

Voorbij de horizon

Over experimenteer- en horizonbepalingen

G.J. VEERMAN | S. BULUT*

1. Inleiding

Achtereenvolgende kabinetten stelden als doel de regeldruk te verminderen. Zo recent het kabinet Rutte, zoals is te lezen in het regeerakkoord *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*. In de nota *Vertrouwen in Wetgeving* (Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr. 2) ging het kabinet-Balkenende IV daar wat dieper op in. Erkend werd dat voor een veilige, geordende samenleving op zich regels nodig zijn. Als in het algemeen belang regels worden opgesteld, moeten de lasten van de regels voor burgers en bedrijven zo gering mogelijk zijn. Experimenteer- en horizonbepalingen kunnen daaraan een bijdrage leveren, aldus de nota.

Met experimenteerbepalingen wordt, zo is het beeld dat de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) bieden, een tijdelijke regeling getroffen en afgevoerd van geldende regels teneinde na te gaan of die regels (de erin vervatte instrumenten) effectief zijn. 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. Overigens komt de situatie voor dat een wet als zodanig experimenteel wordt genoemd en dat niet sprake is van een uitzondering op een regeling.

Een verwante vorm is de horizonbepaling. Over haar bestaan geen Aanwijzingen. In de rechtsdogmatiek heeft zij als kenmerk gekregen dat met haar een wet een vaste einddatum heeft, maar dat de mogelijkheid van verlenging bestaat, bijvoorbeeld bij algemene maatregel van bestuur (AMvB), afhankelijk van een positief oordeel over het nut van de wet. Met het oog op de vermindering van regeldruk zijn wel pleidooien gehouden voor een ruim gebruik van de horizonbepaling. Zo de Raad van Economisch Adviseurs die alle wetgeving na vijf jaar aan een oordeel wilde onderwerpen; zo Rob van Gestel die in zijn oratie (Tilburg 2008) eenzelfde voorstel deed.

arti-
kelen

* Mw.mr. S. Bulut was wetgevingsjurist bij de sector Wetgevingskwaliteitsbeleid van de directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie. Prof.dr. G.J. Veerman is bij dezelfde sector verantwoordelijk voor het Clearing House voor Wetsevaluatie en is hoogleraar Wetgeving aan de Maastricht University. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Wij gaan wat dieper in op beide typen bepalingen. Het gebruik van experimenteerbepalingen of horizonbepalingen is namelijk niet op voorhand vanzelfsprekend. Wetten bevatten normen, (leef)regels. Daarbij past niet een experiment of een nabije horizon. De rechtszekerheid is in het geding. Het wetsbegrip impliceert bovendien dat wetten algemeen zijn in hun werking. Met name experimenteerbepalingen voldoen niet aan die voorwaarde, zij staan, zo lijkt het, op gespannen voet met rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. De Raad van State is dan ook terughoudend in zijn opstelling in deze. In lijn daarmee zijn de Ar eveneens voorzichtig met experimenteerbepalingen. Beperking van regeldruk¹ is, aldus het kabinet, een reden toch gebruik te maken van experimenteer- en horizonbepalingen. Op dit vraagstuk van het wetsbegrip gaan wij hier in. Daarbij wordt betrokken de vraag in hoeverre het beoogde doel, beperking van regeldruk, met dit soort bepalingen daadwerkelijk wordt behaald.²

2. Experimenteerbepalingen

2.1 Het verschijnsel 'experimenteerbepalingen'

Om zicht te krijgen op de wetgevingspraktijk inzake experimenteerbepalingen hebben wij in het databestand dat via www.wetten.nl wordt ontsloten, gezocht aan de hand van de term 'experiment'. In 110 regelingen (wet (28), AMvB (21), ministeriële regeling (61)) kwam deze zoekterm voor. Veel experimenteerbepalingen in AMvB's en ministeriële regelingen zijn terug te voeren op een wet, maar niet alle.³ Deze regelingen zijn niet gelijk over de diverse departementen verdeeld. In absolute zin kent OCW de meeste experimenteerbepalingen (36), met Verkeer en Waterstaat als goede tweede (17). Relatief, in vergelijking tot de wetgevingsproductie over een aantal jaren, wordt dus maar weinig gebruik gemaakt van experimenteerwetgeving.

De invoer van de zoekterm 'experiment' leidt ertoe dat die wetten worden gevonden waarbij de wet als geheel een experiment inhoudt (bijvoorbeeld de Experimentenwet Stad en Milieu) alsmede wetten die expliciete experimenteerbepalingen bevatten (binnen het bredere kader van de wet). Er bleken andere benamingen of constructies voor te komen. Zo komen vrijstellings- en ontheffingsbepalingen voor die worden gerechtvaardigd met, onder meer, de noodzaak van een experiment of worden vergunningen of goedkeuringen verleend vanwege een experiment. In de LNV-regelgeving komt dat regelmatig voor (art. 37 en 64 Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, art. 8 Besluit gebruik meststoffen, Kaderregeling ontheffingen experiment 'Het Zuivere Ei'). Ook bestaat de constructie dat een

¹ Omdat het begrip 'regeldruk' op zich een loos begrip is (één wet geeft ook regeldruk; regels kennen niet alleen lasten maar ook voordelen) operationaliseren wij dat hier als a. 'het geheel van lasten en lusten' en b. 'het aantal regels'.

² Wij deden daartoe een verkennend onderzoek naar de wetgevingspraktijk. Zie ons onderzoeksverslag *Over experimenteerbepalingen en horizonbepalingen*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2010, te vinden op www.kc-wetgeving.nl. Het onderzoek was verkennend omdat de bestaande, maar schaarse, literatuur deed aarzelen of een diepgaande evaluatie wel de tijd en moeite waard zouden zijn, of er veel resultaat van te verwachten zou zijn. Die aarzeling is ons inziens bevestigd.

³ De Ar eisen een wettelijke grondslag, dus het kan zijn dat de betreffende bewindslieden tegen die eis gezondigd hebben.

zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) de bevoegdheid krijgt om via beleidsregels experimenten te doen uitvoeren (Wet marktordening gezondheidszorg). Ten slotte kunnen via subsidies experimenten worden bevorderd. Bij de toepassing van experimenteerbepalingen valt op dat zij niet zozeer de normstelling zelf betreffen, maar de toepassing van middelen die moeten leiden tot hogere of lagere effecten (geoperationaliseerd in 'waarden', zoals in geval van Schipholexperimenten of dynamische snelheidslijmieten). In de wijze van uitvoering of via het gebruik van bepaalde middelen (stoffen) mag worden gevarieerd op of afgeweken van de wettelijke regels. Soms wordt gezien of bepaalde instrumenten de gewenste gedragseffecten veroorzaken, zoals het instrument van een verlaagd belastingtarief of de reïntegratiemaatregelen voor WW-gerechtigden. De Experimentenwet BI-zones⁴ is een experiment in de zin dat de wet als doel heeft het draagvlak voor dergelijke zones te vergroten; ondernemers kunnen wennen aan het gezamenlijk investeren in veiligheid. Experimenten vinden soms op verzoek van 'het veld' of in overleg met 'het veld' plaats.⁵

2.2 De spanning met het wetsbegrip

Experimenteerbepalingen kan men zien als een bedreiging voor de algemeenheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, beginselen of elementen die zeker sinds de Verlichting direct verbonden zijn met het wetsbegrip. De algemeenheid ziet op de herhaalbaarheid van de toepassing en de toepassing op meer personen; de regeling is algemeen omdat zij van toepassing is op objectief omschreven situaties en in abstracto omschreven categorieën van personen.⁶ De algemeenheid beoogt burgers te beschermen tegen de willekeur van de soeverein. Het beginsel van de rechtszekerheid omvat een aantal dimensies.⁷ Oldenziel ziet als kern de duidelijkheid van de rechtspositie, met als gevolg de voorspelbaarheid van het bestuurshandelen.⁸ Van der Vlies formuleerde dat in dezelfde geest als het voldoen aan opgewekte verwachtingen.⁹ De rechtsgelijkheid houdt, kort gezegd, in dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. De typische kenmerken van het experiment, de tijdelijkheid, de specificiteit (de uitzondering op de algemene regel) dan wel vanwege de (methodologisch geïnspireerde) omstandigheid dat een regel voor sommigen wel geldt en voor anderen niet, zouden op gespannen voet kunnen staan met deze elementen van het wetsbegrip.

Methodologisch betekent een experiment dat men poogt diverse maatschappelijke condities gelijk te houden en te variëren met de wettelijk mogelijk gemaakte interventie. Dan kan men zien wat verschillende interventies doen. Ofwel men kiest een interventie, laat die van toepassing zijn op willekeurig uitgekozen justitiabelen en vergelijkt deze met de situatie zonder interventie. Dat betekent dat voor sommige justitiabelen een ander rechtsregime geldt dan voor andere.

4 'BI-zones' staat voor:

Bedrijven Investeringszones.

5 De Crisis- en herstelwet (*Stb.* 2010, 135), waarmee is beoogd de economie een krachtige stimulans te geven, kan als recent voorbeeld worden genoemd. Zij is een experiment zoals bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer werd aangegeven, en bevat een experimenteerbepaling. De wet kent tevens een specifieke evaluatiebepaling betreffende de bepalingen die een versnelling van procedures moeten opleveren (hoofdstuk 1).

6 Vgl. F.H. van der Burg, *Regelgeving en Bestuur*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993, p.148-149, daarbij het Hof van Justitie van de EG aanhalend in diens arrest van 11-7-1968, zaak 6-68, *Jur.*1968, p. 570.

7 Men denke aan voorspelbaarheid van gedrag van overheid en medeburgers (ordening), waartoe bestendigheids een belangrijke voorwaarde is (het opgewekt vertrouwen); dat brengt althans dogmatisch gezien mee dat de materiële normstelling in de wet zelf is opgenomen (bescherming tegen de overheid); rechtszekerheid vergt tevens duidelijkheid van de wet (kenbaarheid; bescherming tegen de rechter en overheid of medeburgers) en een beperkte hoeveelheid regels (vanwege kenbaarheid, eenduidigheid van rechtspositie).

8 H.A. Oldenziel, *Wetgeving en rechtszekerheid*, Deventer: Kluwer 1998.

9 I.C. Van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, diss. UvA, Den Haag: VUGA 1984.

Ook de onzekerheid omtrent wat er na het experiment gebeurt, kan bijdragen aan de rechtsonzekerheid.

Wij zouden daar de volgende gedachten naast of tegenover willen stellen. Wij beginnen met het beginsel van de rechtszekerheid. Dit beginsel (waarin ligt besloten de ordenende functie van wetgeving en de duidelijkheid omtrent de rechtspositie) vereist ook dat wetten werken, dat degenen die de wet toepassen en uitvoeren dat overeenkomstig die wet zullen doen. Als wetten niet werken, is de rechtszekerheid immers illusoir. Uit het onderzoek van Oldenzijl blijkt dat empirisch gesproken de duidelijkheid in de zin van rechtspositie in belangrijke mate wordt bepaald door de uitvoeringsorganen. Dat is, naar ons oordeel, een argument ten gunste van experimenten. De wetgever moet een idee hebben wat de uitvoeringsorganen zullen doen (de gedachte dat zij strikt de wet uitvoeren is empirisch onhoudbaar gebleken¹⁰).

Anders gezegd, als wetten matig of slecht werken, bereiken zij hun ordenende doel waarschijnlijk¹¹ niet. De papieren rechtszekerheid die de wet als document biedt, is dan een schrale troost. Als wetten hun ordenende functie niet behoorlijk vervullen, zal een goede wetgever vervolgens de wet wijzigen zodat deze beter werkt. Al was dat niet de intentie van de wetgever, de gewijzigde wet heeft dan de facto als experiment gefungeerd. Dat kan men dan beter direct en expliciet doen; dan 'weet' de justitiabele dat het een experiment is en kan men beter voldoen aan de methodologische eisen die voor een experiment gelden. Erop gelet dat ruim 70% van de nieuwe wetgeving wijziging van bestaande wetgeving inhoudt¹², is de kans dat wetten de facto een experiment geweest blijken te zijn, redelijk aanwezig.

Daarbij komt dat voor veel beleid de 'ijzeren wet van de beleidsaccumulatie' van Van Twist geldt: niet alleen goed beleid wordt verhevigd voortgezet, maar ook slecht beleid in de hoop dat het beter zal gaan. Bij wijziging van bestaande wetgeving is die kans groter dan bij een experiment, omdat het expliciet als experiment is gelabeld en georganiseerd.

Een voorwaarde voor een passende werking is dat wetgeving moet zijn toegesneden op de maatschappelijke omstandigheden, en daar de beoogde werking heeft. Het wetsbegrip bevat daarmee een intrinsieke spanning: enerzijds moet zij langer mee vanwege de rechtszekerheid, anderzijds moet zij vanwege diezelfde rechtszekerheid aansluiten op de actualiteit.

Of misschien moet men zeggen dat hier twee opvattingen over wetgeving botsen, de juridisch-dogmatische die recht en wetgeving als een in zichzelf besloten systeem beschouwt en een sociaal-wetenschappelijke die het oog heeft op de maatschappelijke functie van wetgeving.

¹⁰ Zie G.J. Veerman, R. Mulder, *Wetgeving met beleid. bouwstenen voor een bruikbare wetgevingstheorie*, Den Haag: Boom 2010.

¹¹ 'Waarschijnlijk', omdat het bereiken van het wettelijk beoogde doel niet alleen van de naleving afhangt maar ook van de 'overige omstandigheden' en van de juistheid van de zogenaamde beleidstheorie, de relatie tussen doel en middelen. Als een middel niet geschikt is dan blijft het niet geschikt, ook bij 100% naleving.

¹² P. de Jong, M. Herweijer, *Alle regels tellen*, Den Haag: WODC 2004.

De spanning tussen continuïteit en actualiteit doet zich ook op een wat ander niveau voor. De wetten van de Meden en de Perzen werden geacht eeuwig te gelden. Zij gelden niet meer en, vermoeden wij, gelukkig maar. De rechtszekerheid in de zin van zekerheid omtrent en behoud van rechtspositie is een conserverend en de maatschappelijke ontwikkeling remmend beginsel; een wet kan niet voor altijd gelden. Behoud van rechtspositie is immer behoud voor een zekere tijd. Bij snelle maatschappelijke ontwikkelingen wordt die tijd korter.

Dat is niet alleen het geval indien men de ordenende functie van wetgeving benadrukt, maar ook indien men meent dat rechtszekerheid in de zin van bescherming tegen willekeurig optreden van de overheid de rationale van wetgeving is. Experimentele wetgeving voldoet aan die functie van wetgeving. Juist door het experimentele karakter ervan te benoemen, worden de verwachtingen gemanaged.

Vervolgens maken wij enkele opmerkingen over het bezwaar dat experimenteerbepalingen ten koste gaan van de algemeenheid van de wet en het daarmee verwante beginsel van de rechtsgelijkheid. De algemeenheid houdt niet in dat alle regels voor iedere ingezetene of Nederlander gelijk gelden. In en met regels worden voortdurend onderscheidingen gemaakt. Het begrip 'algemeenheid' houdt in, zoals hiervoor gezegd, dat wetten abstract zijn, niet gericht op een specifiek persoon, en, voegen wij er met Anna Jasiak aan toe, dat zij het algemeen belang moeten dienen.¹³ Aan deze eisen voldoet experimentele wetgeving, op zichzelf genomen. Het gelijkheidsbeginsel kent twee gezichten. Het brengt soms mee dat niet naar de context wordt gekeken (gelijkheid voor de wet) maar soms ook dat juist wel naar de context wordt gekeken en dus onderscheid gemaakt tussen mensen (gelijkheid door de wet). De vraag is steeds in welke opzichten de wetgever de burgers gelijk acht of niet, of hun startsituatie gelijk moet zijn dan wel dat een gelijk resultaat wordt bereikt. In elk geval brengt het gelijkheidsbeginsel mee dat als onderscheid wordt gemaakt, dat gerechtvaardigd moet kunnen worden. Als in geval van een experiment voor sommige burgers een wat ander rechtsregime geldt dan voor andere die op zich niet anders zijn dan de burgers in de experimentele groep, wordt een inbreuk op de gelijkheid gemaakt. De rechtvaardiging kan niet zijn dat degenen voor wie het experiment geldt, beter af zijn dan de controlegroep. Vooraf is immers onbekend welke conditie het beste werkt. De rechtvaardiging is dat met een experiment juist wordt bezien welk regime voor wie het beste werkt. Dat betekent dat sommigen pech zullen hebben en anderen geluk of er zullen geen verschillen zijn. Dat zijn levensfeiten. En hier geldt de eventuele pech slechts voor de relatief beperkte periode van het experiment. Daarna kunnen alle betrokkenen baat hebben bij de best mogelijke regeling. Maatschappelijk en op de

¹³ Anna Jasiak, *Constitutional constraints on ad hoc legislation*, diss. Tilburg 2010, p. 262. Zij verwijst nog naar een derde aspect van algemeenheid, dat wetgeving niet een specifiek doel zou mogen dienen. Dit aspect betreft een specifieke discussie, nl. over het rechtsgehalte van wetgeving, over de vraag of ordenende wetgeving wel 'recht' representeert. Empirisch gesproken ordenen al dan niet verordondeerde regels en heeft zeker wetgeving een ordenend oogmerk en veelal een specifiek doel, van Hammurabi tot heden. In wetten vervatte regels zijn juridisch gesproken toch echt rechtsregels.

¹⁴ Bij dit onderzoek stuiten wij op een zekere spraakverwarring. Het begrip 'experiment' zoals dat in de juridische/wetgevende wereld wordt gebruikt, kan niet vereenzelvigd worden met het begrip 'experiment' zoals in de natuur- en harde sociale wetenschappen wordt gebruikt: bepaling van de betekenis van een *incentive* onder gecontroleerde omstandigheden waarbij een gerandomiseerde groep wordt blootgesteld aan die *incentive* en een andere, evenzeer gerandomiseerde groep, niet. In de juridische wereld betekent 'experiment' meestal: je probeert eens wat en kijkt 'hoe het werkt'.

¹⁵ C.J.M.Schuyt, *Ongeregeld Heden*, Alphen ad Rijn: Samsom 1982.

¹⁶ Niet naar de huidige opvatting. De wetgever zou echter van heel andere vormen van gedragsbeïnvloeding dan de verplichtende woorden van de wet en de sanctie gebruik kunnen maken en inspelen op mechanismen die het menselijk gedrag bepalen, zoals *framing*. R.Thaler en C.Sunstein gaan die richting op in hun *Nudge* (Amsterdam/Antwerpen: Business Contact 2008).

¹⁷ Een voorbeeld, ontleend aan R. van den Bergh (*Averechts recht*, oratie EUR, Antwerpen:

Intersentia 2000), is dat de verplichting flessen met huishoudmiddelen van een schroefdop te voorzien ter bescherming van kinderen, ertoe leidde dat volwassenen de doppen niet meer goed dichtdraaiden (wat op zich rationeel is want snel en makkelijk) met meer ongelukken als gevolg. We zien het ook in verkeersmaatregelen die ertoe leiden dat verkeersdeelnemers vervolgens meer risico nemen.

¹⁸ De zogenoemde fundamentele attributiefout houdt in dat mensen de neiging hebben gebeurtenissen aan beslissingen van mensen toe te schrijven en minder aan omstandigheden. Zie R. Vonk (red.), *Cognitieve sociale psychologie*, Utrecht:

lange termijn biedt een experiment de mogelijkheid van inhoudelijke rechtszekerheid.

De Raad van State kijkt, getuige zijn standpunt, in zekere zin statisch en voor de korte termijn naar een concreet wetsvoorstel. Wij menen dat vanwege de maatschappelijke werking en de continuïteit juist dynamisch en voor de lange termijn naar de beste oplossing wordt gezocht. Het enige punt is dat de wetgever moet erkennen dat zij het ook niet altijd precies weet.

2.3 Nut en noodzaak van experimenteerbepalingen

Volgens Noll, die een echte 'Gesetzgebungslehre' heeft geschreven (1973), is elke wet een experiment. Gelet op de beoogde maatschappelijke werking van wetgeving, is dat inderdaad het geval. Die is namelijk ongewis.¹⁴ We noemen drie argumenten uit diverse. Het eerste is dat wetten algemeen zijn (dat wil zeggen: volgens het wetsbegrip dat sinds de Franse Revolutie in ons land wordt gehanteerd), terwijl zij in allerlei concrete situaties hun werk moeten gaan doen; er is een correspondentieprobleem.¹⁵ Het tweede is dat wetten zich richten tot mensen; die worden geleid door veel en ook onbewuste impulsen, waarvan 'de wet' niet de eerste zal zijn (om te beginnen: die kennen zij vaak niet). De wetgever gaat daarbij uit van de burger als rationele actor. Zij kan mogelijk ook niet anders¹⁶, maar de burger blijkt minder en anders rationeel dan de wetgever soms dacht.¹⁷ Meer dan bewuste persoonlijke beslissingen op grond van een wet, hebben intuïtieve hersenactiviteiten, omstandigheden en toeval, invloed op gedragingen van mensen.¹⁸

Het derde is dat wetten op een bepaald moment gaan gelden om de toekomst te beïnvloeden. Die is principieel onkenbaar. Voor wat betreft hun werking gaat de wetgever feitelijk uit van een *ceteris paribus*-conditie. Wij weten evenwel dat die omstandigheden niet gelijk zullen blijven.

De combinatie van deze argumenten maakt duidelijk dat wetten weliswaar gedrag kunnen voorschrijven, maar dat zeer onzeker is of mensen zich volgens die regels zullen gedragen. Voor de wetgever is het echter wel van belang dat wetten worden nageleefd en dat zij hun ordenende functie vervullen. Regels zijn er om de samenleving mogelijk te maken, conflicten te vermijden, veiligheid en zekerheid (voorspelbaarheid) te bieden en zo 'ontwikkeling' te bevorderen. Voor de rechtszekerheid is het *derhalve* van belang dat de wetgever zo zeker mogelijk is van de beoogde werking van de wet. Bij de voorbereiding zal de wetgever dat moeten onderzoeken, in het licht van die rechtszekerheid. Experimenteren is een mogelijkheid, zoals aangegeven, maar vanwege dogmatische aarzelingen, zijn alternatieven welkom. Er zijn op zich diverse middelen om iets meer inzicht in de toekomst te krijgen, zoals effectanalyses, kosten-batenanalyses, risicoanalyses, beleidslogica-analyses, werkbaarheidsanalyses,¹⁹

scenariostudies of simulaties. Gebruik van deze ex ante evaluaties kan de onzekerheid evenwel niet wegnemen. Een probleem bij al deze vormen is dat zij voorspellingen blijven, zij het wat meer verantwoord dan voorspellingen op basis van de kronkeling van dierendarmen of de vlucht van vogels. Twee methodologische kernproblemen zijn dat a. niet vooraf kenbaar is welke aanpak of alternatieve aanpakken men op de mogelijke gevolgen moet bestuderen, en b. waar men die effecten zou kunnen vinden, aan de hand van welke data. Beide problemen betekenen een hermeneutische cirkel. Een ander methodologisch probleem is dat veel prognostisch onderzoek niet verder kan komen dan het opvatting- of attitudeniveau; het gedrag dat door wetgeving geïnspireerd zou moeten zijn, is er eenvoudigweg nog niet. Dat is een probleem omdat opvatting en attitude niet samen vallen met gedrag. Uw omgang met uw goede voornemens aan het begin van een jaar vormen daarvan een goed voorbeeld.²⁰

Wij zijn glad voor het gebruik van genoemde prognostische analyses, maar zien ook de beperkingen ervan. Een levensechter en daarom betrouwbaarder instrument om de werking van regels te voorspellen is de inzet van experimenten.

Een experiment heeft nog een heel ander voordeel. Gebleken is dat startnotities en ex ante toetsen soms formele rituelen zijn en dat naar de resultaten van bijvoorbeeld *Regulatory Impact Assessments* weinig wordt geluisterd door de beleidsmakers.²¹ Waarschijnlijk worden beleid en wetgeving conceptueel al in een vroeg stadium van voorbereiding bepaald.

Mechanismen als padafhankelijkheid en reductie van cognitieve dissonantie²², maar ook politieke of beleidsmatige afspraken maken dat de wetsvoorbereiders niet snel tot een alternatieve aanpak overgaan. Dat zou onder omstandigheden zelfs een vorm van onbehoorlijk bestuur zijn. In geval van experimenten is de mentale openheid groter, omdat bewust ervoor is gekozen te zien hoe het in de praktijk gaat.

Experimenten bieden dus enkele grote voordelen ten opzichte van andere methoden van voorspelling. In het licht van het legaliteitsbeginsel kan het nodig zijn deze experimenten in de vorm van wettelijke experimenteerbepalingen te gieten. We zagen dat experimenten in de praktijk vooral financiële en technische interventies betroffen. Ons inziens zouden experimenten ook gebruikt kunnen worden om juridische constructies uit te testen.

Zo is er bijvoorbeeld geen empirisch materiaal voorhanden voor de toch niet onbelangrijke en voor de regeldruk wezenlijke keuze of het gebruik van bepaalde rechten het beste in de vorm van algemene wettelijke bepalingen (condities) wordt vastgelegd dan wel in de vorm van een vergunningstelsel. Waarom zou de wetgever niet een experiment starten waarin sommige gemeenten volgens de eerste conditie werken en andere volgens de tweede? Dan kun je zien wat de effecten zijn, wat het beste werkt. Natuurlijk moeten criteria worden vastgesteld voor wat 'het beste' is, moet overgangsrecht worden geregeld en kunnen bij de

Lemma 2001; zie in het bijzonder hoofdstuk 3 en p.124 e.v. Overigens: successen worden bij voorkeur aan eigen handelen toegeschreven, en falen aan dat van anderen.

19 Zie bijvoorbeeld C.M. Klein Haarhuis, 'Recht op het doel af?', *RegelMaat* 2010, p. 65 e.v.; G.J. Veerman, C.M. Klein Haarhuis, 'Negen Aanwijzingen voor wets-evaluatief onderzoek', *RegelMaat* 2009, p. 215 e.v.

20 Onder specifieke condities is een attitude een goede voorspeller van gedrag, maar niet in de situatie van 'spelen' met een tamelijke algemene en abstracte potentiële wet enerzijds en het naleven van een echte wet in een concrete context anderzijds (Ajzen en Fishbein 1977).

21 Zo tijdens de workshops over Better Regulation, Antwerpen 26/02/2010. Zie ook R.A.J. van Gestel, J.B.M. Vranken, *Kwaliteit van de beleidanalytische wetgevingsadviezen van de Raad van State*, Den Haag: Boom 2008.

22 Padafhankelijkheid houdt in dat men zich bij het nemen van beslissingen laat leiden door eerder genomen beslissingen. Reductie van cognitieve dissonantie houdt het mechanisme in dat informatie die niet past met bestaande zienswijzen wordt gecarteerd; de spanning tussen beide soorten informatie is niet draaglijk en wordt gereduceerd. Beide mechanismen zijn soms erg praktisch (men kan snel beslissingen nemen, zij bieden vastigheid), maar soms ook erg onpraktisch.

definitieve keuze zich kosten voordoen. Maar voor de jaren erna bestaat een redelijk vermoeden dat de gekozen vorm de meest verstandige is. Dat weten we nu niet en misschien is in die onwetendheid wel precies de verkeerde beslissing genomen. De kosten daarvan ziet men niet, maar ze zijn er wel. Overigens is zo'n type experiment wel eerder gebeurd. De Wet D'gemeenten en D'provincies (*Stb.* 1991, 449) bood de minister de mogelijkheid in maximaal 15 gemeenten en maximaal 3 provincies aan te wijzen voor een bestuurlijk experiment.

Een voordeel van experimenten is derhalve dat hun voorspellende waarde belangrijk groter is dan van andere ex ante evaluaties. Maar dragen experimenten ook bij aan vermindering van regeldruk? Waarschijnlijk is dat nauwelijks het geval voor de vermindering van het aantal wetten. Dat is anders ten aanzien van de andere operationalisering van regeldruk. Met experimenten kunnen effecten beter worden achterhaald, kan worden bezien tegen welke kosten welke baten worden bereikt. Daaronder vallen de administratieve lasten. Op grond van de bevindingen kan vervolgens de best mogelijke regeling worden getroffen.²³

De mogelijkheden van experimenten moeten overigens niet worden overschat, in het bijzonder vanwege methodologische beperkingen. Indien men onderzoek doet volgens de traditie van de experimentele *designs*²⁴ is in het beste geval een zogenaamd quasi-experiment uit te voeren en in veel gevallen slechts een ex ante – ex post vergelijking (waarvoor het al genoemde probleem geldt dat men vooraf een idee moet hebben van welke effecten zijn te verwachten en welke indicatoren daarvoor bruikbaar en vindbaar zijn). Er zijn in het maatschappelijk leven zoveel mogelijke factoren van invloed dat men bij dergelijke designs geen harde causale relaties kan leggen. Een zinnig alternatief daarvoor is overigens de 'realistic evaluation' zoals uitgedragen door Pawson en Tilley.²⁵ Dan wordt naar processen en mechanismen gekeken; op grond van de omgang met de regels kan men de bijdrage aan effecten in enige mate voorspellen.

Daarnaast bestaat het risico dat experimenten de aandacht afleiden van andere alternatieven, of gericht zijn op een beperkt aantal effecten zodat neveneffecten niet in beeld komen in onderzoek en evaluatie.²⁶

2.4 Condities voor experimentele wetgeving

Het is op voorhand niet goed aan te geven wanneer een experiment zinvol in te zetten is. De mate van onzekerheid en de feitelijke mogelijkheid te experimenteren zijn twee richtingwijzers. Naarmate de onzekerheid groter is, ligt de gedachte van een experiment meer voor de hand. En de interventie moet onderzoekbaar zijn op effect of proces. Dat laatste leidt ertoe dat waarschijnlijk bij technische wetgeving en ordeningswetgeving eerder aan een experiment kan worden gedacht dan bij institutionele wetgeving. Maar, zoals gezegd, met het oog op de werking zouden ons

23 Een probleem in de administratieve lastendiscussie is dat de lasten van een regeling veelal redelijk in kaart zijn te brengen, maar de voordelen niet omdat die een algemeen belang en de langere termijn betreffen. In geval van experimenten kan de wetgever bezien via welke instrumenten de beoogde voordelen (het beste) worden behaald.

24 Om oorzakelijke verbanden te kunnen vaststellen tussen interventie enerzijds en effect van de interventie anderzijds (als a dan b) moet aan zware voorwaarden worden voldaan, die het beste onder controle zijn te houden in een zuiver laboratorium experiment. Dergelijke onderzoeksdesigns hebben een sterk kwantitatieve inzet. Omdat niet altijd aan alle voorwaarden kan worden voldaan, is de *Scientific Methods Scale* opgesteld, bestaande uit vijf onderzoeksdesigns die telkens aan minder voorwaarden voldoen en daarom, bij toepassing van een design, ook steeds minder harde uitspraken over causaliteit opleveren.

25 R.Pawson, N.Tilley, *Realistic Evaluation*, London: SAGE 2008. Zij gebruiken kennis uit verschillende soorten disciplines en maatschappelijke contexten om te achterhalen wat voor wie werkt onder welke omstandigheden.

26 R. van Gestel op genoemde workshop in Antwerpen.

inziens ook materieelrechtelijke bepalingen en juridische constructies object van een experiment kunnen zijn. Alleen als de rechtsongelijkheid grote vormen zou aannemen, kan een experiment minder voor de hand liggen.

In dit verband speelt tevens een rol welke eisen de wetgever aan een experiment moet stellen. De Raad van State vindt dat experimenteerbepalingen aan de volgende, in de betreffende wet op te nemen eisen moeten voldoen: relevantie, aard, doel, functie, opzet, evaluatie en maatstaven ter beoordeling moeten duidelijk zijn. Op zich lijkt het ons juist dat er enige duidelijkheid komt. Maar de vraag is of die duidelijkheid er al bij de formulering van het wetsvoorstel moet (of kan) zijn. Soms zal het de nodige tijd vergen om in het bijzonder opzet, methode en maatstaven geformuleerd te hebben. Soms kunnen die pas ontwikkeld worden als bekend is dat het experiment er komt. Bovendien moet men niet uitsluiten dat gaande de rit de behoefte ontstaat een experiment op te zetten. Dat kan het geval zijn op snel veranderende terreinen, terreinen waar de technische ontwikkeling voortgaat.

Empirisch onderzoek doen is, ten slotte, een vak apart. Juridisch gesproken kan men in een wet als verplichting aangeven dat er een onderzoek zal worden uitgevoerd en dat maatstaven voor de beoordeling worden aangelegd. Over de opzet zelf hoeft de wetgever niet op voorhand uitspraken te doen.

3. Horizonbepalingen

3.1 Het verschijnsel 'horizonbepaling'

Er is geen conventie over horizonbepalingen. Eijlander en Van Gestel²⁷ beschouwen horizonbepalingen als een species van het genus 'tijdelijke bepalingen'. Het speciale is dat de regeling afloopt tenzij er reden is, bijvoorbeeld op grond van enige evaluatie, dat de regeling wordt voortgezet. Er bestaat evenwel geen bijzondere formulering voor. De hier vermelde betekenis komt vanuit de dogmatiek. Op grond daarvan benoemen we twee vormen als 'horizonbepaling'. De eerste (type 1) is dat naast de eindtermijn een bepaling is opgenomen dat, bijvoorbeeld bij AMvB, de regeling verlengd kan worden; de tweede (type 2) is dat naast de eindtermijn (de vervalbepaling) een evaluatiebepaling is opgenomen. In beide gevallen is dan voorzien in een moment van overweging. Daarnaast zijn er dus de gewone tijdelijke wetten, met louter een vervalbepaling.

Omdat er geen conventie bestaat over wat horizonbepalingen zijn en vooral hoe zij eruit zien, hebben we in ons onderzoek met de zoekterm 'horizonbepaling' de dataverzameling 'Opmaat' geraadpleegd om te zien

²⁷ *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties z.j.

welke betekenis de betrokkenen in het wetgevingsproces daaraan geven. Wij namen de periode 1 januari 1999 - 1 juni 2009. De periode is vrij lang genomen omdat uit eerder onderzoek van Eijlander en Van Gestel bleek dat er nauwelijks horizonbepalingen waren in de door hen gegeven dogmatische betekenis.

In de Kamerstukken (I en II) en de Handelingen (I en II) komt die term 643 maal voor (in de wetten zelf niet). Het doorploegen van die 643 trefers had als resultaat dat er bij de behandeling van 85 wetsvoorstellen²⁸ momenten zijn geweest waarbij de gedachte werd geuit een horizonbepaling op te nemen (bijvoorbeeld via een amendement). In enkele gevallen beschouwden de gebruikers van de term een horizonbepaling in genoemde dogmatische zin: eindtermijn met heroverweging. In de nodige gevallen werd de term gebruikt als equivalent van 'tijdelijke bepaling'. In één geval lijkt de gebruiker de horizonbepaling zelfs als een bijzondere inwerkingtredingsbepaling te hebben gezien, in de overigens zeer gebruikelijke vorm van 'op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip'.²⁹

Voor een indruk van de kwantitatieve betekenis: uitgaande van een jaarproductie van ongeveer 325 wetten aangevuld met intrekkingen en verwerpingen van wetsvoorstellen zijn er over 10,5 jaar ongeveer 3.500 situaties, waarin de vraag 'horizonbepaling of niet' aan de orde had kunnen komen; het gebeurde dus in ruim 2% van de gevallen. Bij EZ kwam dat relatief het vaakste voor (10=6%), bij Justitie in absolute zin (16=3%).

Van de 85 wetsvoorstellen hebben 67 wetsvoorstellen het Staatsblad bereikt. In twee wetten is een horizonbepaling type 1 opgenomen (art. 15, eerste lid Tijdelijke wet mediaconcentraties, art. 88, derde jo zesde lid Gaswet), in zes andere komt de combinatie vervalbepaling en evaluatiebepaling voor. Een gewone evaluatiebepaling komt in 26 van de 64 wetten voor, soms als alternatief voor een horizonbepaling. De horizonbepaling als louter vervalbepaling vinden wij in 17 wetten terug. In de 16 overige wetten is de gedachte niet in de wet gematerialiseerd. Soms is bij de parlementaire behandeling wel een evaluatie toegezegd.

3.2 Nut en noodzaak van horizonbepalingen

Horizonbepalingen bevatten twee elementen. Zij worden gebruikt als vervalbepaling en in die zin als tijdelijke wetgeving ter overbrugging van een periode waarin nog geen (nieuwe) wettelijke regeling tot stand is gekomen, als overgangsrecht; en horizonbepalingen worden soms gebruikt als bepalingen die moeten leiden tot heroverweging.

Van een aantal wetten konden we nagaan³⁰ waartoe de als horizonbepaling aangeduide bepaling leidde. Van 12 evaluatiebepalingen kwam het in acht gevallen tot een verlenging dan wel een definitieve voorziening. Van de 14 vervalbepalingen leidden er acht inderdaad tot vervallen, maar zes

28 Bij benadering: soms zijn diverse kamerstuknummers gevoegd, zijn opmerkingen over wetsvoorstellen in begrotings-overleggen gemaakt, kan de database fouten hebben, erkennen we de mogelijkheid niet foutloos te tellen. Maar als indicatie voldeed dit getal.

29 *Handelingen II 2006/07*, 29 942, 18-1351.

30 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, dat vind je niet altijd gemakkelijk.

tot een verlenging (in een aantal gevallen was een evaluatie toegezegd). Het komt dus voor dat de horizonbepaling meebrengt dat een wet vervalt en zo bijdraagt aan vermindering van het aantal regels. Dat resultaat had ook bereikt kunnen worden met intrekking van de wet bij wet, een vervalbepaling bereikt dat makkelijker. In een meerderheid van de gevallen blijft de wet bestaan. Wij zien daarbij enkele verschijnselen.

- Met een horizonbepaling wordt een voorgenomen intrekking ongedaan gemaakt. De periodieke autokeuring is daar een voorbeeld van – die plicht bestaat nog steeds. Hier is het effect van de horizonbepaling juist tegendraads.
- Met enige regelmaat stemt in het bijzonder de Eerste Kamer uiteindelijk voor een wetsvoorstel omdat een horizonbepaling is opgenomen (dan wel ter voorkoming van een horizonbepaling een evaluatie wordt toegezegd). Kennelijk herbergt een horizonbepaling het risico dat zij tot meer wetgeving leidt omdat de wet dan toch maar tijdelijk is. De drempel tot wetgeving wordt verlaagd. Men kan zich zelfs voorstellen dat juist vanwege het tijdelijk karakter de wetgever eerder tot wetgeving geneigd is.
- Het probleem van de juiste termijn speelt. Veelal is niet te voorspellen wanneer het geschikte moment van vervallen is. Onder anderen minister Donner heeft daarop gewezen. We zien dat een aantal keren de wetgever zich in bochten moet wringen vanwege aflopende termijnen. Als de wet dan verlengd moet worden, leidt dat tot gelijk blijvende lasten van de burger (aangenomen dat die zich niet heeft ingesteld op vervallen van de wet), en tot extra bureaucratische lasten (de verlengingslasten).
- Bij de discussie over de horizonbepaling komt men niet het argument tegen dat wel tegen de experimenteerbepaling wordt aangevoerd, dat zij tot rechtsonzekerheid leidt. Dat is bij de horizonbepaling evenwel nog meer het geval. Onduidelijk is immers is óf er een heroverweging plaatsvindt en wat er zal gebeuren op grond van een heroverweging.

Indien de horizonbepaling als vervalbepaling wordt geformuleerd, al dan niet met de mogelijkheid van verlenging bij KB, is er geen zekerheid dat die evaluatie of heroverweging plaatsvindt. Die moet dus bedongen worden. Als de evaluatie plaatsvindt, zal dat ruim voor het bereiken van de vervaltermijn moeten om tijdig een beslissing te kunnen nemen en overgangsproblemen te vermijden.

- De echte horizonbepaling brengt in elk geval de nodige kosten van heroverweging mee.

Horizonbepalingen leiden niet zomaar tot vermindering van regeldruk in de zin van het aantal wetten; zij kunnen zelfs drempelverlagend werken

en tot meer wetgeving leiden. De waarde van de horizonbepaling zit ons inziens hierin dat zij in een aantal gevallen in de discussie over wetsvoorstellen wordt ingebracht en in die zin de vraag naar de noodzaak van de regeling en de onzekerheid omtrent de werking aan de orde stelt. Dat kan leiden tot een evaluatie van de wet. Dat is op zich winst in onze ogen omdat bij een evaluatie zicht kan ontstaan op lasten en lusten.³¹

Daar maken wij wel een kanttekening bij. Bij horizonbepalingen is de duidelijkheid omtrent het experimentele karakter minder groot dan bij echte experimentwetgeving. Dat is niet zonder betekenis, kan het gedrag van betrokkenen beïnvloeden. In de Amerikaanse praktijk, waaruit het idee van de horizonbepaling afkomstig is, bleek zich het mechanisme voor te doen dat de 'agencies' zich inspanden voor hun lijfsbehoud. Een deel van hun inspanningen was, met het oog op de evaluatie van hun werk, gericht op hun voortbestaan. Het ging om het aanzien en de waarde van instellingen en de mensen die er werken, om hun brood en werkgelegenheid. Rond instellingen ontstaan netwerken van andere betrokkenen, daarbij inbegrepen departementale diensten. Voor het behoud van die belangen wordt gestreden. Horizonbepalingen hebben, met andere woorden, een mogelijk pervers effect.³²

Die krachten kunnen zelfs sterker zijn dan de resultaten van een evaluatie. Een aanwijzing daarvoor biedt de verlenging van de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving. Deze was in 1996 – opnieuw – in het leven geroepen (Stb. 1996, 632). Uit het evaluatie-onderzoek bleek dat de Staatscommissie niet goed functioneerde en dat het bestaansrecht niet vanzelf sprak. De evaluatiecommissie adviseerde echter tot voortzetting want de Staatscommissie genoot brede steun en met een aantal wijzigingen zou het functioneren kunnen worden verbeterd. En zo geschiedde (Stb. 2001, 167).

3.3 De hooggespannen verwachting van de horizonbepaling nader bezien

Er is iets vreemds aan de hand met de horizonbepaling en de discussie daarover. Strikt genomen, voegt de horizonbepaling in haar dogmatische betekenis niets toe aan het bestaande wetgevingsrepertoire van experimenteerwetten, evaluatiebepalingen, intrekkingwetten en tijdelijke wetten. Technisch gesproken heeft de horizonbepaling zelfs geen eigen vorm. Het bijzondere van wat wij als horizonbepaling hebben aangeduid, is dat verlenging bij AMvB mogelijk is in plaats van bij wet. Alleen verlenging. In beginsel kan de wet niet bij AMvB worden gewijzigd. Zo'n verlenging gaat mogelijk wat sneller dan verlenging van een wet bij wet, maar zeker is dat niet. Een verrijking van het arsenaal biedt zij evenmin. De wetgever kan altijd besluiten een wet te verlengen; één artikel in een nieuwe wet volstaat. De conclusie uit onderzoek naar het rendement van de horizonbepaling is voorts dat zij weinig oplevert in termen van regel-

31 Overigens blijkt in de praktijk dat wetsevaluatie niet noodzakelijk tot het overnemen van de bevindingen leidt; of scherper gezegd: wij menen waar te nemen dat bij voorkeur die elementen worden overgenomen die gunstig zijn voor het ingezet-beleid en de daarbij horende wetgeving.

32 Zo bijvoorbeeld K. Wegrich, M. Shergold, C. van Stolk, *Effectiveness of sunset legislation and review clauses*, Bertelsmann Stiftung, Oktober 2005.

drukvermindering. Die conclusie is niet buitengewoon nieuw en opzienbarend.

Toch duikt het idee van de horizonbepaling telkens op, telkens in de verwachting dat horizonbepalingen zullen bijdragen aan vermindering van regeldruk. Wij hebben ons afgevraagd hoe het kan dat deze discussie met deze verwachting steeds terugkomt. Wij vermoeden het volgende. Voorop staat natuurlijk dat mensen weliswaar dol zijn op regels, zoals steeds blijkt, maar tegelijkertijd aan sommige regels een hekel hebben; die laatste moeten worden afgeschaft.³³ Horizonbepalingen zijn als idee en praktijk afkomstig uit de Verenigde Staten. Zij zijn, voor zover wij weten, met name gebruikt om de regelgevende activiteiten van de zogenaamde 'agencies' een halt toe te roepen. Letterlijk. Door het bestaan van een 'agency' aan een termijn te binden, zouden de regels van die agencies niet alleen een tijdelijk karakter hebben; het einde van een 'agency' betekent ook het einde van een regelgevende bevoegdheid. De 'agencies' werden ingesteld om overheidstaken verder uit te voeren. Beoordeeld moest worden of de taak van de 'agency' nog nodig was en of die goed was uitgevoerd. Het betrof hier dus regelgeving van een sterk uitvoerend karakter, gemaakt door uitvoeringsorganen.

Vanuit de VS is het idee van de horizonbepaling naar Nederland overgevaaid. Het Amerikaanse idee van de horizonbepaling voor 'agencies' is in Nederland vervolgens gekoppeld aan de wetgeving van de centrale overheid in het algemeen. Daarmee werd de relatief technische en uitvoeringsgerichte inzet van de Amerikaanse horizonbepaling verlaten en komt het idee van de horizonbepaling terecht op een plaats waar de sterk normatieve inhoud en politieke noodzaak van regelgeving de discussie bepalen. Dat is veelal een andere discussie. Op dat niveau heeft de wetgever bovendien zelf de mogelijkheid al dan niet tijdelijke wetgeving in het leven te roepen, wetten in te trekken of wetten te doen evalueren.

Indien we lering zouden willen trekken uit de Amerikaanse ervaringen, zouden we allereerst de discussie op hetzelfde niveau moeten voeren. We moeten dan bezien of het zinnig is de regelgevende bevoegdheden van de diverse ZBO's na een aantal jaren te beoordelen op hun nut en last, en vervolgens de vraag stellen of de instantie met de betreffende bevoegdheid in stand kan worden gehouden.

Of dat echt nodig is, is nog de vraag. Een beperkt aantal ZBO's heeft – ingekaderde – regelgevende bevoegdheden en niet alle maken daar gebruik van; de kwaliteit van die regelingen bleek heel behoorlijk.³⁴ Het gevaar van perverse effecten doet zich ook in Nederland voor. Onze indruk is daarbij dat de VS inmiddels terughoudend is met het gebruik van horizonbepalingen.

33 Het punt is dat wetgeving veelal herverdeling meebrengt, dat ten behoeve van het algemeen belang sommige justitiabelen een zekere prijs betalen. Diegenen laten zich horen. Daar zit ook een risico van horizonbepalingen, dat de aandacht op hen is gericht.

34 D.R. Kloosterman, H.B. Winter, 'In zelfstandigheid geregeld', *RegelMaat* 2003, p. 119-130.

4. Slotopmerkingen

De horizonbepaling voegt niet zo veel toe aan het bestaande repertoire en draagt niet zomaar bij aan regeldrukvermindering, niet in de zin van lusten en lasten en evenmin in de zin van minder regels. Soms leidt zij zelfs tot meer regels; zij leidt zeker tot meer –bureaucratische – kosten. De waarde kan erin liggen dat zij toch weer een kleine extra mogelijkheid biedt naast de bestaande, om nut en noodzaak van wetsvoorstellen te bezien en evaluatie te bevorderen.

Men kan stellen dat een heroverweging altijd nuttig is en dat als argument voor het gebruik van horizonbepalingen aanvoeren. In zekere zin bestaat die situatie al. Art. 20 Comptabiliteitswet schrijft voor dat ministers regelmatig de beleidsvelden evalueren waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Verder is uit onderzoek naar de wetgevingsproductie gebleken dat een wet gemiddeld vijf jaar mee gaat.³⁵ Het lijkt erop dat in ons politiek bestel voldoende krachten aanwezig zijn die slecht functionerende wetgeving op de politieke agenda weten te plaatsen. Een expliciete opdracht tot vijfjaarlijkse evaluatie van alle 1800 wetten lijkt daarmee overbodig, los ervan dat de financiële, personele, onderzoeksmatige middelen ontbreken zulks te doen.

Wij zien veel in een ruimer gebruik van experimenteerbepalingen en experimenteerwetten met het oog op vermindering van regeldruk, en eigenlijk om meer. De wetgever kan in vivo en onder relatief gecontroleerde condities zien hoe bepalingen werken, of zij bijdragen aan de beoogde gevolgen of de aangenomen beleidstheorie (die iets zegt over de relatie tussen doel en in te zetten middelen) enigszins aannemelijk is. Wij gaan er daarbij vanuit dat regels worden opgesteld om maatschappelijk orde te brengen, het algemeen belang te dienen. Voor een duurzame ordening moeten wetten goed en voor enige tijd werken. Met tijdelijke experimenten kan de wetgever voorbij de Haagse horizon kijken. Met tijdelijke experimenten kan de wetgever de spanning tussen actualiteit en continuïteit verminderen, wordt de kans vergroot dat een wet van blijvende waarde is.

³⁵ P. de Jong, M. Herweijer 2004. Nu betekent een levensduur van vijf jaar niet dat een wet ophoudt te bestaan; zij kan in gewijzigde vorm verder doorgaan. Maar dat is wat met de horizonbepaling ook kan gebeuren.