worden gesteld worden helder en in functionele termen geformuleerd.

b. De beste techniek: het is mogelijk om de beste techniek toe te passen.

c. Kosten voor burger en bedrijf. Het is mogelijk om burger en bedrijf de ruimte te bieden zodat zij onnodige kosten kunnen voorkomen en de meest kostenefficiënte en lasten beperkende wijze van uitvoering kunnen kiezen.

d. continuïteit: Een r2c oplossing moet een bestendig effect hebben wil het een duurzaam alternatief zijn. Daarom kan de zekerstelling van de alternatieve voorziening of (zelf)regulering en de soliditeit daarvan een toetspunt zijn.

e. Negatieve bijeffecten. Als een r2c oplossing negatieve externe effecten heeft, en overlast of schade aan anderen kan toebrengen is dat op zichzelf te beschouwen als een privaatrechtelijke aangelegenheid. Het kan zijn dat er met grote waarschijnlijkheid zulke effecten zijn te verwachten en dan kunnen die worden betrokken bij de beoordeling.

10. Certificering

Om de herkenbaarheid van RTC oplossingen te vergroten en de inhoudelijke soliditeit te borgen kan aan r2c een verplichting voor certificering worden opgelegd. Certificering wordt door de autoriteiten gehanteerd als een vermoeden van wetsconformiteit en leidt dus niet tot dubbele toetsing/toezicht.

Initiatiefnemers kunnen ook uit eigen beweging een certificeringsschema onderdeel laten uitmaken van hun initiatief. Het is van belang dat dergelijke schema's een open en objectieve toelatingsprocedure kennen.

11. Belemmeringen en Facilitering

Het beleidsorgaan/toezichthouder die r2c wil stimuleren is niet de enige die aan zet is. Het kan zijn dat er regels en belemmeringen zijn vanuit andere beleidsterreinen, waardoor initiatiefnemers worden afgehouden van de realisatie van hun plannen. Het kan dan gaan om geval specifieke onderwerpen, zoals bestemmingsplannen. Het kan ook gaan om structurele zaken. De voorbeelden rond de sfeer van overheidsvoorzieningen, die in veel casuïstiek terugkomen zijn:

- a. Aanbestedingsregels: vormvoorschriften waar bewoners/burgercollectieven moeilijk aan kunnen voldoen; behoefte aan voorrangspositie voor r2c-offertes.
- b. Aansprakelijkheidskwesties.
- c. Fiscale regels
- d. Werken aan maatschappelijke activiteiten (r2c initiatieven) door uitkeringsgerechtigden leidt tot sancties door het UWV omdat dit werk ten koste gaat van de beschikbaarheid van deze personen voor de arbeidsmarkt.
- e. Subsidies of andere financiering die is gekoppeld aan "officiële" voorzieningen is niet beschikbaar voor r2c initiatieven.
- f. Op r2c initiatieven is de volledige set regels van toepassing die ook gelden voor de "officiële" voorzieningen.

Het lijkt nuttig om deze (en andere veel voorkomende kwesties waarmee dit lijstje moet aangevuld) onderwerpen te onderzoeken op aanpassingsnoodzaak vanwege r2c. Nader onderzoek kan ook leiden tot de conclusie dat een verondersteld probleem toch geen zaak is voor aanpassing.

12. Openbaarheid van R2C oplossingen

Bedrijven die een R2C oplossing toepassen melden die aan de betreffende autoriteit(en). Deze toetst en publiceert de oplossing ingeval van accordering. Deze is vervolgens voor iedereen te gebruiken.

Informatie-uitwisseling tussen overheid en bedrijven over r2c oplossingen die het doel hebben te voldoen aan wet en regelgeving gelden is openbaar. Als er in de toepassing van r2c gebruik wordt gemaakt van octrooien e.d. dan blijven die gelden; gegadigden voor toepassing daarvan in het kader van r2c wenden zich tot de octrooihouder.

13. Goedkeuring vooraf of achteraf?

Voor de overheid die zekerheid wil hebben over de geschiktheid van een alternatief is het middel een toetsing vooraf. Dit kan ook voor bedrijven belangrijk zijn, als het ontwikkelen van een RTC alternatief aanzienlijke investeringen in tijd en geld vergt. Bij een toelating vooraf past ook een vorm van garantie dat het betreffende bedrijf weet dat het onder toepassing van de toegelaten RTC oplossing geen risico op boetes loopt, en dat deze oplossing juridisch gelijk gesteld wordt aan de wettelijke norm. Bij goedkeuring vooraf zorgt het gezag voor een tijdige beoordeling.

Bij goedkeuring achteraf zal doorgaans sprake zijn van het meenemen daarvan bij toezicht op de naleving.

14. Expertpanels

Afhankelijk van de materie, de complexiteit, maar ook het belang van neutrale toetsing, is te overwegen om een panel van buitenstaanders en/of experts in te schakelen bij de beoordeling van r2c oplossingen. Zo'n panel kan worden ingeschakeld door het bevoegde gezag, en ook door belanghebbende partijen. Het paneloordeel wordt betrokken bij de beoordeling van het r2c alternatief. Het advies is niet bindend maar afwijking ervan zal goed gemotiveerd moeten worden omdat anders de belanghebbende daar succesvol tegen kan opkomen. De uitspraken of adviezen van panels worden gepubliceerd.

15. Governance en handhaving

R2c is in de kern een privaat initiatief. Het ligt voor de hand dat het beheer – de governance – primair in private handen is. Echter, r2c heeft een verbinding met het publieke domein omdat het dient om een publieke functie te vervullen. Mogelijk heeft de overheid ook specifieke regels en voorwaarden gesteld aan r2c. Daarom kan een vorm van overheidstoezicht nodig zijn. Waar mogelijk worden dan rond r2c principes van zelfhandhaving afgesproken.

16. Monitoring, evaluatie, feedback op regelgeving

R2C oplossingen moeten zich soms nog bewijzen. Dan is het goed om waar dat kan meer ruimte te geven en precies te monitoren hoe die ruimte wordt gebruikt, wat de ervaringen zijn, of beleidseffecten niet in de knel komen, etc. Beleidsorganen gebruiken de ervaringen met r2c als feedback op de regelgeving.