

De Dienstenwet en de Dienstenrichtlijn

Door mr. dr. Caroline Raat

1. Inleiding

1.1 *Culinair racisme in Toscane*

Op 31 januari 2009 verscheen er een artikel in BN De Stem met als titel Lucca in Toscane: eigen eten eerst. Volgens dit artikel heeft het gemeentebestuur van het Italiaanse stadje een verordening aangenomen met een protectionistisch doel: "Om de eigen culinaire tradities en architectuur te beschermen, mogen er geen nieuwe horeca-activiteiten worden ontplooid door personen met een andere etnische achtergrond." Ook mogen nieuw te openen restaurants alleen producten en gerechten uit de eigen provincie serveren in elegante restaurants waar de stoelen van hout zijn en waar het personeel in uniform werkt. Dit nieuws werd met gemengde gevoelens ontvangen; sommigen konden zich best voorstellen dat men paal en perk wilde stellen aan de verMcDonaldisering van het oude Europa, anderen vonden dit soort regels uit de tijd én niet stroken met de Europese gedachte. De vraag rijst of het gemeentebestuur van Lucca hiermee niet in strijd handelt met het Europees recht, en met name met de Dienstenrichtlijn. In deze richtlijn staat onder meer dat de lidstaten de toegang tot, de uitoefening van een dienstenactiviteit en de vestiging van een dienstverrichter op hun grondgebied niet afhankelijk mogen maken van de naleving van eisen die niet aan de beginselen van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid voldoen. Het ziet ernaar uit dat de verordening van de gemeente Lucca geen lang leven beschoren zal zijn.

In deze inleidende bijdrage tot dit themanummer wordt stilgestaan bij de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet. Hoewel beide slechts ten dele betrekking hebben op consumenten en het consumentenrecht, zijn zij toch interessant. Zij geven inzicht in hoe de abstracte noties van het vrij verkeer van diensten en vrije vestiging van dienstverrichters worden vertaald in concrete regels met vergaande consequenties. In dit artikel zal slechts kort worden ingegaan op de Dienstenrichtlijn, en met name op de hierin opgenomen screeningsplicht. Verder zal een overzicht worden gegeven van de belangrijkste regels in de Dienstenwet, waarin genoemde richtlijn momenteel wordt omgezet. De Dienstenwet richt zich primair tot overheden, en de veranderingen zullen daar dan ook het eerst voelbaar zijn. Daarom zullen in het derde hoofdstuk van deze bijdrage de gevolgen van de wet vanuit dat perspectief worden geschetst, waarbij de nadruk ligt op lokale overheden. Mocht u onderweg het spoor bijster raken in het woud van websites, instanties en terminologie, dan ligt dat niet aan u. Het heeft mij ook een tijd gekost voor ik er de weg in wist te vinden.

1.2 *De Dienstenrichtlijn*

De Europese richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt dateert van december 2006 en staat ook wel bekend als de Bolkesteinrichtlijn (hierna: richtlijn). In beginsel vallen alle diensten die niet van algemeen belang zijn onder de werking van de richtlijn, tenzij zij zijn uitgezonderd.¹ Een dienstverrichter is een natuurlijke persoon of rechtspersoon die diensten verleent. Onder deze beschrijving valt een veelheid aan beroeps- en bedrijfsbeoefenaren, zoals artiesten en loodgieters, maar ook het legioen der adviseurs. Het belangrijkste doel van de richtlijn is het wegnemen van belemmeringen voor het vrije verkeer van diensten en de vrije vestiging van dienstverrichters, met als doel het dichterbij brengen van de interne markt. Dit is vanouds één van de belangrijkste doelstellingen van het EG-Verdrag. De vóór de datum van de inwerkingtreding van de bestaande regelgeving en rechtspraak op het gebied van vrij verkeer van diensten en vrije vestiging van dienstverrichters was niet voldoende om deze belangrijke beginselen te realiseren. Zo werd het consumenten en zakelijke afnemers met regelmaat zeer moeilijk of onmogelijk gemaakt om diensten in een andere dan hun eigen lidstaat in te kopen.² Omdat de dienstensector het grootste aandeel in de Europese economie heeft, was en is het van groot belang dat de dan bestaande nationale hindernissen snel zouden verdwijnen. Om die reden heeft de Commissie in 2004 het voorstel voor de richtlijn gedaan.

¹ Dat geldt onder meer voor financiële diensten en uitzenddiensten.

² TK 2007–2008, 31 579, nr. 3, p. 6.

De richtlijn geeft, om het doel van vrij verkeer van diensten en vrije vestiging van dienstverrichters naderbij te brengen, regels voor administratieve vereenvoudiging van procedures en formaliteiten die van toepassing zijn op de toegang tot of de uitoefening van een dienst, voor verbetering van de kwaliteit van diensten en voor administratieve samenwerking tussen bevoegde instanties. Deze regels zijn uiteraard van belang voor de dienstverrichters zelf, maar indirect ook voor consumenten. Zij kunnen als afnemers van diensten profiteren van een gevarieerder aanbod dat tegen concurrerende prijzen wordt aangeboden. Ook worden zij beter geïnformeerd over de regels met betrekking tot diensten, het aanbod en de kwaliteit ervan, zowel in eigen land als in andere lidstaten. Belangrijke componenten van de richtlijn zijn: het één-loket voor dienstverrichters en afnemers, administratieve vereenvoudiging, de wederzijdse erkenning van gegevens en bescheiden, en de *screeningsplicht*. Eind 2009 moet de richtlijn zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving.³ In Nederland heeft de regering daartoe het voorstel tot vaststelling van de Dienstenwet gedaan.⁴ De diverse componenten van de richtlijn komen bij de beschrijving van de Dienstenwet aan de orde. Omdat de screeningsplicht hierin niet is opgenomen, wordt deze hieronder uitgelegd.

1.3 De screeningsplicht

De screeningsplicht behelst de in de richtlijn opgenomen verplichting voor lidstaten om alle op 31 december 2006 geldende regelgeving te beoordelen op de verenigbaarheid met de richtlijn en het beoordelingsverslag in te leveren bij de Europese Commissie. Het kan daarbij gaan over regelgeving die de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrij verkeer van diensten belemmert, maar ook – en vooral – over in deze regelgeving opgenomen vergunningsstelsels en over daarop betrekking hebbende beleidsregels. Bij de screening wordt beoordeeld of de regels, vergunningsstelsels of beleidsregels niet discriminatoir, noodzakelijk en evenredig zijn. Is dat het geval, dan zijn de regels niet in strijd met de richtlijn en kunnen zij onveranderd blijven bestaan. Voldoet de regelgeving niet, dan moet deze worden aangepast aan de vereisten uit de richtlijn, wat bijvoorbeeld kan betekenen dat een vergunningsstelsel moet vervallen of veranderen. Daarnaast dient er een lijst te worden gemaakt en ingeleverd van de aanwezige regelgeving die niet aan de vereisten in de richtlijn hoeven te voldoen, bijvoorbeeld omdat zij buiten de reikwijdte vallen.

Decentrale overheden moeten in Nederland hun screeningsresultaten aan het Ministerie van Economische Zaken bekendmaken. In de praktijk bestaat de screening uit het invullen van zeer uitgebreide rapportageformulieren waarin per voorschrift, vergunningsstelsel of beleidsregel moet worden aangegeven of sprake is van regulering van dienstverlening, en of deze regulering noodzakelijk en evenredig is, etc. Nieuwe en gewijzigde regelgeving valt vanaf 1 januari 2007 onder de *notificatieverplichting* van de Richtlijn. Vanaf het moment dat het hierboven beschreven screeningsverslag door het Rijk bij de Europese Commissie is ingeleverd, moet een nieuw in te stellen, een te wijzigen of ingestelde eis in regelgeving, vergunningsstelsels of beleidsregels die een beperking van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters of het vrij verkeer van diensten kan inhouden, worden gemeld aan de Commissie. Deze voert een toets uit en kan bij beschikking verzoeken om van vaststelling van de eisen af te zien of deze in te trekken.⁵

2. De Dienstenwet

2.1 Algemeen

De Dienstenwet zal naar verwachting op 1 januari 2010 in werking treden. Net als de richtlijn geeft ook deze wet in eerste instantie regels voor overheden; deze moeten zo veel mogelijk belemmeringen voor dienstverrichters wegnemen. De wet volgt vrijwel één op één de regels van de richtlijn, waarbij als belangrijk uitgangspunt de gelijke behandeling van in Nederland gevestigde dienstverrichters geldt. Het is volgens de regering – terecht – niet de bedoeling dat zij door de inwerkingtreding van de wet worden achtergesteld ten opzichte van

³ De Dienstenwet is aangenomen door de Tweede Kamer, notitie 15 april 2009 PM.

⁴ EK 2008-2009, 31 579, A, Gewijzigd voorstel van wet.

⁵ Op grond van artt. 226-228 EG-Verdrag kan de Commissie beroep instellen bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen wegens niet-nakoming van verplichtingen van het gemeenschapsrecht. Bij een veroordeling is de lidstaat verplicht om deze na te komen.

dienstverrichters uit andere lidstaten.⁶ De Dienstenwet houdt onder meer een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in, maar geeft ook nieuwe taken en verplichtingen aan de Consumentenautoriteit, het Ministerie van Economische Zaken, bevoegde instanties, en aan dienstverrichters zelf. Daarnaast geeft de wet regels voor administratieve samenwerking tussen bevoegde instanties van diverse lidstaten. Hieronder worden belangrijke onderdelen van de wet toegelicht.

2.2 Consumentenbescherming

In de wet staat dat de Consumentenautoriteit voor consumenten (niet-zakelijke afnemers) belangrijke informatie moet ontsluiten via het één-loket, dat voor consumenten het informatiepunt wordt genoemd.⁷ Dit loket wordt *on line* ondergebracht bij de website www.consuwijzer.nl, een website voor consumenten waar ook nu al informatie voor consumenten op staat.⁸ De Consumentenautoriteit zal op het informatiepunt ten behoeve van consumenten uit alle lidstaten gegevens zetten over wet- en regelgeving met betrekking tot diensten in Nederland en andere lidstaten, waaronder vergunningvereisten, en informatie over consumentenbescherming. Ook komen er in overeenstemming met de wet onder meer adressen van organisaties op te staan waar de consument kosteloos met vragen terecht kan, en informatie over rechtsbescherming.

Wat betreft informatie aan consumenten over regelgeving in andere lidstaten, deze hoeft slecht algemeen van aard te zijn en te gaan over eisen die aan dienstverrichters worden gesteld, rechtsmiddelen die consumenten hebben als zij een geschil hebben met een dienstverrichter of een bevoegde instantie, en adresgegevens van organisaties zonder winstoogmerk waar consumenten praktische bijstand kunnen krijgen, bijvoorbeeld bij juridische procedures tegen bevoegde instanties of dienstverrichters. Die informatie moet volgens de richtlijn op een duidelijke en eenduidige manier worden aangeboden, goed toegankelijk en actueel zijn, onder meer langs elektronische weg. Er kan overigens worden volstaan met een verwijzing naar de website van het één-loket in de betreffende andere lidstaat. Op www.consuwijzer.nl moeten over diensten in Nederland, naast algemene informatie, ook gegevens over procedures en formaliteiten komen te staan. Onder procedures en formaliteiten worden in dit verband de procedures rond het verlenen van vergunningen en rechtsbescherming hiertegen verstaan.

De wettelijk verplichte bijstandsfunctie van de Consumentenautoriteit bestaat niet zozeer uit het geven van (juridische) bijstand, maar uit het geven van gerichte, maar wel algemene informatie op vragen van de consument, bijvoorbeeld hoe eisen doorgaans worden uitgelegd. De bijstandsfunctie is beperkt tot informatie over andere lidstaten en zal waarschijnlijk worden verzorgd door het Europees Consumenten Centrum (ECC). Dit centrum is ondergebracht bij het Juridisch Loket, dat ressorteert onder de Raad voor Rechtsbijstand, een zelfstandig bestuursorgaan dat functioneert onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Het centrum houdt zich momenteel al bezig met het informeren van consumenten over hun rechten met betrekking tot aankoop van goederen in Europese lidstaten en kan klachten daarover voorleggen aan de collega-centra in deze andere lidstaten.⁹ Naast het informatiepunt als bedoeld in de wet is er de verplichting voor de in de wet genoemde 'bevoegde instanties', zoals gemeenten en provincies, om op hun eigen websites informatie voor particuliere en zakelijke afnemers bekend te maken, voor zover zij betrokken zijn bij een of meer vergunningstelsels.¹⁰

⁶ TK 2007–2008, 31 579, nr. 3, p. 29.

⁷ De Consumentenautoriteit ressorteert onder het Ministerie van Economische Zaken.

⁸ Dit informatiepunt bestaat nu ook al, omdat de consumentenautoriteit de inrichting ervan als buitenwettelijke taak aan zich getrokken had. S.W. Ammerlaan en D.J. Janssen, *De Consumentenautoriteit: een introductie*, in: Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken 2006-5, p. 139.

⁹ Ongelukkigerwijs heeft het ECC als een van de (nog) actieve domeinnamen www.consumenteninformatiepunt.nl. Dit maakt de verwarring rond websites, organisaties en regels er niet minder om.

¹⁰ Overigens maken steeds meer decentrale overheden voor hun bekendmaking gebruik van landelijk opererende websites, zoals www.overheid.nl en www.lokalebekendmaking.nl.

Een ander onderdeel van de consumentenbescherming betreft de verplichtingen voor dienstverrichters, die worden geïmplementeerd door een aanvulling van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Dienstverrichters worden verplicht om, voorafgaand aan het daadwerkelijk verlenen van een dienst of het sluiten van een overeenkomst, op eigen initiatief bepaalde informatie aan hun afnemers te verstrekken. Zo moet de dienstverrichter zijn naam, rechtspositie en rechtsvorm¹¹, het geografisch adres waar hij is gevestigd en zijn adresgegevens bekendmaken, en verder gegevens over de inschrijving in het handelsregister, de eventuele vergunningen die aan hem zijn verstrekt, zijn BTW-nummer, zijn eventuele inschrijving bij een beroepsorde, zijn algemene voorwaarden en bovenwettelijke garantiebepalingen, de prijs van de dienst en een beschrijving van de kenmerken van de dienst, verzekering of waarborgen, klachtmogelijkheden en eventuele gedragscodes waaraan hij is gebonden. Op verzoek moet de dienstverrichter aan een afnemer onder meer informatie verstrekken over de prijs van een dienst indien deze niet precies in zijn algemeenheid kan worden gegeven, en een voldoende gedetailleerde kostenraming. Een dienstverrichter kan dus niet langer volstaan met een globale offerte.

2.3 Regels ten behoeve van dienstverrichters

Voor dienstverrichters uit alle lidstaten komt er een één-loket voor zowel informatievoorziening als voor het afwickelen van procedures en formaliteiten, zoals het aanvragen van vergunningen. Dit wordt simpelweg het centraal loket genoemd, dat wordt ondergebracht bij de website www.antwoordvoorbedrijven.nl.¹² Deze website valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Economische Zaken. Net als het informatiepunt heeft het centraal loket een informatieve functie en een bijstandsfunctie. Daarnaast heeft het centraal loket een belangrijke functie die het informatiepunt ontbeert: de *transactiefunctie*.

De transactiefunctie bestaat hieruit dat al het berichtenverkeer dat nodig is voor de procedures en formaliteiten elektronisch en via deze website moet kunnen plaatsvinden als de dienstverrichter dat wil. Hiervoor wordt de al bestaande optie mijn.antwoordvoorbedrijven.nl verder ontwikkeld. Verder is er een aansluitplicht voor alle eerder genoemde bevoegde instanties bij het centraal loket voor dienstverrichters. Zij moeten via de beschermde berichtenomgeving van het centraal loket, de 'berichtenbox,' op verzoek van een dienstverrichter berichten ontvangen en verzenden die op procedures en formaliteiten betrekking hebben. Dat betekent dat bijvoorbeeld de afhandeling van een vergunningaanvraag door een gemeente geheel via deze box moet kunnen plaatsvinden, tenzij dit in de wet is uitgezonderd. De feitelijke aansluiting op de website en de berichtenbox vindt plaats via Samenwerkende Catalogi, dat onderdeel is van www.antwoordvoorbedrijven.nl. Dit is zowel een digitale standaard als een voorziening voor decentrale overheden, waarmee zij ook nu al producten en informatie digitaal aan burgers en bedrijven kunnen aanbieden. De bevoegde instanties moeten zich niet alleen aanmelden bij het centraal loket, zij hebben ten aanzien van dienstverrichters ook de plicht om op de eigen website alle informatie op orde te hebben.

2.4 Vergunningstelsels

Eerder is al gewezen op de screeningsplicht, de plicht om te beoordelen of wetten, vergunningstelsels en beleidsregels richtlijnconform zijn. Dat is het geval als een stelsel niet-discriminerend, noodzakelijk en proportioneel is. In Hoofdstuk 5 van de wet worden de bepalingen uit de richtlijn over de inrichting en de grondslagen van vergunningstelsels, de procedures en formaliteiten, en de duur van vergunningen geïmplementeerd. Onder een vergunningstelsel wordt in dit verband ook een stelsel van licenties, erkenningen, benoemingen, concessies en inschrijvingen als beroepsbeoefenaar, of in een register, etc., verstaan. Hieronder wordt een aantal aspecten van vergunningstelsels in deze context belicht.

¹¹ In het wetsvoorstel wordt, evenals in de richtlijn, gesproken van rechtspositie en rechtsvorm. De rechtspositie (het geheel van rechten en plichten) volgt echter mede voort uit de rechtsvorm (de juridische status van de onderneming). M.i. kan daarom worden volstaan met het weergeven van de rechtsvorm.

¹² Dit loket bevat ook informatie die vergelijkbaar is met die voor consumenten, maar dan voor zakelijke afnemers van diensten.

Kernbegrip bij de regels voor vergunningstelsels is *administratieve vereenvoudiging*. Dienstverrichters mogen zo min mogelijk hinder ondervinden van Nederlandse, en daarmee ook van lokale, vergunningstelsels wanneer zij in een andere dan hun eigen lidstaat willen werken. Daarbij geldt wel de restrictie dat het moet gaan om vergunningstelsels die zich specifiek richten op dienstverrichters. Vergunningstelsels die in beginsel ook voor burgers en niet-dienstverrichtende ondernemers gelden, zoals bouwvergunningen, vallen niet onder de werking van de richtlijn en de wet. Vergunningstelsels die dat wel doen, moeten naast de vereisten in bijvoorbeeld de Algemene wet bestuursrecht voldoen aan de bepalingen in de Dienstenwet. Consumenten profiteren mee van de administratieve vereenvoudiging in die zin dat prijzen verlaagd kunnen worden en het aanbod gevarieerder kan worden.

Een belangrijke regel met betrekking tot vergunningstelsels vloeit voort uit het beginsel van wederzijdse erkenning: de vergunningverlenende instantie zal rekening moeten houden met de eisen waaraan de dienstverrichter in zijn lidstaat van vestiging al onderworpen is geweest. Zijn deze inhoudelijk of qua niveau gelijkwaardig, dan mag de Nederlandse instantie niet ook nog eigen eisen stellen. Zij moet nagaan of de dienstverrichter niet al in zijn lidstaat van vestiging voldoet aan de voorwaarden die zij stelt voor het verlenen van een vergunning, bijvoorbeeld aan een bepaalde opleidingseis.

De wens tot administratieve vereenvoudiging vertaalt zich onder meer in de algemene regel dat vergunningen niet voor bepaalde tijd worden verleend, maar voor onbepaalde duur. Hierop is een aantal uitzonderingen, waarvan de belangrijkste zijn het geval dat er een beperkt aantal vergunningen wordt verleend, het geval dat een beperkte duur gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang. Dit zijn redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie, zoals openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu en diergezondheid. Is hiervan sprake, dan mag een vergunning voor bepaalde tijd worden verleend. Deze regel was voor de VNG aanleiding om in de Model-Apv een algemene bepaling op te nemen waarin staat dat beschikkingen op basis hiervan voor onbepaalde tijd worden verleend, tenzij anders is bepaald of de aard van de beschikking zich daartegen verzet.¹³ Bij het laatste kan worden gedacht aan een vergunning die naar zijn aard een beperkte duur heeft, zoals een evenementenvergunning.

De regel over beslistermijnen wijkt in die zin af van artikel 4:13 van de Awb dat in het eerste lid van dit artikel de termijn voor het geven van een beschikking op een aanvraag om een vergunning, indien het desbetreffende specifieke voorschrift geen termijn bevat, wordt bepaald op acht weken. Daarmee wordt voldaan aan de eis in de richtlijn dat aanvragen van dienstverrichters zo snel mogelijk en in elk geval binnen een redelijke, vooraf vastgestelde en bekend gemaakte termijn worden behandeld.

Het meest in het oog springt ongetwijfeld de voorgestelde aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met de figuur van de van rechtswege gegeven beschikking, ook wel aangeduid als de *lex silencio positivo*. Hierover kunt u meer lezen in de bijdrage van Rianne Jacobs.

Al eerder is de transactiefunctie genoemd: procedures en formaliteiten rond de aanvraag en verlening van een vergunning als bedoeld in de richtlijn moeten in beginsel geheel elektronisch via de berichtenbox kunnen worden afgehandeld, inclusief de vergunningverlening zelf. Dit is slechts anders indien inspectie van de plaats waar de dienst wordt verricht, inspectie van de door de dienstverrichter gebruikte uitrusting, de fysieke controle van de geschiktheid of de persoonlijke integriteit van de dienstverrichter of van zijn verantwoordelijke personeelsleden noodzakelijk is voor een zorgvuldige vergunningverlening.

2.5 Administratieve samenwerking

Een andere verplichting in de richtlijn en de wet is die tot administratieve samenwerking van bevoegde instanties. Zij moeten gaan samenwerken met bevoegde instanties uit andere lidstaten bij het toezicht op dienstverleners, wat de verplichting tot wederzijdse bijstand wordt genoemd. Deze wederzijdse bijstand kent vier procedures. Allereerst krijgt een bevoegde

¹³ VNG, Toelichting bij art. 1.7 van de Model-Apv, Den Haag, mei 2008.

instantie uit een lidstaat de bevoegdheid om een (andere) bevoegde instantie uit een andere lidstaat te benaderen met een verzoek om informatie over een dienstverlener en zijn dienstverrichtingen of een verzoek tot het verrichten van een inspectie en verificatie. Voor dit laatste geldt wel dat het verzoek deugdelijk moet zijn gemotiveerd en de desbetreffende instantie bevoegd is om aan het verzoek te voldoen. Ten tweede krijgt een bevoegde instantie de bevoegdheid om bij een relevante bevoegde instantie uit een andere lidstaat informatie op te vragen over tuchtrechtelijke, bestuursrechtelijke maatregelen of strafrechtelijke sancties en beslissingen over insolventie en faillissement waarbij sprake is van frauduleuze praktijken. Dit is een belangrijke mogelijkheid om de integriteit van dienstverrichters te onderzoeken.¹⁴ In Nederland zal deze informatie de vorm krijgen van een verklaring omtrent het gedrag. Ook krijgen bevoegde instanties de bevoegdheid om tegen dienstverleners die op hun grondgebied zijn gevestigd op te treden wanneer de veiligheid in het geding is. Als laatste is er de mogelijkheid voor een bevoegde instantie om de Europese Commissie en andere lidstaten te informeren over een situatie met betrekking tot een dienstverlener die tot ernstige schade aan de gezondheid, het milieu of veiligheid van personen kan leiden. Om de administratieve samenwerking daadwerkelijk vorm te geven, komt er een Europees Interne Markt Informatiesysteem, het IMI. Dit is een beveiligd systeem voor de uitwisseling van informatie tussen bevoegde instanties van de diverse lidstaten. Alle bevoegde instanties moeten zich hierbij aansluiten.

3. Gevolgen voor de bevoegde instanties

3.1 De screening

De screening leidt tot een enorme paperasserie.¹⁵ Om deze in elk geval deels vóór te zijn, hebben het Ministerie van Economische Zaken en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) de afspraak gemaakt dat, indien gemeenten de modelverordeningen van de VNG ongewijzigd overnemen, deze niet gescreend hoeven te worden. Zij worden geacht richtlijnproof te zijn en dit zal als zodanig worden gemeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de model-Algemene plaatselijke verordening van mei 2008. Veel gemeenten gebruiken dit model en andere modellen voor hun eigen regelgeving, maar er zullen weinig gemeenten zijn die deze modellen onverkort overnemen. Elke gemeenteraad verandert immers wel iets aan de bepalingen uit het model. Het is al met al niet verbazingwekkend dat, hoewel de inleverdatum voor de screening op 1 september 2008 al is verstreken, veel overheden nog niet of slechts ten dele aan deze verplichting hebben voldaan.

3.2 Eén-loket

Het optuigen van het centraal loket met de daaraan gekoppelde websites van bevoegde instanties heeft nogal wat voeten in aarde. Via dit loket moet immers informatie worden verstrekt die betrekking heeft op alle regels, beleidsregels en vergunningstelsels in Nederland die binnen de reikwijdte van de richtlijn vallen. Bovendien moeten alle procedures en formaliteiten via de berichtenbox kunnen worden afgehandeld. Het succes van deze operatie valt of staat voor een groot deel met de medewerking van de diverse bevoegde instanties. Zij hebben een 'aansluitplicht' die niet stopt bij een eenmalige aanmelding; zij moeten de eigen elektronische informatie voortdurend up-to-date houden en via het centraal loket ontsluiten. Dit klinkt eenvoudig en ook burger- en bedrijfsvriendelijk, maar het betekent zeker in het begin een enorme extra taak voor deze instanties, ook al worden zij vanuit het Ministerie ondersteund. De aansluiting op Samenwerkende Catalogi betekent dat het eigen zogeheten *content management* van de organisatie moet stroken met die van het centraal loket. Externe bedrijven worden ingehuurd om de organisaties voor te bereiden op de Dienstenwet en het werken met het centraal loket. Meer dan de helft van de lagere overheden is overigens al aangesloten bij Samenwerkende Catalogi en voldoet daarmee aan de vereisten van de Dienstenwet.

In zekere zin is de Dienstenwet te beschouwen als een stok achter de deur om de eigen zaken (ook digitaal) goed op orde te hebben. Terwijl nu nog lang niet alle, bijvoorbeeld

¹⁴ Dit kan van belang zijn als toepassing wordt gegeven aan de Wet Bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur.

¹⁵ Zo moet er per vergunningstelsel, bepaling in een wet, verordening of beleidsregel een lijvig formulier worden ingevuld.

gemeentelijke, vergunningen via de elektronische weg kunnen worden aangevraagd – sommige gemeenten hebben zelfs nog geen formeel besluit ten aanzien van het openstellen van elektronisch bestuurlijk verkeer genomen terwijl, al dan niet beveiligd met DigiD, allerlei gemeentelijke producten via de website kunnen worden afgenomen – moet dit alles binnenkort voor die regels en vergunningen die onder de Dienstenwet vallen, wel zijn gerealiseerd. De wet regelt niet alleen dat de digitale weg openstaat, maar stelt ook nog eisen aan de kwaliteit en de veiligheid ervan. Nog treuriger is het gesteld met de informatie over regels en vergunningstelsels op de websites van veel decentrale overheden. Deze is vaak verouderd, inaccuraat of onvindbaar. De Dienstenwet sluit wat dat betreft goed aan bij andere regels die gericht zijn op het vergroten van het gebruiksgemak van overheidsdiensten voor burgers en bedrijven, zoals de Wet elektronische bekendmaking, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, en de Wet samenhangende besluiten. Zeker voor kleinere overheidsorganisaties dreigt echter in korte tijd een kluwen aan systemen en informatiestromen te ontstaan. Het is de vraag of deze tijdig kan worden ontward.

Niet alleen moeten informatie en berichtenverkeer geheel elektronisch en via de berichtenbox kunnen plaatsvinden, de uiteindelijke vergunningverlening ook. De vertrouwde schriftelijke beschikking zal terrein verliezen ten gunste van de digitale versie.

3.3 Administratieve vereenvoudiging

Al decennia is er de roep om deregulering, terwijl er weinig van terecht komt. Het is immers meestal niet mogelijk en zelfs onwenselijk om regels zomaar te schrappen. Deregulering op het ene niveau impliceert bovendien vaak regulering op het andere. Daarom is het vaak verstandiger om te kijken of het mogelijk is om regels minder hinderlijk te maken en daarmee komen we op het terrein van administratieve vereenvoudiging. Vergunningstelsels kunnen soms worden vervangen door algemene regels of door een meldingenstelsel. Het probleem van tegenstrijdige regelgeving kan worden opgelost. Samenhangende besluiten kunnen tegelijk worden aangevraagd en beoordeeld. Aan deze ontwikkeling kunnen de regels in de Dienstenwet, in combinatie met de screenings- en notificatieplicht, een bijdrage leveren. Het dwingt bevoegde instanties om de bestaande regels goed tegen het licht te houden: zijn zij nog nodig en zo ja, kunnen zij anders worden vormgegeven? Is er een goede reden om een vergunning voor, bijvoorbeeld een terras, per jaar te verstrekken, of kan worden volstaan met een vergunning voor onbepaalde tijd?

3.4 Administratieve samenwerking

De verplichting tot wederzijdse bijstand zal de minste gevolgen hebben voor bevoegde instanties. Voor wat betreft het toezicht op de dienstverlener hoeven zij, net als nu, uitsluitend toezicht te houden op de dienstverleners die op hun grondgebied zijn gevestigd of op de activiteiten die tijdelijk op hun grondgebied worden uitgeoefend. Grensoverschrijdende inspecties en verificaties zijn niet verplicht. Bij dit toezicht en bij de handhaving hoeven eisen uit andere lidstaten niet te worden gehandhaafd. Wat dat betreft verandert er niets ten opzichte van de huidige situatie. Wel kunnen de bevoegde instanties worden geconfronteerd met verzoeken om wederzijdse bijstand van bevoegde instanties uit andere lidstaten en dienen zij zich aan te sluiten bij het IMI.

4 Gevolgen voor de dienstverrichter

De Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet hebben beide tot doel het leven van de Europese dienstverrichter te vergemakkelijken: de Poolse bouwvakker kan zonder al te veel problemen aan de slag in Nederland, de Nederlandse juridisch adviseur in Spanje. Om dit doel dichterbij te brengen, wordt van overheden veel gevergd: zij moeten hun werkwijze veranderen, regels veranderen en zich aansluiten bij de Samenhangende Catalogi. Het zal nog wel even duren voordat alle overheden in alle lidstaten hieraan gewend zijn. Het is zelfs de vraag of de datum van 1 januari 2010 voor al deze 'bevoegde instanties' wel haalbaar is. Ik acht de kans reëel dat een organisator van evenementen uit Amsterdam volgend jaar nog niet *on line* al zijn vergunningen kan regelen voor het organiseren van een feest in een plattelandsgemeente in Roemenië. Ook dienstverrichters zullen niet van de ene dag op de andere massaal gebruik gaan maken van alle mogelijkheden, maar ze komen er wel. De dienstverrichter kan te zijner tijd gemakkelijk op één plek op het Internet de informatie vinden over de op hem en zijn dienst toepasselijke regels in de diverse lidstaten. Hij kan via deze site ook meer gerichte

informatie hierover inwinnen. En hij kan vanachter zijn pc veilig alle procedures en formaliteiten doorlopen die nodig zijn om aan de eisen van de lidstaat te voldoen.

5 En de consument?

Op den duur zal de consument in zijn eigen omgeving kunnen kiezen uit een groter dienstenaanbod, tegen lagere prijzen. Wat dat betreft is de inmiddels klassiek geworden Poolse bouwvakker een goed voorbeeld. Een ander gevolg is dat de consument meeprofiteert van de administratieve vereenvoudiging en de digitalisering van overheidsdiensten. De kans is immers groot dat ook niet op dienstverrichters toepasselijke regels en vergunningstelsels tegen het dereguleringslicht worden gehouden. Ook de consument zal steeds vaker zijn procedures en formaliteiten met de overheid, waar deze zich in Europa ook feitelijk bevindt, in zijn eigen huis kunnen afhandelen. Dat is een grote vooruitgang in vergelijking met de huidige situatie. En als deze mogelijkheid in 2010 nog geen realiteit is, dan is in elk geval een belangrijke eerste stap gezet naar een volledig digitaal ontsloten Europa.