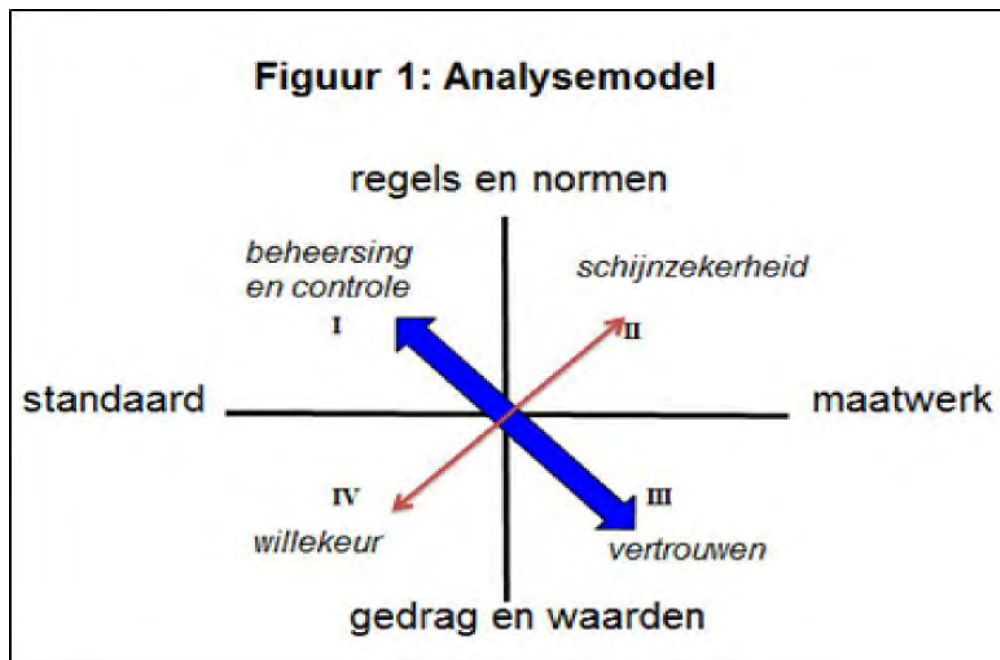


Notitie 4 Rechtmatigheid; aansluiting op het kwadrantenmodel van de Expertgroep

Is het mogelijk rechtmatigheid een plaats te geven in het kwadrantenmodel van de Expertgroep

1. In het Expertforum wordt ten behoeve van de analyse van de rechtmatigheidskwestie gebruik gemaakt van een kwadrantenmodel. Op de verticale as zijn de regels en normen gezet tegenover gedrag en waarden. De horizontale as geeft de beweging aan van (generieke) standaardoplossingen naar (individueel) maatwerk.



2. Levende opvattingen over gedrag en waarden in de samenleving zijn deels vastgelegd in wet- en regelgeving. Voor zover bestaand gedrag en waarden worden vastgelegd, wordt wel gesproken van codificerende wetgeving. Waar geprobeerd wordt bestaande opvattingen in de maatschappij door middel van wetgeving te wijzigen wordt gesproken van modifierende wetgeving¹. Het onderscheid tussen codificerende en modifierende wetgeving kan van belang

¹ Peter van der Zanden heeft dit onderscheid genoemd in expertgroep en als volgt toegelicht: Modifierende wetgeving probeert de bestaande opvattingen in de maatschappij via de wet te wijzigen (denk bijv. aan de opvattingen over kartelvorming waarvan vroeger werd gesteld dat het vorm van beschaving was om de marktkrachten te beteugelen). Het probleem is bij modifierende wetgeving dat de normering nog niet is 'ingedaald'; zie WETGEVING MET BELEID, Bouwstenen voor een bruikbare wetgevingstheorie, Gert-Jan Veerman, Robin Mulder, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2010. Daarin wordt dat onderscheid toegeschreven aan

Opsteller preadvies: W. Veldman RA

zijn voor de verdere analyse van rechtmatigheid en de toetsing daarvan omdat de handhaving van beide vormen verschillende eisen stelt. Zo zal codificerende wetgeving minder interpretatie vragen vanwege de directe aansluiting op gedrag en waarden. Modificerende wetgeving moet worden afgedwongen, waarbij oplossingen worden gezocht voor niet voorziene problemen en achteraf onjuist gebleken veronderstellingen. Een voorbeeld van modificerende wetgeving kan worden gevonden in de decentralisatiewetgeving, waarin regionale overheden alle ruimte wordt gelaten voor eigen beleid en de besteding van middelen. De normering en daarmee de rechtmatigheidsvraag wordt verschoven naar bijvoorbeeld gemeentelijke verordeningen en beleid. De modificering zit dan in het opgeven van centrale sturing en het creëren van een nieuw model voor de uitvoering van beleid. Een ander voorbeeld van modificerende wetgeving is de wet normering topinkomens.

3. Een groot deel van de maatschappelijke ordening wordt echter overgelaten aan zelfregulering. Gedacht kan worden aan afspraken binnen branches en koepels en aan de veelheid aan gedragscodes en protocollen. Voorbeelden zijn de vele algemene voorwaarden die individuele bedrijven hebben ontwikkeld, het omvangrijke gebied van huisregels van marktpartijen, instellingen en koepels.
4. Zowel de wetgeving als de zelfregulering heeft een ontzagwekkend aantal en verscheidenheid in normgeving opgeleverd. Deels zorgen deze normen voor ordelijkheid en efficiency, deels werken de normen verstikkend, nemen zuurstof weg en kan het effect tegengesteld zijn aan de oorspronkelijke bedoelingen.
5. Een poging om zelfregulering en wetgeving in een verband te brengen kan (Venniaans) door waarden, regels en normen op elkaar te projecteren (gedrag wordt dan gezien als aanleiding en resultaat):

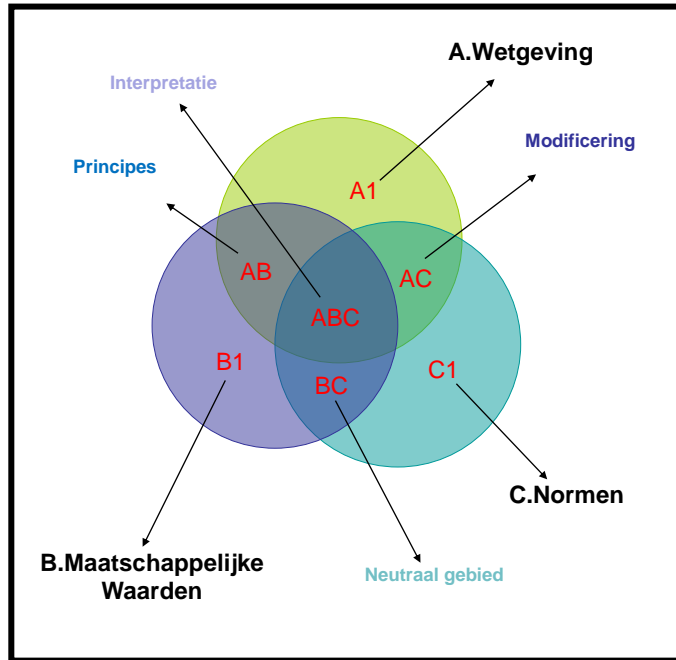
A. **Wetgeving:** geheel van formele en materiële wetgeving en de rechtstoepassing.

B. **Waarden:** opvattingen over cultuur en rechtvaardigheid zowel collectief als individueel.

C. **Normen:** regelgeving en de zelfregulering van individuen, organisaties en collectieven die niet in wetgeving is vastgelegd.

De drie elementen bepalen gezamenlijk in hoge mate het gedrag in de samenleving.

Elk van de elementen bestaat uit vier deelgebieden door al of niet overlapping met de drie andere elementen.



AB: Vastlegging van algemene principes en uitgangspunten

AC: Wettelijke codificering van normen voor de inrichting van de samenleving; het gebied waar individuen, organisaties en collectieven erin geslaagd zijn hun normen in wetgeving vast te leggen (codificering en modificering).

BC: Neutraal gebied waar opvattingen over waarden en normen samenvallen.

ABC: Engagement van wetgeving, waarden en normen; het wellicht belangrijkste gebied voor interpretatie en onderzoek.

In de overlappende vlakken neemt de complexiteit toe en zal bij ABC het grootst zijn. De niet overlappende gebieden (A1, B1 en C1) zijn echter evenzeer complex en kunnen ook zuurstofproblemen veroorzaken.

Uitgedrukt in dynamiek is element C. (Normen) het meest veranderlijk en B. (Maatschappelijke waarden) minder veranderlijk. Element A. (Wetgeving) reageert met traagheid op de veranderingen in B. en C.

De meeste acute organisatie- en zuurstofproblemen spelen zich vermoedelijk af in de gebieden ABC, AC. (modificering) en C1.(zelfregulering).

De normering in ABC. en AC. is direct gerelateerd aan bestuurlijke rechtmatigheid in tegenstelling tot de zelfregulering C1. (niet overlappende deel).

C1 behoort tot het niet wettelijk geregelde deel van publieke en semi-publieke/maatschappelijke

Opsteller preadvies: W. Veldman RA

sector en 'vrije markten'.

De begrotingsrechtmatigheid en in het algemeen de toepassing van het comptabel recht zal naar verwachting in AB liggen.

BC wordt als neutraal gebied beschouwd omdat waarden en normen samenvallen. AB betreft de maatschappelijke waarden die zijn gecodificeerd.

Tussen Modificering en Zelfregulering is een groot (grijs) overgangsgebied (AC), waar wettelijke normen ruimte geven voor particulier initiatief en eigen invulling door controleurs en toezichthouders. Daar tegenover kan zelfregulering worden opgevat als pseudowetgeving in het geval er voor betrokkenen kans of zekerheid is op sancties bij niet naleving.

Poging tot conclusie

1. Deze analyse kan helpen om het zuurstofprobleem aan te pakken. In de veranderlabs zou kunnen worden geprobeerd aan te geven in welke deelgebieden de problematiek kan worden ingedeeld. Een aandachtspunt zou ook steeds moeten zijn wat de rol en betekenis is of zou kunnen zijn van accountants en toezichthouders in de verschillende deelgebieden.
2. De uitkomsten van de analyse kan leiden tot verschillende aanpakken, bijvoorbeeld:
 - AC (modificeringskwesties):** worden aangepakt door het aanzwengelen van maatschappelijke discussie; publicaties van onderzoeken; bijdragen aan verbetering rechtstaat
 - C1. (zelfreguleringsproblematiek):** uitvoeren van onderzoeken voor koepels en publieke organisaties om de daar veroorzaakte regeldruk te verminderen.
 - ABC (interpretatiekwesties):** als uitkomst van onderzoek aan de hand van begrijpelijke voorbeelden stimuleren dat deze problematiek wordt geadresseerd aan al of niet bestaande instituties.
 - Overige gebieden (A1, AB, B1, BC):** met een vaste regelmaat onderwerpen uit deze deelgebieden een plaats geven in seminars, conferenties en publicaties.