Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

33 009 Innovatiebeleid

E

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2016

In de brieven «Ruimte voor innovatie door toekomstbestendige wet- en regelgeving» van 20 juli 2015[1] en «Werken aan toekomstbestendige wetgeving: digitale platforms en de opkomst van de deeleconomie» van 18 december 2015[2] heeft het kabinet aangegeven het belangrijk te vinden dat wet- en regelgeving voldoende ruimte biedt aan vernieuwing en innovatie, waarbij tegelijkertijd publieke belangen op een adequate manier geborgd dienen te worden. In deze brieven is met name ingegaan op een aantal actuele moderniseringsvraagstukken («casus») waarbij wetgeving als belemmerend werd ervaren, zoals bijvoorbeeld de deeleconomie en de opkomst van digitale platforms.

Deze brief zal ingaan op de vraag hoe het kabinet wil komen tot een structurele aanpak van het onderwerp toekomstbestendige wetgeving. Om in te spelen op de toenemende dynamiek en complexiteit van de netwerksamenleving zal de overheid er voor moeten zorgen dat wetgeving toekomstbestendig is en waar mogelijk ruimte biedt voor innovatie en initiatieven uit de samenleving. Dit is een kabinetsbrede opgave. In deze brief wordt aangegeven welke acties het kabinet onderneemt voor de verschillende fasen van het beleid- en wetgevingsproces. Ook zal worden ingegaan op de Europese dimensie en op de lessen die kunnen worden getrokken uit de casus.

1. Toekomstbestendige wetgeving

De samenleving van nu is een netwerksamenleving waarin taken en rollen tussen burgers, overheid en markt anders liggen dan voorheen en waarin de borging van publieke belangen minder dan voorheen een exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid is. Dit biedt kansen en stelt de overheid ook voor nieuwe sturingsvraagstukken. Zo neemt de

[1] Kamerstukken II, 2014/15, 33 009, nr. 10.
[2] Kamerstukken II, 2015/16, 33 009, nr. 12.

kst-33009-E
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

mogelijkheid en wenselijkheid van directe sturing af, bijvoorbeeld doordat bij veel vraagstukken verschillende bestuurlijke niveaus betrokken (en bevoegd) zijn en de burger steeds beter in staat is zelf keuzes te maken. Doordat partijen in diverse netwerken opereren en steeds op elkaar reageren is het effect van (eenzijdige) interventies bovendien minder voorspelbaar geworden. Daar staat tegenover dat de innovatieve kracht van deze netwerken tot meer welvaart kan leiden en ook in het publieke domein kansen biedt om de prestaties van de overheid te verbeteren, bijvoorbeeld doordat andere partijen dan de overheid taken op zich willen nemen die eerder exclusief tot het publieke domein behoorden.

De overheid zal er bij haar taak als wetgever voor moeten zorgen dat wetgeving waar mogelijk ruimte biedt aan deze nieuwe ontwikkelingen, dat wil zeggen toekomstbestendig is. Het is van belang hier al in een zo vroeg mogelijk stadium, dat wil zeggen bij de voorbereiding van beleid en wetgeving, aandacht voor te hebben. Is de wet eenmaal in werking, dan moeten feedbackmechanismen bestaan die informatie geven over de werkelijke effecten. Dit kan weer aanleiding geven tot verbetering of vernieuwing. De overheid dient er hierbij steeds op toe te zien dat recht wordt gedaan aan alle publieke belangen. Zo zal bijvoorbeeld steeds moeten worden afgewogen hoe het belang van innovatie zich verhoudt tot andere belangen en waarden, zoals veiligheid en rechtszekerheid.

Hieronder worden eerst een aantal meer algemene inzichten verwoord omtrent de toekomstbestendigheid van wetgeving, gebaseerd op de gesprekken die de afgelopen tijd over dit onderwerp zijn gevoerd en de ervaringen uit de casus. Deze inzichten vormen de opmaat voor de concrete acties die in het volgende hoofdstuk worden beschreven.

Wetgeving kan vaak meer veranderingen accommoderen dan gedacht

Bij het onderzoeken van de wenselijkheid van nieuwe wetgeving is het van belang om eerst goed te kijken of bestaande wetgeving niet al voldoende mogelijkheden biedt. Zoals ook uit de casus in hoofdstuk vier blijkt, kan de wet namelijk vaak meer veranderingen accommoderen dan aanvankelijk gedacht. Dat dit door een burger of bedrijf niet zo wordt ervaren kan komen door een verkeerd begrip van de wet maar ook doordat de ruimte in de wet op een ander niveau is «dichtgeregeld». Hierop wordt in paragraaf 3.1 nog nader ingegaan.

De wet werkt niet steeds op dezelfde manier

Om als overheid tot doeltreffende interventies te kunnen komen is het belangrijk om te kijken waarom dezelfde maatregel in de ene context heel anders kan uitpakken dan in een andere context. Bij doelvoorschriften en zorgplichten bijvoorbeeld, die de wijze waarop een doel wordt bereikt vrij laten, kan zich het fenomeen voordoen dat de ruimte in de wet op een ander niveau (beleidsregels, convenanten, contracten) nader wordt ingevuld. Het bieden van ruimte in de wet leidt dus niet zomaar tot ruimte in de praktijk. Nadere invulling van ruimte kan overigens juist de bedoeling zijn, bijvoorbeeld bij eenvoudige (geautomatiseerde) afdoening van individuele gevallen of omdat bewust ruimte is gelaten voor zelfregulering. Waar nadere invulling van ruimte niet de bedoeling is, of niet goed uitpakt, is het van belang om zicht te krijgen op de motieven waarom dit gebeurt. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een risicomijdende cultuur bij uitvoeringsinstanties, waarbij naleving van protocollen de facto belangrijker is geworden dan het eigenlijke doel van de organisatie. Ook zou het zo kunnen zijn dat een bepaalde actor onevenredige invloed heeft verworven op de invulling van de normen, waardoor vooral

zijn belang wordt gediend. De werking van een wettelijk instrument is kortom afhankelijk van de context (zie ook paragraaf 3.1).

Benutting van het zelforganiserend vermogen in de samenleving vraagt om ruimte

Als de overheid het zelforganiserend vermogen van de samenleving wil benutten, bijvoorbeeld door middel van doelvoorschriften of zorgplichten, vraagt dat om een zeker loslaten. De verschillen in uitkomsten (of de weg daar naar toe) moeten dan tot op zekere hoogte geaccepteerd worden en niet automatisch als rechtsongelijkheid worden ervaren. In de nieuwe Omgevingswet bijvoorbeeld is bewust het doel voorop gesteld en niet het middel om er te komen. Bij het beoordelen van initiatieven is de houding «ja mits» in plaats van «nee tenzij». Zo ontstaat ruimte voor betrokkenen om met ideeën te komen en daardoor ook diversiteit in oplossingen. In paragraaf 3.1 wordt nader ingegaan op wetgevings-instrumenten die ruimte kunnen geven aan initiatieven uit de samenleving.

Inzicht in de werkelijke effecten van de wet is noodzakelijk

Een overheid die streeft naar toekomstbestendigheid moet weten wat de werkelijke effecten van de wet zijn en daarom zijn feedbackmechanismen nodig. Feedback wordt verkregen door bijvoorbeeld regulier overleg met partijen in het beleidsveld, uitvoeringstoetsen, informatieverstrekking en overleg met toezichthouders. Meldpunten en initiatieven zoals de maatwerkaanpak regeldruk en het programma Ruimte in Regels voor Groene Groei kunnen een belangrijke rol spelen in het ontvangen van concrete signalen van burgers, bedrijven en instellingen over de (beleefde) werking van de wet. Wat in dit verband concreet wordt ondernomen komt aan de orde in paragraaf 3.2. De lessen die uit evaluaties worden getrokken kunnen, mits die evaluaties goed worden opgezet, ook bijdragen aan de kennis over toekomstbestendig wetgeven (zie paragraaf 3.3).

Complexe vraagstukken vragen om een open en transparant wetgevingsproces

Bij de voorbereiding van beleid en wetgeving voor een lastig vraagstuk is het belangrijk om de verschillende perspectieven in beeld te krijgen en daarover van gedachten te wisselen. Hierbij is het goed mogelijk dat de beste inzichten van buitenstaanders komen, in plaats van de *usual suspects*. Wordt gekozen voor een dergelijk proces, dan is het van belang om niet te snel voor te sorteren op een specifieke oplossing maar in plaats daarvan het maatschappelijke vraagstuk en de te realiseren doelen voorop te stellen. Voor een daadwerkelijke en zinvolle bijdrage van burgers, maatschappelijk veld en bedrijven is ook een goede informatiepositie nodig. In paragraaf 3.4 wordt nader ingegaan op de acties om de departementen te faciliteren in een open en transparant wetgevingsproces.

In het Jaarverslag 2015 heeft de Raad van State erop gewezen dat het zoeken naar legitimiteit buiten het parlement om ten koste kan gaan van de democratische legitimatie van wetgeving. Dit onderstreept nog eens het belang van een goed voorbereidingsproces voor beleid en wetgeving. De overheid staat hierbij voor de opgave om een proces te ontwerpen waarin alle partijen hun rol kunnen spelen, bijvoorbeeld door het parlement op sleutelmomenten in het proces van ambtelijke voorbereiding tussentijdse resultaten en voorgenomen vervolgstappen voor te leggen. In het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving (het IAK)

zal daarom meer dan voorheen aandacht worden besteed aan een goed procesontwerp en aan de politieke context van beleid en wetgeving.

2. Acties

2.1 Voorbereiding van beleid en wetgeving

Om te komen tot toekomstbestendige wetgeving is het van belang om hier in een zo vroeg mogelijk stadium aandacht aan te besteden. Dit kan door het beter borgen van het belang van innovatie bij de totstandkoming van wetgeving, de inzet van wetgevingsinstrumenten die toekomstbestendigheid bevorderen, door een beter gebruik van het IAK en het rekening houden met de impact van ICT.

Meer aandacht voor innovatie

Het kabinet wil dat wet- en regelgeving ruimte bieden voor innovatie door bedrijven, burgers en instellingen, waarbij tegelijkertijd andere publieke belangen op een adequate manier worden geborgd. Dit betekent dat bij het maken van wet- en regelgeving het belang van innovatie structureel moet worden meegenomen en afgewogen tegen andere aan de orde zijnde belangen, zoals veiligheid, kwaliteit en toegankelijkheid.

De wijze waarop wet- en regelgeving is vormgegeven kan gevolgen hebben voor de innovatieruimte en het innovatiepotentieel van de actoren die met de wet- en regelgeving te maken krijgen. Zo kunnen duidelijke normstellingen positief uitwerken doordat bedrijven dan weten waar ze aan toe zijn en zich gesterkt zullen voelen om investeringen in innovatieve oplossingen te doen. Ook kunnen wet- en regelgeving de noodzakelijke randvoorwaarden creëren voor innovaties. Aan de andere kant kunnen voorschriften waarbij precies wordt voorgeschreven hoe een bepaald doel moet worden bereikt (middelvoorschriften) innovatie juist belemmeren; er is dan geen ruimte om op een vernieuwende en mogelijk efficiëntere of effectievere wijze te voldoen aan de wettelijke doelstellingen.

Het vraagstuk is dus genuanceerd, zoals ook de casus in deze en vorige brieven laten zien. Wij willen daarom dat voorafgaand aan de introductie van nieuwe wet- en regelgeving goed wordt nagedacht over de mogelijke (neven)effecten van de voorstellen op innovatie. Binnen het IAK wordt daarom de Bedrijfseffectentoets aangevuld met een vraag over het effect van de voorgenomen regelgeving op innovatie, zodat hierop kan worden getoetst voordat de wetsvoorstellen in de ministerraad komen. Het beoogde effect van deze uitbreiding is dat beleidsmakers zich meer bewust zijn van de wisselwerking tussen innovatie en wetgeving en hierdoor een betere afweging kunnen maken hoe dit in concrete voorstellen te adresseren. Tevens wordt het IAK uitgebreid met informatie over instrumenten waarmee wetgeving flexibeler, toekomstbestendiger en innovatievriendelijker kan worden gemaakt. Het gaat hierbij specifiek om doelregulering, experimenteerruimte en «right to challenge». Deze en andere instrumenten om wetgeving toekomstbestendig te maken komen hieronder aan de orde.

Instrumenten om wetgeving toekomstbestendiger te maken

In de brief van 20 juli jl. is een aantal instrumenten genoemd waarmee wetgeving toekomstbestendiger en innovatievriendelijker kan worden gemaakt. Het gaat hierbij om doelregulering, experimenteerruimte en «right to challenge». Deze instrumenten kunnen ook andere belangen dienen dan marktinnovatie. Bijvoorbeeld, door middel van experimenten kan de overheid ook zelf nieuwe regels beproeven, om te bezien of ze

hiermee haar prestaties kan verbeteren. Experimenteerruimte kan hiermee bijdragen aan het bereiken van de gewenste beleidsdoelstellingen, met name als er veel onzekerheid is over de mogelijke gevolgen van nieuwe regels. Ook zijn er nog meer instrumenten die bij kunnen dragen aan de toekomstbestendigheid en innovatievriendelijkheid van wetgeving. Hieronder worden deze instrumenten toegelicht en wordt ook aangegeven onder welke condities deze in te zetten zijn. Om tot doeltreffende interventies te komen, is het namelijk belangrijk om de in te zetten instrumenten af te stemmen op de context: hetzelfde instrument kan in verschillende situaties verschillend uitpakken qua effectiviteit. In het IAK zal informatie hierover worden aangeboden zodat beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen de juiste afwegingen kunnen maken.

Doelregelgeving is een nuttig instrument indien doelen objectiveerbaar en meetbaar zijn en gevolgen en risico's goed zijn in te schatten en aanvaardbaar zijn. Mogelijke beleidsonzekerheid en toezichtslasten moeten wel opwegen tegen de kansen die door deze regels ontstaan. Bij doelvoorschriften kan zich het fenomeen voordoen dat de ruimte in de wet op een ander niveau (beleidsregels, convenanten, contracten etc.) nader wordt ingevuld. In bepaalde gevallen is dat juist wenselijk, bijvoorbeeld om gevallen te regelen die zich lenen voor eenvoudige (geautomatiseerde) afdoening of als de ruimte expliciet bedoeld was voor zelfregulering. Waar (de wijze van) invulling niet wenselijk is, is het van belang om zicht te krijgen op de motieven. Zorgplichten, een bijzondere vorm van doelregelgeving, komen in beeld als het resultaat niet kan worden gekwantificeerd maar het resultaat moet zijn van een professionele afweging. Een zorgplicht wijkt af van een doelvoorschrift omdat sprake is van een inspanningsverplichting en niet van een resultaatsverplichting.

Een **«right to challenge»** geeft burgers en bedrijven de wettelijke mogelijkheid om op eigen wijze doelen van een wettelijke regeling te realiseren, zonder aan alle wettelijke regels te voldoen. Een «right to challenge» kan worden ingezet naast middelvoorschriften indien men aan het beleidsveld de mogelijkheid wil bieden om het doel waarvoor deze voorschriften in het leven zijn geroepen op een alternatieve wijze te bereiken. Degenen voor wie de wettelijke regels gelden kunnen zelf kiezen of ze voor de «veilige weg» kiezen van het middelvoorschrift of een innovatieve eigen weg. De kansen voor innovatie die dit biedt moeten wel opwegen tegen de extra toezichtslasten. Daarnaast moet de gelijkwaardigheid van oplossingen voldoende aangetoond kunnen worden. Een «right to challenge» kan in de praktijk in wetgeving op diverse manieren vorm worden gegeven, bijvoorbeeld met een ontheffingsmogelijkheid of een expliciete regeling in de wet.

Een wettelijke **experimenteerbepaling** kan een uitkomst bieden in situaties met veel onzekerheid over de mogelijke gevolgen van nieuwe regels. Dat zal met name aan de orde zijn indien de regelgeving betrekking heeft op een dynamisch beleidsterrein waarin zich snel (technologische) ontwikkelingen kunnen voordoen. In een tijdelijke en gecontroleerde setting kan op kleine schaal de voorgenomen aanpassing van regelgeving worden uitgetest voordat deze voor de hele doelgroep wordt ingevoerd. Bij het inzetten van dit instrument moeten risico's en mogelijk lagere borging van publieke belangen worden afgewogen tegenover de kansen op vernieuwing. Daarbij moet aandacht zijn voor rechtsongelijkheid: voor een bepaalde groep wordt immers (tijdelijk, vooruitlopend op een daadwerkelijke aanpassing) een ander, meestal lichter regime

gehanteerd dan voorlopig voor de rest blijft gelden. Dit geldt in het bijzonder als er rechten en plichten van burgers in het geding zijn.

Best beschikbare techniek is een goed voorbeeld van een dwingende norm die innovatie stimuleert en die momenteel in het milieurecht wordt toegepast. De best beschikbare technieken zijn de meest doeltreffende technieken om de nadelige gevolgen, bijvoorbeeld voor het milieu als gevolg van bedrijfsmatige activiteiten, te voorkomen. Hierbij speelt de afweging tussen de kosten en de baten een rol. Een voorbeeld hiervan is onder andere te vinden in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De keuze van deze norm leidt enerzijds tot flexibiliteit: wat de techniek is, is niet dwingend voorgeschreven, maar dát de overheid aanstuurt op de best beschikbare techniek is wel dwingend. De sector wordt gedwongen zich te vernieuwen zodra een nieuwe (best beschikbare) techniek tot stand komt. In dit verband kan ook het *ALARA* beginsel worden genoemd. ALARA is een acroniem van «As Low As Reasonably Achievable» (= zo laag als redelijkerwijze haalbaar).

Techniek-neutrale normen kunnen een manier zijn om rekening te houden met snel veranderende technieken. De wetgever beperkt zich dan tot functionele beginselen en normen (het waarom en het wat) en gaat niet in op welke techniek daarbij wordt gebruikt. Zeker indien het gebruik van gemeenschappelijke voorzieningen wordt voorgeschreven, dient er rekening mee te worden gehouden dat in de praktijk nieuwe versies van technische voorzieningen ontstaan en oude versies worden uitgefaseerd. Dit kost tijd en geld. Het is dan ook van belang dat er goede processen bestaan waarin rekening wordt gehouden met de verandercapaciteit van de betrokken actoren.

Delegatie. In bepaalde gevallen kan de wens bestaan om precieze regels te stellen die snel aan te passen zijn. Dan kan delegatie een oplossing zijn. Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en voor welke elementen delegatie is toegestaan, is het «primaat van de wetgever» het richtsnoer. Dat betekent dat de belangrijkste elementen in de wet zelf staan en niet in een lagere regeling. Hoofdelementen die in de wet zelf worden opgenomen zijn in ieder geval de reikwijdte van de regels en de structurele elementen van de regeling, zoals sancties en rechtsbescherming. Veelal zullen daartoe ook de voornaamste duurzame normen behoren.

Decentralisatie komt in beeld als men lokaal of regionaal beter kan inspelen op maatschappelijke behoeften. Er hoeft dan geen sprake te zijn van een «one size fits all» benadering; want toedeling van taken kan bijvoorbeeld aan alleen centrumgemeenten plaatsvinden die een functie vervullen in de uitvoering van de taak voor de gehele regio.

Op twee van de genoemde instrumenten kondigt het kabinet nadere acties aan:

Op het onderwerp «right to challenge» wil het kabinet, naast het toevoegen van bruikbare informatie aan het IAK waarmee kan worden nagegaan of het zinvol is om de mogelijkheid van «right to challenge» aan te bieden, ook kijken naar concrete toepassing van dit instrument. Een

voorbeeld daarvan is de motie Recourt[3] inzake het uitschrijven van een «divorce challenge». Wij zullen maatschappelijke partijen in de gelegenheid stellen oplossingen te ontwikkelen en uit te voeren die moeten leiden tot een verdere verbetering in de aanpak van vechtscheidingen. In de zomer zal deze «challenge» plaatsvinden. Uw Kamer is hierover reeds geïnformeerd. Een ander voorbeeld is AirDnD, een platform voor hobbykoks. In een door ons georganiseerde bijeenkomst met alle stakeholders hebben partijen aangegeven te willen onderzoeken hoe AirDnD op eigen wijze aan publieke belangen kan voldoen. Wij zullen onderzoeken hoe we dat proces kunnen faciliteren. Met deze acties wordt de toezegging ingelost om uw Kamer te informeren over het «right to challenge»[4].

Verder lijkt er behoefte te ontstaan om op een andere wijze te experimenteren. Het motief is dan niet zozeer om een specifieke vraag te beantwoorden maar om continu te leren en (vermeende) belemmeringen weg te nemen. Voor zover die belemmeringen uit de wet voortvloeien, dringt zich de vraag op hoe dit zich verhoudt tot de principes van de rechtsstaat. Om deze vraag nader te onderzoeken wordt een vervolgproject opgestart.

Beter gebruik van het IAK

Uit zogenaamde dialoogsessies met beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen en ander onderzoek is gebleken dat het IAK aanpassing en aanvulling nodig heeft om beter aan te kunnen sluiten op de wensen van de gebruikers. Een voorbeeld is de uitwerking van de krachtenveldanalyse. Ook wordt meer aandacht besteed aan de politieke context van beleid en wetgevingen en is er een pilot geweest met een e-learning module over het IAK. Deze pilot is succesvol gebleken en de module is nu een vast onderdeel van het curriculum van de Academie voor Wetgeving. Daarnaast wordt ingezet op het structureel aanbieden van een IAK-opleiding of -verdieping op alle niveaus, van beginnend beleidsambtenaren tot aan de topambtenaren uit de Algemene bestuursdienst.

Aandacht voor de impact van wetgeving op de 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 de ICT. Andersom dient de informatievoorziening voldoende wendbaar te worden opgezet om mee te kunnen bewegen met veranderingen in de wet. Waar gekoerst wordt op standaardisatie en efficiency, moet ruimte blijven bestaan om recht te doen aan bijzondere gevallen. Op diverse plaatsen, zoals bij Standard Business Reporting en de Belastingdienst, is reeds ervaring opgedaan met een aanpak om de impact van wetgevingskeuzes op de informatievoorziening in de uitvoering tijdig in kaart te brengen, zodat wetgeving en uitvoering goed op elkaar aansluiten. Wij gaan bezien of hieruit meer algemene lessen kunnen worden getrokken die kunnen worden opgenomen in het IAK.

2.2 Reageren op signalen over de wet in werking

Wij vinden het belangrijk om meer open te staan voor bedrijven, burgers of andere overheden die belemmeringen ervaren in de omgang met geldende regels.

---

[3] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34300-VI-40.html.
[4] Zoals gedaan tijdens het AO Ondernemen en bedrijfsfinanciering op 21 januari 2016.

Meldpunt regelgeving

Het is belangrijk dat ondernemers ergens terecht kunnen indien zij concrete belemmeringen willen melden. Hiertoe is het Meldpunt regelgeving op het Ondernemersplein ingericht. Dit meldpunt is het generieke loket voor ondernemers die een belemmering ervaren in wet- en regelgeving. Om ervoor te zorgen dat ondernemers ook belemmeringen kunnen melden die betrekking hebben op innovatie, zal de website van het Meldpunt Regelgeving hierop worden aangepast. Hiermee wordt de toezegging ingelost om de Tweede Kamer voor de zomer te informeren over de mogelijkheid voor een loket voor praktische belemmeringen ingeval van innovatie[5].

Programma Ruimte in Regels

Het interdepartementale programma Ruimte in Regels van de Ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu identificeert belemmeringen in wet- en regelgeving die bedrijven ervaren bij het doen van innovatieve investeringen op het terrein van groene groei. Wet- en regelgeving op dit domein is namelijk niet altijd opgesteld vanuit het oogpunt van nieuwe kansen voor innovatie en groene groei. Samen met ondernemers en beleidsmakers zoekt het programma naar oplossingen. Van de werklijst van 206 belemmeringen zijn er 106 afgerond[6]. Daarnaast werkt het programma aan een aantal meer fundamentele vraagstukken als normering en certificering, mestvraagstukken, deeleconomie en de uitvoering van en toezicht op regelgeving. Op www.ruimteinregels.nl is een overzicht van de activiteiten en resultaten te vinden. Ondernemers kunnen hun belemmeringen bij innovatieve investeringen bij dit loket melden.

Experimentenwet

Zoals aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer[7] is een experimentenwet voor gemeenten in voorbereiding op grond waarvan een aantal specifiek aangewezen gemeenten gedurende een vooraf vastgestelde periode met een alternatieve regeling kunnen experimenteren. Het achterliggende doel is ruimte te bieden aan innovatie en nieuwe maatschappelijke en technologische ontwikkelingen.

Gemeenten hebben tot medio 2015 voorstellen kunnen indienen voor experimenten. Het overleg over de ingediende voorstellen tussen gemeenten en betrokken ministeries leverde al als positief resultaat op dat veel door gemeenten geconstateerde belemmeringen op een andere wijze dan door een experimentenwet bleken te kunnen worden opgelost, zoals door een betere uitleg van de bestaande regelgeving. Over deze bevindingen is de Tweede Kamer door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geïnformeerd bij brief van 13 november 2015[8].

Een ontwerpwetsvoorstel voor de Experimentenwet gemeenten bevindt zich op dit moment in de fase van consultatie. Het wetsvoorstel kan naar verwachting komend najaar bij de Tweede Kamer worden ingediend. Het doel van het wetsvoorstel is een structurele basis te bieden aan gemeentelijke experimenten die een vernieuwende aanpak van maatschappelijke opgaven bevorderen. Behalve dat twee concrete experimenten worden

---

[5] Zoals gedaan tijdens het AO Bedrijfslevenbeleid en Innovatie van 11 februari 2016.
[6] Zie hiervoor ook de voortgangsrapportage van het Groene Groeibeleid, TK 2015–2016, 33 043, nr. 65.
[7] Kamerstukken II 2014/15, 33 009, nr. 10.
[8] Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 17.

geregeld, is in het wetsvoorstel een wettelijke procedure ingericht om het voor de gemeenten mogelijk te maken om ook in de toekomst voorstellen voor experimenten in te dienen. Evaluatie van de experimenten dient inzicht te geven in de doeltreffendheid en effecten van het experiment in de praktijk op basis waarvan de betrokken bewindspersoon na de experimenteerperiode een standpunt kan innemen over de vraag of algemene invoering en structurele wetswijziging wenselijk is.

2.3 Toekomstbestendige evaluatie van beleid- en wetgeving

De lessen die uit evaluaties worden getrokken kunnen ook bijdragen aan de kennis over toekomstbestendig wetgeven. Immers, door terug te kijken naar de daadwerkelijke impact van beleid en wetgeving kunnen lessen worden getrokken voor een eventueel vervolg. Daarom moet al bij de voorbereiding van wetgeving worden nagedacht over de inzet en de vormgeving van evaluaties.

Resultaten onderzoek naar wetsevaluatiebeleid

Op 18 februari 2016 heeft het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) het onderzoeksrapport naar de evaluatiecapaciteit van departementen opgeleverd. Dit rapport[9] is in een bijlage bij deze brief opgenomen. Het onderzoek had als vraag wat gedaan kan worden om de inhoud, de kwaliteit en het gebruik van wetsevaluaties te bevorderen. Het gaat dus niet om méér evalueren, maar om beter evalueren. Uit het onderzoek kwam naar voren dat men in de praktijk vaak (te) laat begint met evalueren. Verder kwam naar voren dat er meer geëxperimenteerd zou kunnen worden en dat meer gebruik zou kunnen worden gemaakt van voormetingen, monitoring op kernindicatoren en inzet van controlegroepen. Om bruikbare bevindingen te krijgen moeten opzet en planning van evaluaties passen bij de beleidsopgave, die dan dus ook helder moet zijn. Wetsevaluaties in het bijzonder vragen om een multidisciplinaire aanpak. Deze inzichten worden verwerkt in de schrijfwijzer voor de memorie van toelichting.

Beleidsdoorlichtingen

De bedoeling is om innovatie-effecten ook beter mee te nemen in beleidsdoorlichtingen. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van de Minister van Financiën stelt dat bij beleidsdoorlichtingen moet worden getoetst op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en dat daarbij indien relevant ook moet worden gekeken naar de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk. Innovatie-effecten vallen onder het criterium «economische groei» en maken daarmee onderdeel uit van de analyse. Dit leidt ertoe dat innovatie-effecten van beleid en regelgeving niet alleen voorafgaande aan invoering van het desbetreffende beleid en regelgeving in beeld worden gebracht, maar ook achteraf in de beleidsdoorlichting worden beoordeeld. Het verkregen inzicht kan leiden tot aanpassingen in het onderzochte beleid. Bij de eerstvolgende aanpassing van de RPE zal worden bezien hoe dit in de toelichting bij de regeling explicieter kan worden gemaakt.

2.4 Een open en transparant wetgevingsproces als randvoorwaarde

Een open en transparant beleid- en wetgevingsproces kan de kwaliteit van de besluitvorming en wetgeving verbeteren en toekomstbestendiger maken. Dit past in de ambitie van het kabinet om te komen tot een open

[9] Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 159545.

overheid. Een open overheid staat voor een overheid die transparant is in de besluitvorming, actief informatie deelt en open staat voor inbreng en initiatief vanuit de samenleving[10].

Resultaten onderzoek naar Internetconsultatie

Sinds de afronding van een (tweejarig) Rijksbreed experiment met consultatie via internet in 2011 maakt Internetconsultatie (zie website internetconsultatie.nl) structureel deel uit van de voorbereiding van wetgeving. De rijksoverheid zet Internetconsultatie in om het wetgevingsproces transparanter te maken en ideeën vanuit de samenleving te ontvangen die kunnen helpen om betere wetgeving te maken. In opdracht van het WODC is onderzoek gedaan naar het doelbereik van internetconsultatie en de waardering van het gebruik van Internetconsultatie door burgers, bedrijven, instellingen en departementale medewerkers. Dit onderzoek[11] is als bijlage bij deze brief gevoegd. Het kabinet wil naar aanleiding van dit onderzoek kijken hoe internetconsultatie verder verbeterd kan worden. In de volgende brief over toekomstbestendige wetgeving zal het kabinet hierop terugkomen.

Schrijfwijzer memorie van toelichting

In interdepartementaal verband is gewerkt aan een schrijfwijzer voor de memorie van toelichting. Deze schrijfwijzer heeft als doel de kwaliteit en de onderlinge vergelijkbaarheid van toelichtingen te vergroten door een overzicht te bieden van de inhoudelijke eisen waaraan een toelichting moet voldoen. De voorbeeldopzet die de schrijfwijzer biedt is geen verplicht model maar bevat wel een overzicht van verplichte inhoudelijke eisen aan een toelichting. Verwacht wordt dat de toepassing van de schrijfwijzer de transparantie en leesbaarheid van toelichtingen vergroot. De schrijfwijzer is openbaar en te raadplegen op de website www.kcwj.nl van het Kenniscentrum wetgeving en juridische zaken van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Wetgevingskalender beschikbaar als «open data»

Via de wetgevingskalender (wetgevingskalender.overheid.nl) zijn wetten en algemene maatregelen van bestuur die in voorbereiding zijn, te volgen. Daardoor is helder hoe ver het staat met de voorbereiding van deze wetgeving en op welke momenten er gelegenheid is om mee te denken of invloed uit te oefenen. De Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid en Justitie hebben ervoor gezorgd dat de wetgevingskalender via data.overheid.nl wordt aangeboden als open data. Open data maakt het voor derden mogelijk innovatieve toepassingen te creëren met de aangeboden data, bijvoorbeeld door deze op een website of in een app te combineren met andere, al dan niet open, data. Hiermee kunnen doelgroepen worden bediend die de overheid zelf niet bereikt. De Wetgevingskalender is mogelijk geworden doordat alle departementen de voortgang en planning van wet- en regelgeving in één systeem bijhouden. Dit toont aan dat een goede interne informatievoorziening onontbeerlijk is voor een goede publieke informatievoorziening.

---

[10] Zie ook het Actieplan open overheid 2016/2017, Kamerstukken II, 2015/16, 32 802 (bijlage bij nr. 21).

[11] Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 159545.

Zoals aangekondigd in het kader van een schriftelijk overleg over de motie van de Tweede Kamerleden Van Gerven en Oosenbrug over het wettelijk vastleggen van de toevoeging van een lobbyparagraaf aan wetsvoorstellen[12], zal het kabinet in het najaar een aparte notitie uitbrengen over transparantie van het wetgevingsproces. In die notitie zal het kabinet ingaan op de onderdelen van de PvdA-initiatiefnota «Lobby in daglicht»[13] die betrekking hebben op het wetgevingsproces, op de openbaarheid van externe inbreng in het wetgevingsproces en op de motie Oosenbrug over het verstrekken van overheidsinformatie[14].

2.5 De Europese dimensie

Op Europees niveau is er het afgelopen half jaar veel aandacht gegeven toekomstbestendige en innovatiebevorderende regelgeving. Er zijn tijdens de Raad voor Concurrentievermogen op 26 en 27 mei jl. raadsconclusies aangenomen over «Betere regelgeving om concurrentiekracht te versterken» en over «Onderzoeks- en innovatievriendelijke regelgeving». De Europese Ministers benadrukken in beide raadsconclusies het belang van toekomstbestendige wet- en regelgeving en roepen de Commissie op 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 Europees beleid en nieuwe regelgeving wordt 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 in haar eigen «impact assessment-toolbox» ook daadwerkelijk worden benut en verder worden verbeterd. Inhoudelijk wordt ingezet op bredere toepassing van doelregulering, mogelijkheden voor experimenteren en flexibiliteit binnen bestaande regelgeving. Er wordt ook aansluiting gezocht bij het REFIT platform dat barrières van stakeholders op het terrein van digitalisering en innovatie zal gaan meenemen.

Daarnaast dringen de Europese Ministers er bij de Commissie en lidstaten op aan te onderzoeken en best practices uit te wisselen over hoe regelgeving toekomstbestendiger kan worden gemaakt en onderzoek en innovatie kan stimuleren, daarbij gebruik makend van bestaande concepten en praktijken van de Commissie en lidstaten. De resultaten hiervan zouden in de eerste helft van 2017 moeten worden verzameld. Inhoudelijk kan daarbij worden gedacht aan op risico's en gevaren gebaseerde benaderingen van regelgeving, het gebruik van doel- of resultaatgerichte wetgeving, het gebruik van digitale instrumenten en mogelijkheden voor experimenten en flexibiliteit.

Tot slot omarmen de Europese Ministers de introductie van Innovation Deals om problemen te adresseren in bestaande wetgeving. De Innovation Deals zijn een Europese variant van de Nederlandse Green Deals. Overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen gaan samen kijken hoe door beter begrip en verheldering barrières voor innovatie binnen bestaande EU wet- en regelgeving kunnen worden weggenomen.

---

[12] Kamerstukken II 2015/16, 32 637, nr. 238.
[13] Kamerstukken II 2015/16, 34 376, nrs. 1 en 2.
[14] Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 14.

3. Actuele moderniseringsvraagstukken («casus»)

Onderdeel van de aanpak voor toekomstbestendige wetgeving is ook om bij concreet ervaren belemmeringen te kijken naar mogelijke ruimte voor innovatie. Hieronder worden voor een aantal casus, waaruit lessen kunnen worden geleerd die relevant zijn voor algemene inzichten uit hoofdstuk 2, acties aangekondigd waarbij invulling wordt gegeven aan het begrip toekomstbestendigheid.

3.1 De opkomst van digitale platforms en de deeleconomie

Taximarkt

Nieuwe initiatieven en innovaties zoals smartphone applicaties waarmee taxi's kunnen worden vergeleken, besteld en beoordeeld, kunnen bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van het taxivervoer. Deze innovaties kunnen zorgen voor nieuwe aanbieders en stellen de consument centraal door meer gebruikersgemak, meer transparantie en meer keuzemogelijkheden. De opkomst van de deeleconomie en digitale platforms daagt gevestigde partijen uit en roept de vraag op of bestaande regelgeving goed aansluit op de mogelijkheden die deze digitale ontwikkelingen bieden. Landen gaan hier verschillend mee om. Om in de Nederlandse taxiregelgeving meer ruimte te bieden voor nieuwe initiatieven en innovaties is dit jaar de «Regeling vereenvoudigingen in de taxiregelgeving»[15] in werking getreden. Daarin is onder andere een uitzondering van de taxameterplicht geregeld voor bestelde taxi's waarbij vooraf een rittarief is overeengekomen. Daarnaast worden de mogelijkheden voor meer ruimte voor innovatie blijvend verkend, bijvoorbeeld met behulp van de uitkomsten van evaluaties van taxiregelgeving. Zo zal de verplichte boordcomputer voor taxiondernemers na 1 juli 2016 worden geëvalueerd door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. In de evaluatie zullen de bereikte resultaten met de boordcomputer worden vergeleken met eventuele alternatieve (digitale) instrumenten om te kijken of deze de functie en publieke belangen die de bestaande boordcomputer borgen ook op een alternatieve manier kunnen invullen.

Particuliere thuisverhuur aan toeristen

De opkomst van digitale platforms zoals Airbnb en Wimdu heeft toeristische verhuur van woonruimte door particulieren een belangrijke impuls gegeven. In de brief van 18 december jl. heeft de Minister van Economische Zaken duidelijkheid gecreëerd over de condities waarbinnen deze innovatie op lokaal niveau de ruimte kan krijgen en is aangegeven dat individuele gemeenten hiervoor aan zet zijn. Verwezen is naar de rol van Amsterdam die hierin vooroploopt. Zo heeft Amsterdam afspraken gemaakt met Airbnb over de wijze waarop over de gemeentelijke regels aangaande particuliere vakantieverhuur door Airbnb wordt gecommuniceerd en zijn afspraken gemaakt over de afdracht van toeristenbelasting. Ook voor andere gemeenten lijken afspraken met platforms wenselijk. Tijdens het Algemeen Overleg Gastvrijheidseconomie van 13 april 2016 heeft de Minister van Economische Zaken aangegeven met gemeenten in gesprek te gaan om te kijken of op dit terrein een schaalbare City Deal tussen Airbnb en gemeenten mogelijk zou zijn. Op dit moment zijn het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Binnenlandse Zaken in gesprek met Airbnb en de gemeenten Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Rotterdam. Tijdens deze gesprekken zal moeten blijken of gemeenten en Airbnb tot voldoende concrete afspraken kunnen komen. Op dit moment is dat nog niet duidelijk. Hiermee wordt invulling gegeven

[15] Staatscourant 2015, nr. 44664.

aan de toezegging aan uw Kamer om u uiterlijk in de zomer te informeren over de stand van zaken rondom een mogelijke City Deal.

In het Algemeen Overleg Bedrijfslevenbeleid en Innovatie van 11 februari 2016 heeft de Minister van Economische Zaken toegezegd dat het kabinet in overleg treedt met de gemeente Amsterdam over de mogelijkheden van een meldplicht bij toeristische verhuur. In het Algemeen Overleg Gastvrijheidseconomie van 13 april 2016 heeft de Minister van Economische Zaken toegezegd ook hierover uw Kamer uiterlijk in de zomer te informeren. Dit overleg heeft inmiddels plaatsgevonden, waarmee invulling is gegeven aan de toezegging. De gemeente Amsterdam heeft aangegeven dat een meldplicht noodzakelijk is om inzicht te krijgen in de toeristische verhuur en daarmee de handhaving te kunnen verbeteren teneinde excessen te kunnen bestrijden. Het kabinet blijft van mening dat alle belangen voldoende zijn geborgd in bestaande wet- en regelgeving op basis waarvan de gemeente Amsterdam kan handhaven. Voorts is het standpunt van het kabinet dat de nadruk moet liggen op lokale samenwerking waarbij ook digitale platformen hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Omdat een meldplicht daarnaast een lastenverzwaring is voor de burger en een beperking van de gastvrijheidseconomie, is in overeenstemming met de gemeente Amsterdam besloten dat er verder wordt gekeken naar mogelijkheden binnen het huidige juridisch instrumentarium teneinde excessen bij structurele toeristische verhuur aan te pakken.

Daarnaast wordt op dit moment onderzocht of het Besluit gegevensverstrekking gemeentelijke belastingheffing kan worden gewijzigd in verband met de toeristenbelasting. Bezien wordt of digitale platforms verplicht kunnen worden gesteld om verhuurgegevens aan te leveren aan gemeenten[16].

Europa

De onderwerpen digitale platforms en de deeleconomie spelen ook op Europees niveau. Zo is de brief van 18 december jl. tevens als reactie ingestuurd op een consultatie die de Europese Commissie hield over online platforms. Op 25 mei jl. is er een Communicatie van de Europese Commissie verschenen over dit onderwerp[17]. Het nationale beleid zoals verwoord in de brief van 18 december jl. is daarin te herkennen. Een meer uitgebreide bespreking van deze Communicatie treft u aan in het desbetreffende BNC-fiche dat voor de zomer aan uw Kamer wordt toegestuurd. In de brief van 18 december jl. is tevens toegezegd de deeleconomie aan de orde te stellen tijdens het Nederlands voorzitterschap van de Europese Unie. Dit is gebeurd tijdens de informele Raad Concurrentievermogen van 28 januari jl. Zowel de Raad als de Europese Commissie kijken met een positieve blik naar de ontwikkelingen in de deeleconomie en hoe deze verder gestimuleerd kan worden. De Europese Commissie heeft vervolgens op 2 juni jl. een communicatie uitgebracht[18]. Deze communicatie sluit aan bij de kabinetsvisie om ruimte te bieden aan de deeleconomie en per geval te kijken binnen welke grenzen een innovatie de ruimte kan krijgen en of er bijvoorbeeld aanvullende regels nodig zijn dan wel dat het probleem juist zit in het verduidelijken van bestaande regels.

---

[16] Aanhangsel Handelingen II, 2015/16, nr. 2602.
[17] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1873_en.htm.
[18] http://www.politico.eu/pro/here-are-the-commissions-guidance-documents-on-the-collaborative-economy/.

De ontwikkelingen in de taximarkt laten zien dat snelle technologische ontwikkelingen bestaande regelgeving kunnen uitdagen. Technologieneutrale wetgeving en wetgeving op doelniveau kunnen meer ruimte bieden aan innovaties. De casus Airbnb laat zien dat het, alvorens nieuwe regels te formuleren, van belang is eerst een goede analyse te maken welke publieke belangen in het geding zijn. Tevens moet bij het geven van ruimte ook duidelijk zijn waar innovatie als belang wordt begrensd door andere publieke belangen zoals veiligheid. In het kader van het Europese Digital Single Markt is het tevens van belang dat ook op Europees niveau een beleidslijn wordt vastgesteld over de onderwerpen deeleconomie en digitale platforms.

3.2 Economische potentie van data

Expertgroep «Big data en privacy»

De economie wordt steeds meer datagedreven door ontwikkelingen als «internet of things» en het gebruik van mobiele netwerken. Echter, het innovatief gebruik door bedrijven van data, die vaak te herleiden zijn tot personen, roept vragen op over de bescherming van privacy. Om die reden heeft de Minister van Economische Zaken een expertgroep big data en privacy in het leven geroepen. De expertgroep beoogt duiding te geven aan de Europese regels voor bescherming van persoonsgegevens die in 2018 van toepassing zullen worden. Bedrijven geven namelijk aan dat ze, gezien de complexiteit van de materie en de ruimte die de wetgeving biedt voor eigen afwegingen, behoefte hebben aan handreikingen. Daarnaast beoogt de expertgroep te schetsen in hoeverre in de praktijk spanning kan optreden tussen innovatief gebruik van persoonsgegevens en bescherming van privacy. De expertgroep zal een handreiking geven hoe met deze spanning om te gaan. Kernwoorden hierbij zijn het bieden van transparantie en controle, en inzet van technologie en organisatie. Het kabinet zet in op het benutten van de economische potentie van data met behoud van vertrouwen van de burger in de digitale omgeving. Vertrouwen is niet alleen een maatschappelijk belang, het is ook een voorwaarde om de stroom van data niet te laten opdrogen en de kansen van big data te kunnen blijven benutten. Naarmate het bewustzijn en de keuzemogelijkheden van de burger groeien, kunnen bedrijven een bewuste manier van omgaan met data bovendien steeds meer inzetten als concurrentiemiddel. De Tweede Kamer zal na de zomer separaat worden geïnformeerd over de uitkomsten van de expertgroep.

Deze casus laat zien dat voor een goede werking van wetgeving voor complexe onderwerpen het nodig kan zijn om een «vertaling» te maken voor gebruikers. Dit voorkomt belemmeringen bij de uitvoering. De casus laat ook zien dat (vermeende) belemmeringen vaak niet zozeer zitten in de wetgeving zelf als wel in de verantwoorde toepassing ervan. Bedrijven, en zeker het MKB, hebben daarbij behoefte aan handreikingen over hoe om te gaan met de privacyregels, in het bijzonder de afwegingskaders waarbinnen de verwerking van persoonsgegevens kan plaatsvinden.

3.3 Slimme apparaten

Drones

Commercieel gebruik van drones biedt veel kansen en het toepassingsbereik is al heel divers, onder meer voor de landbouw, inspectie van infrastructuur, politie en brandweer. Deze markt neemt snel toe in omvang en toepassingsgebied. In de praktijk worden tal van bedrijven op basis van vigerende regelgeving in de gelegenheid gesteld drones te gebruiken, al gelden er voor sommige operaties operationele beperkingen of

voorwaarden. Door de snelle ontwikkeling van deze innovatie is de wetgeving voor drones nog sterk in ontwikkeling waarbij stapsgewijs de regels worden aangepast en waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten op internationale ontwikkelingen[19]. Een voorbeeld is de door een bedrijf ontwikkelde dronevogel die vliegvelden, stortplaatsen of landbouwareaal vrij van vogels kan houden. Het testen en demonstreren hiervan, met name bij vliegvelden, stuit echter op regelgeving die het gebruik van drones voor deze doeleinden bemoeilijkt, uit -legitieme- veiligheidsoverwegingen. Om meer ruimte te creëren voor testen, oefenen en demonstreren heeft de Minister van Economische Zaken laten onderzoeken welke eisen de professionele droneontwikkelaar en -gebruiker stelt en welke locaties (waaronder vliegvelden) daaraan kunnen voldoen. Als vervolg van deze verkenning is nu een netwerk van test- en oefenlocaties in ontwikkeling. Parallel hieraan bereidt het Ministerie van Infrastructuur en Milieu regelgeving voor die het functioneren van deze locaties mogelijk moet maken. Vooruitlopend op de regelgeving kunnen testen plaatsvinden die mogelijk worden gemaakt via ontheffingen door de Inspectie voor Leefomgeving en Transport. De Minister van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu zullen, zoals is toegezegd, na de zomer een voortgangsbrief over drones naar de Kamer sturen.

Intellectueel eigendom

In de Tweede Kamerbrief over de evaluatie van het intellectuele eigendoms (IE)-beleid[20] en in de brief over Toekomstbestendige wetgeving van 20 juli 2015 hebben wij toegezegd na te gaan of de huidige IE-wetgeving voldoende ruimte biedt aan de ontwikkelingen rondom 3D-printing en tegelijkertijd voldoende bescherming blijft bieden voor IE-rechthebbenden.

Na de gevoerde gesprekken met stakeholders kan worden geconstateerd dat de IE-regelgeving in grote mate technologieneutraal is. De wijze van verveelvoudiging met gebruik van een 3D-printer past daarin. Vooralsnog is er dan ook geen noodzaak tot het aanpassen van de wetgeving, waaronder maar niet beperkt tot de uitzonderingen voor het maken van kopieën in de privésfeer.

Wat handhaving betreft zijn er, gelet op de nog relatief kleine consumentenmarkt, geen signalen dat rechthebbenden op het gebied van 3D-printen moeilijkheden ondervinden. In het verleden heeft handhaving, met name op het internet, een belangrijke rol gespeeld in de discussie over de toekomstbestendigheid van het auteursrecht, zoals bij het digitaal verspreiden van muziek. Vanuit de industrie vindt er zelfregulering plaats, onder meer via de «notice & -take-down» gedragscode waarbij een rechthebbende kan verzoeken om onrechtmatige inhoud van een website te verwijderen. Wij willen daarnaast onderstrepen dat handhaving in belangrijke mate samenhangt met de beschikbaarheid van voldoende legaal aanbod van onderscheidende kwaliteit.

De bevindingen tijdens de gesprekken met stakeholders reiken verder dan de impact op de IE-rechten en de handhaving daarvan. Gesprekspartners meldden ook onduidelijkheden met markttoegang en certificering van innovatieve medische applicaties (protheses en implantaten) waarbij nieuwe materialen worden gebruikt die bijvoorbeeld op bio-compatibiliteit moeten worden getest. Tevens signaleerden enkele stakeholders

[19] Zie de kamerbrief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 11 maart 2016 (Kamerstukken II, 2015/16, 31 936, nr. 326) en de aansluitende brieven met antwoorden op vragen (Aanhangsel Handelingen II, 2015/16, nr. 2399).

[20] Kamerstukken II 2013–2014, 30 635, nr. 3.

onduidelijkheden in de regels over (product)aansprakelijkheid wanneer met 3D-printen reserveonderdelen worden nagemaakt. Wij zullen bezien hoe hier gevolg aan kan worden gegeven. Onduidelijkheden in wet- en regelgeving kunnen de verdere groei van de 3D-printindustrie namelijk afremmen.

Bij het analyseren van de impact van 3D-printing op het intellectueel eigendomsrecht kan worden geconstateerd dat toekomstbestendigheid van wetgeving niet alleen toeziet op de wet als zodanig maar ook op de gehele keten van beleid, uitvoering en handhaving. De wet kan als toekomstbestendig of techniekneutraal worden beschouwd maar de nog onbekende uitwerking op de handhaving kan reden zijn de toekomstbestendigheid te blijven toetsen. De casus drones laat zien dat nieuwe ontwikkelingen kunnen nopen tot het herzien van bestaande regelgeving en in sommige gevallen het formuleren van nieuwe regelgeving. De ontwikkelingen op dit terrein gaan dermate snel dat regelgeving vaak zal moeten worden aangepast. Doelregelgeving kan hier uitkomst bieden.

3.4 Nieuwe verdienmodellen

FinTech

De verwachting is dat technologische innovaties zoals blockchain de financiële sector sterk zullen gaan beïnvloeden. Het financiële landschap is aan het veranderen waarbij nieuwe spelers, vaak met een innovatief bedrijfsmodel, zich op een niche uit de waardeketen richten en hier de concurrentie aan willen gaan met de gevestigde partijen. Voorbeelden zijn digitale marktplaatsen voor leningen, het stroomlijnen van online betalingen en het automatiseren van vermogensbeheer en beleggingen. Dit veranderende landschap, met nieuwe type spelers, stelt de geldende wet en regelgeving op de proef. De vraag hierbij is of toezicht en regelgeving voldoende zijn toegespitst op innovatieve partijen dan wel nieuwe activiteiten van bestaande spelers.

De Minister van Financiën en de toezichthouders De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) hebben aangegeven actief op deze ontwikkelingen in te willen spelen. Zo is in de brief over de toetreding tot de Nederlandse financiële sector[21] aangegeven dat er wordt gekeken naar meer differentiatie in de vergunningverlening voor financiële instellingen, om zo ook niche spelers een kans te geven. Hierbij wordt ook onderzocht of het mogelijk is om een gecontroleerde omgeving te creëren waarbij partijen zonder vergunning voor een beperkte tijd een nieuw innovatief product of een nieuwe innovatieve dienst kunnen testen (de zogenaamde regulatory sandbox). Daarnaast hebben de DNB en AFM gezamenlijk een InnovationHub opgericht waar marktpartijen terecht kunnen met vragen over regelgeving en beleid. Als laatste is dhr. Willem Vermeend benoemd tot Special Envoy FinTech. In die rol zal hij onder andere de kansen en knelpunten van Fintech in kaart brengen, waaronder eventuele belemmeringen in wet- en regelgeving. De resultaten van dit onderzoek worden verwacht na de zomer.

Deze casus laat zien dat bij snelle technologische ontwikkelingen de overheid hierop kan inspelen door het creëren van experimenteeromgevingen en loketten waar bedrijven terecht kunnen met vragen en in een gecontroleerde omgeving innovatieve producten en diensten kunnen testen.

[21] Kamerstukken II 2015–2016, 32 013, nr. 131.

Tot slot

In deze brief hebben wij, in aanvulling op eerdere brieven die met name ingingen op individuele casus, geschetst hoe we willen borgen dat nieuwe wetgeving en het wetgevingsproces op structurele basis toekomstbestendig en innovatievriendelijk zijn. Wij doen dit vanuit de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken voor innovatie en vanuit de verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie voor de rijksbrede kwaliteit van wetgeving en het wetgevingsproces. Wij doen dit mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vanwege zijn verantwoordelijkheid voor een open overheid. Wij gaan verder met de aangekondigde acties en zullen in het voorjaar van 2017 rapporteren over de resultaten.

Met deze brief wordt ook gevolg gegeven aan de toezegging in de kabinetsreactie op het rapport «Sturen en verbinden» van de Raad voor het openbaar bestuur[22], dat nog nader zal worden ingegaan op het belang van een overheid die als (mede)wetgever responsief is en signalen vroeg en adequaat oppakt, door middel van een verbindende, lerende en (waar nodig) experimentele aanpak. Tot slot melden wij u dat de Minister van Veiligheid en Justitie het nader rapport over het ongevraagd advies van de Raad van State inzake sanctiestelsels voor het einde van 2016 aan uw Kamer zendt. De eerder beoogde planning[23] bleek gelet op de noodzaak van een goede analyse en de afstemming vanwege het departementoverstijgende belang niet haalbaar.

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

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

[22] Kamerstukken II, 2015/16, 31 490, nr. 204.
[23] Kamerstukken II, 34 300 VI, nr. 72.