

Right to Challenge

Handreiking

24 oktober 2016

Inhoud

1. Inleiding
2. Vormgeving
3. Toepassing
4. Voorbeelden

1. Inleiding

Wat is Right to Challenge

RTC is een instrument dat ruimte geeft als burgers, ondernemingen of instellingen op hun eigen manier willen voldoen aan de doelen van regelgeving zonder die regelgeving precies te volgen.

Fasen

Fase 1. Beleidsmakers komen via de afwegingen in het Integraal afwegingskader (IAK) tot de conclusie dat RTC een goede optie is. Hiervoor is de factsheet RTC gemaakt¹.

Fase 2. Regelgevers gaan RTC vormgeven in een wet of andere regeling.

Fase 3. De overheid faciliteert het toepassen van RTC in de praktijk.

Deze handreiking gaat over fasen 2 en 3.

Waarom Right to Challenge?

De aanwezigheid van maatschappelijk initiatief geeft mogelijkheden om de verantwoordelijkheid voor publieke belangen te delen. Hierdoor verminderen mogelijke bijeffecten van regelgeving zoals nalevingskosten en het beperken van vrijheid. En er komen kansen voor innovatie en economische groei en keuzeopties voor consumenten.

Het Right to Challenge geeft burgers en bedrijven het recht om de overheid uit te dagen: het beter te doen. Het gaat om initiatieven voor een vorm van medebestuur en eigen verantwoordelijkheid voor het geven van invulling aan publieke doelen.

Het Right to Challenge speelt in op de bereidheid tot constructief medebestuur en geeft burgers en bedrijven ruimte om het beter te doen. En om kritiek om te zetten in positieve actie.

RTC laat regelgeving zoals die is. Doel, reikwijdte, middelen en toezicht: daaraan wordt niets veranderd. Echter, de regelgeving krijgt het karakter van een terugval-optie, want met RTC komt er een optie naast.

RTC geeft burgers en bedrijven de mogelijkheid om op een eigen wijze doelen van een wettelijke regeling of andere publieke belangen te realiseren, zonder aan alle wettelijke regels te voldoen. Denk aan regulerende functies, waarbij de overheid toegang tot en gedrag op markten regelt, zoals technische bouwvoorschriften of Arbo-regels. Deze handreiking gaat vooral over de toepassing van RTC bij regulering.

RTC kan er ook zijn bij voorzieningen die de overheid verzorgt, zoals rechtshulp, thuiszorg, groenvoorzieningen. Burgers nemen dan een deel van de overheidstaak over. Hier gaat het om presterende functies.

RTC kan nadelen hebben. Er kunnen extra uitvoeringslasten voor de overheid zijn. RTC biedt kansen voor kleinschalige initiatieven en daar kunnen er veel van komen. Het kost tijd om deze te beoordelen door beleidsmakers, regelgevers en toezichthouders.

Ook kan RTC betekenen dat er uiteenlopende methoden komen om aan wettelijke eisen te voldoen. Er is niet één standaard. Het nadeel daarvan is dat niet direct transparant is of een aanbieder voldoet aan de wettelijke regels (markttransparantie).

¹ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/fact_sheet_right_to_challenge_versie_7_juni_2016.pdf.

De IAK-factsheet somt de mogelijke voor- en nadelen op; het spreekt voor zich dat deze goed afgewogen moeten worden. En alleen RTC in te voeren als men reële ruimte wil en kan geven aan initiatieven vanuit de samenleving.

Zie voor de context van RTC de volgende brieven aan de Tweede Kamer:

- "Ruimte voor vernieuwing door toekomstbestendige wet en regelgeving"²;
- "Werken aan toekomstbestendige wetgeving: digitale platforms en de deeleconomie, waaronder particuliere verhuur aan toeristen (Airbnb)"³;
- "Werken aan toekomstbestendige wetgeving en een toekomstbestendig wetgevingsproces"⁴.

² Kamerstukken II 2014/15, 33 009, nr. 10.

³ Kamerstukken II 2015/16, 33 009, nr. 12.

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 33 009, nr. 30.

2. Vormgeving

Nadat door beleidsmakers of bestuurders de keuze is gemaakt om RTC voor een bepaald beleidsterrein in te voeren, is de volgende stap: hoe gaan we RTC vormgeven. Het gaat dan om de uitwerking van dit voornemen in regelgeving.

In deze fase, de vormgeving van het RTC, moet een aantal ontwerp vragen worden beantwoord. Hiervoor worden in dit document handreikingen gegeven.

Bedenk bij de vormgeving dat RTC het doel heeft om ruimte te geven voor initiatieven van burger en bedrijf. In principe is het wenselijk om terughoudend te zijn met het beperken of inkaderen van de mogelijkheden voor RTC. Als er reserves zijn bij dit instrument en men veel zekerheden wenselijk vindt, is het beter om hieraan niet te beginnen.

Ruimte in bestaande regelgeving

Veel wetten en regelingen kennen in de vorm van bestaande vrijstellings- en ontheffingsbepalingen feitelijk al ruimte voor RTC. Er is dan geen wijziging nodig van regelgeving in formele zin (een wet, of een algemene maatregel van bestuur) om RTC toe te staan. RTC kan door eigen actie van een minister worden toegelaten. Dit kan via beleidsregels gebeuren. Dit geldt ook voor gemeentelijke verordeningen. De gemeenteraad kan door eigen maatregelen mogelijkheden voor RTC creëren. Ook toezichthouders⁵ stellen soms zelf (of de minister doet dat) beleidsregels ter invulling van open normen in de wet. Ook zij hebben dan mogelijkheden om RTC toe te passen.

De nu volgende handreiking voor vormgeving is bruikbaar voor alle soorten regelingen, wettelijke of andere vormen.

1. Afbakening van de doelgroep

Een eerste vraag is of het nodig of wenselijk is de doelgroep af te bakenen. De doelgroep voor RTC kan heel gevarieerd en heel klein of juist heel groot zijn. Het kan gaan om:

- Individuele bedrijven, personen, instellingen.
- Collectieven: een groep initiatiefnemers. Die collectieven kunnen ook groot zijn, zoals brancheorganisaties.
- Medeoverheden, zoals gemeenten, provincies, waterschappen.

Hoewel bij RTC misschien wordt gedacht aan een initiatief van buitenstaanders of nieuwkomers, is dat niet een voorwaarde. Ook een grote groep bestaande marktspelers kan een alternatief voor een middelvoorschrift ontwerpen. Bij grote collectieven is het van belang om rekening te houden met effecten op de mededinging.

Er kan een reden zijn een beperkte groep een RTC te verlenen. Dat hangt ook af van het soort RTC dat men wil creëren. Te denken is aan een groep nieuwkomers zoals bij de zgn. Fintech bedrijven. Hier wordt een vorm van *sandboxing*⁶ toegepast, waarbij tijdelijk een verlichting van de reguliere regels plaatsvindt en nieuwkomers binnen een tijdvak kunnen “ingroeien”. In een dergelijk geval is een beperking van de doelgroep logisch.

Aan medeoverheden kan worden toegestaan om een wettelijke maatregel uit te dagen. Dit past in het principe van subsidiariteit en decentralisatie uit de Code voor interbestuurlijke verhoudingen.⁷

De vraag naar rechtsgelijkheid kan zich bij RTC voordoen: partijen kunnen vinden dat deze in het geding komt. Binnen de doelgroep heeft echter iedereen de mogelijkheid om een challenge-voorstel te doen. Het is wel belangrijk om de doelgroep goed te kiezen.

⁵ RTC kan zich onder meer voordoen op het werkkterrein van De Nederlandsche Bank, Autoriteit Financiële Markten, Autoriteit Consument en Markt, Nederlandse Zorgautoriteit, Autoriteit Persoonsgegevens, Inspectie SZW, nieuwe Voedsel en Warenautoriteit, Inspectie Leefomgeving en Transport, Inspectie Gezondheidszorg en de Onderwijsinspectie.

⁶ Zie het initiatief van de financiële toezichthouder in het VK <https://www.fca.org.uk/news/regulatory-sandbox>.

⁷ Artikel 2 van de code kent het principe dat gemeenten een zo groot mogelijke beleidsvrijheid toekomt.

2. Waarvan afwijken?

De tweede vraag is: van welke wettelijke bepalingen mag worden afgeweken. Dat kan een klein deel van een reeks voorschriften zijn, het kan ook om alle voorschriften gaan, of zelfs het doel van de wet.

Bij RTC kan het gaan om:

- Een alternatief voor een of meer middelvoorschriften en eventuele andere regelgeving om het doel van de regelgeving op een andere manier te realiseren.
- Een alternatief voor doelvoorschriften; het hogere doel van de regelgeving bereiken, of compensatie bieden⁸.
- Een alternatief voor het doel van de regelgeving: een RTC biedt dan de mogelijkheid regelgeving opzij te zetten vanwege een andere doel (publiek belang) dat boven het doel van de desbetreffende regelgeving gaat.

Met het toepassen van de laatste optie erkent de overheid dat er maatschappelijke initiatieven kunnen zijn die vanuit een bepaald publiek belang zodanig gewenst zijn, dat regelgeving die vanuit een ander doel is opgesteld daarvoor moet wijken. Denk aan initiatieven die de sociale samenhang in een wijk sterk bevorderen, maar vanuit economische ordeningswetgeving niet mogelijk zou zijn. Door een RTC in die wetgeving op te nemen, kan de overheid vanuit haar taak om publieke belangen tegen elkaar af te wegen, dergelijke initiatieven toch toestaan.

3. Wat moet de initiatiefnemer aantonen of aannemelijk maken?

De initiatiefnemer van een challenge zal een voorstel ontwikkelen voor de manier waarop hij een alternatief denkt te kunnen bieden.

Omdat RTC de ruimte geeft voor een initiatief dat op eigen wijze een doel wil bereiken, is het nuttig als dat doel voor iedereen zo duidelijk mogelijk is. Dat kan door het doel in de RTC -bepaling uitdrukkelijk op te nemen of door in de toelichting duidelijk aan te geven waar de regelgeving voor bedoeld is.

RTC kan hier als spiegel werken voor bestaande regels en doelen.

Soms zijn beleidsdoelen in de considerans of in de toelichting van een wet opgenomen, maar is het moeilijk om middel en doel te onderscheiden.

Als het doel niet precies valt aan te geven, kan de initiatiefnemers mogelijk extra ruimte worden gegeven. Immers, dan is de publieke eis misschien ook minder dwingend. Een checkvraag is hier of duidelijk is dat met de wettelijke voorschriften daadwerkelijk het beoogde doel wordt behaald. Te voorkomen is dat aan nieuwkomers zwaardere eisen worden gesteld dan voortvloeit uit de wettelijke eisen aan zittende marktpartijen; dit geldt voor het gehele vormgevingsproces.

Bij het ontwerpen van een regeling is het nodig om vast te stellen waaraan een initiatief moet voldoen. Dus: wat moet de initiatiefnemer aantonen, dan wel aannemelijk maken.

De beoordeling is afhankelijk van het doel van de regels:

- Het kan wenselijk zijn om een eis van **gelijkwaardigheid** te stellen. Bijvoorbeeld als er een hele concrete prestatienorm is en het ook belangrijk wordt gevonden dat het speelveld voor alle aanbieders volstrekt gelijk is.

Bouwregelgeving stelt de eis van gelijkwaardigheid aan alternatieve oplossingen. Zie voorbeeld 2 verderop in deze handreiking.

- Als de prestatienorm globaal is en variatie acceptabel is, is te overwegen om te volstaan met een toets op **passendheid**. Bijvoorbeeld als in de deeleconomie niet-bedrijfsmatige partijen op kleine schaal producten aanbieden en de wettelijke regels zijn toegeschreven op professionele aanbieders.

⁸ Vgl. het planten van bomen als compensatie voor CO₂-uitstoot.

Voor wooncoöperaties geldt een eis van passendheid, zie voorbeeld 5 verderop in deze handreiking.

4. Eisen aan de inhoud van het voorstel

De volgende ontwerpvraag is, welke eisen worden gesteld aan het voorstel. Hierbij is onder meer te denken aan:

- De volledigheid van de alternatieve normstelling. Wordt een alternatief geboden voor alle elementen van de wettelijke regels?
- Is het alternatief kwalitatief voldoende?
- Het organiseren van eigen toezicht op het alternatief. Wat stelt de initiatiefnemer voor om comfort te bieden omtrent het door hemzelf of zijn medewerkers naleven van het ontworpen alternatief (zelfbinding)?
- Informatievoorziening van de initiatiefnemer aan de publieke toezichthouder(s). Is het nodig en mogelijk om de initiatiefnemer informatie over naleving in te laten leveren?
- Eigen normalisatie en certificatie van de initiatiefnemer.
- Andere check & balances, het op zich nemen van taken en werkzaamheden om publieke belangen te borgen. Initiatiefnemers zijn soms in de positie dat zij voor of namens anderen kunnen optreden⁹.

Bij het formuleren van deze eisen is het goed om te bedenken dat RTC is bedoeld om ruimte te geven. Zeker waar er een specifiek motief is (minder regeldruk, meer innovatie) is het nuttig om ruimte zo veel mogelijk te behouden. Overwegingen van nut, noodzaak en proportionaliteit, in ieder geval van belang, hebben hier een extra gewicht.

5. Keuze van het instrument

Hier gaat het om de keuze welk instrument wordt gekozen voor de vormgeving van RTC in regelgeving.

Globaal zijn er de volgende keuzemogelijkheden:

Bij goedkeuring vooraf heeft de initiatiefnemer een expliciete uitspraak nodig voordat hij aan de slag kan gaan. Als zekerheid wenselijk is over de geschiktheid van een alternatief is een toetsing vooraf een optie. Dit kan behalve voor de overheid, ook voor een initiatiefnemer belangrijk zijn. Vooral als het ontwikkelen van een Challenge investeringen vraagt in tijd en geld. Een toelating vooraf kan dan wenselijk zijn om handhavingsproblemen te voorkomen. En dus om voldoende zekerheid te hebben.

Bij goedkeuring vooraf zijn er twee vormen:

- Een ontheffing ligt voor de hand als het wenselijk is om per geval een beslissing te kunnen nemen. Dat kan bijv. zijn omdat elke situatie bijzonder is of omdat het bestuur de vinger aan de pols wil houden.

Het Bouwbesluit en de Omgevingswet kennen een individuele beoordeling, waarbij voor eenmaal goedgekeurde oplossingen geen aparte ontheffing nodig is. Zie voorbeeld 2 en voorbeeld 4 verderop in deze handreiking.

- Een vrijstelling ligt voor de hand als voor een groep personen of organisaties een RTC te creëren. Dat kan bijv. zijn omdat een bepaalde groep bedrijven of instellingen op grond van objectieve criteria meer ruimte wordt geboden.

⁹ Bijv. de organisator van een internetplatform, of een vertegenwoordigende organisatie, namens zijn leden.

Bij de zgn. equivalente maatregelen in de akkerbouw is gekozen voor de vorm van vrijstelling. Zie voorbeeld 1 verderop in deze handreiking. Ook voor de wooncoöperaties wordt deze figuur gehanteerd, zie voorbeeld 5 in deze handreiking.

Als er geen goedkeuring vooraf nodig is, betekent dat, dat bij het toezicht achteraf zal blijken of het initiatief aan de spelregels voldoet. Hiervoor kan worden gekozen als men de initiatiefnemers veel vrijheid wil laten – goedkeuring vooraf bewerkelijk is of de vrijheid wordt toegestaan aan een selecte groep. Overigens kan toezicht achteraf worden gekoppeld aan een meldingsplicht vooraf.

Het experiment regelluwe scholen is een voorbeeld van een wettelijke vrijstelling. Zie voorbeeld 3 in deze handreiking.

Beleidsregels

Als er al een wettelijke vrijstelling of ontheffing bestaat, is het feitelijk al mogelijk om RTC toe te staan. Het kan zijn dat er beleidsregels zijn voor de toepassing van deze mogelijkheden. RTC kan dan via de inherente afwijkingsbevoegdheid worden gerealiseerd. Om RTC echter gemakkelijk toegankelijk te maken is een aparte beleidsregel een optie. Alle elementen van dit hoofdstuk vormgeving kunnen zowel voor regels in formele zin als voor beleidsregels worden gebruikt.

Als RTC betekent dat een toezichthouder van een beleidsregel zou moeten afwijken, wil hij mogelijk eerst overleg plegen met 'zijn' ministerie. Als het ministerie een RTC overweegt ruimte te geven, en er ook een toezichthouder een rol heeft, ligt overleg ook voor de hand in verband met een toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (de zgn. HUF-toets).

6. Beoordeling

Naast de "harde" vereisten van onderdeel 4 is het de vraag of er andere beoordelingscriteria kunnen of moeten worden gesteld.

Als initiatieven vooraf aan een beoordeling worden onderworpen, is van belang dat de criteria in de regels worden opgenomen. Zij voldoen aan de volgende kenmerken:

- objectief;
- non-discriminatoire;
- proportioneel, dat wil zeggen het voldoen aan eisen van nut en noodzaak.

Als een alternatief voldoet aan de daaraan te stellen eisen (van dit onderdeel en van punt 4), maar bijvoorbeeld meer (negatieve) neveneffecten hebben dan de hoofdoplossing, dan zou dat geen reden mogen zijn tot afwijzing, indien de oplossing binnen alle wettelijke eisen blijft¹⁰.

7. Beoordelingsproces

De beoordeling van een initiatief moet worden georganiseerd. Hierbij zijn diverse mogelijke actoren:

- het beleidsorgaan;
- de reguliere publieke toezichthouder of andere verlener van vergunningen;
- een speciale adviescommissie van neutrale buitenstaanders en/of experts.

Bij een adviescommissie is een keus te maken of dat kan worden ingeschakeld door het bevoegde gezag, of ook direct door initiatiefnemers.

8. Openbaarheid

In principe heeft iedereen er belang bij te kunnen weten welke challenge-alternatieven er zijn. De goedgekeurde alternatieven kunnen dan navolging krijgen. Er is dus een belang van openbaarheid van alternatieven.

Hierbij is een onderscheid te maken tussen het bekend maken van het feit dat er een challenge is toegelaten en het bekendmaken wat de challenge behelst. Transparantie van alternatieven betekent afnemers, concurrenten en media weten wat er is afgesproken. Voor afnemers biedt het houvast. Transparantie draagt ook bij tot het lerend vermogen en het afleggen van verantwoording van de initiatiefnemers.

¹⁰ Zie: www.internetconsultatie.nl. De concept-Nota van toelichting bij het concept Besluit activiteiten leefomgeving (een AMvB op grond van de Omgevingswet) vermeldt dit principe expliciet, zie par. 3.3, blz. 43).

In alle gevallen is het wenselijk om bekend te maken dat er een challenge is toegestaan. Ten aanzien van openbaarheid over wat de challenge behelst is een "ja, tenzij" benadering logisch. In principe wordt dan bekendgemaakt welk alternatief is toegelaten, tenzij een bedrijf bijv. een techniek gebruikt die hij geheim wil houden. RTC wordt dan gebruikt om een competitief voordeel te verkrijgen. In dat geval kan de methode dan niet openbaar worden gemaakt, wel het feit dat er een dergelijk alternatief is.

Er kunnen veel mogelijke partijen zijn die transparantie en informatie over challenge-toepassingen willen geven, via internet, of apps.

9. Monitoring, horizonbepaling

Te overwegen is om het gebruik van RTC te monitoren, te registreren en te evalueren. Monitoring kan zich richten op de individuele challenges, maar ook op het instrument van RTC binnen de wet. In het eerste geval is monitoring een onderdeel van de ontheffing of vrijstelling, het gaat dan om de challenge zelf. In het tweede geval betreft de monitoring een wettelijke evaluatiebepaling; het gaat dan om RTC als instrument.

Mogelijk is het wenselijk om aan een individuele challenge, of aan de RTC-voorziening van een horizonbepaling te voorzien; de challenge of het RTC vervalt dan na een bepaalde periode. Daarmee krijgt de challenge of het RTC het karakter van een experiment¹¹.

10. Randvoorwaarden

Het is van belang om vooraf na te gaan of RTC in een specifiek geval is toegestaan. Deze vraag moet worden beantwoord voordat de regeling wordt ontworpen. Een concreet voorbeeld is dat Europese regels bepaalde kaders bieden waarbinnen het RTC moet blijven.

Mogelijke uitwerking (modelbepaling)

Afhankelijk van de keuzes die op grond van de voorgaande paragrafen zijn gemaakt, zou een wettelijke RTC-bepaling de volgende vorm kunnen krijgen:

Artikel x

- 1. Onze Minister kan op aanvraag aan [doelgroep, zie paragraaf 1] een [ontheffing/vrijstelling, zie paragraaf 5] verlenen van [de bepalingen waarvan kan worden afgeweken, zie paragraaf 2] indien deze aantoonbaar [beschrijving van wat de aanvrager moet aantonen, zie paragraaf 3].*
- 2. De aanvraag bevat in ieder geval [de eisen waaraan een aanvraag moet voldoen, zie paragraaf 4].*
- 3. Onze Minister beoordeelt of de aanvrager in voldoende mate [beschrijving van wat de aanvrager moet aantonen, zie paragraaf 3] op grond van [de beoordelingscriteria, zie paragraaf 6], nadat [eventuele rol voor een adviescommissie, zie paragraaf 7].*
- 4. Onze Minister doet mededeling van het verlenen van een [ontheffing/vrijstelling, zie paragraaf 5] [en eventueel de inhoud van de ontheffing/vrijstelling, zie paragraaf 8] in de Staatscourant [of andere wijze van openbaarmaking].*
- 5. [eventueel een regeling over de evaluatie of het vervallen van een challenge of dit artikel zelf, zie paragraaf 9].*

Uiteraard is dit slechts een *mogelijke* invulling. Zo is denkbaar dat sommige elementen niet worden geregeld (b.v. de doelgroep, zie hierover ook paragraaf 1) of op andere plaatsen (in de desbetreffende regeling zelf of d.m.v. delegatie op een lager niveau). Ook kunnen er nog andere elementen zijn die geregeld moeten worden, bij voorbeeld vanwege Europeesrechtelijke kaders waarop in paragraaf 10 is ingegaan. De precieze vorm van de RTC-bepaling zal dus (eveneens) vaak maatwerk zijn."

¹¹ Een aparte vorm van experiment is het eerdergenoemde sandboxing, waarbij tijdelijk een verlicht regime voor een groep nieuwe toetreders wordt toegepast.

3. Toepassing

Nadat de vormgeving gereed is – of in samenspel met het voorbereiden van die vormgeving – komt het aan op toepassing van RTC in de praktijk. Het gaat hier om de vraag hoe RTC gebruikt te krijgen en welke opstelling de overheid die het RTC uitschrijft kiest om RTC te faciliteren.

Dit hoofdstuk bespreekt ter overweging voor beleidsmakers, uitvoerders en toezichthouder in oplopende gradatie de handelingsopties voor het toepassen van RTC.

1. Informatie verstrekken, hulp aanbieden

Aan initiatiefnemers

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

In contact met initiatiefnemers is het goed om duidelijke afspraken over het doel te maken. Ook als dat een interpretatie van de wet betekent.

Het organiseren van een *actieve hulpfunctie*, waarbij de overheid advies en assistentie aanbiedt, geeft een impuls aan RTC. Het verlaagt de zoekkosten voor initiatiefnemers en verhoogt hun kennisniveau. Met de projectenpool rond de Crisis- en Herstelwet bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn hiermee ervaringen opgedaan. Een capaciteitspool kan binnen het Rijk worden opgezet, of ministeries kunnen dat voor hun beleidsterrein doen, idem de andere overheden.

Toezichthouders kunnen initiatiefnemers actief helpen en ondersteunen bij het vormgeven van alternatieve oplossingen¹².

Aan medeoverheden

In principe kan RTC overal zijn waar beleid, regels en toezicht zijn. En dat is in de hele samenleving. Er is dan ook niet één 'juiste' vorm of aanpak van RTC. Er zijn er vele en het worden er alleen maar meer. Toegang tot informatie is dan belangrijk. Informatie over de onderwerpen die eerder in dit advies zijn besproken, en initiatiefnemers, beleidsmakers, bestuurders, toezichthouders. Het gaat over onder andere:

- uitwisselen van kennis;
- successen van RTC én mislukkingen van RTC, zodat niet onnodig "het wiel" een paar maal hoeft te worden uitgevonden;
- databanken over RTC-oplossingen die door anderen kunnen worden toegepast, zodat best practices gemakkelijk navolging krijgen;
- handboeken, handleidingen over RTC en over methoden van onderhandelingen;
- helpers: intermediaire partijen, adviseurs, die ervaring hebben met RTC;
- oplossen van knelpunten die zich vaak voordoen;
- ontwikkeling van Wikipedia, van gebruikersfora.

Het is nuttig om veel informatie over alle facetten van RTC te delen en laten delen. Dat zal voor een groot deel vanzelf gaan. Het helpt hierbij als overheden vrijuit sociale media gebruiken en hun medewerkers daarvoor alle ruimte geven. Organiseer real life bijeenkomsten om RTC-communities te ondersteunen. In de informatiesfeer zullen netwerken en interactie volop tot ontwikkeling komen. We zien dat nu al op het gebied van RTC bij vele gemeenten.¹³

Er ligt niet per se een taak voor overheden om op al deze thema's initiatieven te nemen – het ligt in het karakter van RTC besloten dat hier vanuit de samenleving, vanuit thematisch georganiseerde groeperingen, of individueel initiatieven komen voor het delen van kennis en informatie.

¹² Vgl. de InnovationHub die AFM en DNB hebben ingesteld voor de Fintech sector, zie <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/innovation-hub>.

¹³ Zie bijvoorbeeld <https://vng.nl/right-to-challenge>.

2. Actief faciliteren en organiseren

Er kunnen voor de overheid redenen zijn om een actieve opstelling te kiezen. Door een vorm van overleg met – als er veel partijen zijn – een ronde tafel aanpak kunnen alle betrokken partijen direct hun inbreng leveren. Dan kan worden bekeken welke overeenkomsten en verschillen er zijn en of consensus en compromissen mogelijk zijn die voldoende recht doen aan alle belangen. Het helpt als de overheidspartijen gericht zijn op praktische oplossingen, zoals de inzet van ICT-mogelijkheden voor het voldoen aan wettelijke regels, het eerder toepassen van principes van transparantie en informeren boven principes van gebieden en verbieden, en het gebruikmaken van een 'maatschappelijk verantwoord ondernemen'-houding bij ondernemers en van zelfhandhaving.

Experimenteren met nieuwe methoden voor de aanpak van complexe afwegingsvragen van een RTC-initiatief kan nieuwe mogelijkheden blootleggen. Er is veel dynamiek en innovatie in methoden en technieken¹⁴ om beleidskwesties met uiteenlopende belangen tot een oplossing te brengen. Het is nuttig om, eventueel met behulp van innoverende partijen, hiermee ervaring op te doen zodat werkzame concepten kunnen uitkristalliseren.

Vormen van overleg en onderhandeling kunnen resulteren in een convenant, mogelijk gevolgd door bestuursrechtelijke maatregelen en reguleringsmaatregelen van de kant van de overheid. Enkele voorbeelden van een dergelijke actieve opstelling zijn:

Maatwerkaanpak¹⁵

In de maatwerkaanpak wordt in een bepaalde sector overlegd tussen alle betrokken partijen over knelpunten die bedrijven ervaren met regelgeving en/of toezicht. Daarbij komen beleidsmakers, toezichthouders en vertegenwoordigers van de desbetreffende bedrijfssector bijeen, al dan niet onder leiding van een externe voorzitter. Het is een benadering waarin gericht wordt ingezoomd op knelpunten. Een voorbeeld is de maatwerkaanpak in de chemie. Een maatwerkaanpak is een manier om gericht te werk te gaan en de ruimte binnen regelgeving te benutten. Het gaat hier vooral om knelpunten die bestaande bedrijven ervaren. Een maatwerkaanpak kan zicht bieden op samenwerkingsmogelijkheden tussen toezichthouders. Het kan bijdragen aan meer draagvlak en het geven van ruimte voor eigen verantwoordelijkheid.

Green Deal-aanpak¹⁶

In 2010 is de Green Deal-aanpak van start gegaan. Het gaat hier om een convenanten-aanpak. Deze activiteit staat in het teken van duurzame groei. Veel bedrijven en instellingen ontwikkelen initiatieven rond duurzaamheid en komen daarbij in aanraking met regels en toezicht die belemmerend kunnen zijn. Met de Green Deal-aanpak wil de overheid vernieuwende, duurzame initiatieven uit de samenleving de ruimte geven. Dit doet zij door knelpunten in de wet- en regelgeving weg te nemen, ruimte te maken voor nieuwe markten, goede informatie te geven en te zorgen voor optimale samenwerkingsverbanden. Door heldere onderlinge afspraken kunnen deelnemers werken aan concrete resultaten, waarbij iedere betrokken partij zijn eigen verantwoordelijkheid heeft. In een convenant kunnen de afspraken worden vastgelegd. Het convenant kan inhouden dat voor het initiatief ruimte wordt gemaakt in wet- en regelgeving. De Europese Commissie past onder de naam 'Innovatie Deals' dit instrument sinds kort ook toe¹⁷.

'Agile'-aanpak¹⁸

Binnen een aanpak van overleg en onderhandeling kan worden gekozen voor een 'agile'- of 'scrum'-benadering, waarbij partijen samen een oplossing ontwerpen die de initiatiefnemer en de houders van publieke belangen helpt. Volgens een planmatige werkwijze worden in verschillende fasen ontwerpen gemaakt en getest. In een vooraf afgesproken tijdvak leidt de aanpak dan tot een oplossing dan wel een andere conclusie.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld: Handboek Strategisch omgevingsmanagement, "Hoe waardeer je een maatschappelijk initiatief" (Instituut voor publieke waarden) en publicaties van The Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiIL).

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/06/16/stand-van-zaken-maatwerkaanpak>.

¹⁶ www.greendeals.nl.

¹⁷ <https://ec.europa.eu/research/innovation-deals/index.cfm>.

¹⁸ <https://www.youtube.com/playlist?list=PLDLAVbAHvZTAybZ3DxWOWeqQAU64Ks92c>, www.scaledagileframework.com.

Programmatische aanpak.

Beleidsmakers kunnen overwegen om RTC in een meer programmatisch opzet op te pakken, waarbij de overheid een faciliterende rol op zich neemt en die koppelt aan een programma waarin een groep van RTC-initiatieven wordt gestimuleerd.

Zo is te denken aan een project, een aanpak waarbij initiatiefnemende partijen worden geholpen om een RTC uit te voeren. Bijvoorbeeld door het organiseren van een platform waarin een overheids-onderdeel alle stakeholders uitnodigt om te mogelijkheden van een RTC te bespreken. Op die manier kunnen initiatieven, personen en organisaties actief worden geholpen. Zeker als er al ontheffing of vrijstelling mogelijk is, kan RTC via beleidsregels in beginsel snel worden gerealiseerd.

Er zijn diverse thema's die zich lenen voor een programmatische aanpak. Een dergelijke aanpak kan schaalvoordelen en leereffecten opleveren.

Deeleconomie

Een programmatische aanpak is een optie rond het thema van de deeleconomie. In de deeleconomie ontstaat via internetplatforms nieuwe dienstverlening doordat de techniek het delen op grote schaal mogelijk maakt van bezittingen, kennis en informatie. Hierdoor wordt particulier bezit beter benut en ontstaan veel nieuwe keuzemogelijkheden voor consumenten.

Het delen van vervoer, huisvesting, arbeid, etc., roept vragen op over de toepasselijkheid van tal van wetten en regels, zoals bij taxi's (Uber) en verhuur van eigen woonruimte (AirBnB). Het gaat om bescherming van consumenten, van werknemers, eerlijke concurrentie, aansprakelijkheid en belastingen. Hoe kunnen of moeten de activiteiten van de deeleconomie worden ingepast, of moeten de bestaande regels veranderen? De Europese Commissie heeft een 'Agenda voor de deeleconomie' opgesteld¹⁹, waarin ze pleit voor een case-by-case aanpak. Een benadering van RTC past hierbij goed en kan interessante mogelijkheden bieden voor die deeleconomie-ondernemers die serieus aandacht willen geven aan maatschappelijke effecten van hun handelen.

3. Selectieve aanpak.

Een bijzondere vorm van RTC is dat de overheid een vorm van selectie organiseert. Initiatiefnemers worden dan uitgenodigd om een alternatief te ontwikkelen voor een bestaande wijze van reguleren of van een voorziening. Door middel van een 'beauty contest' wordt vervolgens een selectie gemaakt van het 'beste' voorstel of de 'beste' voorstellen. Deze krijgt/krijgen dan een actieve steun in de rug, door bijvoorbeeld financiering of regulering.

Strikt genomen is deze vorm niet meer een zuivere RTC, omdat de overheid een actief selectiebeleid voert via subsidie. De beauty contest is een sturende vorm van RTC, omdat er criteria worden meegegeven, waarop voorstellen worden beoordeeld.

Een voorbeeld van een beauty contest is de 'divorce challenge'. Dit is het initiatief van de minister van Veiligheid en Justitie om partijen uit te nodigen alternatieven te ontwerpen voor het oplossen van 'vechtscheidingen'²⁰.

¹⁹ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16881>.

²⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VI, nr. 40 en brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 30 juni 2016, Kamerstukken II 2015/16, 33 836, nr. 17.

4. Voorbeelden

Voorbeeld 1 - Equivalente maatregelen in de akkerbouw

In de akkerbouw gelden beperkingen aan het gebruik van mest, in verband met de uitstoot van nitraat, ter bescherming van de grondwaterkwaliteit. Meer mestgebruik per oppervlakte-eenheid betekent meer fosfaatuitstoot. Deze regels volgen uit de Europese nitraatrichtlijn²¹.

De gebruiksnormen gelden generiek. Er zijn bedrijven die beter dan gemiddeld presteren qua milieukwaliteit. Deze worden beperkt in hun ruimte om de bedrijfsvoering te optimaliseren.

Het gaat hier om Europese maatregelen, die in beginsel equivalente maatregelen toestaan. In het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn is de mogelijkheid van het invoeren van zulke equivalente maatregelen positief geformuleerd:

'Om die reden zal de periode van het 5e AP door Nederland worden benut om, samen met het landbouwbedrijfsleven en onderzoeksinstituten, te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om meer op het bedrijf toegesneden maatregelen te treffen. Doel daarbij is het realiseren van synergie tussen milieuwinst en bedrijfsresultaat. Uitgangspunt is dat de maatregelen in hun effect wetenschappelijk onderbouwd moeten zijn en ten minste equivalent aan het effect van de generieke maatregelen. En een adequate borging van bedrijfsspecifieke maatregelen is hierbij een essentiële voorwaarde. Tevens moet maatwerk niet resulteren in een onaanvaardbare toename van de regeldruk bij het bedrijfsleven en de uitvoerings- en handhavingslast bij de overheid. [...] Cruciaal daarbij is dat de initiatieven een equivalent of beter milieuresultaat ten aanzien van grond- en oppervlaktewater bieden ten opzichte van de reguliere gebruiksnormen [...]

De staatssecretaris van EZ is voornemens een drietal equivalente maatregelen te nemen:

- Meer fosfaatgebruik toestaan bij sommige gewassen (o.a. bieten, tarwe, aardappelen) als dat leidt tot hogere opbrengsten; verwachte gebruikers: ruim 6000 ondernemingen.
- Een hogere stikstofgebruiksnorm toestaan bij vervanging van dierlijke mest door kunstmest; verwachte gebruikers: 800 ondernemingen.
- Een hogere stikstofgebruiksnorm toestaan bij rijenbemesting in maïs op zand- en lössgronden. Verwachte gebruikers: 11000 ondernemers.

De verhoging van gebruiksnormen is voorgesteld door LTO Nederland en de Nederlandse Akkerbouw Vakbond (NAV). Voor de equivalente maatregelen is wetenschappelijke onderbouwing geleverd door Wageningen UR.

Hiervoor worden het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet aangepast²².

Het hogere gebruik van meststoffen wordt gebonden aan strikte regels, waaronder:

- Verificatie van hogere opbrengsten door bewijs van aflevering van gewasopbrengsten aan afnemers.
- Controle door accountant van de administratie m.b.t. gebruik van meststoffen en afname van gewasproductie.

De hogere gebruiksnorm wordt toegestaan aan landbouwers die over een periode van drie jaar beter presteren dan gemiddeld, wat de gebruiksnormen voor fosfaat betreft. Zij moeten zich jaarlijks vooraf melden bij RVO.nl.

Er is hier sprake van een gelijkwaardigheidsbepaling. Vanwege milieubelangen en vanwege de concurrentiedruk is de gelijkwaardigheidsbepaling belegd met precieze verantwoordings- en toezichtinformatie.

²¹ Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG 1991, L 375).

²² Zie https://www.internetconsultatie.nl/urm_equivalente_maatregelen.

De uitvoeringsmaatregelen zijn in het voorjaar van 2016 genotificeerd bij de Europese Commissie. Daarna zullen de uitvoeringsmaatregelen voor advisering aan de Raad van State worden voorgelegd. De beoogde inwerkingtreding is per 2017.

Voorbeeld 2 - Bouwregelgeving

Het Bouwbesluit 2012 geeft onder meer technische eisen aan bouwwerken. In artikel 1.3 van dit besluit is bepaald dat aan een gesteld voorschrift niet hoeft te worden voldaan, als het bouwwerk of het gebruik ervan anders dan door toepassing van het desbetreffende voorschrift ten minste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt als is beoogd met de desbetreffende bouwtechnische voorschriften. Dit wordt gelijkwaardigheid genoemd.

Inmiddels is een wetsvoorstel ingediend voor een nieuw stelsel van kwaliteitsborging in de bouw²³. Ook in dit stelsel zal een gelijkwaardige oplossing kunnen worden toegepast. Deze kan worden toegepast ongeacht of sprake is van een vergunningvrij bouwwerk, een vergunningplichtig bouwwerk of een bouwwerk waarbij kwaliteitsborging moet worden toegepast.

In het stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen zal voor het toepassen van gelijkwaardigheid in het instrument worden voorgeschreven hoe met de beoordeling daarvan moet worden omgegaan. Dat wordt getoetst bij toelating van het instrument door de toelatingsorganisatie. Indien sprake is van een verschil van mening over de toepassing of beoordeling van de gelijkwaardigheid, kunnen partijen hierover advies aan een adviescommissie vragen die een oordeel kan vormen over toepassing van het Bouwbesluit 2012 met betrekking tot gelijkwaardige oplossingen. In die adviescommissie zullen personen zitting nemen die de verschillende kennisgebieden vertegenwoordigen.

Het eerste lid biedt de mogelijkheid van een prestatie-eis af te wijken. Het staat de aanvrager, melder of gebruiker vrij om te kiezen uit een of meer (andere) bouwtechnische, gebruikstechnische of organisatorische oplossingen of combinaties daarvan. Bij een beroep op gelijkwaardigheid moet worden aangetoond dat het bouwwerk of het gebruik daarvan ten minste eenzelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid of milieubescherming biedt als is beoogd met het betrokken voorschrift. Dit betekent dat bij elk beroep op gelijkwaardigheid moet worden getoetst aan alle elementen (pijlers) die bij een bepaalde prestatie-eis een rol spelen. Een prestatie-eis die bijvoorbeeld gebaseerd is op veiligheid en bruikbaarheid zal afhankelijk van het gewicht van die elementen in hoofdstuk 2 of in hoofdstuk 4 zijn opgenomen. Een gelijkwaardige oplossing voor die prestatie-eis moet daarom, ondanks het feit dat de prestatie-eis in een van genoemde hoofdstukken is opgenomen, in dezelfde mate recht doen aan beide pijlers.

Het systeem van gelijkwaardigheid bij het gebruik van een bouwwerk werkt hetzelfde als het systeem van gelijkwaardige bouwkundige oplossingen. Indien de gebruiker bijvoorbeeld een brandgevaarlijke stof op een andere manier opslaat dan in dit besluit is voorgeschreven, levert dit geen overtreding van dat voorschrift op als die andere wijze van opslag dezelfde mate van brandveiligheid biedt als bedoeld is in dit besluit. Er moet daarvoor uiteraard wel een beroep op de gelijkwaardigheidsbepaling worden gedaan. Ook is het bijvoorbeeld zo dat indien de eigenaar/verhuurder van een gebouw beschikt over een certificaat waarmee de brandveiligheid van het gebruik van het bouwwerk voldoende wordt geborgd, dit certificaat kan worden gebruikt om aannemelijk te maken dat sprake is van een gelijkwaardige oplossing.

Vindbaarheid van gelijkwaardige oplossingen

Er zijn inmiddels vele adviezen gegeven door de Adviescommissie toepassing en gelijkwaardigheid bouwvoorschriften. Deze worden gepubliceerd zodat belanghebbenden gemakkelijk kunnen nagaan wat geaccepteerde alternatieve oplossingen zijn²⁴.

²³ Voorstel van wet tot wijziging van de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen en de versterking van de positie van de bouwconsument (Wet kwaliteitsborging voor het bouwen), Kamerstukken II 2015/16, 34 453, nrs. 1-3.

²⁴ Zie:

<http://helpdeskbouwregels.nl/Vragen?t=%2bThema:%22Adviescommissie%20toepassing%20en%20gelijkwaardigheid%20bouwvoorschriften%22>.

Het Instituut Bouwkwaliiteit heeft onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van een databank voor gelijkwaardige oplossingen. Die zou de kwaliteitsborger kunnen ondersteunen bij het beoordelen van door bouwers en ontwerpers aangedragen oplossingen. Hiermee wordt voorkomen dat innovatie wordt belemmerd door eventueel risicomijdend gedrag van de kwaliteitsborger. Uit dit onderzoek komt onder meer naar voren dat een databank door de meeste betrokkenen wenselijk wordt gevonden. Andere conclusies zijn:

- Gemeenten kennen nu geen beleid als het gaat om het beoordelen van gelijkwaardige oplossingen.
- Er is een groot aantal gelijkwaardige oplossingen die nu al regelmatig worden toegepast. De beoordeling daarvan is nu telkens maatwerk.
- Bekende gelijkwaardige oplossingen moeten worden aangepast zodat deze ook als generieke oplossing gebruikt kunnen worden.

Het opzetten van een databank vereist aanpassing en validatie van de verschillende oplossingen. Die zouden daarna op een openbare website beschikbaar gesteld kunnen worden. Het advies wacht nog op uitvoering.²⁵

Zie voor een aantal voorbeelden het rapport 'Gelijkwaardige oplossingen' van de werkgroep Gelijkwaardigheid (bouwvoorschriften)²⁶.

Voorbeeld 3 - Excellente scholen, regelluwe scholen

In het onderwijs gelden regels vanwege de publieke belangen van kwalitatief, doelmatig en toegankelijk onderwijs. Deze zijn onder meer verankerd in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs.

Aan scholen die volgens objectieve criteria voldoen aan hoogkwalitatief onderwijs wordt sinds 1 januari 2016 de mogelijkheid geboden op hun verzoek te worden aangemerkt als regelluwe school. Kenmerkend is hier dat de desbetreffende scholen zelf aangeven op welke wijze zij aan de eindtermen van de onderwijsregulering kunnen voldoen. Deze mogelijkheid wordt gegeven met het Besluit experiment regelluwe scholen PO/VO.

De gedachte achter het concept van regelluwe scholen is dat er een grote variëteit en dynamiek is. De algemene regels bemoeilijken soms maatwerk en innovatie in het onderwijs.

Behoeft aan variëteit en innovatie kan er volgens de nota van toelichting²⁷ bij voorbeeld zijn over de volgende onderwerpen:

- het lokaal geven van vakken in eigentijdse vaardigheden zoals samenwerken en kritisch vakoverstijgend denken, ondernemerschap;
- de inzet van ICT bij lesmateriaal;
- aanpassing van de onderwijstijd.

Het Besluit kiest als aanpak dat vooraf een selecte doelgroep wordt bepaald: de groep excellente scholen die wordt geselecteerd op grond van objectieve criteria zoals de onderwijsresultaten. De medezeggenschap van de school moet instemmen met de aanwijzing.

Deze groep scholen krijgt vervolgens de ruimte om een afwijking van de gangbare regels rond bekostiging toe te passen. Vooraf wordt niet bepaald om welke regels dat kan gaan, dit hangt af van de door de desbetreffende school ervaren knelpunten.

Voor de eigen wijze waarop een school aan de met regels belegde doelen voldoet geldt een meldings- en motiveringsplicht, maar is geen toestemming vooraf nodig.

Voor afwijkingen gelden wel bepaalde eisen:

- Het moet gaan om hogere kwaliteit of doelmatigheid.
- De toegankelijkheid van het onderwijs mag niet in het geding komen.

²⁵ <http://www.stichtingibk.nl/wp-content/uploads/2016/03/160309-Onderzoeksrapport-veel-voorkomende-gelijkwaardige-oplossingen.pdf>.

²⁶ https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/circulaires/2010/11/30/handreiking_-_gelijkwaardige-oplossingen/w1099-2.pdf.

²⁷ Stb 2015, 443.

- De belangen van derden mogen niet onevenredig worden geschaad.
- De doorstroom in het onderwijs mag niet worden belemmerd.
- De afwijking mag niet onomkeerbaar zijn.
- De afwijking mag niet leiden tot onevenredige uitvoeringslasten voor de minister.

Door de onderwijsinspectie wordt achteraf toezicht gehouden op de toepassing en uitvoering van de regeling. Als de afwijking ertoe leidt dat een school onder de wettelijke normen presteert, kan de afwijking worden ingetrokken.

Het besluit voorziet in monitoring om te kunnen bepalen of de regeling definitief kan worden en of deze kan worden uitgebreid.

Via de website <http://www.regelluwescholen.nl> wordt informatie gegeven aan de scholen over de mogelijkheid van afwijking.

Voorbeeld 4 - Omgevingswet

De Omgevingswet²⁸ bundelt de regels over ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Deze wet regelt daarmee het gebruik en de bescherming van de leefomgeving.

De Omgevingswet hanteert principes van decentralisatie, doelregulering, maatwerk, en ook gelijkwaardigheid, een kenmerkende juridische verschijningsvorm van RTC.

Artikel 4.7 (gelijkwaardigheid)

1. *Als regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 voorschrijven dat een maatregel moet worden getroffen, kan op aanvraag toestemming worden verleend om, in plaats daarvan, een gelijkwaardige maatregel te treffen. Met de gelijkwaardige maatregel wordt ten minste hetzelfde resultaat bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd.*
2. *Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kan de toepassing van een gelijkwaardige maatregel worden toegestaan zonder voorafgaande toestemming, al dan niet gekoppeld aan een verbod om de maatregel toe te passen zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag.*
3. *Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste en tweede lid, of kan de toepassing van een gelijkwaardige maatregel worden uitgesloten.*

Het is de bedoeling dat de nieuwe wet per 2018 in werking treedt. Veel materiële normen zullen worden gegeven in uitvoeringsmaatregelen. Dit zijn het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Omgevingsbesluit²⁹.

Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat de rechtstreeks werkende regels die het Rijk stelt aan activiteiten van burgers, bedrijven of overheden in de fysieke leefomgeving. Het gaat onder meer om activiteiten die het milieu belasten, activiteiten rondom wegen en waterstaatwerken en activiteiten die betrekking hebben op cultureel erfgoed. Het besluit beschrijft welke regels gelden, welke ruimte er is om af te wijken van de regels en wanneer een vergunning nodig is.

Om bij het verplichten van maatregelen flexibiliteit te waarborgen bevat het wetsvoorstel een regeling van gelijkwaardigheid. Dit geeft het recht om een maatregel te mogen toepassen die gelijkwaardig is aan de maatregel die in het besluit is voorgeschreven, tenzij dat expliciet is uitgesloten. De term "maatregel" moet daarbij niet te nauw worden gelezen. Ook werkwijzen of meetmethoden vallen hieronder. Innovatieve oplossingen die nog niet in dit besluit zijn vastgelegd, worden hiermee mogelijk gemaakt. Het is aan de initiatiefnemer om aan te tonen dat een maatregel gelijkwaardig is.

De ontwerp nota van toelichting geeft in paragraaf 3.3 aan waarom een gelijkwaardigheidsbepaling is opgenomen. Samengevat gaat het erom dat het mogen treffen van gelijkwaardige maatregelen ervoor zorgt dat regels van dit besluit geen belemmering hoeven te vormen voor innovatieve technieken. Wel is meestal voorafgaande toestemming nodig van het bevoegd gezag. Dit om te

²⁸ Stb 2016, 156.

²⁹ Zie <http://www.omgevingswetportaal.nl>.

toetsen of de voorgestelde maatregel inderdaad gelijkwaardig is aan de maatregelen van het besluit.

Het besluit geeft waar mogelijk doelvoorschriften, en in dat geval hoeft degene die de activiteit verricht geen voorafgaande toestemming te verkrijgen. De toets richt zich dan op het doelvoorschrift. Slechts bij uitzondering schrijft het besluit ook verplichte maatregelen voor. In die gevallen was er geen meetbaar of anderszins verifieerbaar doel vast te stellen. Het is dan moeilijk vast te stellen of een alternatieve maatregel gelijkwaardig is en daarom is het wenselijk dat het bevoegd bezag van tevoren vaststelt of hetzelfde resultaat wordt bereikt.

Het bevoegd gezag moet alleen toetsen op gelijkwaardigheid van de alternatieve maatregel. Als die meer hinder oplevert, dan is dat geen reden om de toestemming te weigeren (waarbij de hinder natuurlijk wel binnen wettelijke grenzen moet blijven).

Het *Besluit bouwwerken leefomgeving* (Bbl) zal het Bouwbesluit 2012 te zijner tijd vervangen. Het Bbl zet de praktijk van het Bouwbesluit voort. Waar een activiteit vergunningplichtig is, is ook sprake van voorafgaande beoordeling van gelijkwaardigheid. Als een activiteit meldingsplichtig is, is gelijkwaardigheid toegestaan na melding van die activiteit. Als er geen melding of vergunning nodig is, is ook de gelijkwaardige toepassing direct toegestaan. Wel moet de gelijkwaardigheid steeds aannemelijk kunnen worden gemaakt door degene die daarop een beroep doet.

Voorbeeld 5 - Wooncoöperatie

De Woningwet 2015 regelt onder meer de functie en taak van woningcorporaties, die zorgen voor de beschikbaarheid van sociale huurwoningen. Bij de Herzieningswet waarmee de woningwet in 2015 is gewijzigd is de mogelijkheid ingevoerd van wooncoöperaties.

De wet geeft de mogelijkheid dat individuele bewoners zelf voorzien in beheer en onderhoud van hun woningen, als alternatief voor de voorziening door woningcorporaties. Als deelnemer van een wooncoöperatie hoeven leden niet zelf een woning te kopen, maar kunnen zij blijven huren, waarbij de rol van de corporatie wordt overgenomen door de wooncoöperatie. Dit maakt het binnen het stelsel van volkshuisvesting mogelijk dat mensen zelf en met anderen hun woonomgeving beheren en daar inhoud aan geven in een eigen sociaal verband.

De wet regelt hierover het volgende.

Artikel 18a

- 1. Een wooncoöperatie is een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid die zich ten doel stelt om haar leden in staat te stellen zelfstandig te voorzien in het beheer en onderhoud van de door hen bewoonde woongelegenheden en de direct daaraan grenzende omgeving. Indien die woongelegenheden zijn gesplitst in appartementsrechten in de zin van artikel 106 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, betreft dat beheer en onderhoud uitsluitend die gedeelten van die woongelegenheden, welke zijn bestemd om door de leden van de wooncoöperatie als afzonderlijk geheel te worden gebruikt, onverminderd een regeling als bedoeld in artikel 112 lid 4 van dat boek.*
- 2. Eigenaren of huurders van ten minste vijf in elkaars nabijheid gelegen woongelegenheden die financieel, administratief, bouwtechnisch, stedenbouwkundig of anderszins een eenheid vormen, kunnen een wooncoöperatie oprichten.*
- 3. Een wooncoöperatie treft een regeling voor de behandeling van klachten en geschillen.*
- 4. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften gegeven omtrent wooncoöperaties.*

Het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV) 2015 geeft enkele verdere regels³⁰. Zo moeten de deelnemers van de coöperatie een coöperatieplan maken, waarin zij hun initiatief uitwerken en aangeven hoe zij beheer en onderhoud zullen uitvoeren. De woningcorporatie geeft een financiële bijdrage voor dat plan, en partijen moeten hierover overleg voeren. Ook mag de woningcorporatie gedurende een periode waarin de corporatie zich vormt, de woning niet aan anderen verkopen. De woningcorporatie moet ook in de eerste vijf jaar het onderhoud voor de desbetreffende woning reserveren ten behoeve van de coöperatiedeelnemer.

³⁰ Artikel 2,3 en 4 van het BTIV 2015.

De regels maken ook duidelijk dat de deelnemers van een coöperatie een inkomen onder de grens voor sociale huur hebben. Zo wordt bereikt dat het om dezelfde doelgroep gaat als de huurders van de woningcorporatie.

RTC in gemeenten

- <http://open-overheid.nl/open-overheid/tiptop10>. De belangrijkste tips voor initiatiefnemer en bestuur bij het ontwikkelen en uitwerken van RTC in de gemeente.
- <https://vng.nl/right-to-challenge>. Digitaal handboek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voor beleidsmakers en bestuurders in de gemeente. De website van de VNG bevat tal van voorbeelden van RTC binnen de gemeenten.
- http://www.delft.nl/Inwoners/Natuur_en_milieu/Delft_Groen_Natuurlijk_Doen/Zelf_openbaar_groen_beheren. De gemeente Delft maakt het mogelijk dat burgers een deel van het groenbeheer overnemen.
- http://www.lansingerland.nl/zelf-regelen/zoek-een-product-of-dienst_43279/product/groen-zelf-onderhouden-zelfbeheer_1285.html. De gemeente Lansingerland maakt het mogelijk dat burgers een deel van het groenbeheer overnemen.
- <https://www.movisie.nl/publicaties/kompas-right-challenge-wmo>. Geeft een handreiking voor initiatiefnemers en stakeholders voor RTC op het gebied van de Wet maatschappelijke ondersteuning.
- <http://www.initiate.nl/challenge>. Een site met initiatieven van burgers op lokaal niveau: in de regio, gemeente en de wijk, op tal van gebieden, zoals zorg, welzijn, werk, geld.
- <https://www.maexchange.nl>. De MAEXchange is een instrument dat op eenvoudige wijze de maatschappelijke waarde van initiatieven inzichtelijk maakt, op basis van gegevens van de initiatiefnemer.
- <https://dezwijger.nl>. Initiatieven voor bewonersactie, waaronder RTC, in Amsterdam.
- <http://www.righttochallenge.nl>. Initiatieven en ervaringen met lokale initiatieven in leerateliers rond o.a. de Wet maatschappelijke ondersteuning.
- <http://www.isabewoners.nl>. De site van het Landelijk Samenwerkingsverband van actieve bewoners, dat initiatieven neemt en ondersteunt in de gemeenten.
- <http://publiekewaarden.nl/hoe-waardeer-je-een-maatschappelijk-initiatief-2>. Publicatie met tips voor werkwijzen.
- <http://www.siraconsulting.nl/2016/06/ruim-op-regels-evaluatieonderzoek-experimentprogramma>. Evaluatie programma Ruim op die regels (Platform 31) door Sira, mei 2016.