



## Open normen in wetgeving

**Prof. mr. F.J. van Ommeren**  
**13 februari 2014**





# Open normen in wetgeving

## *Achtergronden:*

- Nationaal wetgevingsbeleid (v.a. jaren '90)
- Internationale invloeden (v.a. Jaren '00)

## *Specifieke toepassingssterreinen:*

- Milieurecht
- Gezondheidsrecht
- Financieel recht
- ...
- Belastingrecht?



# Ruimtelatende instrumenten

- Open normen:
  - Beginselgeleide wetgeving\*
  - Zorgplichten\*
- Doelvoorschriften i.p.v. middelvoorschriften\*
- Vergunningstelsels vervangen door algemene regels
- Informatie en meldingen (i.p.v. vergunningen)
- ...

\* = “doelvoorschriften” in ruime zin!





# Definitie zorgplicht

- “Onder een zorgplicht wordt een *gedragsnorm* verstaan:
- die zich *niet uitsluitend* tot de *overheid* richt,
  - die verplicht tot het betrachten van zorg voor een bepaald, door de wetgever geformuleerd *belang*,
  - die zodanig algemeen geformuleerd is dat de normadressaat meerdere, zelf te kiezen, rechtmatige *gedragsalternatieven* open staan, en
  - waarvan het de bedoeling is deze langs *publiekrechtelijke* weg te *handhaven*.”

Uit Kabinetsrapport ‘Ruimte voor zorgplichten’





# Voorbeeld zorgplichtbepaling

## *Art. 2 Kwaliteitswet zorginstellingen*

De zorgaanbieder biedt verantwoorde zorg aan.  
Onder verantwoorde zorg wordt verstaan zorg van goed niveau, die in ieder geval doeltreffend, doelmatig en patiëntgericht wordt verleend en die afgestemd is op de reële behoefte van de patiënt.





# Open norm moet ingevuld

Door bestuursorgaan / wetgever:

- Amvb / Ministeriele regeling (avv)
- Beleidsregels

Door normadessaat:

- Private regulering (protocollen e.d.)



# Functionies van open normen

Verschillende functies in wetgeving:

- *Dereguleringsfunctie*
- *Vangnetfunctie*



# Open normen: voor- en nadelen

## *Voordelen:*

- Keuzeruimte voor de normadessaat
- Wetgeving behoeft niet op voorhand alle denkbare situaties te betreffen
- Maakt wetgeving bestendig
- Kan tot reductie van het aantal rechtsregels leiden

## *Nadelen:*

- Rechtsonzekerheid
- Moeilijk te handhaven
- Toenemende druk op de rechter



# Handhaving van open norm

De lasten onder dwangsom die zijn opgelegd wegens het overtreden van de regels (...) tot handhaving van normen die zijn gesteld in de Beleidsregels. Deze geven een nadere invulling aan de in artikel 50, eerste lid, van de Wko gegeven doelvoorschriften. Artikel 50, eerste lid, van de Wko laat echter aan de houder van het kindercentrum *over op welke wijze aan de doelvoorschriften in voorkomende gevallen wordt voldaan*, zodat de hierin opgenomen verplichtingen *geen concrete gedragsnorm* inhouden.

Uit artikel 5:21 van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 5:32, eerste lid, van de Awb, zoals die bepalingen tot 1 juli 2009 luiden (thans neergelegd in artikel 5:4, tweede lid, van de Awb), vloeit voort dat een bestuursorgaan slechts bevoegd is een last onder dwangsom op te leggen wegens overtreding van bij of krachtens enig *wettelijk voorschrift* gestelde verplichtingen. Dit brengt mee dat een bestuursorgaan die bevoegdheid niet toekomt bij overtreding van een beleidsregel, omdat - zo volgt uit artikel 1:3, vierde lid, van de Awb - een beleidsregel geen wettelijk voorschrift is.

Gelet op het vorenstaande bieden artikel 50, eerste lid, van de Wko en de Beleidsregels *geen grondslag voor handhaving* (...). Derhalve was het college in zoverre *niet bevoegd* om aan Kidsstop lasten onder dwangsom op te leggen.





# Handhaving van open norm

- Open norm
- Ingevuld door beleidsregels
- Overtreding van de (beleids)regels
- Sanctie opgelegd
- ABRvS vernietigt wegens ontbreken “bij of krachtens wettelijk voorschrift gestelde verplichting”

ABRvS 21 december 2011, AB 2012, 210





# Stelling

- a. **Wetgeven met behulp van open normen leidt tot verschuiving van verantwoordelijkheden.**
- b. **Deze verschuiving moet als wenselijk worden beschouwd.**

