

Doelvoorschriften (algemeen)

| Algemeen | |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Beschrijving instrument: | <p>Bij doelvoorschriften gaat het om voorschriften die een bepaald doel voorschrijven, de wijze waarop dit doel wordt bereikt kan door de normadressaat zelf worden bepaald.</p> <p>Hierbij kan onderscheid gemaakt worden naar meer concrete doelvoorschriften en naar meer open doelvoorschriften (de zorgplichten).</p> <p><u>Concrete doelregelgeving</u> kent de volgende kenmerken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kwantitatieve doelstelling • Objectiveerbaar en meetbaar • Eenduidig vast te stellen of doel is bereikt • Resultaatverplichting <p>Voorbeeld concrete doelregelgeving: Artikel 3.04, zevende lid, van het Reglement onderzoek schepen op de Rijn 1995: Het ten hoogste toegestane niveau van de geluidsdruk in de machinekamers bedraagt 110 dB(A).</p> <p><u>Zorgplichten</u> kennen de volgende kenmerken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kwalitatieve doelstelling • Algemene gedragsnorm die verplicht tot de zorg van een bepaald door de wetgever geformuleerd belang. • Toezicht is moeilijker te organiseren • (vaak) Inspanningsverplichting <p>Voorbeeld zorgplicht: Artikel 1.1a, eerste lid, van de Wet milieubeheer: Een ieder neemt voldoende zorg voor het milieu in acht.</p> <p>Aanwijzingen voor de regelgeving die in acht genomen moeten worden: 8, 11 en 91a</p> |
| Kwalificatie instrument: | <p>Een doelvoorschrift wordt opgenomen in een algemeen verbindend voorschrift; het heeft dus een wettelijke grondslag. Het doel van deze bepalingen is om zoveel mogelijk ruimte voor de normadressaat open te laten zodat deze de wijze van invulling zelf kan bepalen. Het doel wordt dus bepaald, maar de manier waarop deze bereikt moet worden is open. Wat betreft het doel is er sprake van verticale sturing, immers de overheid wilt dat het doel wordt bereikt. Als het om de middelen gaat, zal er soms sprake zijn van verticale sturing, bijvoorbeeld door handhavers. Hierbij moet wel goed in de gaten worden gehouden dat de vrije ruimte die wordt gecreëerd met deze bepalingen niet op het niveau van handhaving of uitvoering dicht wordt geregeld. Er is daarnaast ook ruimte voor horizontale sturing, binnen een groep 'professionals' kan correctie van elkaar plaats vinden.</p> <p>Doelvoorschriften zijn een mogelijke oplossing als de kennis van de professionals in de praktijk groter is dan de kennis van de wetgever,</p> |

| | |
|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>waardoor een betere invulling kan worden gegeven aan de regels. Daarnaast bieden doelvoorschriften flexibiliteit en de mogelijkheid tot maatwerk. Niet alle ontwikkelingen kunnen van te voren worden voorzien, daarom is het zeker bij wetgeving op een rechtsgebied waar zich veel ontwikkelingen voordoen, verstandig om de afweging voor doelvoorschriften te maken. Daarbij is het belangrijk dat ook wordt gekeken naar risico's en dat een afweging wordt gemaakt tussen de belangen en de risico's.</p> <p>Doordat regels minder specifiek zijn ontstaat ruimte voor dynamiek en innovatie. Er kunnen nieuwe concepten ontstaan, nieuwe technieken kunnen eerder worden ingezet en kennis kan beter worden toegepast. De verantwoordelijkheid van een deugdelijke uitvoering komt meer bij het bedrijf/ de professional te liggen. Zo ontstaat ook meer ruimte om op preferenties in te spelen en kan de keuzevrijheid worden vergroot. Zeker de concrete doelregelgeving biedt kansen voor innovatie.</p> |
| Kenmerken op een rij | |
| Typering probleem | Doelvoorschriften bieden flexibiliteit. Hierdoor hoeft regelgeving niet bij elke ontwikkeling gewijzigd te worden. Er zijn rechtsgebieden waarin veel ontwikkelingen plaatsvinden, deze zijn niet altijd van te voren te voorspellen. Daarnaast kan het ook voorkomen dat de overheid niet dezelfde kennis heeft als de 'professional' in het vakgebied en soms kan een bepaling zo veel omvatten, dat het eenvoudiger en duidelijker is om de invulling open te laten. Deze kan dan worden ingevuld zoals daar in de praktijk behoefte aan is. |
| Wie stelt de regels op? Met wie worden de regels opgesteld? | Afhankelijk van het doel: regering en Staten Generaal (formele wetten), regering alleen (AMvB), minister (ministeriële regeling), lagere overheden (provinciale en gemeentelijke verordeningen, verordeningen van waterschappen en andere doelcoöperaties). |
| Dwingendheid (mate van beperking gedragsvrijheid) | Wettelijke grondslag, het doel moet worden nageleefd en kan dus afdwingbaar zijn. <u>Concrete doelregelgeving</u> : De gedragsvrijheid wordt niet beperkt, het gaat immers om het te behalen doel, de wijze waarop wordt vrijgelaten. Er is sprake van een resultaatsverplichting. <u>Zorgplichten</u> daarentegen, wordt wel gevraagd naar een bepaalde gedragsnorm, deze wordt echter niet expliciet ingevuld. Er is meestal sprake van een inspanningsverplichting. |
| Hardheid (juridische binding) | Het behalen van het doel is afdwingbaar, de wijze waarop een doel wordt bereikt is vrijgelaten. Het is belangrijk dat de betrokkene weet wat hij moet doen of laten. Bij <i>strafrechtelijke handhaving</i> kan er bijvoorbeeld sprake zijn van afbreuk van het lex-certa beginsel. Wat inhoudt dat de normadressaat moet weten welk handelen strafbaar is. In verschillende uitspraken van de <i>bestuursrechter</i> is het volgende van belang geweest: "zoals de afdeling eerder heeft overwogen, dient in het kader van de bestuurlijke handhaving gegeven last, gezien de daaraan verbonden verstrekkende gevolgen, zodanig duidelijk en concreet geformuleerd te zijn dat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeft te tasten omtrent hetgeen gedaan of nagelaten moet worden ten einde toepassing van de aangekondigde |

| | |
|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | dwangmaatregelen te voorkomen.” |
| Handhaafbaarheid (toezicht, controle en bestraffing): | Instellingen die daarvoor worden aangewezen. Handhaafbaarheid kan lastig zijn vanwege vage norm. |
| Evaluatie | |
| Wat is er bekend over de (kosten)effectiviteit? | <ul style="list-style-type: none"> • Door de handelingsvrijheid van de normadressaat, kan de wijze waarop een doel wordt bereikt, worden ingevuld op een manier die past binnen een onderneming, dit kan economisch voordeel opleveren. • Daartegenover staat dat de handhavingskosten juist weer op kunnen lopen. Een handhaver moet kennis hebben van het beleidsveld en kunnen beoordelen of het gekozen middel er voor zorgt dat het uiteindelijke doel daarmee wordt behaald. |
| Voordelen | <ul style="list-style-type: none"> • Flexibiliteit, niet tijdgebonden • Invulling door professionals die meer weten over het onderwerp. • Onverwachte problemen vereisen geen aanpassingsregelgeving, maar kunnen door de praktijk worden opgevangen. • Draagvlak voor de wijze waarop doelen moeten worden bereikt. • Biedt ruimte voor innovatie. • Vermindering regeldruk |
| Nadelen | <ul style="list-style-type: none"> • Kan onduidelijkheid veroorzaken over wat er van de praktijk wordt verwacht. • Lastig handhaafbaar, zeker in het geval van abstracte normen. • Geen geschikt instrument als de risico's niet vooraf in te schatten zijn. • Als de concrete bepalingen niet voldoende contracteerbaar zijn ontstaan er risico's op beleidsonzekerheid, ontduiking en hoge toezichtslasten. |
| Slaagfactoren: | <ul style="list-style-type: none"> • Vertrouwen in de praktijk: principle based regulation is not possible for people who have no principles. • Beleidsregels als richtlijnen. • Normen die door de adressanten worden herkend en erkend. • Aansluiten bij kennis etc. van de doelgroep • Belangen van de overheid en de normadressaat moeten overeen komen om succesvol te zijn. |
| Faalfactoren: | <ul style="list-style-type: none"> • Invulling van de vrije ruimte door handhavings- en uitvoeringsnormen. • Vage normen. • Doelvoorschriften hebben niet veel zin als op Europees niveau alles tot op detail is uitgewerkt. |
| Valkuilen en tips: | <p><u>Tips:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Let op een goede balans tussen regelende regels en doelvoorschriften. • Er moet gekeken worden of de norm geschikt is om als doelvoorschrift vorm gegeven te worden, en of de normadressaat ook in staat is om de gegeven ruimte in te vullen. |

- | | |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none">• Let goed op wat het doel is van het voorschrift. Indien je een concreet resultaat wilt behalen, dan zal een zorgplicht met een inspanningsverplichting minder passend zijn.• Let op de balans tussen een zo abstract mogelijke bepaling en een bepaling die te vaag wordt. Abstractie geeft meer ruimte om op eigen wijze het doel te behalen, maar heeft het risico op een ander niveau ingevuld te worden. |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Valkuilen

- Let erop dat normen niet te vaag worden, zodat betrokkenen weten wat ze moeten naleven, en de handhaving en uitvoering zich niet uitgenodigd voelen om de vrije ruimte in te vullen met handhavings- en uitvoeringsnormen. Deze invulling door de handhaver / uitvoerder kan ervoor zorgen dat de beleefde ruimte wordt ingeperkt.
- Normen moeten de tijd krijgen om uit te kristalliseren. Politiek en andere instanties moeten niet direct ingrijpen en de vrije ruimten willen opvullen met regels over de wijze waarop een doel behaald dient te worden.
- Doelen kunnen ook een belemmerende factor voor bijvoorbeeld innovatie zijn.