

Sinem Bulut

Gert-Jan Veerman

## Over experimenteer- en horizonbepalingen



Sinem Bulut

Gert-Jan Veerman

Over experimenteer- en horizonbepalingen

**Den Haag, Ministerie van Justitie, 2010**

## **Inhoudsopgave**

<b>Inhoudsopgave.....</b>	<b>3</b>
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding.....</b>	<b>5</b>
<b>Hoofdstuk 2 De opzet van het onderzoek.....</b>	<b>9</b>
2.1    Onderzoeksdoel	9
2.2    Methodologische opmerkingen	9
<b>Hoofdstuk 3 Experimenteerbepalingen.....</b>	<b>13</b>
3.1    Hoe het begon met experimenteerbepalingen	13
3.2    De Raad van State over experimenteer- bepalingen	14
3.3    Het kabinetsstandpunt	15
3.4    De praktijk van de experimenteer- bepalingen	16
3.4.1    Experimenten over gewenst gedrag	18
3.4.2    Experimenten over innovatie	25
3.4.3    Experimenten en draagvlakvergroting	30
3.4.4    Overige bevindingen	31
<b>Hoofdstuk 4 Horizonbepalingen .....</b>	<b>35</b>
4.1    Inleiding	35
4.2    Enkele kwantitatieve gegevens	36
4.3    Omschrijvingen	38
4.4    Opvattingen over horizonbepalingen	40
4.5    Functies van horizonbepalingen	43
4.6    De werking van horizonbepalingen	46
4.7    Paradoxen en problemen	49
<b>Hoofdstuk 5 Slotbeschouwing.....</b>	<b>51</b>
5.1    Bijdrage aan vermindering van regeldruk	51
5.2.1    Algemeen: baten en lasten	51
5.2.2    De gereedschapskist van de overheid	52
5.2.3    De gereedschapskist van de wetgever	53
5.2    Voorwaarden voor gebruik van experimenten	57
5.2.1    Negatieve voorwaarden	57
5.2.2    Positieve voorwaarden	58
5.2.3    Besluit	59

<b>Bijlage 1</b>	<b>Suggesties voor een begrippenkader</b>	<b>61</b>
	<b>Gebruikte literatuur</b>	<b>62</b>

## Hoofdstuk 1 Inleiding

### Aanleiding

De directe aanleiding tot dit rapport was een gedachte van de Commissie Regeldruk Bedrijven (de commissie Wientjes) of in wetgeving niet meer gebruik van horizonbepalingen zou moeten worden gemaakt.<sup>1</sup> Deze gedachte sloot aan op het beleidsprogramma dat in de nota 'Vertrouwen in Wetgeving' voor het wetgevingsbeleid is geformuleerd.<sup>2</sup> Een van de speerpunten in deze nota is de regeldruk te verminderen, onder de erkenning dat regels ook nodig zijn voor een geordende samenleving. Als regels nodig worden geacht in het algemeen belang, is het de wens van het kabinet de lasten van de regels voor burgers en bedrijven zo gering mogelijk te laten zijn. Wetgeving moet aansluiten bij de interne dynamiek van maatschappelijke organisaties en ruimte bieden aan andere vormen van ordening. In genoemde nota worden diverse methoden aangegeven om die regeldruk zo laag mogelijk te houden. In dat kader wordt de mogelijkheid van experimenteerwetgeving genoemd. Indien de wetgever proefondervindelijk kan vaststellen welke effecten regels meebrengen, kunnen de meest gunstige bepalingen worden gekozen dan wel kan de afweging worden gemaakt of de baten tegen de lasten opwegen. De regeldruk wordt verminderd door ineffectieve regels te vermijden.

*Sprake is hier van een directe relatie met de kwaliteit van regels. In het bijzonder de kwaliteitseisen van de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid zijn aan de orde. Het is in veel gevallen moeilijk om te voorspellen hoe wetten zullen werken in de maatschappelijke werkelijkheid, of de beoogde effecten teweeg gebracht worden. Dat is zeker het geval in een snel veranderende samenleving. Via experimenteerwetgeving kan men ervaring opdoen.*

Een verwante vorm om te bezien of regels nodig zijn en hoe zij werken, is de horizonbepaling. Ook deze wordt in de nota in dat verband genoemd. Een horizonbepaling in een wet houdt in dat een wet een vaste einddatum heeft en dat het voortbestaan van de wet afhangt van een positief oordeel. De commissie Wientjes meent dat wetten met een horizonbepaling beter aansluiten op de actuele behoeften (door het bezinningsmoment).

*Er zijn meer vormen. Zo representeert een evaluatiebepaling het experimentele karakter van een wet. Dan dient een evaluatie inzicht te geven in bijvoorbeeld de werking van de wet of in de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan. Op grond van die evaluatie kan men tot bijstelling komen. Een gefaseerde invoering biedt de mogelijkheid ervaring op te doen*

---

<sup>1</sup> Verwoord in een brief aan de minister van Justitie (brief van 2 december 2008).

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2008-2009, 31731, nr. 2.

*met de werking van –onderdelen- van de wet. En meer algemeen kan men wetten altijd bij wet wijzigen als daar reden voor is.*

### Breder kader

Men kan veronderstellen dat het volstrekt normaal is, dat de wetgever experimenteert en tijdelijke regels maakt. Immers, zoals Noll (1973) zegt, is elke wet in feite een experiment. Dat is het geval, omdat de wetgever niet goed kan voorspellen hoe een wet zal uitwerken. Daarvoor is de samenleving te complex en de toekomst te ongewis. Die uitspraak betekent echter niet dat een wet ook experimenteel moet zijn. Aan wetgeving is juist een beeld van zekerheid verbonden; de wetgever stelt een norm, geeft aan hoe het zou moeten gaan. Een tweede reden waarom wetgeving niet zomaar experimenteel kan zijn, hangt samen met het wetsbegrip. Wetgeving moet zorgen voor orde en –dus- voorspelbaarheid van het gedrag van de overheid en de medemensen. Dat brengt mee dat wetten moeten kunnen indalen in de samenleving (dat kost tijd) en een hoge mate van continuïteit moeten hebben; er moet rechtszekerheid zijn. Daarnaast behoren wetten algemene regels te bevatten, de algemeenheid is een wezenskenmerk van het –materiële- wetsbegrip. De algemeenheid van regels brengt eveneens mee dat ze een zekere stabiliteit kennen, niet telkens veranderen.

Maar dit idee volstaat niet meer. Regels moeten orde aanbrengen in een dynamische samenleving, duidelijkheid verschaffen in onduidelijke situaties die het gevolg zijn van sociale, technologische of andere ontwikkelingen. In een dynamische omgeving kan de rechtszekerheid juist meebrengen dat de wetgeving als het ware dicht op die omgeving zit, dat de rechten en plichten steeds vastgesteld moeten worden voor een veranderend maatschappelijk veld. Wetten moeten kunnen veranderen. Het wetsbegrip kent zo een inherente spanning tussen stabiliteit en flexibiliteit, beide, paradoxaal genoeg, vanwege de rechtszekerheid. Wetgeving moet blijvend zijn èn actueel zijn in de zin dat zij aansluit bij de maatschappelijke werkelijkheid.

Omdat er een spanning tussen continuïteit en actualiteit is, een spanning die niet valt weg te poetsen, en de continuïteit het klassieke uitgangspunt vormt (zie ook de adviezen van de Raad van State hierover) is het steeds de vraag wanneer de wetgever kan en zal afwijken van de standaard, een wet zonder einddatum. Deze vraag is het onderwerp van ons onderzoek.

### Begripsbepaling

Wetten hebben, empirisch gesproken, een eindig bestaan. Wetten kunnen gewoon veranderd worden als daar behoefte aan is. Dat gebeurt veelvuldig. Zo'n 70 % van de jaarlijkse wetgevingsproductie is wijziging van bestaande wetgeving.<sup>3</sup>

We kennen niettemin de specifieke categorie van de tijdelijke wetgeving. Het kenmerk van deze wetgeving is dat zij een expliciete bepaling bevat over de werkingsduur van de wet. Die bepaling kan ongeclausuleerd zijn: 'deze wet vervalt x jaar na het tijdstip van de inwerkingtreding.' (Zie Ar 181) Dat is een fatale termijn. Na ommekomst ervan geldt de wet niet meer.

Iets minder zeker is de formule: 'deze wet vervalt op een bij koninklijk besluit/ door onze Minister van ... te bepalen tijdstip.' (Zie Ar 181) Voor beëindiging van de gelding van de wet is een bijzondere activiteit nodig.

Van de horizonbepaling bestaat niet een geautoriseerde definitie. In de dogmatiek houdt een horizonbepaling in dat een wet na een in de wet genoemde termijn ophoudt te bestaan, tenzij er geoordeeld wordt dat het verstandig is dat de wet blijft voortbestaan. In zekere zin is dat een open deur of een nietszeggende uitspraak. Zij geldt altijd. Maar degenen die het begrip hanteren, hebben het oog op een constructie van een 'nee, tenzij': geen verlenging tenzij uit onderzoek of anderszins blijkt dat voortzetting wenselijk is. Dat moment van heroverweging kan in een memorie van toelichting kenbaar worden gemaakt of expliciet in de wettekst vermeld door een vervaltermijn op te nemen en daarbij te bepalen dat in afwijking daarvan bij koninklijk besluit tot verlenging kan worden besloten. Het evaluatieve moment zit in de overweging al dan niet een dergelijk besluit te nemen.

Een evaluatiebepaling draagt een onderzoek naar de werking van de wet op, naar zoals het vaak wordt geformuleerd: de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. De wet blijft gewoon gelden, maar het is duidelijk dat als de evaluatie problemen in de werking signaleert, de kans bestaat dat de wet wordt gewijzigd. 'De wet blijft, tenzij', zo kan men het verschil met de horizonbepaling duiden.

Een experimenteerbepaling is een bijzondere vorm van de tijdelijke wetgeving en een redelijk specifieke: tijdelijk en op specifieke onderdelen wordt afgeweken van de geldende regelgeving. Het wordt veelal ook specifiek in de wettekst aangegeven.

---

<sup>3</sup> De Jong & Herweijer 2004.

### Exoneratieclausule

In een onderzoek als het onderhavige waarin wij op zoek zijn naar de mogelijkheden van diverse bepalingen, is het onvermijdelijk dat wij ons buiten de grenzen van het bestaande beleid moeten begeven. Wij kunnen onze opdracht alleen uitvoeren met een zekere vrijmoedigheid. Daarom moet duidelijk zijn dat de hier geventileerde bevindingen en opvattingen uitsluitend en alleen voor rekening van beide auteurs<sup>4</sup> komen.

---

<sup>4</sup> Mw. mr. Sinem Bulut is als wetgevingsjurist werkzaam bij de directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie, sector wetgevingskwaliteitsbeleid; zij deed het onderzoek naar experimenteerbepalingen. Dr. Gert-Jan Veerman is bij de zelfde sector verantwoordelijk voor het Clearing House voor Wetsevaluatie en is hoogleraar Wetgeving en Wetgevingskwaliteit aan de Maastricht University; hij deed het onderzoek naar de horizonbepalingen.



## Hoofdstuk 2 De opzet van het onderzoek

### 2.1 Onderzoeksdoel

Er zijn dus diverse vormen van wetgeving die tegemoet willen komen aan de dynamiek en flexibiliteit die een zich snel ontwikkelende samenleving meebrengt. Zeker de experimenteerwetgeving en de horizonbepalingen zijn bedoeld als mogelijkheid de vinger aan de pols te houden, te zien wat de effecten en in het bijzonder de lasten zijn die nieuwe regels meebrengen.

Het doel van dit project is inzicht te krijgen in de mogelijkheden die deze vormen bieden, hun voordelen en nadelen, de risico's en de kansen. In de vorm van een beschouwing zullen die mogelijkheden worden besproken tegen de achtergrond van de hierboven aangegeven spanning tussen stabiliteit en flexibiliteit, continuïteit en tijdelijkheid.

Het begrip 'mogelijkheden' laat nog veel ruimte. Te denken valt aan omstandigheden als de inhoud van de regels (sommige lenen zich waarschijnlijk meer voor een experiment dan andere) en/of het veld waarop de regels zijn gericht, de voorwaarden die vervuld moeten worden (moeten experimenteerbepalingen aansluiten op onderzoeksdesigns of is dat niet noodzakelijk), aan politieke condities als urgentie of aan de omstandigheden waaronder al dan niet makkelijk gebruik kan worden gemaakt van de resultaten van het experiment.

### 2.2 Methodologische opmerkingen

De methode om tot inzicht in de mogelijkheden van experimenteerbepalingen c.s. te geraken, bevat twee elementen. Enerzijds is er een onderzoek naar de praktijk van in het bijzonder experimenteerwetgeving en horizonbepalingen, anderzijds wordt een literatuurstudie verricht. De praktijkstudie is nodig om te zien 'hoe het gaat', in welke situaties deze vormen gekozen worden en waarom, en wat er vervolgens gebeurt. Toch kan die kennis niet voldoende zijn voor een antwoord op de vraag naar de mogelijkheden van beide. Om een voorbeeld te geven. Het kan zijn dat in de praktijk experimenteerwetten vooral voorkomen bij bepaalde typen wetgeving. Dat kan maar hoeft niet een criterium voor het gebruik van experimenteerwetgeving te zijn. Het kan zijn dat op dat terrein juist een zekere ervaring bestaat en op andere, bij toeval, minder. Daarom is ook een meer beschouwende benadering nodig, waarbij beschikbare literatuur als hulpmiddel wordt gebruikt. Deze kan een inspiratiebron zijn voor het praktijkonderzoek en daarnaast de praktijkervaringen plaatsen in het bredere verband van wetsbegrip, rechtszekerheid, stabiliteit en flexibiliteit.

Het praktijkonderzoek omvat experimenteerbepalingen en horizonbepalingen. Deze vormen zijn relatief overzichtelijk en worden met zoveel woorden genoemd in de nota 'Vertrouwen in Wetgeving'. In een volgende fase kunnen, als de resultaten van de eerste fase daartoe aanleiding geven, de gefaseerde invoering en eventuele andere vormen empirisch worden onderzocht.

Het praktijkonderzoek bestaat uit dossieronderzoek (deskresearch), gesprekken met diverse betrokkenen. Een onderdeel daarvan vormen paneldiscussies met deskundigen.

*Denkbaar is dat buitenlandse ervaringen worden bestudeerd. Daar is, vooralsnog, van afgezien. Dat houdt verband met de beschikbare tijd, maar er is nog een andere reden. Indien uit deze eerste fase blijkt dat vooral politieke en bestuurlijke overwegingen een rol spelen bij een positieve of negatieve keuze voor experimenteerbepalingen of horizonbepalingen en vervolgens het gebruik van de resultaten, dan is er minder reden die buitenlandse ervaringen in de beschouwingen te betrekken dan wanneer sprake is van technische overwegingen. De laatste zijn waarschijnlijk makkelijker transplanteerbaar dan de eerste.*

In het praktijkonderzoek naar de mogelijkheden komen vragen aan de orde over de redenen voor dergelijke wetgeving en de keuze van de vorm (cluster 1) en vragen over wat er vervolgens mee gebeurt (cluster 2).

#### Cluster 1

- a. Waarom is er wel of niet gekozen voor experimenteer- of horizonwetgeving? In het geval er wel gekozen is voor deze vorm:
- Wat was de aanleiding, welke alternatieven waren voorhanden, wat waren de overwegingen, welk doel werd met deze vorm van wetgeving beoogd?

In het geval er niet gekozen is voor deze vorm, terwijl deze keuze wel mogelijk was:

- Wat was de aanleiding, is deze vorm van wetgeving overwogen, welke alternatieven zijn afgewogen, wat waren de overwegingen?

In allebei de gevallen:

- Welke vorm werd gekozen, waarom deze en waarom niet een andere vorm?

- b. Hoe dachten betrokkenen in het veld erover?

b-c. \_\_\_\_\_ Hoe dacht de Raad van State erover, welke overwegingen speelden in het parlement?

Met opmaak: opsommingstekens en nummering

b-d. \_\_\_\_\_ Welke flankerende maatregelen werden genomen, wat waren de randvoorwaarden?

- e. Onder welke benaming en in welke vorm komen experimenteer- en horizonbepalingen voor?

## Cluster 2

a. Wat zijn de resultaten van experimenteer- of horizonwetgeving geweest? Wat waren de voor- en nadelen voor de betrokkenen?

a-b. \_\_\_\_\_ Zijn de experimenten geëvalueerd? Zo ja, door wie en op welke wijze? Zonee, waarom niet?

a-c. \_\_\_\_\_ Wat waren de aandachtspunten bij de evaluaties en wat waren de uitkomsten van de evaluaties?

a-d. \_\_\_\_\_ Wat is met de resultaten van experimenteer- of horizonwetgeving gedaan? Wat was het vervolg op de horizon- of experimenteerwet?

← **Met opmaak:** opsommingstekens en nummering



## Hoofdstuk 3 Experimenteerbepalingen

### 3.1 Hoe het begon met experimenteren in wetgeving

Tot 1997 was het wetgevingsbeleid ten aanzien van experimenteerbepalingen slechts in beperkte mate terug te vinden in door het kabinet vastgestelde stukken. De eerste keer dat in de Tweede Kamer werd gesproken over experimenteerbepalingen in wetgeving, was over de brief<sup>5</sup> van de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) over anticiperen en experimenteren in sociale verzekeringswetgeving. Aanleiding voor die brief was een rapport<sup>6</sup> waarin de aanbeveling werd gedaan een experimenteerartikel in dergelijke wetten op te nemen.<sup>7</sup> De conclusie van de brief was dat er "argumenten zijn om een experimenteerartikel in de sv-wetgeving in overweging te nemen en dat de vormgeving daarvan zal moeten voldoen aan alle geschetste vereisten met betrekking tot zorgvuldigheid, openheid en parlementaire controle". Eind 1997 werd bij de Raad van State het wetsvoorstel van SZW inzake experimenteren en anticiperen aanhangig gemaakt.<sup>8</sup> Dit wetsvoorstel heeft de discussie over experimenteerbepalingen in een stroomversnelling gebracht.

In vervolg daarop is een werkgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van een aantal departementen en de Raad van State<sup>9</sup>. De werkgroep kreeg op 1 juli 1999 tot taak:

- het inventariseren van de ontwikkelingen op het terrein van de experimenteerbepalingen;
- het doen van voorstellen voor aanvulling van het wetgevingsbeleid ten aanzien van experimenteerbepalingen door het formuleren van een kader van voorwaarden en
- het formuleren van een voorstel tot implementatie, bijvoorbeeld in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

De bevindingen van de werkgroep zijn in 2000 gepresenteerd in het eindrapport 'Het proberen waard'. Het eindrapport bespreekt de criteria waaraan wetgeving inzake experimenten moet voldoen en sluit aan bij hetgeen de Raad van State in zijn adviezen hierover had opgemerkt (zie hieronder). Voorts komt het rapport tot de aanbeveling dat in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) zou moeten worden opgenomen dat het

<sup>5</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 000 XV, nr.52 en nr.71, blz.1 en 6.

<sup>6</sup> Bron: Heel het Raderwerk. Rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek Ctsv (Tweede Kamer, 1995–1996, 24 653, nr. 16), pagina 117–118.

<sup>7</sup> Op grond van een experimenteerartikel kunnen volgens de Commissie Van Zijl "...contra legemsituaties die in redelijkheid binnen de beleidsdoelstellingen vallen, voor een bepaalde duur worden toegestaan".

<sup>8</sup> De Raad van State had daar overigens de nodige kritiek op. Advies van 31 maart 1998, nr. W12.97.0796

<sup>9</sup> Gelet op de van de ministeries afwijkende positie van de Raad van State was het lid vanuit de Raad van State adviserend lid van de werkgroep. Justitie had het voorzitterschap en secretariaat van de werkgroep voor zijn rekening genomen.

tijdelijke karakter van het experiment alsmede de artikelen waarvan in dat kader kan worden afgeweken, zowel in de regeling als in de experimenteerbasis uitdrukkelijk worden vastgesteld. Ook zou in de toelichting van een regeling moeten worden opgenomen dat het experiment zal worden geëvalueerd.

### 3.2 De Raad van State over experimenteerbepalingen in wetgeving

Over het bovengenoemd rapport heeft de Raad van State op 23 mei 2000 een - onverplicht - advies uitgebracht<sup>10</sup>. De Raad onderschreef de noodzaak van nadere criteria en regels met betrekking tot het verschijnen van experimenteerbepalingen in wettelijke regelingen. Het aanvullende kader van voorwaarden dat in het rapport aan de orde kwam, was echter naar de mening van de Raad niet toereikend. Ook zou in het rapport moeten worden gepreciseerd wat onder 'experimenten' wordt verstaan.

Uit de jaarverslagen van de Raad kunnen we opmaken dat de Raad in beginsel grote bezwaren had tegen experimenteerbepalingen vanwege de rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid die deze bepalingen met zich kunnen brengen. De Raad was terughoudend over experimenteerbepalingen, zeker indien zij in een algemene maatregel van bestuur waren opgenomen en afwijking van de wet mogelijk maakten. De Raad zag evenmin dat er noodzaak zou kunnen bestaan om, in geval van bij algemene maatregel van bestuur gestelde bepalingen, experimenten mogelijk te maken bij ministeriële regeling.

Ondanks deze bezwaren heeft de Raad in de loop der jaren het soms nuttig geoordeeld te experimenteren in wetgeving om het effect van de beoogde maatregel in de echte werkelijkheid te beproeven:

*"De Raad onderschrijft dat het soms nog niet verantwoord of mogelijk is een wettelijke regeling al direct zonder meer in te voeren, en het nuttig is eerst enige ervaring op te doen voordat de regeling definitief wordt ingepast in het bestaande rechtssysteem. Een desbetreffend experiment vergt een weloverwogen opzet".*

Onder bepaalde voorwaarden zijn experimenten in regelgeving dan ook mogelijk. In een checklist die de Raad voor intern gebruik heeft opgesteld (in 2006), wordt experimentele wetgeving getoetst aan de hand van zeven criteria. Het zijn de volgende.

#### 1. Terughoudend gebruik

*Er moet niet te snel worden overgegaan tot een experimentele regeling, mede gelet op mogelijke strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. De verwachting moet bestaan dat op het betrokken terrein zinvolle experimenten mogelijk zijn.*

*Voor experimentele regelingen van een lager niveau dan de formele wet komt daar nog iets bij. Voor zover die regelingen afwijken bovendien van geldende*

---

<sup>10</sup> W03.00.0056/I, Bijvoegsel Staatscourant 10 oktober 2000, 196

wetten in formele zin kan dit spanning opleveren met het beginsel van het primaat van de wetgever en met het legaliteitsbeginsel. De afwijkingen van de geldende wetgeving zullen daarom zo klein mogelijk moeten zijn. Gelet op deze mogelijke spanning ligt het in de rede het parlement op enigerlei wijze bij de experimentele regeling te betrekken. De figuur van gecontroleerde delegatie heeft daarbij de voorkeur (zie punt 3).

## 2. Duidelijke en afgebakende grondslag

Indien in een formele wet een experimenteergrondslag wordt opgenomen, dient het onderwerp waarop een vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd. Daarbij is van belang dat in de experimenteergrondslag het doel en de functie van eventuele experimenten worden aangeduid en dat – indien noodzakelijk – duidelijk wordt vermeld van welke artikelen of onderdelen van de wet kan worden afgeweken. In de experimentele regeling zelf moeten doel en functie vervolgens worden geconcretiseerd en moet worden aangegeven op welke punten van de afwijkingsbevoegdheid gebruik is gemaakt.

## 3. Afwijken slechts bij AMvB

Van een wet in formele zin wordt slechts afgeweken bij algemene maatregel van bestuur. In een dergelijk geval ligt parlementaire betrokkenheid in de rede. Daarvoor wordt bij voorkeur de figuur van de gecontroleerde delegatie gebruikt (zie de aanwijzingen «36» en «37»). Afwijking bij ministeriële regeling is dus niet mogelijk. Wel kan, voor zover de experimenteerregeling nadere gedetailleerde uitwerking behoeft, de delegatiegrondslag met inachtneming van aanwijzing «26» voorzien in subdelegatie.

## 4. Geen afwijking van grondrechtwettelijke regels

Experimenten mogen niet tot afwijking van grondrechtelijke regels of tot beperking van de rechten en aanspraken van derden leiden. Hoewel de Raad zich daarover (nog) niet heeft uitgesproken, ligt het in de rede dat experimenten ook niet mogen leiden tot afwijking van het gemeenschapsrecht, verdragen of regels van volkenrechtelijke organisaties.

## 5. Tijdelijk karakter

Gelet op de aard van een experiment dient aan die regeling een tijdelijk karakter te worden gegeven. Hiervoor gelden de aanwijzingen «181», «182» en «183». De wettelijke regeling die de grondslag biedt voor een experimentele regeling of een experiment bepaalt de maximale geldingsduur van de op basis daarvan vast te stellen experimentele regelingen of uit te voeren experimenten. Voor rechthebbenden op grond van een experiment moet het tijdelijk karakter daarvan duidelijk zijn. De duur van het experiment is afhankelijk van het te

*bereiken resultaat, maar dient zo beperkt mogelijk te zijn. Het experiment mag – gelet op het tijdelijk karakter – geen onomkeerbare gevolgen hebben, zodat formeel en feitelijk terugkeer naar de oude situatie mogelijk blijft.*

#### 6. Evaluatie

*In de toelichting bij een experimentele regeling wordt aangegeven hoe evaluatie van de regeling plaatsvindt. Een uitdrukkelijke evaluatiebepaling is niet altijd nodig; indien een evaluatiebepaling wordt opgenomen, wordt het model in aanwijzing «10b» Ar als uitgangspunt genomen.*

#### 7. Geen terugwerkende kracht

*Aan een experimenteerbepaling wordt geen terugwerkende kracht toegekend, mede gelet op de in het geding zijnde ongeschreven rechtsbeginselen (legaliteitsbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel, gelijkheidsbeginsel).*

### 3.3 Het kabinetsstandpunt

De vraag van de Tweede Kamer naar de kabinetsreactie op de kritische visie van de Raad van State over experimenteerbepalingen<sup>11</sup> had tot gevolg dat de minister van Justitie een notitie over dit onderwerp toezegde.<sup>12</sup> De notitie is in de vorm van een rapport op 4 augustus 2000 met een instemmend kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer gezonden. Het eindrapport en het advies van de Raad vormden de basis voor de in 2005 toegevoegde aanwijzingen 10a en 10b van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Hoewel het kabinet de opvatting van de Raad van State onderschreef dat niet snel moet worden overgegaan tot een experimentele regeling vanwege mogelijke strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, zag het kabinet dat in de praktijk behoefte is aan experimenteren, dat een wetwijziging niet altijd op korte termijn mogelijk is. Als er gebruik van experimenteerbepalingen wordt gemaakt, zou het onder stringente voorwaarden moeten gebeuren. Daarnaast vond het kabinet dat het soms aangewezen kan zijn van een wet of een algemene maatregel van bestuur af te wijken bij een lagere regeling; volgens de voorgestelde aanwijzing voor de regelgeving kan de afwijking slechts op het naast lagere niveau geschieden (dus ook bij ministeriële regeling als het een algemene maatregel van bestuur betreft) en alleen voor zover de wettelijke grondslag het toelaat.

---

<sup>11</sup> De vraag werd gesteld tijdens een algemeen overleg op 15 juni 1999 van de vaste commissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de betrokken ministers over het Jaarverslag over 1998 van de Raad van State.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr. 61



Het kabinet zag later nog andere voordelen. De Raad van State vroeg zich in zijn jaarverslag 2004 af of met betrekking tot de Experimentenwet Stad en Milieu, die tot 1 januari 2004 gold, er wel behoefte was aan voortzetting en zelfs uitbreiding van de mogelijkheid tot afwijking in de Interimwet stad- en milieubenadering<sup>13</sup>. In de praktijk bleek namelijk dat deze afwijkingsmogelijkheid maar in een beperkt aantal gevallen nodig was. Het kabinet vermeldde in het nader rapport dat in de praktijk was gebleken dat juist de mogelijkheid tot afwijking van de wettelijke regels gemeentebesturen stimuleert om binnen de wettelijke normen creatieve oplossingen te bedenken<sup>14</sup>.

Uiteindelijk heeft het kabinet zijn standpunt gecodificeerd in Ar 10a en 10b<sup>15</sup>. In artikel 10a wordt de mogelijkheid erkend in een lagere regeling bij wijze van experiment af te wijken van een hogere regeling. Daaraan worden diverse voorwaarden gekoppeld. In Ar 10a staan er drie: in beginsel wordt van een wet slechts afgeweken bij AMvB, in de hogere regeling wordt vermeld op welke onderdelen de mogelijkheid tot afwijking betrekking heeft en in de lagere regeling wordt vermeld van welke onderdelen van de hogere regeling wordt afgeweken. In Ar 10b staan er nog twee: de hogere regeling bepaalt de maximale geldingsduur van de experimentele regeling of experimenten, in de toelichting bij de experimentele regeling wordt aangegeven hoe evaluatie plaatsvindt.

### 3.4 De praktijk van de experimenten

Bij het inventariseren van experimenteerbepalingen in regelgeving is simpelweg gezocht op het woord 'experiment' in de zoekmachine van [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl) (voordeel van deze site is dat per departement kan worden gezocht). Dit leverde 110 regelingen op. De resultaten van deze zoekopdracht staan in tabel 1.

Tabel 1. Aantal experimenteerbepalingen in regelgeving

Type regelgeving	Jus	LNv	EZ	Fin	BZK	VROM	VenW	VWS	SZW	OCW	AZ	BuZa	Def	Totaal
Wet	0	1	1	1	1	2	2	4	6	10	0	0	0	28
AMvB	1	2	1	0	2	5	5	1	2	2	0	0	0	21
Regeling	1	5	2	0	9	1	10	7	2	24	0	0	0	61
Totaal	2	8	4	1	12	8	17	12	10	36	0	0	0	110

Uit de tabel kan worden afgeleid dat er 28 wetten zijn waarin het woord 'experiment' voorkomt. De meeste wetten bevatten een experimenteerbasis die wordt uitgewerkt in AMvB's en ministeriële regelingen. Soms komt het voor dat er een experimentenwet is, die zowel de inhoud als de voorwaarden bevat. In de tabel ziet men ook dat zonder een

<sup>13</sup> RvS jaarverslag 2004.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 871, nr. 4.

<sup>15</sup> Zesde wijziging van de Ar , 14 oktober 2004, nr. 04M469558.

wettelijke basis experimenten worden toegestaan in een AMvB, die verder worden geregeld in een ministeriële regeling (Justitie).

In dit onderdeel wordt verslag gedaan van het onderzoek naar de praktijk van experimenteerbepalingen. Een aantal is daartoe bestudeerd. In het onderzoek vormden de vragen genoemd in hoofdstuk 2.2 de leidraad. De vraag in welke gevallen men overging tot experimenteren, wat het motief daarvoor was, bleek de rode draad te zijn aan de hand waarvan de antwoorden op de rest van de vragen volgden. Daarom zullen we de motieven gebruiken als leidraad voor de bespreking.

De volgende motieven kwamen wij tegen:

- Experimenten om te zien of een wettelijke interventie leidt tot het gewenste gedrag;
- Innovatie, onderzoek naar de effecten van nieuwe middelen en/of technieken;
- Draagvlakvergroting door gewenning aan een regeling.

*Overigens kenden sommige experimenten meer dan één motief. De experimenten zijn geschaard onder het motief dat het meest leidend was.*

In de volgende paragrafen werken wij een aantal voorbeelden van de genoemde motieven nader uit. In de meeste gevallen besluit het kabinet, soms mede naar aanleiding van signalen uit het veld, experimenten uit te voeren. Soms worden experimenten uitgevoerd omdat de Eerste of de Tweede Kamer middels een motie daar om vragen. Tevens komt het voor dat door middel van experimenten een compromis wordt gesloten tussen het kabinet en de Kamer(s). Er is dan sprake van een politiek probleem en het doen van een experiment biedt daarvoor een oplossing.

#### 3.4.1 Experimenten om te zien of een wettelijke interventie leidt tot het gewenste gedrag

a) In het kader van de stimulering van de werkgelegenheid aan de onderkant van de samenleving was op grond van een wijziging van Europees richtlijn 77/388/EEG mogelijk gemaakt experimenten uit te voeren die inhouden dat voor bepaalde arbeidsintensieve diensten een verlaagd BTW-tarief wordt toegepast.<sup>16</sup> In de bijlage bij de richtlijn is ten behoeve van het experiment<sup>17</sup> een lijst opgenomen van arbeidsintensieve diensten waar een verlaagd tarief mag worden toegepast. Het verwachte effect was dat de prijs wordt doorberekend waardoor de diensten goedkoper zouden worden. Dit zou dan deze diensten aantrekkelijk maken voor de consument met als gevolg meer werkgelegenheid aan de onderkant van de maatschappij.

<sup>16</sup> Het BTW-tarief zou dan worden verlaagd voor bepaalde arbeidsintensieve diensten van 17,5 percent naar 6 percent.

<sup>17</sup> De duur van het experiment is drie jaar dat begint op 1 januari 2000 en eindigt op 31 december 2002.

In nationale wetgeving is, vooruitlopend op de definitieve totstandkoming van de wijzigingsrichtlijn, in het belastingplan 2000<sup>18</sup> voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een wijziging aan te brengen in tabel I van de Wet op de omzetbelasting 1968 waardoor bij wijze van experiment het verlaagde BTW-tarief van toepassing is op een aantal arbeidsintensieve diensten. In tabel I, onderdeel b, zijn de diensten opgenomen die vallen onder het verlaagde tarief van de omzetbelasting. Voor de toepassing van het experiment geldt een aantal voorwaarden: de diensten zijn zeer arbeidsintensief, worden rechtstreeks verricht voor eindverbruikers, hebben een plaatsgebonden karakter en het experiment leidt niet tot een verstoring van de concurrentieverhoudingen. Voorts mag het experiment de werking van de interne markt niet in gevaar brengen en moet er een nauw verband zijn tussen de lagere prijzen die uit de tariefverlaging voortvloeien en de voorzienbare toename van vraag en arbeid.

*De Raad van State adviseerde de bij de Wet op de omzetbelasting 1968 behorende tabel I bij wet te wijzigen. In het nader rapport werd daarop aangegeven dat doordat het verkrijgen van de toestemming van de Europese Unie om deel te nemen aan het experiment samenvalt met het van start gaan van het experiment in de richtlijn, in dit 'uitzonderlijk geval' ervoor is gekozen tabel I bij ministeriële regeling te wijzigen.*

Zowel op Europees als op nationaal niveau is het experiment geëvalueerd. Tijdens een Ecofinvergadering werd er vervolgens een akkoord bereikt over het toepassen van verlaagd BTW-tarieven. De tijdelijke tariefsverlaging op arbeidsintensieve diensten zoals bijvoorbeeld fietsmakers, schoenmakers en kappers, is hiermee structureel geworden.

b) Een ander voorbeeld vormen de WW-experimenten. Op basis van signalen uit de uitvoering concludeerde de regering dat op het beleidsterrein van de reïntegratie van WW-gerechtigden een behoefte bestond aan nieuwe impulsen. Omdat over het rendement en de mogelijke neveneffecten van nieuwe reïntegratiemaatregelen voor WW-gerechtigden betrekkelijk weinig bekend was, vond de regering het nuttig de maatregelen eerst in de praktijk te beproeven. Op grond van een experimenteerhoofdstuk<sup>19</sup> in de Werkloosheidswet<sup>20</sup> werd een aantal experimenten uitgevoerd teneinde te voorkomen dat een beroep op de WW wordt gedaan, dan wel te bevorderen dat WW-gerechtigden weer worden ingeschakeld in het arbeidsproces.<sup>21</sup> Het ging om de volgende:

---

<sup>18</sup> Artikel XXII van de Wet van 22 december 1999, Stb. 579, tot wijziging van belastingwetten c.a. (belastingplan 2000)(kamerstukken 26820).

<sup>19</sup> Dit hoofdstuk bevat artikel 130 t/m 130f, waarvan 130a t/m 130f in 2005 naar aanleiding van uitgevoerde experimenten vervallen zijn.

<sup>20</sup> Wet van 8 juli 1999 tot wijziging van de Werkloosheidswet, houdende invoeging van een experimenteerhoofdstuk teneinde een mogelijkheid te bieden om de effectiviteit en de doelmatigheid van onderdelen van het reïntegratie- en activeringsbeleid in de praktijk vast te stellen (Stb. 1999, 307).

<sup>21</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 394, nr. 3.

- het groot experiment WW; 'sluitende aanpak WW'<sup>22</sup> (o.g.v. art. 130 WW)
- de kleine WW-experimenten (o.g.v. art. 130a t/m c WW)

Het groot experiment (de 'sluitende aanpak') hield in dat nieuwe volwassen werklozen voordat zij twaalf maanden werkloos zijn een nieuwe start wordt geboden in de vorm van een opleiding, omscholing, het opdoen van werkervaring, een baan of een andere maatregel ter bevordering van de inzetbaarheid.

De kleine WW-experimenten betroffen:

- proefplaatsing met behoud van WW-uitkering (door middel van een proefplaatsing kunnen een werkzoekende en een werkgever samen een goede afweging maken of de werkzoekende de geschikte persoon is op de arbeidsplaats voordat tot een definitieve plaatsing wordt overgegaan);
- preventieve inzet voor met ontslag bedreigde werknemers<sup>23</sup>;
- loonsuppletie<sup>24</sup>;
- inzet van reïntegratietrajecten voor herhaal werklozen<sup>25</sup>;
- herleving werknemerschap na beëindiging van een eigen bedrijf<sup>26</sup>;
- inkomstenkorting voor WW-gerechtigden die starten als zelfstandige<sup>27</sup>;
- scholingsexperimenten<sup>28</sup>

Uit de evaluatie van het groot experiment WW kwam naar voren dat de regelgeving rondom de sluitende aanpak WW onnodig gecompliceerd was. Het zeer gedetailleerd omschrijven van doelgroep, budgetten en verantwoordingsinformatie in wet- en regelgeving werkte eerder verstikkend dan dat het bijdroeg aan het beoogde doel: het voorkomen van langdurige werkloosheid. De sluitende aanpak WW werd gehandhaafd. In het streven naar vereenvoudiging en deregulering werden met de UWV afspraken gemaakt over de sluitende aanpak welke neergelegd werden in het jaarplan UWV. UWV kreeg de opdracht om een sluitende aanpak te realiseren en daarover verantwoording af te leggen. Ook de regelgeving werd eenvoudiger en flexibeler opgesteld.

De resultaten van de meeste van de kleine experimenten waren negatief. Gebleken was dat het gebruik van experimenten ver achterbleef bij de verwachtingen, omdat experimenten te ingewikkeld waren, de doelgroep moeilijk te bereiken was en het

<sup>22</sup> Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW (Stb. 1999, 380).

<sup>23</sup> Besluit van 12 januari 2004 tot wijziging van het Tijdelijk besluit preventieve inzet wachtgeldfondsen.

<sup>24</sup> Tijdelijk besluit loonsuppletie WW, Stb. 200, 189, o.g.v. art. 130a WW.

<sup>25</sup> Tijdelijk besluit preventieve inzet wachtgeldfondsen, Stb. 2000, 190, o.g.v. art. 130c WW.

<sup>26</sup> Tijdelijk besluit verlenging herlevingstermijn startende zelfstandigen WW, Stb. 2000, 621, o.g.v. art. 130a WW.

<sup>27</sup> Tijdelijk besluit inkomstenkorting startende zelfstandigen, Stb. 2000, 66 o.g.v. art. 130a WW.

<sup>28</sup> Scholingsregels WW, Stb. 2000, 107, o.g.v. art 76 WW.

experiment niet interessant genoeg bleek voor de cliënt. Er werd ook vastgesteld dat de regelgeving rondom de kleine experimenten soms te gecompliceerd was en daardoor niet doelmatig. Experimenten die geen bijdrage leverden aan het verkorten van de werkloosheidsduur werden dan ook eerder beëindigd of niet verlengd.

Het experiment proefplaatsing (met behoud van WW-uitkering) heeft wel tot positieve resultaten geleid en is structureel opgenomen in de WW.

c) Een ander voorbeeld van een experiment waarmee de regering de onzekerheid over het effect van een maatregel wilde weghalen, waren de dynamische snelheidslimieten. Behoeftte bestond aan nader praktijkonderzoek naar de praktische toepassingsmogelijkheden en de effectiviteit ervan. Experimenten met een duur van één of twee jaar zouden het benodigde inzicht in de mogelijkheden en effecten kunnen verschaffen. Met het oog hierop werd op basis van het experimenteerartikel (art.186) van de Wegenverkeerswet 1994 het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer vastgesteld.<sup>29</sup> Op grond van dit besluit kunnen voor de toepassing van een variabele maximumsnelheid experimenten worden uitgevoerd, die beogen inzicht te verkrijgen in de effecten op het gebied van verkeer(-sveiligheid), geluidbelasting, luchtkwaliteit en naleving van de maximumsnelheid.

*Met betrekking tot artikel 186 WvW 1994 adviseerde de Raad van State<sup>30</sup> dat voldoende parlementaire betrokkenheid moest worden gewaarborgd. Daarnaast adviseerde de Raad in de wet op te nemen dat in de algemene maatregelen van bestuur waarbij nadere regels aangaande de experimenten worden gesteld, toetsingscriteria ter beoordeling van het resultaat van de experimenten en het tijdstip en de wijze waarop de experimenten zullen worden geëvalueerd, zouden worden opgenomen.*

In het nader rapport wordt vermeld dat voor alle krachtens de WvW 1994 vast te stellen algemene maatregelen van bestuur de voorhangbepaling opgenomen in artikel 2b WvW 1994 al geldt. Naar aanleiding van het advies is besloten aan artikel 186 een evaluatiebepaling toe te voegen ter verruiming van de parlementaire betrokkenheid bij de experimenten.

*Momenteel worden op twee 80 km zones experimenten met dynamische maximumsnelheden voorbereid. Het betreft hier de A12 Voorburg stad uit en de Noordbaan A20 Rotterdam, waar in de randen van de spits en 's nachts de maximumsnelheid verhoogd wordt naar 100 km/u. Doelstelling van deze twee experimenten is de verkeersdoorstroming te verbeteren en het positieve effect van de 80 km zones voor de lokale luchtkwaliteit te behouden. Indien de experimenten met dynamische maximumsnelheden een positief resultaat laten zien, zal de 80 km maatregel ten einde komen<sup>31</sup>.*

<sup>29</sup> Stb 2008, 376.

<sup>30</sup> De RvS heeft geadviseerd op 29-4-2005.

<sup>31</sup> Brief van 23 juni 2008 (Kamerstuk II, 31 200 XII/31 200 A, nr. 87).

d) Zoals gezegd, komt soms vanuit de Kamer de wens te experimenteren. Een voorbeeld hiervan is het wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Horecawet<sup>32</sup>. In het wetsvoorstel is een experimenteerartikel opgenomen vanwege de motie Joldersma/Voordewind<sup>33</sup>. In die motie wordt de regering verzocht een experiment mogelijk te maken waarbij een aantal gemeenten in staat wordt gesteld de leeftijdsgrens van alcoholgebruik te verhogen tot 18 jaar.

*De Raad van State<sup>34</sup> heeft hierover opgemerkt dat in beginsel, mede gelet op de mogelijke strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, een terughoudend gebruik van een experimentele regeling moet worden gemaakt en daartoe alleen overgegaan kan worden indien de verwachting bestaat dat zinvolle experimenten mogelijk zijn. De Raad wijst er op dat experimenten pas zinvol zijn wanneer vooraf duidelijk is wat met de experimenten wordt beoogd en op basis van welke criteria te zijner tijd de effecten zullen worden beoordeeld. Verder constateert de Raad dat het experimenteerartikel zelf geen aanduiding van het doel en de functie van het experiment bevat, maar dat doelstelling en criteria voor de evaluatie nader zullen worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur.*

*Met betrekking tot de aarzeling van de Raad over mogelijke strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel wordt in het nader rapport opgemerkt dat juist het experimenteel karakter de objectieve rechtvaardiging kan zijn voor het tijdelijk maken van onderscheid. Daarnaast wordt genoemd dat de betrouwbare terughoudendheid en de nodige legislatieve waarborgen, zoals het tijdelijke karakter van de experimentele regelingen en de parlementaire betrokkenheid bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur in de vorm van de voorhang, aanwezig worden geacht.*

e) Het experiment 'bevordering arbeidsinschakeling alleenstaande ouders WWB (Wet Werk en Bijstand)<sup>35</sup> had een lange en complexe voorgeschiedenis. Die geschiedenis begon bij de Wet Vazalo<sup>36</sup> (Wet voorzieningen arbeid en zorg alleenstaande ouders). De Wet Vazalo had tot doel alleenstaande ouder in de gelegenheid te stellen met werk in deeltijd voldoende inkomen te verwerven voor zichzelf en de kinderen; een beroep op bijstand was dan niet nodig. De wet voorzag in de Vazalo-toeslag, een toeslag in het kader van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) die werd uitgekeerd door de Belastingdienst/ Toeslagen.

*Het kabinet (eigenlijk een aantal kabinetten) was geen voorstander van de Wet Vazalo. Het kabinet was onder meer van mening dat het doel, alleenstaande ouders financieel op eigen*

<sup>32</sup> Kamerstukken II, 2009-2010, 32022.

<sup>33</sup> De motie is aangenomen op 20 december 2007.

<sup>34</sup> Kamerstukken II, 2009-2010, 32022, nr 4.

<sup>35</sup> Tijdelijk besluit bevordering arbeidsinschakeling alleenstaande ouders WWB, Stb. 2008, 351. Experiment heeft een geldigheid van 1-1-2009 tot 1-1-2012.

<sup>36</sup> Initiatiefwetsvoorstel van het vroegere Kamerlid Noorman-Den Uyl.

*benen laten staan, niet wordt bereikt omdat die ouders voor de voorziening in het bestaan blijven aangewezen op inkomensondersteuning door de overheid (de Vazalo-toeslag).*

Het wetsvoorstel Wet Vazalo was op 20 maart 2007 door de Eerste Kamer aangenomen (Stb. 2007, 289), maar als wet nog niet in werking getreden. De Belastingdienst/ Toeslagen en gemeenten moesten de wet uitvoeren en dat zou in ieder geval niet voor 1 januari 2011 zijn. De Eerste Kamer had tijdens de plenaire behandeling de wens geuit om voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet Vazalo een experiment uit te voeren om de werking van Vazalo aan de praktijk te toetsen.

*De Eerste Kamer had vooral zorgen over het zogenaamde duiventileffect. Hiermee werd in het kader van Vazalo bedoeld dat inkomensschommelingen ertoe kunnen leiden dat alleenstaande ouders in het kader van de Wet Vazalo de ene keer bij de Belastingdienst/Toeslagen terecht moeten voor aanvulling van hun inkomen en dan weer bij de gemeente.*

Op basis van de Wet Vazalo die nog niet in werking was getreden, werd gepoogd een experiment op te zetten. Echter, het beoogd experiment bleek niet uitgevoerd te kunnen worden, omdat noch de Wet Vazalo noch de Awir de grondslag daarvoor bood. Daarom werd een experiment opgezet (in de vorm van een AMvB) op grond van artikel 83<sup>37</sup> van de WWB. Het experiment was niet daadwerkelijk van start gegaan, de voorbereidingen waren gestaakt na het advies van de Raad van State. De Raad van State uitte bezwaren tegen zowel de vorm als de inhoud van het ontwerpbesluit ter zake van het experiment Vazalo<sup>38</sup>. In zijn advies gaf de Raad van State ter overweging om binnen de doelstelling van de WWB een betere arbeidsinschakeling van alleenstaande ouders onder de bijstandsgerechtigden te onderzoeken met een experiment op grond van artikel 83 WWB.

*De staatssecretaris had de Tweede Kamer op 14 september 2007 per brief<sup>39</sup> (Kamerstukken II 2006/07, 30 545, nr. 33) geïnformeerd over het staken van het experiment. In dezelfde brief had de staatssecretaris een experiment aangekondigd ter zake van de afspraak uit het Coalitieakkoord dat er een regeling zou komen die werken in deeltijd voor sollicitatieplichtige alleenstaande ouders financieel aantrekkelijk maakt. Dit mede naar aanleiding van het eerdergenoemde advies van de Raad van State. Met het experiment kwam de staatssecretaris tevens tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer om iets te doen voor alleenstaande ouders in de periode totdat de Wet Vazalo in werking treedt.*

<sup>37</sup> Dit artikel is in werking getreden op 1-1-2004, Stb 2003, 375, kamerstukken 28870.

<sup>38</sup> Opgenomen in het bijvoegsel bij Staatscourant 2008, nr. 30.

<sup>39</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 545, nr. 33

Uiteindelijk werd een nieuw experiment begonnen met een andere inhoud dat wel voldeed aan artikel 83 WWB; dit was het experiment 'bevordering arbeidsinschakeling alleenstaande ouders WWB'<sup>40</sup>.

### 3.4.2 Innovatie, onderzoek naar de effecten van nieuwe middelen en/ of technieken

Experimenteerbepalingen bieden de mogelijkheid om buiten de grenzen van de wet nieuwe ontwikkelingen te onderzoeken en te stimuleren. Zij zijn een belangrijk instrument voor vernieuwing.

a) In de zorg bestond de gedachte dat doelmatigere zorg kan worden bereikt door substitutie van personele inzet door technologie. Een voorbeeld van een dergelijke technologische oplossing was de inzet van kousenhulpmiddelen. Het experiment kousenhulpmiddelen beoogde het ontwikkelen van een bekostigingssystematiek die het mogelijk maakt technologische alternatieven voor reguliere zorg in te zetten. Verder beoogde het experiment het verwerven van inzicht in de besparingen die gerealiseerd kunnen worden met behulp van de inzet van technologie in de zorg.

Het experiment hield in dat door gebruik te maken van een apparaat waarmee de kousen kunnen worden uitgetrokken cliënten geen thuiszorg meer nodig hebben. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)<sup>41</sup> had uitgerekend dat dit leidt tot kostenbesparing, omdat voor het uittrekken van kousen geen geld en personele capaciteit beschikbaar meer hoeft te zijn. Het uitgangspunt was dat kousenhulpmiddelen worden bekostigd op basis van de Zorgverzekeringswet (Zvw). De zorgverzekeraars hadden echter onvoldoende stimulans om deze hulpmiddelen te verstrekken. In de praktijk bleek namelijk dat indien een indicatie voor persoonlijke verzorging aanwezig is, de verstrekking van hulpmiddelen niet plaatsvond en de zorg vanuit de AWBZ (Algemene wet bijzondere ziektekosten) werd geleverd. Zo werd de kousenhulpmiddel niet altijd door de zorgverzekeraars vergoed. Het was ook een duur apparaat en er waren goedkopere alternatieven op de markt beschikbaar.<sup>42</sup> De NZa beoogde dat de verzekeraars kousenhulpmiddelen vergoeden als ze doelmatig zijn, zodat een cliënt geen aanspraak kan maken op AWBZ-zorg als hij met het hulpmiddel geen thuiszorg nodig heeft.<sup>43</sup> Voorkomen moest worden dat afwenteling plaatsvond van zorgkosten van de Zvw op de AWBZ.

Uit de evaluatie van dit experiment was gebleken dat het merendeel van patiënten dat steunkousen droeg, zeer goed in staat was zelfstandig het kousenhulpmiddel te gebruiken. De overige patiënten hadden wel hulp (AWBZ-hulp) nodig bij het uittrekken

---

<sup>40</sup> Tijdelijk besluit bevordering arbeidsinschakeling alleenstaande ouders WWB, Stb. 2008, 351. Experiment heeft een geldigheid van 1-1-2009 tot 1-1-2012.

<sup>41</sup> In het kader van de Wet marktordening gezondheidszorg en de Zorgverzekeringswet is de Nederlandse Zorgautoriteit de organisatie die beleidsregels vaststelt. Ook bestaat er een beleidsregel voor experimenten.

<sup>42</sup> [Kamerstukken II, 2006-2007, 28439, nr. 19.](#)

<sup>43</sup> nieuwsbericht [www.nza.nl](http://www.nza.nl). 'jaarlijkse besparing van 3700 euro per cliënt'. Publ.datum: 3-8-07



van de steunkous. De NZa adviseerde daarom, en in het bijzonder in het belang van de cliënt, een strikte handhaving van de uitvoering van de Zvw door de zorgverzekeraars<sup>44</sup>.

Een belangrijk punt dat hier genoemd kan worden, is dat innovatie de concurrentie in de zorg bevordert. Zorgaanbieders en zorgverzekeraars concurreren met elkaar om de patiënt een kwalitatief betere zorg aan te bieden die zo veel mogelijk overeenkomt met de laatste stand van de wetenschap en de praktijk. De Wet marktordening gezondheidszorg bevat daarom een experimenteerartikel waarmee het mogelijk is afwijkende zorgconcepten en zorgvernieuwing te faciliteren. Op grond van dit experimenteerartikel heeft NZa een beleidsregel voor experimenten vastgesteld om ruimte te bieden voor innovatie. Innovatieve experimenten in de zorg zouden moeten leiden tot lagere kosten en hogere kwaliteit.

b) Tijdens de evaluatie van het Schipholbeleid<sup>45</sup> bleek behoefte te zijn aan experimenteerruimte. De betrokkenen gaven aan dat het mogelijk moet zijn om vermoede verbeteringen van het beleid eerst in de praktijk te toetsen voordat deze in de regelgeving worden verankerd. Zowel omwonenden als luchtvaartpartijen zijn gebaat bij het uitvoeren van enkele experimenten, waaruit moet blijken of, en in welke mate de hinder(beleving) kan worden teruggedrongen, zonder dit ten koste gaat van de capaciteit van de luchthaven.

De Wet luchtvaart bevat in artikel 8:23a<sup>46</sup> een experimenteerartikel voor Schiphol, dat de mogelijkheid biedt bij wijze van experiment bij ministeriële regeling af te wijken van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol. Met het experimenteerartikel worden de mogelijkheden en grenzen verkend en gebruikt op het punt van veiligheid en geluidhinder. De essentie is dat binnen de lijn van de wet, namelijk een gelijkwaardige of betere bescherming van de omgeving, tijdelijk kan worden afgeweken van voorschriften van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol. Het gaat daarbij om afwijkingen van regels voor baan- en routegebruik en om vervangende grenswaarden op handhavingspunten in het gebied waar de experimenten worden uitgevoerd. De vervangende grenswaarde dient ertoe ruimte te scheppen voor experimenten en tegelijkertijd helderheid te bieden over de maximaal toegestane geluidbelasting gedurende het experiment.

---

<sup>44</sup> Met deze aanbevelingen van de NZa is het experiment niet meer nodig en zal dan ook op 1 januari 2008 worden beëindigd.

<sup>45</sup> Kamerstukken II, 2005/2006, 29 665.

<sup>46</sup> Dit artikel is (ingevoegd) in werking getreden op 13-12-2006. (Stb. 2006, 633, kamerstukken 30809: Wet van 22 november 2006 tot wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de invoering van de mogelijkheid om ten aanzien van de luchthaven Schiphol experimenten te houden).

Wijziging van de Wet luchtvaart in verband met de invoering van de mogelijkheid om ten aanzien van de luchthaven Schiphol experimenten te houden (Experimenten Schiphol).

*De Raad van State merkte op dat uit een oogpunt van rechtszekerheid de wettelijke basis van de beoogde ministeriële regeling de essentiële waarborgen met betrekking tot doel en functie, tijdsduur en randvoorwaarden zal moeten bevatten.*

Op grond van artikel 8:23a zijn veel experimenten uitgevoerd.<sup>47</sup> Steeds was de verwachting dat de maatregel een gunstig effect zou hebben op de hinderbeleving. De experimenten op basis van de Regeling experiment microklimaat Rijsenhout, de Regeling experiment routewijzigingen en de Regeling grenswaarden experiment concentreren uitvliegroute Spijkerboor bleken als maatregel succesvol. Het experiment op basis van de Regeling experiment parallel starten leverde niet het vermoede resultaat, het leverde te veel geluid op. De positief beoordeelde experimenten hebben geleid tot aanpassing van het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol.<sup>48</sup>

*De Regeling experiment verlenging gebruiksduur nachtelijke vertrek- en naderingsprocedures was een geslaagd experiment voor omwonenden maar niet voor Schiphol. Daarom leidde het resultaat van dit experiment niet tot de wijziging van het Luchthavenverkeersbesluit. Schiphol zal rekening houden met de resultaten van dit experiment omwille van omwonenden, maar hoe is nog niet bekend.*

Uit de evaluaties van de experimenten blijkt dat het bestaan van een experimenteerartikel, door middel waarvan kan worden gezien of een maatregel effectiever is dan de geldende situatie, positief wordt ervaren (zowel door Schiphol als door omwonenden). Het wetgevingsvoordeel is dat de regelgeving niet eerst hoeft te worden gewijzigd om te zien welke effecten de nieuwe maatregel heeft. Een negatieve ervaring is, is dat de wetsbepaling een korte experimenteerperiode hanteert en dat er maar één keer verlengd kan worden (zie lid 6 van artikel 8:23a).<sup>49</sup> Het is ook knellend en bewerkelijk het experiment om te zetten in een structurele wettelijke regeling; in dit kader wordt dan drie keer een ministeriële regeling gemaakt voordat de maatregel in werking treedt.<sup>50</sup> De door de Raad van State geadviseerde duur van één jaar van experimenten met betrekking tot Schiphol bleek in de praktijk veel te kort te zijn<sup>51</sup>. De experimenten hebben dus geleid tot inzicht in de effecten van een nieuwe maatregel en inzicht in de werking van het experimenteerartikel zelf.

<sup>47</sup> Regeling experiment microklimaat Rijsenhout, Regeling experiment parallel starten, Regeling experiment routewijzigingen, Regeling experiment verlenging gebruiksduur nachtelijke vertrek- en naderingsprocedures, Regeling experiment verlenging nachtprocedures, Regeling grenswaarden experiment concentreren uitvliegroute Spijkerboor.

<sup>48</sup> Kamerstukken II, 2008-2009, 29665 nr 143, brief van de minister van VenW van 2-9-2009.

<sup>49</sup> Dit speelde bij de Regeling experiment verlenging gebruiksduur nachtelijke vertrek- en naderingsprocedures. Via deze regeling wordt de eerste verlenging geregeld, de tweede verlenging is ogv wetsbepaling niet mogelijk, dus heeft men 'nieuwe' regeling gemaakt; Regeling experiment verlenging nachtprocedures. Eigenlijk is deze nieuwe regeling een tweede verlenging.

<sup>50</sup> Voor afloop experiment ontwerp-AMVB LVB bekendmaken. Daarna verlengingsregeling vaststellen. Verlenging loopt door totdat wijziging LVB in werking is getreden.

<sup>51</sup> De Raad van State had verzocht de duur van experimenten te verkorten van 2 naar 1 jaar.

c) De 'Stad-en-Milieubenadering' is een voorbeeld van een experiment waarbij aan de hand van een door gemeenten geconstateerd probleem is gezocht naar oplossingen binnen de bestaande wetgeving. Dat probleem zat in de uitvoering van het 'compacte-stadbeleid'. Het doel daarvan was het bevorderen van zuiniger ruimtegebruik in de stad en daarnaast het vergroten van het draagvlak voor allerlei stedelijke voorzieningen. In de praktijk bleek dat het compacte-stadbeleid moeilijk realiseerbaar was vanwege de inhoudelijke en procedurele eisen die in de ruimtelijke ordening- en milieuregelgeving waren neergelegd. Om dit probleem op te lossen werd de 'Stad-en-Milieubenadering' ontwikkeld.

Een structurele juridische verankering van de 'Stad-en-Milieubenadering', met name voor wat betreft de mogelijkheid om af te wijken van wet- en regelgeving, werd evenwel te vroeg geacht. Daarom werd voorgesteld door middel van een aantal experimenten in het stedelijk gebied praktijkervaring op te doen met de toepassing van de 'Stad-en-Milieubenadering'.

*De Stad-en-Milieubenadering kenmerkt zich door drie opeenvolgende stappen. De eerste stap behelst het zoveel mogelijk treffen van brongerichte maatregelen en het in een zo vroeg mogelijk stadium van de ruimtelijke planvorming integreren van milieubelangen op lokaal niveau. De tweede stap is gericht op het maximaal benutten van de ruimte die de huidige wet- en regelgeving biedt. De derde stap tenslotte betreft de mogelijkheid om, onder bepaalde voorwaarden, af te wijken van wet- en regelgeving indien met de eerste en tweede stap geen optimale leefkwaliteit kan worden bereikt. Daarbij dient een accent te worden gelegd op de verdere integratie van het milieubeleid in de ruimtelijke planvorming en op het zo nodig volledig benutten van de ruimte binnen de vigerende regelgeving (stappen een en twee).*

De Experimentenwet Stad en Milieu<sup>52</sup> is dus vastgesteld om experimenten inzake zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefkwaliteit in stedelijk gebied mogelijk te maken. "De experimenten betreffen verschillende typen gebieden. Zo heeft een aantal experimenten betrekking op de herinrichting van verouderde binnenstedelijke bedrijfsterreinen, de revitalisering van bestaande woonwijken of de (her)inrichting van haven- en rivieroeverterreinen. Ook zijn experimenten geselecteerd met betrekking tot de inrichting van spoorzones, stationsomgevingen en zones langs spoor- en (snel)wegen. Het zijn juist dit soort gebieden die zich goed lenen voor een intensiever ruimtegebruik, waarbij een zorgvuldige ruimtelijke inrichting kan leiden tot een verbetering van de leefkwaliteit in het stedelijk gebied. Tegelijk moet worden geconstateerd dat in deze gebieden veelal sprake is van een complexe situatie, waarbij verschillende belangen in

---

<sup>52</sup>25848 (Kamerstukken II 1997-1998 nr 1-2) 22-01-1998.

het geding zijn alsmede diverse partijen zijn betrokken, waardoor de feitelijke invulling van het gebied wordt bemoeilijkt of zelfs gefrustreerd”<sup>53</sup>

*De Raad van State bracht een kritisch advies uit over de Experimentenwet Stad en Milieu.<sup>54</sup> De opmerkingen van de Raad hadden betrekking op het volgende:*

- bij afwijken van wettelijke voorschriften geldt alleen de beperking dat het besluit van de gemeenteraad binnen 5 jaar na inwerkingtreding van de wet moet zijn genomen;
- twijfelachtig is of met dit voorstel eenzelfde zorgvuldige belangenafweging kan worden bereikt;
- nu het hier gaat om experimenten met formele wetgeving, adviseert de Raad de aanwijzing van gebieden te laten geschieden in een bijlage bij het wetsvoorstel.
- De Raad adviseert geen vage terminologie te gebruiken. Daarnaast vindt de Raad dat de voorschriften waarvan afwijking mogelijk wordt gemaakt niet generiek maar individueel dienen te worden aangeduid in de wettekst.

Het kabinet gaf in het nader rapport aan dat niet voor een verdergaande afbakening en detaillering was gekozen in verband met het experimentele en tijdelijke karakter van dit wetsvoorstel. Hierbij speelde eveneens mee dat het op voorhand ook niet precies duidelijk was waar de experimenteerbehoefte zich specifiek toe uitstrekte.

*Aan de beleidspraktijk werd in deze fase van het project Stad & Milieu bewust ruimte gelaten om – binnen de kaders van het wetsvoorstel – tot een gebiedsspecifieke invulling (maatwerk) te komen. Dit schiep flexibiliteit op lokaal niveau.*

Verder werd vermeld dat er was gekozen voor een regeling die voldoende mogelijkheden bood om ervaringen op te doen met toepassing van de Stad-en-Milieubenadering. De in het wetsvoorstel opgenomen procedurele en inhoudelijke eisen gaven vervolgens, volgens het kabinet, voldoende waarborgen op het punt van rechtszekerheid en rechtsbescherming.

*Met betrekking tot Stad en Milieu is een kanttekening hier op zijn plaats. De voorgestelde (complexe) maatregel werd eerst in de praktijk wordt getoetst om niet snel over te hoeven gaan tot wijziging van de bestaande nieuwe wetgeving. Men was geen voorstander de complexe milieuwetgeving die begin jaren '90 voor het eerst was vastgesteld, te wijzigen. Bovendien speelden de groeiende milieuproblemen een rol bij het vasthouden aan duidelijke en strenge wetgeving. Experimenteren was een manier om wijziging van milieuwetgeving zo veel mogelijk uit te stellen.*

d) We zien dat ook bij OCW veel experimenten worden gedaan om reden van innovatie. Innovatie wordt gezien als een middel om bepaalde doelen te bereiken. Die

<sup>53</sup> Kamerstukken II, 1997–1998, 25 848, nr. 3, p 5.

<sup>54</sup> Kamerstukken II, 1997-1998, 25848, A.

doelen kunnen betrekking hebben op onderwijskwaliteit of onderwijsprocessen in scholen. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (...) is in artikel 1.7a ruimte voor innovatie gecreëerd. Het artikel waarin de mogelijkheid wordt geopend tot experimenteren biedt de ruimte tot innoveren, flexibel inspelen op veranderingen en het 'uittesten' van nieuw beleid voordat dat integraal wordt ingevoerd. Met het oog op verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het hoger onderwijs kan dan worden geëxperimenteerd.<sup>55</sup>

Dit wetsvoorstel geeft een grondslag om sneller experimenten te kunnen starten, in plaats van voor elk experiment een aparte wet te moeten maken. Op die manier kunnen instellingen nieuwe, innovatieve ideeën sneller testen.

e) Het wetsvoorstel Crisis- en herstelwet<sup>56</sup> beoogt experimenten mogelijk te maken voor innovaties, met het oog op crisisbestrijding en bevordering van de duurzaamheid; daarbij mag aan wettelijke grenzen voorbij worden gegaan. De memorie van toelichting vermeldt het volgende:

*"Innovatieve ontwikkelingen stuiten nu soms op wettelijke grenzen. Dergelijke ontwikkelingen kunnen echter een bijdrage leveren aan de bestrijding van de economische crisis en het bevorderen van de duurzaamheid. Daarom moeten tijdelijk experimenten mogelijk worden".*

Daarnaast is in deze wet de mogelijkheid opgenomen in een gebied te experimenteren met een 'gebiedsontwikkelingsplan'. Met behulp van een gebiedsontwikkelingsplan kunnen bestuurders plaatselijk milieugebruiksruimte vrijmaken voor nieuwe ontwikkelingen.

f) Artikel 87 van de Wet kinderopvang biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur experimenten mogelijk te maken met betrekking tot innovatieve vormen van kinderopvang. De aanleiding daarvoor was onder andere de motie van het Tweede Kamerlid Blok<sup>57</sup>, waarin de regering werd verzocht om met het oog op het tekort aan kinderopvang de maximale groepsgrootte voor kinderopvang aan huis op te rekken van vier naar zes kinderen, onder behoud van voldoende waarborgen voor de kwaliteit. Men wilde de motie niet meteen uitvoeren en dus die norm in de Wet kinderopvang opnemen, omdat men onzeker was over de effecten en de uitwerking van de maatregelen met betrekking tot gastouderopvang. Daarom is besloten de maatregelen

<sup>55</sup> Kamerstukken II, 31821 nr. 3 p 42.

<sup>56</sup> Kamerstukken I, 2009-2010, 32127.

<sup>57</sup> Kamerstukken II, 2001/02, 28000 XVI, nr. 59.

eerst in de praktijk uit te proberen en niet meteen in de wet op te nemen. Met het Tijdelijk Besluit innovatieve kinderopvang is uitvoering gegeven aan deze motie.

De nieuwe experimentele vorm van opvang die daarmee mogelijk werd, staat bekend als "innovatieve gastouderopvang". Uit de (tussen)evaluatie van het Tijdelijk besluit innovatieve kinderopvang blijkt dat het experiment doelmatig is aangezien het geleid heeft tot capaciteituitbreiding van de kinderopvang in Nederland. Ook aan de gestelde randvoorwaarden is voldaan; afnemers (ouders) zijn tevreden en gastouderbureaus nemen voldoende aanvullende maatregelen om de kwaliteit van kinderopvang te waarborgen.

### 3.4.3 Draagvlakvergroting door gewenning aan een regeling

Voor de Experimentenwet BI-zones<sup>58</sup> (Bedrijven Investeringszones) was vergroting van draagvlak het motief. Het experiment BI-zones houdt in dat er zones worden ingesteld waarbinnen alle ondernemers bijdragen aan door een bepaalde meerderheid van hen gewenste activiteiten die mede een publiek belang in de openbare ruimte dienen en die in aanvulling op de activiteiten van de gemeente door een vereniging of stichting worden uitgevoerd. De verwachting is dat BI-zones in Nederland een belangrijke toegevoegde waarde kunnen leveren en een aantal problemen kunnen oplossen (waaronder het probleem van free-riders), waardoor gezamenlijke investeringen door ondernemers makkelijker van de grond komen en de samenwerking met de gemeente beter verloopt. Hiervoor is maatschappelijke steun en draagvlak vereist. De maatregel zelf houdt in dat de geldelijke bijdrage door middel van belastingheffing wordt verkregen en via een vereniging of stichting wordt besteed aan door bedrijven gewenste activiteiten.

Om te komen tot een experiment dat door de partijen werd gesteund, was een goede voorbereiding van deze wet zeer van belang. Ten eerste is, mede naar aanleiding van hetzelfde voorbeeld in Engeland, een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden van dergelijke bedrijvenlocaties. Sommige ondernemers waren al op de hoogte van het bestaan van deze zones in Engeland en toonden dan ook veel interesse. Ten tweede is geluisterd naar het veld en gezocht naar draagvlak en juiste balans tussen de eenvoud van de wet en waarborgen. De ingrijpendheid van de maatregel leidde ertoe dat er steun was om de maatregel eerst als experiment in te voeren. Zonder draagvlak voor het experiment kon de maatregel niet worden ingevoerd. Ook is gebleken dat het belangrijk is dat uitgangspunten goed geformuleerd zijn en dat er een goede monitoring is.

*De Raad van State vond het idee om te experimenteren met BI-zones en dat er een wet moet komen om de beoogde doelen te realiseren aanvaardbaar. Echter, de Raad maakte opmerkingen over de doeltreffendheid van het voorstel, de bevoegdheid tot het vaststellen*

---

<sup>58</sup> Kamerstukken II, 31430.

*van de bestemmingsheffing en mogelijke alternatieven voor de voorgestelde regeling. De Raad vond de voorgestelde procedure voor vaststelling van een lokale bestemmingsheffing te complex. Naar aanleiding van het advies is de procedure van totstandkoming van een BGV-zone in het wetsvoorstel ingrijpend aangepast en is gevolg gegeven aan de andere adviezen.<sup>59</sup>*

#### 3.4.4 Overige bevindingen

##### *a. Verschillende vormen van experimenteerbepalingen*

Zoals gezegd, is het wettenbestand bevraagd met de zoekterm 'experiment'. Tijdens ons onderzoek bleek dat er meer benamingen en/ of constructies voorkomen die experimenten mogelijk maken. Zo kunnen door middel van ontheffing en vrijstelling in regelgeving experimenten (soms ook 'pilots' genoemd) worden toegestaan. Dat komt bijvoorbeeld in LNV-regelgeving regelmatig voor. We geven enkele voorbeelden.

- Krachtens de artikelen 37 en 64 Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden kan voor experimentele doeleinden onder voorwaarden vrijstelling worden verleend voor het gebruik van een niet toegelaten gewasbeschermingsmiddel of biocide dat mogelijk in het milieu terecht komt. Op grond van deze wet worden dan ook veel tijdelijke vrijstellingsregelingen vastgesteld.
- Het Besluit gebruik meststoffen bevat in artikel 8 een ontheffingsbepaling ten behoeve van experimenten met het gebruik van dierlijke meststoffen. Verder wordt geregeld dat het experiment, het onderzoeksplan, naast andere voorwaarden, naar het oordeel van de Minister voldoende duidelijk en onderbouwd is, daadwerkelijk zal leiden tot het in het onderzoeksplan geformuleerde onderzoeksresultaat, voldoende innovatief is en voldoende beperkt in duur en omvang is.
- De Kaderregeling ontheffingen experiment "Golden Harvest"<sup>60</sup> en Kaderregeling ontheffingen experiment "het Zuivere Ei"<sup>61</sup> bevatten de voorwaarden waaronder ontheffing van het verbod van uitbreiding van dierlijke meststoffen wordt verleend in het kader van het beleidsexperiment Golden Harvest en het Zuivere Ei.

*Omdat er in dit geval sprake is van een experiment wordt er voor maximaal veertig bedrijven onder stringente voorwaarden ontheffing van het uitbreidingsverbod verleend die in tijd begrensd is, opdat verwerving van mestproductierechten niet nodig is. Doorslaggevend is het feit dat dit experiment relevante informatie kan opleveren voor een systeem gebaseerd op mestafzetovereenkomsten, en dat deelnemende pluimveehouderijen met betrekking tot de export een voorbeeldfunctie vervullen.*

Bij VWS zien we een andere constructie voor experimenteerbepalingen. Op grond van de Wet marktordening gezondheidszorg heeft de NZa (een ZBO) de bevoegdheid om

---

<sup>59</sup> 31430, nr 4

<sup>60</sup> Stcrt 1998, 243.

<sup>61</sup> Stcrt 1998, 38.

door middel van als beleidsregels aangeduide regels experimenten te doen uitvoeren. De NZa stelt met betrekking tot een experiment een beleidsregel niet vast dan na een aanwijzing van de Minister van VWS. De uitwerking van de experimenten is dan geregeld in de beleidsregels. De Wet marktordening gezondheidszorg regelt wel van welke artikelen van de wet bij experiment mag worden afgeweken.

Hoewel niet door ons onderzocht, vermelden we volledigheidshalve dat subsidies eveneens gebruikt kunnen worden voor innovatie en stimulering van een bepaald gedrag. Subsidies zijn immers tijdelijk en vaak bevatten de subsidievoorwaarden de clausule dat verslag van het gebruik moet worden gedaan.

Ten slotte twee andere vormgevingskwesties. Met de Experimentwet BI-zones is sprake van een geheel nieuwe wet, niet van afwijking van bestaande regels. Er wordt een nieuwe vorm van belastingheffing geïntroduceerd. Eigenlijk is deze wet een tijdelijke wet (met een horizonbepaling), op grond waarvan een experiment wordt uitgevoerd.

In een aantal gevallen zien we dat een experimenteerbepaling een geldingsduur heeft die langer is dan het experiment zelf. Vanuit een onderzoeksmatig gezichtspunt is dat bijzonder omdat de regeling doorloopt terwijl het experiment is afgerond. Vanuit een wetgevingsoogpunt is het bieden van een wat ruimere termijn verstandig. Indien de wetgever reden ziet de experimentele situatie om te zetten in een definitieve, en dat komt zeker voor, kan de regeling eenvoudig voortgezet worden en ontstaat niet een vacuüm.

#### *b. Niet- gebruik van experimenteerbepalingen*

In de meeste gevallen is daadwerkelijk gebruik gemaakt van de experimenteerbepalingen. In enkele gevallen echter niet.

- In artikel 49 van de Wet op de huurtoeslag<sup>62</sup> wordt de mogelijkheid geboden af te wijken van reguliere regelgeving ten behoeve van experimenten in het belang van de volkshuisvesting. Tevens bevat artikel 49 van het Besluit beheer sociale-huursector<sup>63</sup> een experimenteerbasis waarin is opgenomen dat "in gevallen dat het Besluit beheer sociale-huursector belemmeringen opwerpt voor op zichzelf wenselijke innovatieve ontwikkelingen in de sociale-huursector, van dat besluit moet kunnen worden afgeweken". Hoewel de experimenteerbepalingen sinds 1997-98 bestaan, zijn er tot nu toe geen experimenten op basis van deze artikelen uitgevoerd.

- Artikel 120a van de Woningwet<sup>64</sup> bevat een algemene grondslag voor het opnemen van een experimenteerbepaling in een op de Woningwet gebaseerde algemene maatregel van bestuur. Afwijking van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling is

<sup>62</sup> Stb. 1997, 197, en kamerstukken II,25090, nr. 3.

<sup>63</sup> Staatsblad 1998 135, iwtr per 1-1-1998.

<sup>64</sup> Stb. 1999, 553, kamerstukken 26326).



niet mogelijk zonder dat dit in het betrokken besluit of de betrokken regeling zelf is bepaald. In verschillende besluiten en regelingen zijn dergelijke experimenteerbepalingen opgenomen.<sup>65</sup> Gebleken is echter dat er tot nu toe geen experimenten zijn die op artikel 120a zijn gebaseerd.

*Artikel 120a wordt gebruikt als een vangnetbepaling op grond waarvan regelingen worden vastgesteld waarvoor geen delegatiegrondslag bestaat. Dit artikel is niet als uitweg beoogd maar is wel als zodanig gebruikt. Het Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels is een duidelijk voorbeeld hiervan.*

---

<sup>65</sup> Besluit woninggebonden subsidies 1995, Besluit locatiegebonden subsidies, Besluit beheer sociale-huursector en de Tijdelijke stimuleringsregeling duurzaam bouwen, Besluit brandveilig gebruik bouwwerken.



## Hoofdstuk 4 Horizonbepalingen

### 4.1. Inleiding

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, bestaat er niet een staatsrechtelijk erkende definitie van een horizonbepaling. Het idee van de horizonbepaling is overgenomen uit Amerikaanse praktijk van de 'sunset-legislation'. Daarbij ging het er vooral om de regelproductie van 'agencies' met regelgevende bevoegdheid aan banden te leggen door hun werk te evalueren en hun bestaan eindig te maken. Dogmatisch gesproken bevat een horizonbepaling een vervaldatum met een beoordelingsmoment. Dat kan een echte evaluatie zijn, maar ook een moment waarop men de al dan niet voortzetting van de wet overweegt. Dat wordt geformuleerd als, bijvoorbeeld: 'Deze wet vervalt per [volgt datum], tenzij bij AMvB anders wordt bepaald'.

*Men kan hier een afwijking van de wet in lezen. Naar aanleiding van de motie Jurgens geldt als beleidslijn dat een wet niet een bepaling bevat dat bij lagere regeling van de wet mag worden afgeweken. Wij denken echter dat de motie Jurgens betrekking heeft op de inhoud van een wet. De horizonbepaling heeft een andere strekking.*

In de praktijk, zo bleek uit een eerste scan, hanteren ministers en Kamerleden verschillende 'definities' van een horizonbepaling. Ook de technisch deskundigen zijn niet altijd op de hoogte van de dogmatische betekenis. Zo deelde een ervaren en uitstekende toetsers van de sector Wetgevingskwaliteitsbeleid (ministerie van Justitie) ons mee dat een tijdelijke wet tijdelijk werd door de horizonbepaling: 'Deze wet vervalt op ....'. Voor hem waren (en zijn, waarschijnlijk) een tijdelijke wet en een wet met een horizonbepaling identiek.

Vanwege de afwezigheid van een standaardbegrip wordt in dit onderzoek het begrip horizonbepaling allereerst gerelateerd aan de aanduiding door betrokkenen. Het voordeel daarvan is dat we kunnen zien welke betekenis betrokkenen geven aan wat zij een horizonbepaling noemen. De prijs die wij daarvoor betalen is dat het begrip en dus dit verslag aan conceptuele helderheid inboet.

Op twee manieren is gepoogd horizonbepalingen te vinden. In de eerste plaats is in Opmaat, een database van de Sdu met daarin overheidsdocumenten, de zoekterm 'horizonbepaling' ingevoerd. In wetten zelf zal men de term 'horizonbepaling' niet snel tegenkomen (een wet bevat mogelijk een horizonbepaling, maar die wordt niet als zodanig aangeduid), wel in kamerstukken (zoals amendementen, toelichtingen bij wetteksten) en de Handelingen.

Daarnaast is aan de toetsers van de sector Wetgevingskwaliteitsbeleid gevraagd of zij weet hadden van horizonbepalingen en is een oproep aan de wetgevingsjuristen gedaan

via de site van het Kenniscentrum Wetgeving (www.kc-wetgeving.nl). Ook in dit geval worden de subjectieve definities van de horizonbepaling 'gescoord'. De oproep heeft een beperkt aantal horizonbepalingen opgeleverd, die ook in het gegevensbestand van de Sdu waren gevonden.

In het onderstaande doen we verslag van onze bevindingen uit de zoektocht door de wetgeving en de voorbereiding van wetgeving. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- Enkele kwantitatieve gegevens
- vormgeving van horizonbepalingen
- opvattingen over horizonbepalingen
- functies van horizonbepalingen
- werking van horizonbepalingen
- paradoxen en problemen.

#### 4.2. Enkele kwantitatieve gegevens

Wie op 1 juni 2009 in Opmaat de zoekterm 'horizonbepaling' intypte voor het domein 'officiële publicaties'<sup>66</sup>, kreeg 819 treffers als resultaat (een week later: 824). Daar zitten de nodige kamerstukken tussen van dezelfde wetsvoorstellen en de BNC-fiches die als vaste categorie 'evaluatiebepaling en/of horizonbepaling' kennen.<sup>67</sup> We hebben vervolgens de periode 1 juni 2009 tot 1 januari 1999 genomen, hetgeen 643 treffers oplevert. Het doorploegen van die 643 treffers had als resultaat dat er bij de behandeling van 85 wetsvoorstellen<sup>68</sup> momenten zijn geweest waarbij de gedachte werd geuit een horizonbepaling erin op te nemen (bijvoorbeeld via een amendement). Niet elke suggestie en niet elk amendement van die strekking is door de Tweede Kamer aangenomen. Een voorbeeld biedt een amendement om een horizonbepaling in de Wet OM-afdoening op te nemen<sup>69</sup>. Dat is niet gebeurd; wel kent de wet een evaluatiebepaling (art. XXIa).

*Of '85' veel is, is zonder maatstaf niet te zeggen. Uitgaande van een jaarproductie van ongeveer 325 wetten aangevuld met intrekkingen en verwerpingen zijn er over 10,5 jaar ongeveer 3.500 situaties, waarin de vraag 'horizonbepaling of niet' aan de orde zou kunnen komen. Het gebeurde in ruim 2% van de gevallen.*

---

<sup>66</sup> Deze zoekterm geeft slechts drie resultaten voor het domein 'wet- en regelgeving', omdat horizonbepalingen wel in wetten staan maar daarin niet als zodanig worden benoemd, anders dan bijvoorbeeld: evaluatiebepaling.

<sup>67</sup> Bijvoorbeeld kamerstukken II, 2008-2009, 22112, nr. 856, of nr. 859. Deze zijn verder niet bekeken omdat we ons beperken tot de Nederlandse wetgeving.

<sup>68</sup> Bij benadering: soms zijn diverse kamerstuknummers gevoegd, zijn opmerkingen over wetsvoorstellen in begrotingsoverleggen gemaakt, kan de database fouten hebben, sluiten wij niet uit niet precies te kunnen tellen. Maar als indicatie voldoet dit getal.

<sup>69</sup> Kamerstukken II, 2004-2005, 29849, no. 29.

De 85 wetsvoorstellen waarbij tijdens de voorbereiding het idee 'horizonbepaling' werd geuit, waren als volgt over de werkterreinen van de departementen verdeeld<sup>70</sup>:

Tabel 2. Aantal wetsvoorstellen waarin een horizonbepaling is overwogen per ministerie afgezet tegen de totale productie van formele wetten

Ministerie	Aantal wetsvoorstellen waarin horizonbepaling is overwogen	Totale productie formele wetten*	%
Jus	16	616	3%
SZW	12	383	3%
OCW	11	295	4%
VenW	10	317	3%
EZ	10	180	6%
BZK	9	400	2%
Fin	7	434	2%
VWS	5	270	2%
VROM	3	179	2%
BuZA	1	74	1%
Def	1	50	2%
LNV	0	142	0%
AZ	0	93	0%
Totaal	85	3.432	2%

Bron: Alle regels tellen, De Jong en Herwijer, 2004

\* Betreft de productie van formele wetten over 10,5 jaar, op basis van een gemiddelde jaarlijkse wetgevingsproductie (nieuwe en gewijzigde wetten)

Relatief gesproken komt bij EZ het vaakst de wenselijkheid van een horizonbepaling aan de orde bij de behandeling van een wetsvoorstel (6%).

Van de 85 aanduidingen van een 'horizonbepaling' zijn er zes als dogmatisch 'zuiver' te kenschetsen ('vervalt, tenzij bij AMvB anders wordt bepaald') en zes komen voor in de -nauw verwante- combinatie 'vervalbepaling en evaluatiebepaling'. Dat wil zeggen: twaalf horizonconstructies op zo'n 3500 situaties, ofwel zo'n drie promille.

Van de 85 wetsvoorstellen hebben er 18 de status van wet niet of nog niet bereikt (ingetrokken, verworpen, nog in behandeling). Over wat er van de vermelding van een horizonbepaling bij de voorbereiding uiteindelijk is terecht gekomen in de -67- wetten, het volgende.

- Van de zes zuivere horizonbepalingen waren er vier tijdens het onderzoek nog in behandeling als wetsvoorstel, dus in twee wetten in onze steekproef komt de zuivere horizonbepaling voor. Het zijn

<sup>70</sup> De getallen tussen de haakjes verwijzen naar de productie van formele wetten over 10,5 jaar, op basis van een gemiddelde jaarlijkse wetgevingsproductie, zoals die min of meer kon worden afgeleid uit De Jong en Herwijer 2004. Het zijn dus ruwe getallen, bedoeld om het aantal in perspectief te zetten.

- artikel 15, eerste lid van de Tijdelijke wet mediaconcentraties (Stb.2007, 204; overigens kent deze wet ook een evaluatiebepaling), en
- artikel 88, derde tot zesde lid van de Gaswet (Stb.2000,305); het derde lid kent een vervalbepaling voor een aantal artikelen maar het zesde lid maakt het mogelijk die termijn bij AMvB te wijzigen na overleg met de Tweede Kamer.
- De verwante combinatie vervalbepaling en evaluatiebepaling is, zoals gezegd eveneens in zes wetten gerealiseerd (met één experimentenwet, die inzake vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing).<sup>71</sup>
- Een gewone evaluatiebepaling komt in 26 van de 67 wetten voor, soms, zoals nog zal blijken, als alternatief voor een horizonbepaling, soms in combinatie met een experiment.
- De horizonbepaling als louter vervalbepaling vinden wij in 17 wetten terug (zij het dat een enkele keer een evaluatie is toegezegd).
- In 16 wetten is de gedachte niet in de wet gematerialiseerd.

*Als we het begrip "Tijdelijke wet" , voor sommigen het wezenskenmerk van een horizonbepaling, invoeren in de databank, zijn er veel meer treffers (2.078 in officiële publicaties en 69 in wet- en regelgeving, zij het dat de periode niet is beperkt tot 1 januari 1999 maar loopt tot 1 januari 1995).*

#### 4.3 Omschrijvingen

Als men uitgaat van de karakterisering van een bepaling als 'horizonbepaling' door de ontwerpers zelf, bijvoorbeeld in de memorie van toelichting of in de toelichting bij een AMvB, dan kan men de volgende vinden.

##### *a. De 'zuivere' horizonbepaling*

art. x, eerste lid: Deze wet vervalt op [of 'met ingang van' ] ...[volgt datum].

art. x, tweede lid: "Het eerste lid kan vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip."

*Een zuiver voorbeeld van een dergelijke bepaling hebben we kunnen vinden in het amendement Anker/Wolfsen bij het wetsvoorstel Wet OM- afdoening (kamerstukken II, 29849, no. 29). Het amendement is overigens niet aanvaard, wel kent de Wet OM-afdoening (Stb.2006,330) een evaluatiebepaling.*

Een, eveneens dogmatisch zuivere, variant is te vinden in art. 13 Wet mediaconcentraties (Stb.2007,204):

---

<sup>71</sup> Dat betekent dat acht van de ongeveer 1750 wetten een echte horizonconstructie kennen, ofwel nog geen 5 promille.

“Deze wet [...] en vervalt met ingang van 1 januari 2010, tenzij bij koninklijk besluit een later tijdstip wordt vastgesteld waarop deze wet vervalt”.

*b. De combinatie vervalbepaling met evaluatiebepaling*

Art. x: Deze wet [of: de bepalingen ...] vervalt met ingang van ..[volgt datum].

Art. y: Onze minister zendt binnen N jaar nadat deze wet in werking is getreden een verslag aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten [van deze wet] in de praktijk.

*Ook de spiegelbeeldige vorm komt voor, in de zin dat de inwerkingtreding bij kb zal plaatsvinden, afhankelijk van de evaluatie (Wet personenvervoer 2000, Stb.2000, 314).*

*c. De combinatie experimenteerbepaling met vervalbepaling*

In de Experimentenwet kiezen op afstand (Stb.2003, 569) is een dergelijke combinatie te vinden:

Art. 4, zesde lid: Onze Minister voor BVK zendt binnen drie maanden voor het einde van de werkingsduur van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het tweede lid [i.e. een AMvB met voorwaarden voor experimenten] aan de Staten-Generaal een verslag over de effecten van het experiment in de praktijk en een standpunt inzake de invoering van de voorzieningen, anders dan als experiment.

Art.7: Zij [=Deze wet] vervalt met ingang van 1 januari 2010.

*Een dergelijke opdracht tot het formuleren van een standpunt over de voortzetting anders dan als experiment komt men ook in andere experimenteerwetgeving wel tegen (wetsvoorstel Experimentenwet BGV- zones, 31430).*

*Een weer iets andere vorm van deze combinatie is te vinden in de Wijzigingswet van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Stb.1999, 170).*

*art III luidt: 'Artikel 7.57c, vierde lid van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek vervalt.'*

*artikel V, tweede lid: ..... 'treedt artikel III in werking met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen datum. Deze datum kan niet gelegen zijn voor het tijdstip waarop twee maanden zijn verstreken sedert de datum waarop de evaluatie van de experimenten met decentrale selectie door de regering aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal zal zijn voorgelegd.'*

*Hier is dus rekening gehouden met de onbestemdheid van de tijd die met een experiment gemoeid kan zijn.*

Ook treffen we bij enkele als experimenteerwetten aangeduide wetten de combinatie experiment, evaluatie en vervalbepaling aan. Zo in de Wet tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake experimenten op het gebied van kwalificaties en opleidingen.....(Stb.2005, 203), overigens zonder dat hier het begrip 'horizonbepaling is

gevallen bij de voorbereiding. Art. 12.1a.4 eist dat voor 1 oktober 2007 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal een door een onafhankelijk orgaan op te stellen verslag wordt gestuurd over de doeltreffendheid en de effecten van de opleiding. Art. 12.1a.5 geeft aan dat diverse artikelen van die wet met ingang van 1 augustus 2010 vervallen. De Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing (Stb.2005, 222), bevat in artikel 20 de plicht voor 1 juni 2007 aan de Staten-Generaal een evaluatieverslag te zenden, terwijl art. 22 voorschrijft dat de wet met ingang van 2 september van dat jaar wordt ingetrokken; hier was weer wel sprake van een horizonbepaling.

*Analytisch gesproken, is het onderscheid tussen b en c niet scherp. Het zijn allebei maatregelen die vervallen en waarover een evaluatie moet plaatsvinden.*

#### *d. De 'gewone' tijdelijke wetten.*

Horizonbepalingen worden ook wel gezien als uitdrukking van tijdelijke bepalingen. Daarvoor wordt vaak de terminologie 'vervalt met ingang van' gebruikt. Soms krijgt de wet het epitheton 'Tijdelijke' in de naam mee. Veelvuldig komt voor dat bepalingen in een wet een tijdelijk karakter hebben, zonder dat de wet als geheel vervalt. Dat kan in het geval van overgangsrecht, maar ook daarbuiten.

#### 4.4 Opvattingen over horizonbepalingen

Over de betekenis en het gebruik van horizonbepalingen bestaan binnen het politieke forum verschillende opvattingen. Ruwweg wordt enerzijds de horizonbepaling louter als vervalbepaling gezien, geheel los van een evaluatie, anderzijds juist als aanleiding tot een evaluatief debat.<sup>72</sup> Het oordeel over het nut wordt beïnvloed door de definitie die men bij een horizonbepaling voor ogen heeft. Als men de horizonbepaling louter als vervalbepaling ziet, heeft men een ander oordeel dan indien men de evaluatie het wezenlijke kenmerk ervan vindt.

Verder kan men zeggen dat er voorstanders zijn (vanwege het evaluatieve moment maar ook vanwege de bijdrage aan minder regels), dat er 'neutralen' zijn en tegenstanders, die oog hebben voor de nadelen van een horizonbepaling. Het lijkt erop dat Kamerleden globaal wat positiever zijn over horizonbepalingen (zij brengen in elk geval in verreweg de meeste van de 85 gevallen de mogelijkheid van een horizonbepaling ter sprake), terwijl de regering wat terughoudender is. Dat kan echter - ten dele- een artefact zijn van de gegevensbron (een tijdelijke wet, en daar zijn er de nodige van, waarvan de

---

<sup>72</sup> Een bijzondere opvatting over een horizonbepaling leek het Tweede Kamerlid Weekers (VVD) te hebben die waarschijnlijk in het vuur van zijn betoog meende dat door een horizonbepaling in te voegen de wet nog niet in werking treedt maar bij koninklijk besluit wordt ingevoerd, echter niet dan nadat de Raad van State erover heeft geadviseerd. Hij zag op dat moment een horizonbepaling kennelijk als een inwerkingtredingsbepaling. (Handelingen II, 2006-2007, 29942, 18-1351) Hij bleek overigens op andere momenten wel op de hoogte.



tijdelijkheid niet betwist wordt, levert mogelijk geen discussie op waarin het woord 'horizonbepaling' valt; in de wetten zelf komt de term niet voor). Onderscheiden partijpolitieke opvattingen hebben we niet kunnen ontdekken. Wij laten enkele uitspraken de revue passeren.

#### *De positieven*

Het Kamerlid Weekers (VVD) zag als groot voordeel van een horizonbepaling dat je zonder nadere regeling van een wet af kunt komen. (kamerstukken II, 2003-2004, 29513 (e.a.), nr. 15)

Fractievoorzitter Rosenthal (VVD) wijdde zijn betoog bij de Algemene beschouwingen in de Eerste Kamer (Handelingen I, 2003-2004, nr.3, p. 109) aan de terugtrekkende overheid en gaf aan dat de Eerste Kamer als 'chambre de réflexion' alle wetsvoorstellen zou beoordelen op hun noodzaak en, 'heel belangrijk', op de aanwezigheid van een horizonbepaling. Hij hekelde daarbij dat het succes van een minister nog te veel werd afgemeten aan de hoeveelheid wetten die hij of zij uitvaardigde. De horizonbepaling zou daartegen een dam opwerpen.

*Salva omni reverentia, maar dat laatste is natuurlijk onzin. De horizonbepaling vermindert niet het aantal uitgevaardigde wetten maar het aantal blijvende wetten. Sterker, juist door een horizonbepaling kan het aantrekkelijk zijn toch maar een wet te maken, wat tot meer wetten leidt.*

Het was de wens van de Kamer een horizonbepaling op te nemen in de Wet BOPZ (27289) vanwege het ingrijpende karakter van de observatiemachtiging die bij die wijziging geïntroduceerd werd. De regering verzette zich daartegen. Vervolgens werd een amendement ingediend met een horizonbepaling in de combinatie van een evaluatiebepaling en een vervalbepaling (een jaar na het uitbrengen van het verslag, tenzij bij AMvB anders wordt bepaald) (kamerstukken II, 2000-2001, 27174, nr. 29) Deze bepaling werd aangenomen (artt. VI en VIII; Stb.2002, 431).

Eerste Kamerlid Witteveen (PvdA) hield een gloedvol betoog bij gelegenheid van het wetsvoorstel terroristische misdrijven. Hij zag vier redenen voor invoeging van een horizonbepaling: a. het wetsvoorstel kende een zwakke empirische basis en een horizonbepaling dwingt tot heroverweging over vijf jaar, b. over vijf jaar hebben we meer zicht op de ontwikkeling van terrorisme en de bestrijding ervan, en bij veranderende verschijnselen is aanpassen sowieso nodig, c. zij stimuleert het afleggen van verantwoording, legt de bewijslast bij de regering, d. zij draagt bij aan onzekerheidsreductie.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Hand.I, 2005-2006, 30164, 5-169,170. Strikt genomen hebben de argumenten a,b en d eenzelfde inzet: we weten nog te weinig.

### *De neutralen*

Tijdens een gedachtewisseling over het wetsvoorstel Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (30091) meende Van Middelkoop (CU) dat deze wet een experimenteel karakter had, zoals uit de aard van de maatregelen bleek en uit de tijdelijkheid van de extra bevoegdheden die aan gemeenten waren verleend. Het zou naar zijn inzicht dus passend zijn er een tijdelijke wet van te maken dan wel een horizonbepaling erin op te nemen.

Tweede Kamerlid Mevrouw Huizinga-Heringa (CU) zei in verband met de evaluatie van de Wet IOW dat de evaluatie het afwegingsmoment is, dat de horizonbepaling minder relevant is. (kamerstukken II, 2004-2005, 30109, nr. 13)

In de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Wet bestuur in stedelijke regio's (II, 2001-2002, nr.5) ziet de minister van Binnenlandse Zaken een horizonbepaling als een eindebepaling; van een heel andere orde is zijns inziens de evaluatiebepaling. Een vergelijkbaar geluid viel te horen bij de behandeling van het wetsvoorstel Strafrechtelijke opvang verslaafden. De minister verzette zich tegen een horizonbepaling omdat de SOV een experiment op beperkte schaal is, waarvoor een wettelijke grondslag nodig is. De SOV zal worden onderworpen aan een omvangrijke evaluatie die geruime tijd in beslag zal nemen; een horizonbepaling belemmert dat en zonder horizonbepaling staat het experimentele karakter genoegzaam vast. (kamerstukken I, 2000-2001, 26023, nr.16a)

*Omgekeerd valt uit de behandeling van het wetsvoorstel wijziging van de Wet op het primair onderwijs c.a. (leraren in opleiding) af te leiden dat een wet met een overgangsbepaling (en einddatum) juist als een experiment wordt beschouwd en dat de wetgever over voortzetting moet beslissen (in casu of zij de LIO-werknemer gaat invoeren; kamerstukken II, 2000-2001, 27597, nr.5)*

### *De sceptici*

De minister van VROM (mw. Dekker, VVD) nam een terughoudend standpunt in ten aanzien van het gebruik van horizonbepalingen. De minister sloot aan bij een rapport van STEM over pseudoregelgeving ('Modernisering van VROM-pseudoregelgeving', 2005, kamerstukken II, 2005-2006, 29383, nr. 53). De werkbaarheid van een einddatum werd daarin gerelativeerd. De werkingsduur is immers niet altijd vooraf aan te geven en de kenbaarheid van het einde van een regeling is niet groot als er een horizonbepaling in is opgenomen. Dat moet wordenesignaleerd. Vaak komt voor, aldus het rapport, dat de werkingsduur achteraf moet worden verlengd, hetgeen administratieve lasten meebrengt en rechtsonzekerheid. Gepleit wordt om het einde van een – pseudo- regel in de Staatscourant te plaatsen.

Zo'n relativering werd ook geuit door minister Donner (CDA) een jaar eerder (kamerstukken 2003-2004, 29279, nr. 12, Rechtsstaat en Rechtsorde). Een horizonbepaling wordt veelal toegepast om de tijdelijkheid van een regeling tot

uitdrukking te brengen. Alleen als helder is dat de regeling straks gemist kan worden, kan zo'n bepaling opgenomen worden. Als immers blijkt dat er toch een reden is dat de regeling blijft bestaan, levert een horizonbepaling een hoop werklast op met onzeker rendement en rechtsonzekerheid. Voor Donner is een horizonbepaling vooral een vervalbepaling. In de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (kamerstukken II, 2003-2004, 28980, nr.5) antwoordde deze minister van Justitie op een vraag van D66 dat een horizonbepaling in deze wet niet nodig was, omdat zij al een evaluatiebepaling bevatte, maar ook niet wenselijk: een horizonbepaling werkt als een botte bijl op een gefixeerd moment. Dat moment, zo blijkt in de praktijk, komt vaak ongelegen omdat een zorgvuldige besluitvorming nog niet mogelijk is bij ontbreken van de benodigde informatie. Een horizonbepaling staat een gedegen gedachtewisseling met het parlement in de weg.

Van Haersma Buma (CDA) vertolkte in het kader van een debat over dwangmedicatie (bij TBS, Handelingen II, 30250, 93-5699) een vergelijkbare opvatting: 'Ik geloof niet in wetgeving die een horizonbepaling heeft van zes jaar, alsof het probleem dan voorbij is. Je kiest voor zoiets en dan kun je altijd nog beslissen of, na evaluatie, de wet al dan niet wordt ingetrokken.'

Een ander bezwaar tegen de horizonbepaling werd aangevoerd tijdens de behandeling van de goedkeuring van het verdrag van Lissabon (kamerstukken 31384). De heer Ten Broeke (VVD) vond dat in geval van een horizonbepaling de Kamer voortzetting of niet zou overlaten aan de regering, die immers de keuze had uit een AMvB of laten verlopen. Hier ging het om de rechten van de Kamer en de Kamer moest dat zelf regelen.

#### 4.5. Functies van horizonbepalingen

Na deze bespreking van de opvattingen over de horizonbepaling, volstaat het kort in te gaan op de functies van de horizonbepaling: wat wil men ermee bereiken?

Dogmatisch gesproken is een horizonbepaling niet zomaar een vervalbepaling. De bijkomende gedachte is dat een debat over het nut van verlenging moet worden gevoerd. De horizonbepaling heeft een heroverwegingsfunctie. Deze kan besloten liggen in een expliciete evaluatiebepaling maar ook in de mogelijkheid de geldingsduur bij AMvB te verlengen. Daar moet dan goed over nagedacht worden.

*De Raad van State vertrouwde dat kennelijk niet zo. Hij meende dat de mogelijkheid in het wetsvoorstel Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers deze wet bij AMvB voor een jaar te verlengen, te makkelijk tot verlenging zou leiden en adviseerde tot schrapping. (kamerstukken II, 2001-2002, 28201, nr. A) De regering nam dit advies over zodat de werking van de wet beperkt bleef tot een jaar (8 maart 2003). (Stb.2002,124) Het heeft niet geholpen. Op 7 maart 2003 verscheen in het Staatsblad een wijziging van deze*

*tijdelijke wet, inhoudende dat artikel 45, tweede volzin komt te luiden: 'Deze wet vervalt op 8 maart 2005'. (Stb.2003,95) Zelfs met een extra jaar erbij, dus.*

We zagen al dat deze functie ook gerealiseerd wordt met de combinatie vervalbepaling en evaluatiebepaling (bijvoorbeeld het wetsvoorstel observatiemachtiging, kamerstukken 27289). In de combinatie van een vervaldatum met een experimenteerbepaling met evaluatiebepaling (bijvoorbeeld in het genoemde wetsvoorstel Experimentenwet BGV-zones, kamerstukken II, 31430, nr. 2, art. 10, tweede lid en 11, eerste lid) ligt eveneens deze functie besloten. In die combinatie wordt het experiment geëvalueerd en blijft de functie van de horizonbepaling **dus** (zou men denken) beperkt tot een vervaldatum.

*In de memorie van toelichting, **echter**, werd het experimentele karakter juist aan de tijdelijkheid van de wet (de horizonbepaling) gekoppeld.*

Horizonbepalingen in de zin van bepalingen die een vervaldatum inhouden, hebben als functie tegemoet te komen aan het tijdelijk karakter van een situatie, die echter wel een wettelijke voorziening eist. In de toelichting bij een veeg- AMvB waarbij diverse AMvB's werden ingetrokken, meldde de minister van EZ (Brinkhorst, D66) dat de laatste tijd vooral een horizonbepaling wordt opgenomen; is dat niet het geval dan dient een besluit dat zijn betekenis heeft verloren, te worden ingetrokken (Stb.2003, 291)

*Hoe krachtig die functie is, kan men indirect afleiden uit de opmerking van het Eerste Kamerlid Janse de Jonge (CDA), dat de beperking van de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten (Spoedwet wegverbreding...) tot 30 projecten meebracht dat na oplossing van die 30 knelpunten de wet kon worden ingetrokken, hetgeen zijns inziens betekende dat de wet in feite een horizonbepaling kende. (Hand.I, 2008-2009, 31721, 26-1368)*

Eveneens tijdelijk is de functie van de overbrugging. Zo het amendement van het kamerlid Schinkelshoek c.s. op het initiatiefvoorstel Kalma, Halsema en Van der Ham (Wet raadgevend referendum) dat de gewenste wet zou gelden tot het moment dat het correctief referendum in de Grondwet zal zijn vastgelegd. Ook de Wet horizonbepaling participatieplaatsen (Stb.2008, 594) vervulde die functie. Zij liep vooruit op het wetsvoorstel stimulering participatieplaatsen, dat de bepalingen van het bij de EK liggende wetsvoorstel arbeidsparticipatie zou aanscherpen. De wet horizonbepalingen participatieplaatsen bond diverse artikelen uit die wet aan een termijn van twee jaar. De overbrugging bleek uiteindelijk niet nodig en zij heeft dus slechts kort bestaan: zij trad in werking op 31 december 2008 en verviel per 1 januari 2009 (art. XII Wet stimulering arbeidsparticipatie; Stb.2008, 591). Deze vorm van overbrugging ontmoette overigens veel kritiek, om te beginnen bij de Raad van State, die meende dat de regering of een

novelle moest indienen of een nieuw wetsvoorstel. (kamerstukken II, 2007-2008, 30650, nr.4)<sup>74</sup>

Een verwante functie is dat de horizonbepaling wordt gebruikt voor overgangsrecht (bijvoorbeeld in het wetsvoorstel wijziging Wet financiën hoger onderwijs, kamerstukken 30387). Dat is in wezen een overbruggingsfunctie. Men krijgt soms de indruk dat het tijdelijke of overgangsrechtelijke regime van de horizonbepaling niet alleen voor de regeling als totaal wordt gezien, maar ook voor een voorziening voor een specifieke categorie of voor een bepaling binnen een wettelijke regeling. (Zie bijv. Hand. II, 2003-2004, 29420, nr. 82, of art. 6, zevende lid Subsidieregeling duurzame bedrijventerreinen: 'De aanvraag wordt uiterlijk 31 december 2002 ingediend.').

Ten slotte heeft de horizonbepaling een onderhandelingsfunctie. Het ermee te bereiken compromis kan overigens twee kanten opwerken. Enerzijds kan een tegenstander van een als blijvend bedoelde wet die wet met een horizonbepaling omzetten in een tijdelijke wet. Anderzijds kan een voorstander van een regeling een niet gewenste regeling via een horizonbepaling omzetten in een regeling. Ook al is die tijdelijk. dat is altijd nog beter dan niks (en 'daarna zien we dan weer verder'). Het wetsvoorstel Wet periodieke autokeuring stond op de nominatie ingetrokken te worden. (Eijlander & Van Gestel:17) Via een horizonbepaling werd het wetsvoorstel 'gered' (en later in een definitieve regeling vastgelegd).

Bij het wetsvoorstel wijziging Wet op het Voortgezet Onderwijs had de Eerste Kamercommissie met verbazing geconstateerd dat een horizonbepaling in het wetsvoorstel ontbrak; zij was bereid te overwegen het wetsvoorstel als hamerstuk af te doen indien de minister toezegde een dergelijke bepaling op de kortst mogelijke termijn, volgens de geëigende procedure te doen opnemen. (kamerstukken I, 2000-2001, 27641, nr. 299b) De wet kwam er (Stb.2001, 340). Overigens werd het daarbij ingevoerde art. 11 g (een tijdelijke afwijking) bij een volgende wijziging van de Wet VO (Stb.2002, 288) vervallen verklaard.

Het Eerste Kamerlid Witteveen eiste een inlas van de horizonbepaling in het wetsvoorstel terroristische misdrijven (kamerstukken 30164) als voorwaarde voor de steun van de PvdA-fractie. Daarvoor was een novelle nodig. De minister zegde een zware evaluatie toe en Witteveen achtte dat vervolgens voldoende.

*In dit verband valt overigens te wijzen op de beperkte betekenis van een in de wet opgenomen horizonbepaling. Zeker de Eerste Kamer is bereid in te stemmen met een*

---

<sup>74</sup> In ander verband. Mevrouw Kalsbeek (VVD) vond het wetsvoorstel Wet op de Jeugdzorg onduidelijk en onwerkbaar en wenste een horizonbepaling om de regering de kans te geven met een wel heldere en werkbare wet te komen. Donner wees op het cyclische karakter van de discussie over de jeugdzorg en op de lege handen waarmee men na ommekomst van de vervaltermijn van vier jaar zou komen te staan. Dat was waarschijnlijk ook haar bedoeling. (Hand.I, 2003-2004, 28168, 25-1248-1249)

*wetsvoorstel, indien een evaluatie wordt toegezegd. Een novelle voor een horizonbepaling wordt dan een te zwaar middel gevonden. En waar de toezeggingen genoteerd worden en bewindslieden met grote regelmaat herinnerd worden aan de toezeggingen, biedt dat eveneens de nodige zekerheid dat aan de wens van de Kamer wordt voldaan. Overigens, ook deze uitspraak valt weer te relativiseren. De kritiek van de Eerste Kamer op de afwezigheid van een horizonbepaling in het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet bracht staatssecretaris Van der Laan ertoe een novelle toe te zeggen (Hand. I, 2003-2004, 29030, p. 1925 e.v.) Die kwam er met het wetsvoorstel tot wijziging van die wet (kamerstukken 29749), waardoor het een Tijdelijke wet zou worden.*

Een horizonbepaling kan dus ingezet worden zowel tegen het voortbestaan als tegen juist het intrekken van een wet. In het laatste geval draagt een horizonbepaling niet erg bij aan de ermee beoogde vermindering van wetgeving. De achterliggende doelstelling van de horizonbepaling, de uiteindelijke functie, is immers de vermindering van regels en daarmee van regeldruk.

#### 4.6. De werking van horizonbepalingen

Wat komt er terecht van de aan het begrip 'horizonbepaling' vastgeknoopte notie van een onderzoek naar de noodzaak van verlenging? Het onderzoeksmateriaal leidt tot de volgende impressie. Het is een impressie omdat het begrip zo verschillend wordt gebruikt, omdat we in de beschikbare tijd niet van alle evaluaties konden nagaan of ze gehouden waren en wat het resultaat was, omdat de evaluatietermijnen nog lopen, en omdat we in het materiaal aanduidingen aantreffen van oudere wetten, waarvoor de vraag van verlenging in het door ons gekozen tijdvak expliciet aan de orde kwam.<sup>75</sup>

Van 26 wetten konden we nagaan<sup>76</sup> waartoe de horizonbepaling leidde. In 10 gevallen kwam het tot een vervallen van de wet, in 13 gevallen tot een verlenging (waarvan er in elk geval twee later weer wel zijn vervallen) en in tenminste drie gevallen tot een definitieve voorziening. Wij noemen een aantal voorbeelden.

- De APK-keuring; de horizonbepaling in de Wet periodieke autokeuringen hield in dat de minister moest aantonen dat de APK nuttig was, anders zou de APK-verplichting na vijf jaar vervallen. De rapportages waren neutraal tot positief zodat de horizonbepaling kon worden ingetrokken en de APK werd opgenomen in de

<sup>75</sup> De 26 zijn dus niet zomaar te koppelen aan de 85 gevallen waarin een horizonbepaling aan de orde kwam. We beperkten ons tot wetten; er komen ook verlengingen van regelingen voor zoals de subsidieregeling duurzame bedrijventerreinen (Stcrt. 2001, 162), de verlenging tijdelijke regeling ondersteuning scheepsnieuwbouw (Stcrt 2004, 166), een regeling gebaseerd op de Kaderwet EZ-subsidies), en het besluit tot wijziging van het tijdelijk besluit vergoedingen Raad voor de Strafrechtstoepassing (Stb.2009,228: de woorden 'Tijdelijk besluit' worden vervangen door: Besluit).

<sup>76</sup> Voor een deel is de vervaltermijn nog niet verstreken, voor een deel gaat het om vervalbepalingen die als overgangsrecht een klein onderdeel van bijvoorbeeld een belastingplan vormen. En daarbij geldt dat het nadeel van vervalbepalingen is dat ze gewoon vervallen: die vindt men niet altijd gemakkelijk.

Wegenverkeerswet 1994. Op 'signalen' volgden weer enkele verbeteringen (Stb.1999,504). De volgende evaluatie na vier jaar gaf de minister van Verkeer en Waterstaat geen aanleiding terug te komen op de APK. (kamerstukken II, 2003-2004, 29467, nr.1)

- De Wet van 2 juli 1997 (leraren-in-opleiding), Stb. 1997, 321 die een evaluatiebepaling annex vervalbepaling kende; de wet Bestending en actualisering (Stb. 2001, 352) was nodig omdat de LIO een bruikbaar instrument was gebleken, aldus de MvT (kamerstukken II, 2000-2001, 27579, nr.3).
- De vrijstelling van de nationaliteitseis voor zeeapiteins (Zeevaartbemanningwet, Stb.2003, 259) bleef nodig omdat de marktsituatie niet was gewijzigd; de vervalbepaling van art. 83 Zeevaartbemanningwet (Stb.1997,757) werd ingetrokken en deze wet werd voorzien van een evaluatiebepaling.
- De observatiemachtiging (Stb.2002,431) kende, zoals de evaluatie uitwees, relatief positieve resultaten, zoals het aanboren van nieuwe doelgroepen, het verschaffen van een extra mogelijkheid en de afwezigheid van misbruik. De observatiemachtiging werd niettemin ingetrokken, omdat uit de evaluatie tevens bleek dat deze geen toegevoegde waarde had.

*We hebben deze als vervallen geteld. Echter, de intrekking was minder resoluut: de observatiemachtiging zou worden meegenomen met een voorgenomen wettelijke regeling inhoudende de bundeling van diverse machtigingen tot een algemene machtiging (kamerstukken II, 2007-2008, 25763, nr. 11).*

- De SOV-maatregel (Strafrechtelijke Opvang Verslaafden; Stb.2001, 28) is, voordat de effectevaluatie verscheen (WODC-rapport 259, 2007), als zelfstandig element opgegaan in de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (zie de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, kamerstukken II, 2002-2003, 28980, nr.3; als wet gepubliceerd in Stb.2004, 351).
- De Tijdelijke instellingswet Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (Stb.2001, nr. 20) werd verlengd via de wet van 4 november 2004 (Stb.572: in artikel 29 wordt 'vier' vervangen door: vijf) en vervolgens via de wet van 22 maart 2006 (Stb.2006, 161; in art. 29 wordt 'vijf jaar' vervangen door: vijf jaar en zes maanden). In 2006 kwam uiteindelijk ook de definitieve en toen beperktere taakstelling in het Staatsblad (nr. 420).

Bijzonder is in tweeërlei opzicht de vervalbepaling in de wet die de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving –opnieuw- in het leven riep. Deze wet (Stb.1996, 632) kende een bepaling (bij amendement ingebracht (24637, nr. 9)) die volgens de memorie van toelichting (bij het verlengingswetsvoorstel, kamerstukken II, 2001-2002, 27492, nr.3) een horizonbepaling was: een vervalbepaling met een evaluatief moment. Dogmatisch gesproken een perfecte formulering. De eerste

bijzonderheid is dat in de wet zelf echter slechts een gewone vervalbepaling was geformuleerd. De tweede bijzonderheid betreft het resultaat van de evaluatie die inderdaad wel werd gehouden. De evaluatiecommissie De Ruiters adviseerde positief over voortzetting, ondanks dat er de nodige kritische opmerkingen waren: de Staatscommissie had een beperkt werkterrein en haar functioneren voldeed niet aan de verwachtingen. Maar de Staatscommissie genoot brede steun en met een aantal wijzigingen zou het functioneren kunnen worden verbeterd. De adviescommissie voor de waterstaatswetgeving werd vervolgens bij wet ingesteld (Stb.2001,167) voor de periode tot 1 januari 2005.

*Hier lijkt aan de orde de bevinding dat als tijdelijke voorzieningen dreigen te verdwijnen, krachten zich bundelen om voortzetting te bewerkstelligen.*

Diverse tijdelijke wetten en wetten die een vervaltermijn hadden ter overbrugging van een anders regelloze periode werden ingetrokken of vervielen. Zo de Tijdelijke referendumwet, de wet horizonbepaling participatieplaatsen (Stb.2008, 591 io Stb.2008, 590). Voor horizonbepalingen die de functie hebben van overgangsrecht of als overbrugging geldt hetzelfde. Maar ze worden, zoals aangegeven, ook verlengd. We noemden al de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers. De Veegwet SZW 1999 (Stb.1999, 564) verlengde de werkingsduur van diverse bepalingen die een intrekkingstermijn bevatten, met een jaar. Dat bleek voldoende.

*In verband met een voorgenomen algemene wettelijke regeling was voorgesteld intrekking bij koninklijk besluit, maar door een amendement Wilders (kamerstukken 1999-2000, 26722, nr. 8) werd de vervaldatum op een jaar gezet.*

Ten slotte. Dat de horizonbepaling in beginsel een vervalbepaling is, zou haar aantrekkelijk maken met het oog op de vermindering van de regeldruk. Zij zou regelverminderend moeten werken. Immers, de regeling vervalt. Deze veronderstelde functie wordt in de praktijk niet altijd gehaald. Wij zagen dat in 16 van de 26 gevallen sprake was verlenging, en dus van extra kosten bij gelijkblijvende regeldruk (de druk was kennelijk toch niet zo ernstig<sup>77</sup>). Dat is niet uitzonderlijk. Amerikaanse ervaringen duiden op eenzelfde praktijk. Eijlander en Van Gestel verwijzen naar de Nederlandse crisiswetgeving in de jaren dertig van de 20<sup>ste</sup> eeuw. De AMvB's op grond van de Landbouwcrisiswet kregen een geldingsduur van een jaar, maar dat bleek niet voldoende zodat de nodige tijd werd besteed aan het maken van steeds nieuwe besluiten.

---

<sup>77</sup> Veerman, 2009 wijst erop dat 'regeldruk' een nietszeggend begrip is. Ook een enkele wet geeft regeldruk. De vraag is welke regels welke voor- en nadelen voor wie opleveren.



#### 4.7. Paradoxen en problemen

Horizonbepalingen blijken tot problemen te kunnen leiden. In de Tweede Kamer wees de minister van OCW op bekostigingsproblemen omdat de bekostigingssystematiek van de WEB nog niet was afgerond bij de inwerkingtreding van de WEB, terwijl op de invoering daarvan niet gewacht kon worden omdat de voorlopers van de WEB mede op initiatief van de Kamer een horizonbepaling bevatten. (kamerstukken II, 2000-2001, brief minister van OCW over de evaluatie van de WEB, ocw0000868, 20-1-2001) Hier ziet men een illustratie van het door Donner genoemde probleem dat in de praktijk een gefixeerd moment voor intrekking niet het geschikte moment hoeft te zijn en vaak niet is.

*Men kan zeggen dat het hier om een uitvoeringsprobleem gaat, dat niet had hoeven op te komen als tijdig met de WEB was begonnen. Maar de aandacht voor de uitvoerbaarheid van wetgeving brengt mee dat de wetgever juist wel oog heeft voor mogelijke uitvoeringsperikelen.*

Een ander mogelijk probleem is wat men een vervuilingsrisico kan noemen. Indien een wet bij AMvB wordt verlengd, is dat uit de wet zelf niet meer kenbaar. De justitiabele of zijn vertegenwoordiger moet extra onderzoek doen. En er moet een voorziening worden getroffen dat de wet in het databestand van geldende wetten opgenomen blijft.

We zagen in het voorgaande enkele meerduidigheden of paradoxen in verband met de horizonbepaling:

- Zij beschermt tegen het voortbestaan van een wet en zij beschermt tegen intrekking ervan.
- Zij leidt tot minder wetgeving omdat zij van wetgeving tijdelijke wetgeving maakt, en zij kan leiden tot meer wetgeving omdat zij toch tijdelijk is en een alternatief vormt voor 'geen wetgeving'.
- Zij leidt tot minder lasten omdat zij vanzelf vervalt, en zij leidt tot meer lasten omdat het gefixeerde moment op het verkeerde moment kan vallen en daarom verlenging nodig is.
- Zij leidt tot een discussie over de wenselijkheid van voortzetting of beëindiging en zij staat zo'n discussie juist in de weg.
- Zij doet haar naam eer aan als zij wordt verlengd, zoals de echte horizon ook nimmer naderbij komt; als vervalbepaling (wat zij vaak is) is zij dus juist geen horizonbepaling.
- Zij leidt tot minder bureaucratie omdat zij vanzelf vervalt en daarmee de bijbehorende bureaucratie, en zij leidt tot meer bureaucratie omdat gezien moet worden of zij verlengd moet worden en bureaucratische krachten naar behoud streven.

*Bij deze paradox past de kanttekening dat wij, zoals gezegd, de wel geuite verwachting dat met man en macht wordt geprobeerd tijdelijke wetten te verlengen, in elk niet in ruime mate bevestigd hebben kunnen zien. Misschien dat achter de schermen het nodige is gebeurd, maar uit de kamerstukken blijkt dat niet (de verlenging van de instelling van de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving lijkt een van de weinige voorbeelden). Wel komt in onze steekproef verlenging duidelijk vaker voor dan beëindiging. In termen van lastenverlichting en regelvermindering levert een horizonbepaling daarom niet duidelijk wat op. Of anders gezegd: kennelijk was er reden die druk niet bezwaarlijk te vinden. De last van de evaluatie en het evaluatieve moment blijft bestaan.*

Het zijn paradoxen, schijnbare tegenstellingen. Een horizonbepaling is een vervalbepaling met een moment van overweging. Het achterliggende punt is steeds wat mensen met haar willen, hoe ze haar kunnen gebruiken in onderhandelingen. En dat kan verschillen.

Met een zeker cynisme kan men zeggen dat de horizonbepaling niets toevoegt aan de mogelijkheden van verval- en evaluatiebepalingen, aan de altijd bestaande mogelijkheid een wet te wijzigen of in te trekken. Maar tegelijkertijd kan men zeggen dat gelet op het divers gebruik ervan de horizonbepaling een aanvullend alternatief biedt, althans een alternatieve formulering met bijbehorende beelden. En dat valt weer als winst te beschouwen.

## Hoofdstuk 5. Slotbeschouwing

### 5.1 Bijdrage aan vermindering van regeldruk

#### 5.1.1 Algemeen: baten en lasten

De centrale doelstelling van dit onderzoek is te zien welke bijdrage experimenteer- en horizonbepalingen leveren aan vermindering van regeldruk. Wij vinden in ons onderzoek aanleiding daaraan een wat bredere beschouwing te wijden. Die is nodig met het oog op de discussie over het verder gebruik van dergelijke bepalingen in wetgeving.

Voorop staat ons inziens dat wetgeving noodzakelijk is in een moderne staat met ontelbaar veel onderlinge afhankelijkheden. Dat vergt beleid en regeling; in een democratische rechtsstaat brengt beleid vanwege het legaliteitsbeginsel veelal wetgeving mee. Wettelijke regels bieden een juridische infrastructuur, ordenen de maatschappij en dragen in die zin bij aan voorkoming of kanalisering van conflicten, zij geven een zekere voorspelbaarheid van maatschappelijk gedrag, zij beschermen mensen tegen de overheid, tegen de medemens en tegen zichzelf. Zij geven daardoor veiligheid en paradoxaal genoeg ruimte en vrijheid, bieden mogelijkheden voor maatschappelijke en economische ontplooiing. Regels hebben dus baten.

Regels brengen tegelijkertijd ook lasten mee. Zij leggen verplichtingen op en beperken daardoor in zekere mate de vrijheid. Soms worden specifieke lasten opgelegd, zoals de zogenaamde administratieve lasten; dat zijn in het bijzonder informatieverplichtingen. Verder bestaat bij een grote hoeveelheid regels, vaak gemaakt vanuit deelaspecten en – facetten, de kans op een zekere spanning tussen de regels. De last van regels kan overigens ook in meer psychologische zin worden opgevat; het gevoel van regeldruk.<sup>78</sup>

Regels hebben dus baten en lasten. Bij de voorbereiding van wetten speelt altijd de vraag van de noodzaak van regulering en vervolgens de vraag wie baat zal of moet hebben bij regels en wie de lasten moet of zal dragen. Het antwoord heeft een sterk ideologisch of normatief karakter.

---

<sup>78</sup> Vanhoonaeker (2009) geeft een voorbeeld dat wijst op een andere mogelijkheid. De intrekking van de 'rechte komkommer richtlijn' (een komkommer mag als klasse A worden gekwalificeerd bij een bepaalde minimale kromming) geschiedde niet op verzoek van 'het veld' (want daar vonden ze de classificatie handig in verband met het zoeken van nieuwe markten), maar door de 'Anti-Bureaucracy group' binnen de Europese Commissie, als demonstratie dat zij de reductie van 'red tape' ernstig nam.

Om deels ideologische, deels praktische redenen is het al jaren kabinetsbeleid de regeldruk zo laag mogelijk te houden. Dat wordt in de meest duidelijke vorm bereikt door zo min mogelijk regels te maken dan wel waar het even kan regels te schrappen, door 'het' over te laten aan het spel der maatschappelijke krachten. Als wetgeving nodig wordt gevonden, bijvoorbeeld om die maatschappelijke krachten richting te geven, dan is het staand beleid de eruit voortvloeiende lasten bij beoogde baten zo beperkt mogelijk te doen zijn. Daarbij moet de kwaliteit van wetgeving zo hoog mogelijk zijn, omdat een slechte kwaliteit waarschijnlijk tot lasten leidt. Bij 'kwaliteit' denken wij hierbij vooral aan de helderheid van de tekst en aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Deze zijn, zo vermoeden wij, voorwaarden voor doeltreffendheid en doelmatigheid. Dat wil zeggen: voorwaarden dat het publieke goed, de maatschappelijke baten die zijn beoogd, ook wordt verwerkelijkt.

In dit verband komen wij terug op waar wij in de Inleiding op wezen, dat wetgeving immer een experiment is, een kwestie van sturen in de mist zoals M.Scheltema ooit zei. Als een wet wordt voorbereid, wordt een wissel op de toekomst getrokken. Mensen en instanties zullen met de nieuwe regels aan de slag moeten en onzeker is of zij zich zullen gedragen zoals de wetgever wenst (en veronderstelt) en / of wat de neveneffecten zullen zijn.

#### *5.1.2 De gereedheidskist van de overheid*

Bij de voorbereiding van wetgeving zijn er wel middelen die behulpzaam kunnen zijn bij voorspellingen over hoe de wet zal werken. Ex ante evaluaties, 'impact analyses', kosten-batenanalyses, simulaties, scenariostudies en proeftuinen kunnen daar enigermate in voorzien. Ook experimenten horen in dit rijtje thuis voorzover zij niet een wettelijke basis behoeven. Het is ter verhoging van de kwaliteit zinnig bij de voorbereiding van wetgeving waar nodig en mogelijk gebruik te maken van deze instrumenten. Er zijn echter enkele kanttekeningen te plaatsen bij het gebruik van deze instrumenten.

- De eerste is dat vanwege de aard van het voorbereidingsproces van wetgeving (en het daarmee samenhangende beleid) lang niet altijd gebruik wordt gemaakt en zal worden gemaakt van dergelijke prognostische instrumenten. Er is niet altijd tijd of gelegenheid voor, of politiek en beleid zijn een bepaalde weg ingeslagen en dan is de weg terug niet vanzelfsprekend. Het proces van wetgeving is niet een technisch rationeel, wetenschappelijk proces maar een bij uitstek politiek rationeel proces waarbij, om een enkele aanduiding te geven, maatschappelijke problemen vertaald worden in voor beleid vatbare problemen, en waarin compromissen worden gesloten over de aard van het probleem, de aanpak en het budget dat voor de aanpak beschikbaar is.

- De tweede is dat de echte werkelijkheid verschilt van de geconstrueerde of gespeelde werkelijkheid. In die echte werkelijkheid is de context een andere, kunnen diverse andere belangen een rol spelen, en gaat het om concrete gedragingen van mensen in actuele situaties (terwijl bij de voorbereiding men meer op het niveau van opvatting en attitude verkeert).

*Dat geldt, al klinkt dat mogelijk vreemd, ook voor de experimenten. De situatie van een experiment zonder wettelijke regeling is een andere dan een met wettelijke regeling. Uit onderzoek is bijvoorbeeld bekend dat als vrijwillige gedragingen worden gejuridiseerd in de vorm van een wettelijke regeling, de kans bestaat dat mensen zich dan juist niet meer zo gedragen.*

Dat betekent dat naast dergelijke nuttige pogingen zicht op de werking van de beoogde wetgeving te krijgen, de noodzaak zich kan doen gevoelen in de echte werkelijkheid eerst kennis op te doen over de effecten van nieuwe regelgeving. Daarna kan de wetgever de regels al dan niet 'algemeen verbindend' vaststellen. Gelet op de impact die wetgeving kan hebben, is er veel voor te zeggen dat de wetgever zich die ruimte gunt om zo tot zo min mogelijk wetgeving te komen dan wel tot wetgeving met zo min mogelijk lasten.

### 5.1.3 De gereedschapskist van de wetgever

In de gereedschapskist van de wetgever zitten de nodige instrumenten waardoor de wetgever rekening kan houden met de effecten van wetgeving en de noodzaak van wetgeving.

- In de eerste plaats is er de gefaseerde invoering. Die biedt de tijd om te zien hoe gereageerd wordt op de wet. Wil dat zicht er komen, zal wel een vorm van 'fact-finding' moeten worden uitgevoerd, zoals een zekere monitoring. Een ander voordeel kan zijn dat de uitvoering tijd wordt gegund zich in te stellen op de eisen van de wet. Het middel is evenwel beperkt omdat de inhoud van de wet vaststaat en de tijd relatief beperkt zal zijn. Indien uit de invoering blijkt dat de wet niet brengt wat de wetgever ervan verwachtte, staan twee wegen open: stoppen met verdere invoering of wetswijziging.
- In de tweede plaats kunnen de organen die samen de wetgever uitmaken, immer een evaluatie van wet en beleid organiseren. Daar is op zich niet een evaluatiebepaling voor nodig in de wetgeving zelf. Een toezegging van het kabinet volstaat al. Artikel 20 van de Comptabiliteitswet draagt bovendien ministers op met enige regelmaat een beleidsterrein te evalueren en een dergelijke evaluatie brengt al snel evaluatie van de erbij betrokken wetgeving mee. Maar in de wet kan zekerheidshalve ook

een expliciete evaluatiebepaling worden opgenomen. Op grond van de evaluatie kan de wetgever besluiten de betreffende wetgeving in stand te laten, te wijzigen of in te trekken, al dan niet gepaard gaand met aanvullende beleidsmaatregelen. Ook een evaluatie kent beperkingen. Zo is niet alles onderzoekbaar, zijn verbanden tussen wet en effecten niet altijd makkelijk te leggen, is er tijd nodig om de evaluatie uit te voeren en om vervolgens de resultaten in beleid om te zetten, en kan de ontvangst van de resultaten van de evaluatie belemmerd worden door het hierboven genoemde mechanisme van de eenmaal ingeslagen weg.

- In de derde plaats is er het instrument van het experiment. Experimenten behoeven een wettelijke basis indien zij afwijken van bestaande regels of zodanige plichten met zich meebrengen dat vanwege het legaliteitsbeginsel de wetgever daarmee moet instemmen. In dit onderzoek blijkt dat de experimenteerbepalingen worden gebruikt voor het primaire doel waarvoor zij zijn bedoeld: kijken hoe iets (een bepaling, een maatregel, een techniek) werkt, of het gewenste gedrag plaats vindt, of de innovatie een verbetering is, of deze wettelijke bepalingen daartoe faciliteren. Het besluit omtrent definitieve invoering vindt pas plaats na systematische evaluatie van de werking van de experimentele wet. Als de effecten van de experimentele voorziening niet wenselijk zijn, wordt afgezien van verdere regelgeving. Uit de 'negatieve' resultaten van een experiment kan men ook concluderen dat bijvoorbeeld de manier van uitvoering anders moet zijn, dat de regelgeving veel eenvoudiger kan, dat de samenwerking tussen beleid en uitvoering op een bepaalde manier moet of dat meer zekerheid wordt verkregen over de juistheid van de geformuleerde doelstellingen. Dan draagt het experiment bij aan vermindering van regeldruk doordat de kwaliteit beter is geworden en er minder uitvoeringslasten zijn.

*Dat betekent dat wordt gezien of de gekozen middelen bijdragen aan het behalen van het beoogde doel. De beleidstheorie wordt, met andere woorden, op haar juistheid gezien. Dat is essentieel, niet alleen voor innovatie maar voor vrijwel alle ordeningswetgeving. Daarom zou het niet onverstandig zijn vaker te experimenteren dan alleen in geval van innovatie (met de kanttekening dat een experiment wetenschappelijk en feitelijk ook mogelijk is).*

In ons onderzoek blijkt verder dat in diverse gevallen met een experimenteerbepaling voldaan wordt aan de wens van betrokkenen uit het veld, van uitvoerende organisaties. Omgekeerd kan men via experimenten ook goed zien wat wetgeving zal betekenen voor het veld, kan de stem des velds op waarde worden geschat.

Vanuit het wetgevingskwaliteitsbeleid gezien, zijn beide positief te beoordelen (draagvlak, uitvoerbaarheid, minder lasten).

Wij zien tevens dat de experimenteerbepaling meer functies heeft, voor meer doelen wordt gebruikt. Er wordt niet alleen voor gekozen om meer te begrijpen over de werking van een regeling, dergelijke bepalingen kunnen de functie hebben draagvlak te scheppen en justitiabelen (en misschien wel politici) te laten wennen aan een nieuwe regeling. Vanuit het kwaliteitsbeleid (uitvoerbaarheid, doeltreffendheid) is dat een belangrijke functie.

Ook kan de experimenteerbepaling worden gebruikt om uit een politieke impasse te komen. Wij zouden dit niet als oneigenlijk gebruik willen kwalificeren maar juist als een creatief gebruik van het instrument (ook bij de evaluatiebepaling en de horizonbepaling komt deze onderhandelingsfunctie voor). Dat wil niet zeggen dat niet vastgehouden moet blijven aan enkele essentiële voorwaarden voor een experiment, zoals de tijdelijkheid en de evaluatie ervan.

*Zoals bij alle tijdelijke wetgeving (zie hieronder) bestaat wel het risico dat de drempel om op wetgeving over te stappen, wordt verlaagd. Bij experimenten is dat risico ons inziens wat kleiner omdat voor een experiment de nodige activiteiten moeten worden verricht, in het bijzonder het opzetten en uitvoeren van een experiment.*

- In de vierde plaats hoort de horizonbepaling tot de gereedschapskist van de wetgever. Bij horizonbepalingen is de bijdrage aan vermindering van regeldruk complexer. Op het eerste gezicht lijkt een horizonbepaling als vervalbepaling tot minder wetgeving te leiden. Maar bij nader inzien is die bijdrage gering of mogelijk zelfs tegendraads. Immers, juist omdat een horizonbepaling vervalt (tenzij ...), kan de gedachte makkelijk opkomen dat een wettelijke regeling met zo'n bepaling weinig kwaad kan. Zij vergroot dan het wettenbestand.

Het bijzondere van de horizonbepaling is dat een moment van bezinning is beoogd over de vraag of er reden is het bestaan van de wet voort te zetten. Dat geeft op zich bureaucratische lasten, terwijl in de praktijk het vervallen van de regeling soms op een ongelukkig moment komt zodat reparatoire regels nodig zijn. In een meerderheid van de hier onderzochte gevallen blijkt dat bestendinging van de regeling plaats vindt. Er wordt daarbij de nodige regulerende aandacht gevraagd in verband met de voortzetting van de regeling.

*Men kan overigens de voortzetting ook positief duiden: een regeling heeft haar nut bewezen en 'mag door'. De horizonbepaling werkt dan als experiment.*

Het ambivalente oordeel over de bijdrage van de horizonbepaling aan vermindering van regeldruk neemt niet weg dat deze in politiek opzicht een nuttige functie vervult. In de parlementaire praktijk speelt zij op zijn minst een retorische rol, draagt zij bij in de discussie over de noodzaak van een blijvende regeling of niet. Zij wordt ingezet bij

twijfels aan een regeling en kan leiden tot experimenteer- of evaluatiebepalingen of – toezeggingen.

- In de vijfde plaats is er de gewone tijdelijke regeling. De gewone tijdelijke regeling draagt onmiskenbaar bij aan de vermindering van regeldruk in de zin dat regels verdwijnen. Ook bij tijdelijke regels komt voor dat zij te vroeg eindigen en dat verlenging nodig is. Wij vermoeden dat ook hier de tijdelijkheid de komst van een wet juist kan vergemakkelijken omdat als het ware de noodzaak-drempel wordt verlaagd. Dat neemt niet weg dat tijdelijke regels nuttig kunnen zijn, bijvoorbeeld als overbrugging of, zoals aangegeven, om een experiment mogelijk te maken.

*Bij alle vormen van tijdelijke regels, dus ook bij evaluatie-, experimenteer- en horizonbepaling, geldt overigens dat er een risico is van wat men kapitaalvernietiging kan noemen. Door regelgeving worden routines opgebouwd, informatiesystemen ingericht, verwachtingen gewekt; de grond daarvoor valt weg (al bestaat de kans dat mensen doorgaan op de eenmaal ingeslagen weg).*

Het hele palet aan mogelijkheden kan bijdragen aan vermindering van regeldruk, hetzij via minder regels hetzij via goede en tot zo min mogelijk lasten leidende regelingen. Vanuit het perspectief van het wetgevingskwaliteitsbeleid is er daarom reden de diverse instrumenten regelmatig in te zetten. Niet alle instrumenten zijn altijd geschikt; dat hangt van de –beoogde– inhoud van de wet en van de politieke en maatschappelijke context af. Zo is het bij een veegwet niet erg nuttig een evaluatie op te zetten. Een horizonbepaling past in het algemeen niet zo goed bij een strafrechtelijke regeling. De genoemde instrumenten maken alle deel uit van de gereedschapskist van de wetgever; die haalt ze eruit als ze nodig zijn voor een specifieke klus. Dat kan waarschijnlijk wel wat vaker dan nu het geval is. Het komt ons voor dat experimenteerbepalingen tot de meeste en beste informatie leiden en de grootste bijdrage aan wetgevingskwaliteit en vermindering van lasten leveren. Belangrijk is dat de juistheid van de beleidstheorie wordt getoetst: kunnen deze maatregelen het gewenste doel naderbij brengen, hebben zij de gewenste effecten? Het gebruik daarvan is thans beperkt, waarbij sommige departementen het experiment nog minder inzetten dan andere. Wij pleiten er voor vaker te experimenteren met en via wetgeving.

*Deze opvatting over een soepel gebruik van experimenten in wetgeving staat op gespannen voet met de terughoudende opstelling van de Raad van State en, in mindere mate, het kabinet zoals verwoord in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het oordeel van de Raad heeft als grond dat experimenteerbepalingen gemakkelijk in strijd komen met de rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en de continuïteit die zo verbonden zijn met het wetsbegrip. Wij zouden daar de volgende gedachten naast en tegenover willen zetten. In*



*de eerste plaats bieden de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid een schrale troost als de wetgeving matig werkt, niet werkt of zelfs contraproductief werkt dan wel de nodige lasten geeft. In de tweede plaats kan de wetgever juist door te experimenteren meer kennis opdoen en als het ware in tweede instantie zorg dragen voor stabiele regelgeving. Immers, indien wetgeving ongewenste effecten heeft, zal een wetswijziging veelal het middel zijn om aan die ongewenste toestand een einde te maken. Dat betekent dat in termen van rechtszekerheid de justitiabele of door de kat (een foute wet vervangen door een nieuwe wet) of de hond (een experiment voortgezet in een wet) wordt gebeten. In de derde plaats een opmerking over de rechtsgelijkheid. Het kan zijn, maar dat hoeft niet, dat een wettelijk mogelijk gemaakt experiment meebrengt dat dezelfde regels voor sommigen wel en voor anderen niet gelden. Dat komt op zich veel vaker in de wetgeving voor, als regels een onderscheid maken; de vraag is dan steeds in welke opzichten de wetgever burgers gelijk acht en in welke niet. Maar ook los daarvan kan men zeggen dat als sprake is van een experiment voor een overzienbare tijd, sommige justitiabelen voor die tijd op dat specifieke punt pech of geluk hebben of geen verschil merken. Daarna kan dan een voor ieder betere regeling worden vastgesteld. Juridisch en op de korte termijn is dat mogelijk minder mooi, maatschappelijk en op de lange termijn bezien hoeft die afweging niet ten nadele van het experiment uit te vallen. Bovendien bleek dat diverse experimenten juist vanuit het veld worden gewenst. Dat maakt het juridisch bezwaar ook minder ernstig.*

## 5.2 Voorwaarden voor gebruik van experimenten

Dit pleidooi voor een wat intensiever en breder gebruik van de experimenteerbepaling brengt ons ertoe in te gaan op de voorwaarden die thans voor het gebruik ervan gelden. Deze zijn immers in hoge mate beperkend. Zij zijn bovendien gericht op een, zij het belangrijk, aspect van de experimenteerbepaling: de afwijking van bestaande wettelijke bepalingen.

*Zoals we hebben gezien, heeft de experimenteerbepaling meer functies en zijn er meer modaliteiten. De voorwaarden zijn in die situaties niet alle bruikbaar.*

### 5.2.1 Negatieve voorwaarden

De Raad van State lijkt via de voorwaarden het experiment tamelijk dicht te willen timmeren (zie hierboven p. 14-16). Volledige duidelijkheid, bijvoorbeeld over tijdsduur en ingezette methodiek, wordt geëist. Aan die eisen wordt niet immer voldaan en zal ook niet immer kunnen worden voldaan. Soms kan een wetsvoorstel pas worden ontworpen indien het experiment kant en klaar is voorbereid, soms zal voor de voorbereiding van een experiment een wettelijke basis nodig zijn en is nog niet alles duidelijk. Verder vermoeden wij dat de wens een experiment mogelijk te maken gebaseerd is op een globale verwachting dat experimenteren wel eens wenselijk zou kunnen zijn- die mogelijkheid wordt dan wettelijk vastgelegd. Of en hoe het experiment zal worden uitgevoerd, is dan nog niet bekend.

De fixatie op een korte experimenteertermijn is uit oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid begrijpelijk, vanuit het doel 'kennisverwerving' niet altijd mogelijk. Experimenteren en het daaropvolgende evalueren kost tijd. In ons onderzoek bleek dat de in de experimenteerregeling geboden tijd soms te kort is.

Wij zouden menen dat met enkele globale voorwaarden kan worden volstaan: dat er een evaluatie komt, dat aan de evaluatie een onafhankelijk onderzoek ten grondslag ligt, dat het experiment tijdelijk is (de regeling kan dus een experimenteerbepaling bevatten die vaker bruikbaar is).

De voorwaarden van de Raad van State zullen vooral van toepassing kunnen zijn op wetsvoorstellen die het experiment opnemen als mogelijkheid van afwijking van de erin opgenomen regels. De Ar zijn daar zeker gericht op experimenteerbepalingen. Wij zien echter ook het verschijnsel van de zelfstandige experimentenwet. De juridische problemen die bij een experimenteerbepaling aan de orde zijn, zijn althans formeel niet aan de orde bij een echte experimentenwet, die de juridische grondslag voor een nieuw experiment biedt. Die experimentenwet geldt en heeft als *lex specialis* en / of *posterior* voorrang boven de eerdere al bestaande – algemenere- wetgeving. Toch kan men ook dan menen dat bepaalde eisen aan de experimentenwet zijn te stellen omdat de *facto* twee rechtsregimes bestaan. Wij adviseren te bezien of in de Ar aparte vermelding voor een experimentenwet nodig is.

### 5.2.2 Positieve voorwaarden

Behalve negatieve voorwaarden zijn er ook positieve voorwaarden te stellen, voorwaarden die aangeven wanneer het wenselijk is een experiment uit te voeren. Omdat de toekomst ongewis is en onduidelijk hoe mensen reageren op wettelijke prikkels, is het verstandig niet te terughoudend te zijn met het experiment. Zelfs bij prikkels die relatief duidelijk zijn, zijn de effecten ervan lang niet altijd goed te voorspellen.

*Zo kan bij de subsidies de burger niet op de financiële prikkel ingaan juist omdat er iets van hem verwacht wordt; onduidelijk is verder welke invloed de subsidievoorwaarden zullen hebben en onduidelijk is vooraf of vooral die mensen van de subsidie gebruik zullen maken die het beoogde gedrag al vertonen.*

Dat wil zeggen dat niet alleen bij innovatieve maatregelen experimenten wenselijk zijn, maar meer algemeen als nieuwe regels moeten leiden tot nieuwe arrangementen en aanpassing van gedrag. Verder kan het experiment worden gebruikt om te toetsen of bepaalde maatregelen/ regels tot de boogde effecten leiden, ook als ze niet direct als innovatief worden bestempeld. Toetsing van de beleidstheorie (de vermoede relatie tussen doel en ingezette middelen) is in veel gevallen nuttig.

*Dat zal niet altijd kunnen of nodig zijn. Indien men een bepaald gedrag strafbaar wil stellen, omdat de wetgever het gedrag als onjuist en daarom onwettig wil bestempelen, is een experiment niet nodig; dat is experiment kan wel nuttig zijn bij de vraag welke aanvullende maatregelen nodig zijn om het ongewenste gedrag tegen te gaan.*

Ook maakt het onderzoek duidelijk dat het experiment gebruikt kan worden om draagvlak te scheppen, eventuele weerstand te kanaliseren. Wij zien daarin geen specifieke bezwaren.

Denkbaar is dat met juridische constructies in wetgeving wordt geëxperimenteerd. Het zou interessant zijn te zien of het uitmaakt of via een vergunningstelsel wordt gewerkt of via een algemene regeling waarin de belangrijke eisen worden geregeld, of het verschil maakt dat rechten verschaft worden als recht of via een zorgplicht van uitvoeringsorganen. Dat dan de rechtsgelijkheid wordt doorbroken, vinden wij niet zo'n bezwaar. In de eerste plaats maken, zoals gezegd, veel regels al een onderscheid. In de tweede plaats is thans ook sprake van verschillende rechtsregimes voor burgers. Zo krijgen gemeenten in medebewind regelmatig een open opdracht die zij zelf verder invullen en vormgeven. Dat betekent dat het van de gemeente afhangt onder welk rechtsregime een burger leeft. Dat is voor sommige burgers prettig, voor andere minder. In experimentele vorm zijn die verschillen in rechtsregime tijdelijk en kan daarna de vorm worden gekozen die het optimum van publiek belang en private lasten oplevert.

### 5.2.3 Besluit

Ten slotte dit. De rechtszekerheid brengt mee dat wetten èn actueel zijn èn blijvend<sup>79</sup>, dat zij juridisch goed zijn èn aansluiten op de werkelijkheid zodat zij het beoogde doel bereiken. Wetten zijn in die zin instrumenteel dat zij tot doel hebben de samenleving te ordenen tegen zo min mogelijk lasten. Daarmee zijn wet en beleid innig verbonden. Wil die ordening goed gebeuren, zal het regelmatig<sup>80</sup> nodig zijn te experimenteren. Dat lijkt in tegenspraak met dat oude beeld van wetgeving, het beeld van verhevenheid en eeuwigheid, van draagster van RECHT. Praktisch gesproken klopt dat beeld niet zo. Wetgeving heeft zich via het legaliteitsbeginsel ontwikkeld tot een voertuig van beleid. Het is wel een nuttig en wezenlijk voertuig. De paradox is eigenlijk dat voor een goed voertuig dat in de vaart kan blijven proefondervindelijk moet worden vastgesteld waar de lekken zitten en of de koers juist is. De spanning tussen actualiteit en continuïteit die eigen is aan alle wetgeving, kan met behulp van experimenten worden gereduceerd. Met tijdelijke experimenten is de kans groot dat de wet van blijvende waarde is.

<sup>79</sup> Zie ook de MvT bij de Justitiebegroting voor 2010, kamerstukken II, VI.

<sup>80</sup> 'Regelmatig'. Wij pleiten er niet voor altijd een experiment te houden of altijd wetten te evalueren. Dat is niet altijd mogelijk, lang niet altijd nodig en politiek naïef. Maar vaker dan nu achten wij wel verstandig..



## **Bijlage 1**

### Suggesties voor een begrippenkader

In dit onderzoek zijn wij ermee geconfronteerd dat de diverse dramatis personae zo hun eigen invulling aan de diverse begrippen geven. Dat is niet heel erg en zal zo blijven. Niettemin is het voor de onderlinge verstaanbaarheid en voor onderzoek handig als termen een lading dekken die voor ieder (ongeveer) gelijk is. Daarom stellen wij een begrippenkader voor.

a. Onder 'experiment' zou men kunnen verstaan een tijdelijke afwijking van bestaande regels, die geëvalueerd wordt, en waarna een besluit wordt genomen over voortzetting anders dan als experiment. Soms zal deze afwijking een afwijking van expliciete wettelijke regels zijn, soms zal de afwijking een afwijking van 'de rechtssituatie' zijn. Met een specifieke experimentenwet kan men ervaring opdoen. Voor diverse experimenten zal een wettelijke basis nodig zijn vanwege het legaliteitsbeginsel, omdat zij ingrijpen in de vrijheid, rechten of plichten van justitiabelen.

b. Met het begrip 'horizonbepaling' wordt thans zowel bedoeld op een vervalbepaling met evaluatiemoment als op een vervalbepaling zonder evaluatiemoment. En bij de vervalbepalingen zonder evaluatiemoment kan het om de regeling als geheel gaan, maar ook om specifieke bepalingen binnen de regeling. Soms wordt in dat verband het begrip gebruikt voor wat elders overgangsrecht wordt genoemd.

Het lijkt ons, zoals gezegd, verstandig een eenduidige begripsbepaling aan te houden. Wij zouden willen aansluiten bij wat dogmatisch met een horizonbepaling wordt bedoeld: verval met een evaluatief moment. Dat evaluatieve moment kan dan op verschillende manieren worden vorm gegeven: via het moment van de mogelijkheid van verlenging dan wel door toevoeging van een evaluatie (verslag over de noodzaak). Het gaat om de tijdelijke voorziening zelf. Die kan het onderwerp zijn van een regeling als zodanig of onderdeel uitmaken van een regeling.

c. De 'vervalbepaling' is een bepaling die tout court een tijdstip voor het einde van een regeling inhoudt. Het is een synoniem voor een tijdelijke regeling waarin een einddatum wordt genoemd.

### **Gebruikte literatuur**

Ph.E. Eijlander, R. van Gestel, Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?, Den Haag (BZK) z.j.

P.O. de Jong & M. Herweijer, Alle regels tellen, Den Haag 2004.

P. Noll, Gesetzgebungslehre, Reinbek bei Hamburg 1973.

R.Thaler & C.Sunstein, Nudge, Amsterdam/Antwerpen 2008.

S.M.R.L. Vanhoonacker, Beyond Weber and Straight Cucumbers: Bureaucratic Politics in the European Union, oratie Maastrichtuniversity, Maastricht 2009.

G.J. Veerman m.m.v. S.R. Hendriks- de Lange, Over wetgeving – principes, paradoxen en praktische beschouwingen, Den Haag 2009-2.