

Horizonwetgeving Dichterbij

Onderzoek naar horizonwetgeving en regeldrukvermindering voor bedrijven

In opdracht van:

Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal)

© Zenc, 27 augustus 2010

Auteurs:

Frans Jan Douglas

Tessa van den Berg

Met medewerking van Philip Eijlander (Universiteit van Tilburg)

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Proloog	9
1. Inleiding	12
1.1. Achtergrond	12
1.2. Doel- en vraagstelling	12
1.3. Onderzoeksaanpak	14
1.4. Onderzoeksafbakening.....	14
1.5. Leeswijzer	15
2. Horizonwetgeving: definitie, achtergrond, ervaringen en regeldruk	16
2.1. Horizonwetgeving: definitie en achtergrond	16
2.1.1. Definitie van horizonwetgeving	16
2.1.2. Achtergrond van horizonwetgeving.....	17
2.1.3. Discussie over horizonwetgeving in Nederland	18
2.1.4. Definitie en achtergrond nader geanalyseerd	19
2.2. Ervaringen en inzichten in het buiten- en binnenland.....	20
2.2.1. Ervaringen met horizonwetgeving in het buitenland	20
2.2.2. Ervaringen met horizonwetgeving in Nederland	24
2.2.3. Ervaringen met horizonwetgeving nader geanalyseerd	26
2.3. Horizonwetgeving en regeldruk	27
2.3.1. Regeldrukvermindering of regeldrukverdichting?	27
2.3.2. Horizonwetgeving en regeldruk nader geanalyseerd.....	29
2.4. Conclusie en aanbevelingen	30
3. De randvoorwaarden bij horizonwetgeving	33
3.1. Randvoorwaarden voor het gebruik van horizonwetgeving.....	33
3.1.1. Randvoorwaarden in de literatuur en uit de praktijk.....	33
3.1.2. De randvoorwaarden getoetst.....	35
3.1.3. De randvoorwaarden nader geanalyseerd.....	40
3.2. Beslisboom Horizonwetgeving	41
3.2.1. De inzet van een beslisboom	41

3.2.2. Beslisboom 'Horizonwetgeving'	41
3.3. Conclusie en aanbevelingen	43
4. Horizonwetgeving: Toepassen in de praktijk.....	44
4.1. Wetgevingsdomeinen bedrijven	44
4.2. Ervaringen en kansen van horizonwetgeving.....	45
4.2.1. Domein Economie en Financiën	45
4.2.2. Domein Milieu	48
4.2.3. Domein Personeel en Arbeid	51
4.2.4. Domein Ruimtelijke inrichting.....	52
4.2.5. Domein Veiligheid	54
4.2.6. Domein Horeca en Voedselveiligheid	55
4.3. Conclusie en aanbevelingen	57
5. Aandachtspunten bij het inzetten van horizonwetgeving	59
5.1. Aandachtspunten bij het inzetten van horizonwetgeving.....	59
5.1.1. Professionalisering van de evaluatie van wetgeving	59
5.1.2. Horizonwetgeving vraagt om tijdige evaluatie.....	61
5.1.3. Inzet van horizonwetgeving bij tijdelijkheid en onzekerheid.....	61
5.1.4. Aanpassen wet wanneer ontwikkelingen daar om vragen.....	62
5.1.5. Horizonwetgeving sluit aan bij streven naar transparante en afrekenbare overheid	62
5.1.6. Aandachtspunten nader geanalyseerd	63
5.2. Conclusie en aanbevelingen	63
Bijlage 1 Wetgevingsdomeinen en regeldruk.....	65
Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde organisaties	69
Bijlage 3 Literatuurlijst	70

Managementsamenvatting

Inleiding

Het Rijk en de medeoverheden hebben de nadrukkelijke ambitie om goede publieke dienstverlening aan burgers en ondernemers te leveren. Het reduceren van regeldruk is hierbij een belangrijk middel. Het kabinet heeft Actal, het Adviescollege toetsing administratieve lasten, gevraagd een advies uit te brengen over het gebruik van horizonwetgeving ter reductie van de regeldruk voor bedrijven. Wet- of regelgeving met een horizonbepaling houdt na verloop van tijd (bij het bereiken van de horizon) op te bestaan. Na een bepaalde periode van bijvoorbeeld vijf jaar verliest een wet of regel dus rechtskracht, tenzij de wetgever de werkingsduur verlengt of voor een aangepaste, vernieuwde wet zorgt. Horizonwetgeving kent daarmee een valbijlkaarakter.

Actal heeft Zenc gevraagd een onderzoek te doen naar de wijze waarop horizonwetgeving kan worden ingezet ter vermindering van de regeldruk voor bedrijven. Bij dit onderzoek staan de volgende twee onderzoeksvragen centraal:

1. Onder welke voorwaarden kan horizonwetgeving worden ingezet ter vermindering van regeldruk voor bedrijven?
2. In welke wetgevingsdomeinen zijn horizonbepalingen toepasbaar?

Op basis van literatuurstudie, interviews met wetgevingsjuristen en beleidsexperts en de werksessie 'Horizonwetgeving in de praktijk' formuleert Zenc de volgende onderzoeksresultaten:

Beantwoording van de centrale onderzoeksvragen

“Onder welke voorwaarden kan horizonwetgeving worden ingezet ter vermindering van regeldruk voor bedrijven?”

Horizonwetgeving kan worden ingezet wanneer het maatschappelijke probleem dat de aanleiding vormt voor het initiëren van wetgeving gekenmerkt wordt door tijdelijkheid en onzekerheid. Tijdelijkheid en onzekerheid vormen de twee belangrijkste randvoorwaarden voor het toepassen van een horizonbepaling in wetgeving.

De inzet van horizonwetgeving draagt in de eerste plaats bij aan het vergroten van de kwaliteit van (de evaluatie van) wet- en regelgeving. Horizonwetgeving dwingt de wetgever immers om op voorhand goed na te denken over *wanneer, waarom en op welke wijze* de wet wordt geëvalueerd. Door deze aanscherping, en daarmee professionalisering van de heroverweging, ontstaat er meer aandacht voor de (nadelige) neveneffecten van wet- en regelgeving. Onnodige regeldruk kan een van deze nadelige effecten zijn.

Ten tweede kan horizonwetgeving bijdragen aan het verminderen van de hoeveelheid regels. Door het opnemen van de horizonbepaling verdwijnen er op termijn wetten en regels. Immers, het doel is na de termijn behaald of de regel blijkt niet te hebben gewerkt. Op deze manier wordt onnodige regelgeving voorkomen en neemt de onnodige regeldruk af.

“In welke wetgevingsdomeinen zijn horizonbepalingen toepasbaar?”

Horizonwetgeving is toepasbaar binnen alle wetgevingsdomeinen. Binnen ieder wetgevingsdomein zijn maatschappelijke uitdagingen te vinden die worden gekenmerkt door tijdelijkheid en onzekerheid. De inzet van horizonwetgeving is dus domeinonafhankelijk. Wel zijn er verschillende wetgevingstypen te benoemen die zich beter lijken te lenen voor de inzet van horizonwetgeving. Denk bijvoorbeeld aan wet- en regelgeving voor het bestrijden van crises en noodsituaties, het stimuleren of ontmoedigen van bepaald gedrag en wetten en regels met relatief veel nieuwe informatieverplichtingen voor de eindgebruiker. Tot slot is horizonwetgeving goed toepasbaar op lagere regelgeving, zoals algemene maatregelen van bestuur (AMvB's), ministeriële regelingen of beleidsregels. In deze lagere regelgeving wordt vaak de precieze werking en invulling van de wet in formele zin geregeld.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het gedane onderzoek is een aantal conclusies te trekken:

1. Er bestaat onduidelijkheid over de precieze definitie en werking van horizonwetgeving. Bij wetgevingsjuristen en beleidsexperts is horizonwetgeving een betrekkelijk onbekend begrip.

2. De inzet van horizonwetgeving vindt bij wetgevingsjuristen en beleidsexperts weinig bijval.
3. Horizonwetgeving kan worden gezien als een scherpe variant van wetgeving met een evaluatiebepaling. Het belangrijkste verschil is dat de heroverweging bij horizonwetgeving een veel minder vrijblijvend karakter heeft dan de heroverweging bij evaluatiebepalingen.
4. Onderzoek naar de effecten van horizonwetgeving op regeldrukvermindering is slechts beperkt voorhanden. Vooralsnog is er, ook in het buitenland, weinig empirisch bewijs van een verband tussen horizonwetgeving en regeldrukvermindering.
5. Horizonwetgeving draagt, indien juist toepast, op termijn bij aan het verminderen van de hoeveelheid regels. Door het opnemen van een horizonbepaling verdwijnen er op termijn wetten en regels, bijvoorbeeld omdat het doel is bereikt of wanneer uit de evaluatie blijkt dat de regel niet heeft gewerkt. Hiermee wordt onnodige regelgeving voorkomen, hetgeen leidt tot een afname van het aantal regels en daarmee onnodige regeldruk.
6. Om te komen tot kwalitatieve regeldrukvermindering is het verstandig om met name aandacht te hebben voor het inzetten van horizonbepalingen bij lagere wet- en regelgeving, zoals AMvB's, ministeriële regelingen en beleidsregels. Hierin wordt de uitvoering van een wet in formele zin geregeld. Deze 'uitvoeringsregels' zijn vaak de oorzaak van in de praktijk ervaren regeldruk. Wanneer horizonwetgeving bij lagere regelgeving wordt toegepast, zou met name in de heroverwegingsfase nadrukkelijker gekeken kunnen worden naar de regeldruk van de desbetreffende regel.
7. De evaluatie van wetgeving moet verder worden geprofessionaliseerd. Veel departementen zijn al ingericht op het geregeld evalueren van wetgeving. Toch schieten inhoud, verloop en uitkomsten van de huidige evaluaties van wetgeving tekort. Horizonwetgeving kan een belangrijke bijdrage leveren aan de noodzakelijke professionalisering van de praktijk van wetsevaluaties en het komen tot een heroverweging die minder op de 'automatische piloot' wordt uitgevoerd.
8. Wij onderscheiden een aantal randvoorwaarden waaronder horizonwetgeving kan worden toegepast. Deze voorwaarden kunnen worden gereduceerd tot twee

hoofdvoorwaarden: tijdelijkheid en onzekerheid. Wees er zeker van dat bij het toepassen van horizonwetgeving aan deze hoofdvoorwaarden wordt voldaan.

9. Deze voorwaarden worden herkend door wetgevingsjuristen, maar in de praktijk kiezen zij toch vaak voor een ander instrument, zoals een evaluatiebepaling of tijdelijke wetgeving.
10. De inzet van horizonwetgeving is niet afhankelijk van het wetgevingsdomein. De randvoorwaarden voor de inzet van horizonwetgeving, tijdelijkheid en onzekerheid, zijn leidend bij het vaststellen of bij een wet of regel een horizonbepaling kan worden toegepast. Onder de juiste voorwaarden kan horizonwetgeving binnen elk wetgevingsdomein worden toegepast.
11. Voor een belangrijk deel is het gebrek aan motivatie voor het gebruik van horizonwetgeving te verklaren door de huidige Nederlandse wetgevingscultuur. Politiek en ambtenaren lijken nog niet klaar voor een 'scherp' instrument als horizonwetgeving. In een wetgevingscultuur waarin bestendigheid een van de belangrijkste normen is, is het lastig een instrument te introduceren dat tijdelijkheid beoogt. De inzet van horizonwetgeving lijkt kansrijker te worden in het licht van het steeds nadrukkelijker streven van de Nederlandse overheid om transparant en afrekenbaar te zijn. De conclusie die horizonwetgeving aan het niet kunnen aantonen van het nut en de noodzaak van een wet verbindt – namelijk het vervallen van de wet – komt immers aan dit streven tegemoet. Met de inzet van horizonwetgeving kan de overheid laten zien dat het streven naar een transparante en afrekenbare overheid serieus en op een heel concrete manier wordt aangepakt.

De onderzoeksresultaten maken een aantal knelpunten inzichtelijk. Wij bevelen hierover het volgende aan:

1. Neem het instrument horizonwetgeving op in de 'Aanwijzingen voor de regelgeving'. Dit zal meer duidelijkheid en bekendheid geven over de inhoud en werking van dit instrument. Meer bekendheid leidt mogelijk ook tot frequentere toepassing.
2. Plaats de discussie over het verband tussen horizonwetgeving en de reductie van regeldruk in een breder perspectief. De discussie over horizonwetgeving is terug te voeren op de vraag in hoeverre eenmaal vastgestelde wetten hun maatschappelijke meerwaarde blijven behouden. Meer algemeen dan de

discussie over het effect van horizonwetgeving op regeldruk gaat dit over de wijze waarop evaluatie van wetgeving plaatsvindt in Nederland. In de praktijk resulteren evaluaties veelal in slechts marginale veranderingen in wetgeving. Deze evaluatieprocessen kunnen verder geprofessionaliseerd worden. Het dwingende karakter van horizonwetgeving kan hier wellicht een bijdrage aan leveren.

3. Gebruik de duidelijk herkenbare hoofdrandvoorwaarden en de 'Beslisboom Horizonwetgeving' in de communicatie met de wetgever, wetgevingsjurist en beleidsexperts. Gerichtte communicatie naar deze drie doelgroepen kan helpen bij het vergroten van de bekendheid en het gebruik van het instrument.
4. Leg bij het communiceren over horizonwetgeving nadrukkelijk de verbinding met de trend richting een transparante en afrekenbare overheid. Naar ons idee sluit de inzet van horizonbepalingen aan bij deze trend.

Proloog

In welke omstandigheden en binnen welke randvoorwaarden kan horizonwetgeving in de Nederlandse wetgevingspraktijk worden toegepast ter vermindering van regeldruk? En binnen welke Nederlandse wetgevingsdomeinen is de inzet van horizonwetgeving dan het meest kansrijk? Op deze vragen geeft dit adviesrapport antwoord. De resultaten, zo zal blijken, zijn diffuus. Om die reden laten wij de rapportage vooraf gaan door een korte reflectie op de onderzoeksvragen en de resultaten.

In Nederland is een aantal beschouwingen en adviezen over horizonwetgeving verschenen. Voorstanders zien horizonwetgeving als een wetgevingsinstrument dat de regeldruk kan verminderen. Een koppeling tussen horizonwetgeving en een reductie in regeldruk en administratieve lasten is op zichzelf geen vreemde gedachte. Het lijkt voor zich te spreken dat wanneer wetten, vanwege een horizonbepaling, beëindigd worden, dit automatisch een vermindering van regeldruk impliceert. Gaandeweg het onderzoek bleek de koppeling tussen het inzetten van horizonwetgeving en het verminderen van de regeldruk echter complex. Het gaat namelijk om twee, wel met elkaar te verbinden, maar in aanvang gescheiden uitdagingen: het inzetten van een relatief nieuw en onbekend wetgevingsinstrument binnen de Nederlandse wetgevingspraktijk en het realiseren van een vermindering van de regeldruk.

De vraag naar de randvoorwaarden voor het inzetten van horizonwetgeving in de huidige wetgevingspraktijk bleek in de verkenning sterk verband te houden met een algemener streven: meer aandacht voor de vraag of eenmaal vastgestelde wetten blijvende meerwaarde hebben in de maatschappelijke praktijk. Wetten en regels hebben als doel maatschappelijke kwesties te ordenen en te reguleren. In een samenleving zullen er altijd mensen zijn die nadeel zullen ondervinden van de gestelde wetten en regels. Bij het maken en evalueren van wetten en regels moeten de voor- en nadelen van wetgeving daarom goed tegen elkaar worden afgewogen.

Velen die betrokken zijn bij het initiëren, uitwerken en evalueren van wet- en regelgeving zijn van mening dat in de Nederlandse wetgevingspraktijk een zorgvuldige afweging van opbrengsten en kosten plaatsvindt. Na vaststelling van een wet zijn er verschillende mechanismen die de aandacht vestigen op signalen uit de maatschappij over of

heroverweging van een wet of regel relevant is. In de huidige wetgevingspraktijk worden ook steeds meer structurele maatregelen genomen die ervoor zorgen dat na enige tijd heroverweging plaatsvindt. Een inmiddels veelgebruikt instrument is het opnemen van een evaluatiebepaling in wetgeving. Daarin wordt gesteld dat er na enige tijd een structurele oriëntatie op de praktische uitwerking van een wet of regel noodzakelijk is. Horizonwetgeving kan worden beschouwd als een specifieke, bijzonder scherpe variant van een evaluatiebepaling. De heroverweging bij horizonwetgeving heeft een veel minder vrijblijvend karakter dan de heroverweging bij evaluatiebepalingen.

Gedurende het onderzoek is door alle betrokkenen erkend en benadrukt dat het versterken van de aandacht voor een geregelde toetsing van de werking van wet- en regelgeving nuttig en gewenst is. De wetgevingspraktijk moet een ademend en levend stelsel zijn, waarbij alle onderdelen 'in conditie' moeten worden gehouden. Erkend wordt dat de conditie van sommige onderdelen van wet- en regelgeving wel eens wordt verwaarloosd, of dat hiermee gemakzuchtig wordt omgesprongen. Zo hebben sommige verplichte evaluaties van wetgeving louter een ritueel karakter of zij resulteren slechts in marginale aanpassingen. Ook kan het zijn dat signalen die wijzen op ongewenste effecten van wet- en regelgeving worden genegeerd of gebagatelliseerd, omdat wordt opgezien tegen de inspanningen die moeten worden verricht om bijstellingen te realiseren. In dit systeem is het versterken van de aandacht voor geregelde toetsing van nut en noodzaak van wet- en regelgeving dus zeer gewenst. Er is behoefte aan prikkels en instrumenten die dit weten te bewerkstelligen. Horizonwetgeving is zo'n instrument. Het heeft een dwingend karakter, dat de kans op een rituele evaluatie sterk doet afnemen. Als immers de evaluatie wordt 'vergeten', of als onvoldoende wordt beargumenteerd waarom continuering zinvol is, zal de regel automatisch vervallen.

Door betrokkenen is echter betoogd dat het gaat om een 'bot instrument', omdat de dichotome beslissing 'continuering of niet' onvoldoende recht zou doen aan de nuances van een wet, of omdat de gestelde tijdsduur waarbinnen de toets moet plaatsvinden wellicht ongelukkig is gekozen. Bovendien wijzen experts erop dat de vastgestelde geldigheidsduur van een wet, waarbij vooraf expliciet niet vaststaat wat erna zal gebeuren, te veel onduidelijkheid en rechtsonzekerheid met zich mee zou brengen voor direct betrokkenen. Kort samengevat: het versterken van de aandacht voor de praktische

effecten van wetten en regelgeving geniet brede steun, de inzet van horizonwetgeving (nog) niet.

Toch zijn wij van mening dat juist door de inzet van horizonbepalingen een belangrijke impuls kan worden gegeven aan de verbetering van de kwaliteit van de heroverweging. De huidige evaluatie van wetgeving moet worden aangescherpt. Door professionalisering van de heroverweging wordt meer recht gedaan aan de (nadelige) neveneffecten van wet- en regelgeving, zoals te veel regeldruk.

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

In de beleidsagenda van het voormalig kabinet Balkenende IV en het Bestuursakkoord van juni 2007 hebben het Rijk en medeoverheden de ambitie onderstreept om de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren. Het verminderen van regeldruk voor burgers en bedrijven vormt in dat kader een belangrijk middel.

Actal speelt een grote rol in het realiseren van regeldrukvermindering. Het kabinet heeft het adviescollege gevraagd haar te adviseren over het toepassen van een vertrouwensbenadering bij bedrijven. Onderdeel van deze adviesaanvraag is het gebruik van horizonwetgeving. Het kabinet ziet in het toepassen van horizonwetgeving mogelijkheden voor vermindering van de regeldruk voor met name bedrijven.

In het advies over horizonwetgeving wil Actal ingaan op de voorwaarden waaronder horizonwetgeving kan worden ingezet, wat de bijdrage van horizonwetgeving aan regeldrukvermindering is en binnen welke wetgevingsdomeinen horizonwetgeving wenselijk is. Dit advies moet leiden tot een concrete beslisboom die duidelijk maakt hoe en wanneer horizonwetgeving kan worden ingezet. Actal heeft aan Zenc, in samenwerking met prof. Eijlander van de Universiteit van Tilburg (UvT), gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

1.2. Doel- en vraagstelling

Actal gaf aan Zenc de volgende doelstelling mee:

“Onderzoek onder welke voorwaarden horizonwetgeving kan worden ingezet om tot vermindering van regeldruk voor bedrijven te komen. Verken vervolgens in welke wetgevingsdomeinen horizonbepalingen kunnen worden toegepast.”

Deze doelstelling is te vertalen in de volgende drie onderzoeksvragen:

1. *“Wat is de definitie, de achtergrond en de ervaring met het gebruik van horizonwetgeving en wat is de relatie tussen horizonwetgeving en regeldruk?”*

Deze vraag kan beantwoord worden met de volgende deelvragen:

- a. Wat is de definitie van horizonwetgeving?
- b. Wat is de achtergrond van horizonwetgeving?
- c. Wat is de ervaring met het gebruik van horizonwetgeving in ondermeer Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten?
- d. In hoeverre draagt horizonwetgeving wel of niet bij aan de vermindering van regeldruk voor bedrijven?

Deze verkenning legt de basis voor de beantwoording van de volgende centrale onderzoeksvragen:

2. *“Onder welke voorwaarden kan horizonwetgeving worden ingezet ter vermindering van regeldruk voor bedrijven?”* Deze vraag kan beantwoord worden met de volgende deelvragen:

- a. Welke juridische en bestuurskundige voorwaarden verbinden ondermeer Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten aan het gebruik van horizonwetgeving?
- b. Welke juridische en bestuurskundige randvoorwaarden voor het werken met horizonwetgeving zijn er te formuleren?

3. *“In welke wetgevingsdomeinen kunnen horizonbepalingen worden toegepast?”*

Deze vraag kan beantwoord worden met de volgende deelvragen:

- a. Welke wetgevingsdomeinen voor bedrijven zijn er te onderscheiden?
- b. Welke wetgevingsdomeinen veroorzaken (relatief veel) regeldruk voor bedrijven?
- c. In welke wetgevingsdomeinen wordt reeds gewerkt met horizonwetgeving en wat zijn daar de ervaringen?
- d. In welke wetgevingsdomeinen in ondermeer Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten wordt reeds gewerkt met horizonwetgeving en wat zijn daar de ervaringen?

1.3. Onderzoeksaanpak

Om te komen tot een antwoord op de geformuleerde onderzoeksvragen is de volgende aanpak gehanteerd:

- a. Een literatuuronderzoek naar de voorwaarden waaronder, en de domeinen waarbinnen, horizonwetgeving kan worden toegepast. Hierbij is gebruik gemaakt van zowel binnen- als buitenlandse literatuur over horizonwetgeving.
- b. Interviews met domeinexperts, waarin de randvoorwaarden waaronder, en de domeinen waarbinnen, horizonwetgeving kan worden toegepast, zijn getoetst en aangescherpt. Bijlage 2 geeft een overzicht van de respondenten.
- c. Een werksessie 'Horizonwetgeving in de praktijk'¹, waarin:
 - De praktische consequenties van het gebruik van horizonwetgeving zijn verkend.
 - Een beslisboom is getoetst, aan de hand waarvan de wetgever een beslissing kan nemen over het wel of niet toepassen van horizonwetgeving.

1.4. Onderzoeksafbakening

Dit onderzoek naar horizonwetgeving richt zich primair op het toetsen van de toepasbaarheid van horizonwetgeving binnen het domein van *bedrijven*. Dat neemt niet weg dat, waar mogelijk, ook aandacht is besteed aan de mogelijkheden van horizonwetgeving in het burgerdomein.

De aandacht in dit onderzoek gaat primair uit naar de toepasbaarheid van horizonwetgeving bij het formuleren van *rijksregelgeving*. Alleen waar nuttig of noodzakelijk komt ook kort de toepasbaarheid van horizonwetgeving voor medeoverheden aan bod.

¹ Naast een literatuuronderzoek en diverse interviews met domeinexperts is er heel bewust voor gekozen ook een werksessie over horizonwetgeving te organiseren. Dit naar aanleiding van de uitdrukkelijke wens van het Actal om het advies over horizonwetgeving zo veel mogelijk aan te laten sluiten op de dagelijkse (wetgevings)praktijk van de rijksdepartementen.

1.5. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de definitie van horizonwetgeving, de achtergronden, de ervaringen met horizonwetgeving in het buiten- en binnenland en de relatie tussen horizonwetgeving en regeldrukvermindering. In hoofdstuk 3 worden de randvoorwaarden geschetst waarbinnen horizonwetgeving kan worden toegepast. Deze randvoorwaarden worden bovendien concreet uitgewerkt in een 'Beslisboom Horizonwetgeving'. In hoofdstuk 4 kijken wij naar de toepasbaarheid van horizonwetgeving. Hierbij schetsen wij voor zes voor bedrijven belangrijke wetgevingsdomeinen of de inzet van horizonwetgeving kansrijk is. In het afsluitende hoofdstuk 5 noemen wij kort een aantal aandachtspunten bij het inzetten van horizonwetgeving. Iedere paragraaf sluit af met een analyse, en elk hoofdstuk sluit af met een conclusie en aanbevelingen.

2. Horizonwetgeving: definitie, achtergrond, ervaringen en regeldruk

In dit hoofdstuk staat de eerste onderzoeksvraag centraal: Wat is de definitie, de achtergrond en de ervaring met het gebruik van horizonwetgeving en wat is de relatie tussen horizonwetgeving en regeldruk? Met dit hoofdstuk leggen wij de basis voor het beantwoorden van de twee onderzoeksvragen over randvoorwaarden en toepasbaarheid van horizonwetgeving.

2.1. Horizonwetgeving: definitie en achtergrond

2.1.1. Definitie van horizonwetgeving

Een staatsrechtelijk erkende definitie van horizonwetgeving bestaat in Nederland niet. Daardoor ontbreekt veelal een eenduidig beeld van de essentie van horizonwetgeving². De definitie zoals Korsten en Engel die geven wordt het vaakst gebruikt: *“De wet houdt na verloop van tijd op te bestaan en verliest rechtskracht, tenzij de wetgever de werkingsduur verlengt of voor een aangepaste nieuwe wet zorgt (...) Horizonwetgeving impliceert altijd evaluatie. Voor de valbijl formeel valt, zal de wetgever willen weten hoe de wet is uitgevoerd, welke de eventuele knelpunten zijn en welke mate van (in)effectiviteit bereikt is”*.³ Eijlander en Van Gestel⁴ bevestigen deze definitie en benadrukken de volgende kernpunten van horizonwetgeving:

- een voorwaardelijke werkingsbeperking van (onderdelen van) een wettelijke regeling in de tijd,
- die in beginsel tot beëindiging van de regeling beoogt te leiden (voor verlenging geldt: ‘nee, tenzij’),
- maar waarvan de definitieve beslissing tot beëindiging of verlenging afhankelijk is gemaakt van een expliciete heroverweging op grond van een evaluatie van de werking van de regeling.

² G.J. Veerman en S. Bulut (2010), in opdracht van het ministerie van Justitie, Over horizon- en experimenteerbepalingen, Den Haag, januari 2010, p. 35.

³ A.F.A. Korsten en H. Engel (1986), De voor- en nadelen van wetten met een beperkte werkingsduur, Namens, juni 1986, nr.4, pp. 195-201.

⁴ Ph. Eijlander en R.A.J. van Gestel (2006), in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?, Den Haag, p. 17.

Een horizonbepaling heeft overeenkomsten met tijdelijke regelingen en evaluatiebepalingen in wetgeving. De essentie van het verschil is de combinatie van tijdelijkheid én een heroverweging. Het uitgangspunt van een horizonbepaling is 'geen verlenging, tenzij'. Tijdelijke regelingen lopen af zonder een heroverweging: het uitgangspunt is 'geen verlenging'. Evaluatiebepalingen zijn niet gericht op de tijdelijkheid van de regeling: het uitgangspunt is 'wel verlenging, tenzij'. Ook experimenteerbepalingen in wetgeving zijn in essentie gericht op verlenging ('tenzij...').

2.1.2. Achtergrond van horizonwetgeving

Het idee van horizonwetgeving kent zijn oorsprong in de Verenigde Staten, waar al in de jaren zeventig wordt geëxperimenteerd met zogenoemde *sunset-legislation*. Aanleiding vormde de wens van de staat Colorado om de grote hoeveelheid regulerende activiteiten van *Federal Agencies* in te dammen. Periodieke evaluaties moesten het nut van de Federal Agencies bewijzen en konden eventueel aanleiding geven tot een reorganisatie of de opheffing van de Agencies.⁵ Na Colorado volgt in snel tempo een groot aantal andere staten die het voortbestaan van de Agencies koppelen aan sunset-legislation. Hoewel er ook kritiek is, wordt Sunset-legislation in de Verenigde Staten toch vooral gezien als een effectief instrument voor het tegengaan van almaar uitdijende wet- en regelgeving. Het voorkomt dat wetten of regels onnodig lang blijven bestaan en onnodig lang burgers en bedrijven belasten. Op deelstaatniveau zijn inmiddels in meerdere wetten en regels horizonbepalingen opgenomen: zo stelt de staat Texas dat alle overheidsorganisaties na een bepaalde datum worden opgeheven.⁶ In 2001 kreeg tevens de eerste federale wet, de *USA Patriot Act*, in de vorm van een horizonbepaling een tijdsbeperking.⁷

Ook in andere landen is horizonwetgeving geen onbekend begrip. Zo zijn bijvoorbeeld in Duitsland al diverse keren voorstellen gedaan voor het in de tijd beperken van de werking van wetten: Nordrhein-Westfalen wil zelfs alle wettelijke regelingen voorzien van een horizonbepaling. Horizonwetgeving, in Duitsland *Sonnenuntergangsgesetzgebung*

⁵ R.A.J. van Gestel en M.L.M. Hertogh (2006), in opdracht van het ministerie van Justitie, Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie, Tilburg/Groningen, p. 108.

⁶ Lyons and Freeman (1984), p.152.

⁷ Ph. Eijlander en R.A.J. van Gestel (2006), in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?, Den Haag, p.16.

genaamd, zou in dat kader bijdragen aan de *Bürokratieabbau* en het terugdringen van 'Normenflut'. Ook in het Verenigd Koninkrijk wordt regelmatig *sunsetting* toegepast. Dit om regeldruk tegen te gaan, te voorkomen dat wetten en regels voort blijven bestaan terwijl ze hun werking hebben verloren en als onderdeel van het 'hebben van een goed proces van wetgeving'.⁸ Paragraaf 2.2. geeft diverse voorbeelden van wetgeving waarin een horizonbepaling is opgenomen.

2.1.3. Discussie over horizonwetgeving in Nederland

In Nederland ontstaan in 1983 de eerste discussies over de inzet van horizonwetgeving. Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 vraagt de Eerste Kamer aan de regering een oordeel over de invoering van 'sunset-wetgeving'. Veel enthousiasme voor het gebruik van horizonbepalingen is er in eerste instantie niet. Dat neemt niet weg dat in 1983 de eerste twee wetten van een horizonbepaling worden voorzien: de Wet melding buitenlandse boycotmaatregelen en de Wet periodieke autokeuringen.⁹ Ook diverse wetenschappers doen, al dan niet in opdracht van de overheid, onderzoek naar (de betekenis) het fenomeen horizonwetgeving.¹⁰ Horizonwetgeving is niet langer een onbekend begrip voor de Nederlandse wetgever.

In 2005 laait de discussie over horizonwetgeving in Nederland flink op wanneer de Raad van Economisch Adviseurs (REA) adviseert om in het ontwerpen van regels en wetten voortaan met horizonbepalingen te werken. Zonder een expliciet besluit om de wet of regel te verlengen, zou deze na vijf jaar moeten komen te vervallen.¹¹ Het werken met horizonbepalingen draagt volgens de REA bij aan het verminderen van de overmatige regeldruk waarmee burgers en bedrijven in Nederland steeds vaker te maken hebben, doordat wetten onnodig lang blijven bestaan en steeds omvangrijker en uitgebreider worden. Naar aanleiding van het advies van de REA gaan Eijlander en Van Gestel in 2006 in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op zoek naar het antwoord op de vraag of horizonwetgeving inderdaad een effectief

⁸ Ph. Eijlander en R.A.J. van Gestel (2006), in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?*, Den Haag, p. 19. en p. 21.

⁹ Ph. Eijlander en R.A.J. van Gestel (2006), in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?*, Den Haag, p. 12.

¹⁰ Bijvoorbeeld: A.F.A. Korsten (red.) (1984), *Horizonwetgeving en wetsevaluatie: Ervaringen in de Verenigde Staten en Nederland*, Nijmegen, oktober 1984.

¹¹ *Bureaucratisering en overregulering* (2005), Tweede Kamer, 2004-2005, 30.123, nr. 2, p. 6.

instrument is in de strijd tegen toenemende regeldruk. Eijlander en Van Gestel concluderen dat het gebruik van horizonbepalingen in de Nederlandse wetgeving regeldruk kan verminderen, maar ook averechtse effecten kan hebben. Daarover in paragraaf 2.3. meer.

In 2008 benadrukt de Commissie Regeldruk Bedrijven (CRB), beter bekend als de Commissie Wientjes, in een brief aan de minister van Justitie dat niet alleen moet worden gestreefd naar vermindering van regeldruk op de korte termijn, maar dat ook ingezet moet worden op het voorkomen van verdere regelverdichting. De Commissie: *“Dat vraagt om het inbouwen van structurele waarborgen die een disciplinerende werking hebben op het totaal aan regelgeving. Onderdeel hiervan vormt het bevorderen op gezette tijden te herijken of de omstandigheden – die ooit tot de totstandkoming van bepaalde regelgeving hebben geleid – zich nog steeds voordoen en zo het voortbestaan van die regelgeving (in die vorm) rechtvaardigen.”*¹² Om dit te kunnen bereiken beveelt de Commissie Wientjes aan gebruik te maken van de mogelijkheden van horizonwetgeving. Volgens de Commissie leidt het gebruik van horizonbepalingen tot wetten die beter aansluiten op de actualiteit: periodiek zal immers steeds moeten worden aangetoond of de wet of regels nog steeds noodzakelijk en effectief zijn.¹³ Dit advies sluit aan bij de eveneens uit 2008 afkomstige nota Vertrouwen in Wetgeving, waarin de minister van Justitie terughoudendheid met nieuwe wet- en regelgeving aanbeveelt om zo de regeldruk voor burgers en bedrijven zo laag mogelijk te houden. De nota adviseert continu oog te hebben voor de effecten van nieuwe wetgeving en de werking van de wet, bijvoorbeeld door experimenteerwetgeving, periodieke doorlichting op effectiviteit of tijdelijke wetgeving.¹⁴

2.1.4. Definitie en achtergrond nader geanalyseerd

Het ontbreken van een eenduidige definitie van horizonwetgeving komt duidelijk terug in de interviews met de potentiële gebruikers van het wetgevingsinstrument. Wetgevers en beleidsmakers zijn vaak niet goed in staat om de onderscheidende elementen en voordelen te benoemen van horizonwetgeving ten opzichte van verwante instrumenten

¹² Commissie Regeldruk Bedrijven (2008), Brief aan de minister van Justitie betreft Horizonbepalingen in wetgeving, Den Haag, 2 december 2008, p. 1.

¹³ Commissie Regeldruk Bedrijven (2008), Brief aan de minister van Justitie betreft Horizonbepalingen in wetgeving, Den Haag, 2 december 2008, p. 2.

¹⁴ Vertrouwen in wetgeving: Een programma voor integraal wetgevingsbeleid (2008), Tweede Kamer, 2008-2009, 31.731, nr. 2, p. 3 en p. 5.

zoals experimenteer- of tijdelijke wetgeving en wetgeving met evaluatiebepalingen. De laatstgenoemde instrumenten kennen een veel grotere bekendheid en genieten bij de respondenten de voorkeur .

Respondenten vinden horizonwetgeving door het 'valbijkarakter' een te bot instrument voor de Nederlandse wetgevingspraktijk. Daartegenover kan worden gezet dat horizonwetgeving meer kan worden gezien als een bijzonder scherpe variant van wetgeving met een evaluatiebepaling. Wetten met een evaluatiebepaling kennen alleen het principe van heroverweging. Het verschil met horizonwetgeving is slechts dat aan de uitkomst van deze heroverweging tijdelijkheid is verbonden. Daarmee zijn de uitkomsten van de heroverweging minder vrijblijvend. Bijkomend voordeel van de meer scherpe heroverweging is dat de wetgever nadrukkelijker de kans krijgt wetgeving actueel te houden. Ook de Commissie Wientjes benadrukt dat horizonwetgeving kan leiden tot een betere aansluiting van wet- en regelgeving op de actualiteit. Bij het naderen van de horizon moet immers worden beoordeeld of een wet nog aansluit bij het oorspronkelijke doel van de wet. Het onvoldoende (her)kennen van de toegevoegde waarde van horizonwetgeving is een mogelijke verklaring voor de beperkte inzet van het instrument in de Nederlandse wetgevingspraktijk.

2.2. Ervaringen en inzichten in het buiten- en binnenland

2.2.1. Ervaringen met horizonwetgeving in het buitenland

In diverse landen zijn ervaringen opgedaan met het toepassen van horizonwetgeving. Welke inzichten zijn daarmee opgedaan?

Verenigde Staten

In de Verenigde Staten is in 2001 een horizonbepaling opgenomen in de Patriot Act. Deze wet verruimt de mogelijkheden voor veiligheidsdiensten om communicatie via de telefoon of e-mail, medische en financiële overzichten en andere persoonlijke informatie van burgers te bekijken. Daarnaast creëert de wet meer ruimte voor het controleren en arresteren van terrorismeverdachten. Op veel van de mogelijkheden die deze wet biedt voor het bestrijden van terrorisme waren *sunset clauses* van toepassing. Op die manier zouden in deze verstreckende anti-terrorisewet op termijn een aantal mogelijke aanpassingen tot stand gebracht kunnen worden. Deze sunset clauses eindigden op 31

december 2005. Voor enkele onderdelen van de Patriot Act is de horizon verlengd tot 31 december 2009.

In de deelstaat Texas wordt nog intensiever met horizonwetgeving gewerkt: sinds 1977 stelt de staat dat alle overheidsorganisaties, met uitzondering van universiteiten, rechtbanken en organisaties die zijn ingesteld op basis van de Texaanse Grondwet, opgeheven worden na een bepaalde datum. Over het algemeen is dit 12 jaar na het (hernieuwde) instellingsbesluit, tenzij er specifieke Texaanse wetgeving over het voortbestaan van de organisatie bestaat. Het is aan de *Sunset Advisory Commission* om te bepalen of een overheidsorganisatie inderdaad bestaansrecht heeft of op andere manieren efficiënter en effectiever kan werken met een minimaal aantal wetten en regelingen.¹⁵

In de Verenigde Staten wordt sunset-legislation ingezet om overheidsinstellingen “*more responsive en more accountable*” te laten werken. De aandacht ligt daarmee in de eerste plaats op de houding van bestuurders ten opzichte van de inzet van publieke middelen en de financiële lasten van deze Federal Agencies, en minder op de regeldruk voor burgers of bedrijven. De horizonbepaling wordt als een soort fiscaal controle-instrument ingezet¹⁶, om op die manier grip te houden op de inzet van publieke middelen. Er wordt overwegend positief geoordeeld over het effect dat horizonwetgeving heeft op de gecontroleerde inzet van publieke middelen. De Sunset Advisory Commission in Texas heeft tussen 1977 en 2002 44 publieke instellingen gesloten en elf samengevoegd met andere instellingen op basis van evaluaties die plaatsvonden onder druk van een horizonbepaling.¹⁷ Deze instellingen bleken hun publieke middelen niet efficiënt in te zetten en wisten niet te overtuigen in hun nut en noodzaak. Overigens zijn er in de Verenigde Staten ook kritische geluiden over horizonbepalingen. Met name over de uitvoering van horizonbepalingen wordt twijfel geuit. Zo is het volgens critici moeilijk om uniforme evaluatiecriteria vast te stellen en zorgen het evalueren en bijbehorende zaken zoals de benodigde lobby juist voor extra bureaucratie. Bovendien is niet alle output van

¹⁵ Sunset Advisory Commission, via <http://www.sunset.state.tx.us/>; R.A.J. van Gestel en M.L.M. Hertogh (2006), in opdracht van het ministerie van Justitie, Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie, Tilburg/Groningen, juni 2006, p. 106.

¹⁶ Lyons and Freeman (1984), p.151.

¹⁷ Sunset Advisory Commission, Proces Report Card (2002).

publieke instellingen goed meetbaar¹⁸ en is het maar de vraag of het afschaffen van instellingen geld bespaart: “As closing down government agencies as such is not a prove for economic gains, the Sunset Advisory Commission claims that its activities within 25 years have generated a net gain of 700 million US-\$. This benefit does not appear as a remarkable sum for a period of 25 years at all”.¹⁹ Duidelijk wordt dat in de Verenigde Staten de discussies over de effecten van horizonwetgeving zich in de eerste plaats richten op de financiële kosten en baten, en minder op de regeldrukvermindering voor burgers en bedrijven.

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk kent ook wetgeving waarin een horizonbepaling is opgenomen. Een voorbeeld is de *Football Disorder Act* uit 2000, bedoeld om het geweld bij voetbalwedstrijden te reguleren. Met deze wet worden voor autoriteiten de mogelijkheden uitgebreid om fans stadionverboden op te leggen. Zo kan bijvoorbeeld het paspoort van een burger ingenomen worden op het moment dat er relevante wedstrijden in andere landen worden gespeeld. In de wet is een horizonclausule opgenomen die een geldigheidstermijn van een jaar voorstelt. In 2002 is de Act geldig gemaakt voor vijf jaar.²⁰ Een tweede voorbeeld uit het Verenigd Koninkrijk is de *Electronic Communications Act* uit 2000. Deze wet faciliteerde het gebruik van elektronische communicatie en het elektronisch opslaan van gegevens, bijvoorbeeld door het legaliseren van de elektronische handtekening of door regels over het versleutelen van elektronische informatie. Omdat vlak voor de instelling van de wet bleek dat er nauwelijks behoefte was aan deze wet, nam de voormalige premier van het Verenigd Koninkrijk Tony Blair een horizonbepaling in de wet op. In 2005 is de wet komen te vervallen.²¹ Ook in het Verenigd Koninkrijk richten de discussies over horizonwetgeving zich minder op het effect van horizonbepalingen op regeldruk. De *Better Regulation Taskforce* in het Verenigd Koninkrijk ziet sunset-legislation en de bijbehorende *periodic review* in de eerste plaats als een onderdeel van het hebben van een goed proces van wet- en regelgeving.²²

¹⁸ Lyons and Freeman (1984), p.152.

¹⁹ Freytag en Winkler, p.4.

²⁰ De Football Disorder Act is te vinden bij het Office of Public Sector Information (OPSI) via http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/ukpga_20000025_en_1.

²¹ De Electronic Communications Act is te vinden bij het Office of Public Sector Information (OPSI) via http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000007_en_1.

²² Better Regulation Taskforce, Reducing the regulatory burden, p.11/12.

Duitsland

De Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen is voornemens om alle regelingen te voorzien van een horizonbepaling. Het overgrote deel van de regelingen kan in het kader van regeldrukreductie een aflooptermijn krijgen. Ook in Duitsland is er aandacht voor het effect van het opnemen van een horizonbepaling in wet- en regelgeving op de regeldruk. Eind jaren negentig bestond er interesse voor horizonwetgeving in het kader van de commissie *Schlanker Staat*. Het advies van de commissie om op een meer reguliere basis met horizonbepalingen te gaan werken is in het kader van een moderniseringsprogramma voor de overheid overgenomen door de toenmalige Duitse minister van Binnenlandse Zaken.

Ook in Duitsland zijn critici te vinden die niet overtuigd zijn van het positieve effect van horizonwetgeving op de vermindering van regeldruk. De toenmalige minister van Justitie sprak zich naar aanleiding van het advies van de commissie Schankler Staat uit tegen het verheffen van horizonwetgeving als algemene standaard.²³ Nog steeds worden er vraagtekens geplaatst bij het deregulerende effect van horizonbepalingen in Duitsland. Zo stelt de *Bertelsmann Stiftung* in een internationaal vergelijkend onderzoek naar het gebruik van horizonwetgeving dat het gebruik van horizonwetgeving populair is in Duitsland, maar dat er weinig empirisch bewijs is voor de effecten die het heeft op regeldruk: *“Befristungs- und Evaluationsklauseln sollen die systematische Prüfung bestehender Regulierungen ermöglichen und die Korrektur oder Abschaffung veralteter und unnützer Vorschriften erleichtern. Der Popularität von "sunsetting" steht allerdings ein Mangel an wissenschaftlich fundierten Wirkungsanalysen über die unterschiedlichen Formen von Befristungs- und Evaluationsklauseln gegenüber.”*²⁴ Toch wordt, zo blijkt uit het onderzoek, het gebruik van horizonwetgeving veel genoemd in de programma's van politieke partijen en blijft het populair in een aantal Duitse deelstaten.

Overige landen en Europa

Van nog twee andere landen is ons bekend dat zij werken met horizonwetgeving. Nieuw-Zeeland kent een horizonbepaling in de *Electoral Integrity Amendment Act* uit

²³ Ph. Eijlander en R.A.J. van Gestel (2006), in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?*, Den Haag, p. 19.

²⁴ Wegrich, K., M. Shergold, C. van Stolk en W. Jann (2005), *Ein Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Wirksamkeit von Sunset Legislation and Evaluationsklauseln*, p. ii.

2001, bedoeld om fraude tijdens verkiezingen te voorkomen. Canada kent een horizonbepaling in de *Anti-terrorism Act* uit 2001, dat hetzelfde doel en dezelfde opzet kent als de USA Patriot Act uit 2001.

Ook in Europese wet- en regelgeving zijn er enkele voorbeelden van sunset clauses te vinden. Sunset clauses spelen bijvoorbeeld een rol in de marktregulering van de telecommunicatiesector²⁵, in farmaceutische wetgeving²⁶, in de discussie over het herzien van de verordening inzake chemische stoffen (REACH)²⁷ en de herziening van de verordening inzake grensoverschrijdende betalingen²⁸. De argumenten om een sunset clause toe te passen zijn divers: van onduidelijkheid over wetenschappelijke ontwikkelingen tot de grote impact van de betreffende richtlijnen of verordeningen op het maatschappelijk leven.

2.2.2. Ervaringen met horizonwetgeving in Nederland

Uit een analyse van de officiële publicaties van de Rijksoverheid, uitgevoerd door Veerman en Bulut, blijkt dat er tussen 1 januari 1999 en 1 juni 2009 bij 85 wetsvoorstellen is nagedacht over het wel of niet opnemen van een horizonbepaling. Bij het ministerie van Economische Zaken komt relatief het vaakst de wenselijkheid van een horizonbepaling aan de orde (in 6% van de totale productie van formele wetsvoorstellen), gevolgd door het ministerie van OCW (4%), het ministerie van Justitie (3%), het ministerie van SZW (3%) en het ministerie van V&W (3%). Bij de ministeries van BZK, Financiën, VWS, VROM en Defensie wordt in 2% van de totale productie aan formele wetsvoorstellen een horizonbepaling overwogen. De horizonbepaling is het minst populair bij de ministeries van Buitenlandse Zaken (1%), LNV (0%) en Algemene Zaken (0%).²⁹

Veerman en Bulut concluderen dat er van de 85 gevonden aanduidingen van een horizonbepaling, zes als 'zuiver' een horizonbepaling te herkennen zijn ('de regeling vervalt, tenzij'). Dit zijn onder andere artikel 15, eerste lid van de Tijdelijke wet

²⁵ Zie bijvoorbeeld COM (1999)108 def.

²⁶ Zie Richtlijnen 2004/27/EG en 2004/28/EG van het Europees Parlement en de Raad.

²⁷ Zie COM (2003)0644 def.

²⁸ Verordening 2560/2001.

²⁹ G.J. Veerman en S. Bulut, in opdracht van het ministerie van Justitie, Over horizon- en experimenteerbepalingen, Den Haag, januari 2010, p. 37.

mediaconcentraties uit 2007 en artikel 88, derde jo. zesde lid van de Gaswet uit 2000.³⁰ Tevens zijn zes van de 85 voorstellen een combinatie van een vervalbepaling en een evaluatiebepaling ('de regeling vervalt en binnen N jaar nadat deze wet in werking is getreden zal er een evaluatie plaatsvinden'): deze combinatie is volgens Veerman en Bulut nauw verwant aan de horizonbepaling. Een voorbeeld hiervan is de Wet leraren-opleiding uit 1997. De rest van deze 85 wetsvoorstellen zijn eigenlijk evaluatie-, verval- en/of experimentbepalingen, hoewel zij door direct betrokkenen wel als horizonbepalingen worden benoemd.³¹ Voorbeelden zijn de Zeevaartbemanningwet uit 1997, die een vervalbepaling kende voor de vrijstelling van de nationaliteitseis van zeekapiteins en de Wet bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen uit 2002, die voor de observatiemachtiging een evaluatiebepaling kende.³²

Eijlander en Van Gestel gaan in hun onderzoek naar horizonbepalingen uit 2006 verder terug in de tijd. De auteurs geven aan dat ondanks kritiek op het fenomeen horizonwetgeving al in de jaren tachtig enkele wetten en regelingen werden voorzien van een horizonbepaling. Voorbeelden hiervan zijn de Wet adviescommissie mensenrechten buitenlands beleid, de Wet melding buitenlandse boycotmaatregelen en Wet periodieke autokeuringen.³³ Ook later zijn enkele wetten of regelingen voorzien van een horizonbepaling, zoals het Besluit tot instelling van de Raad voor ruimtelijk, milieu- en natuuronderzoek uit 2000 en de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers uit 2003. Overigens benadrukken ook Eijlander en Van Gestel dat zij weinig voorbeelden hebben aangetroffen van zuivere horizonwetgeving: regelingen die in principe aflopen, maar waar op grond van een evaluatie van het nut en behaalde effecten wordt besloten de regeling te verlengen. In het totale bestand van tijdelijke regelingen (wetten in formele zin en algemene maatregelen van bestuur) tussen 2000 en 2005 is het aandeel werkelijke

³⁰ G.J. Veerman en S. Bulut, in opdracht van het ministerie van Justitie, Over horizon- en experimenteerbepalingen, Den Haag, januari 2010, p. 38.

³¹ G.J. Veerman en S. Bulut, in opdracht van het ministerie van Justitie, Over horizon- en experimenteerbepalingen, Den Haag, januari 2010, p. 37.

³² G.J. Veerman en S. Bulut, in opdracht van het ministerie van Justitie, Over horizon- en experimenteerbepalingen, Den Haag, januari 2010, p. 47.

³³ Ph. Eijlander en R.A.J. van Gestel (2006), in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?, Den Haag, p. 11.

horizonbepalingen beperkt. Volgens Eijlander en Van Gestel kunnen ze op de vingers van één hand worden geteld.³⁴

2.2.3. Ervaringen met horizonwetgeving nader geanalyseerd

De ervaringen met horizonwetgeving in het buitenland lopen uiteen. In geen van de landen wordt op grote schaal met horizonwetgeving gewerkt. In de Verenigde Staten en Duitsland, waar de inzet het grootst is, wordt horizonwetgeving met name ingezet op regionaal niveau. Wanneer op landelijk niveau met horizonwetgeving wordt gewerkt, beperkt de inzet zich met name tot regelingen die de vrijheid (tijdelijk) beperken. Een belangrijk verschil tussen de landen is de motivatie om te kiezen voor de inzet van horizonwetgeving. In de Verenigde Staten wordt horizonwetgeving vooral ingezet om controle te houden op de overheidsfinanciën. In het Verenigd Koninkrijk moet horizonwetgeving bijdragen aan een zorgvuldig proces van regelgeving. Duitsland motiveert de inzet van horizonbepalingen vanuit de ambitie om te komen tot regeldrukvermindering. Tot slot valt op dat de bijdrage van horizonwetgeving vaak in twijfel wordt getrokken. Horizonwetgeving mag, zo stellen critici, niet de algemene standaard worden en empirische bewijzen over de effecten van horizonwetgeving zijn er nauwelijks. Bovenstaande ervaringen roepen enige terughoudendheid op bij het inzetten van horizonwetgeving.

Kijkend naar de ervaringen in Nederland is een aantal opvallende conclusies te trekken. Allereerst valt op dat ook in Nederland zeer beperkt met horizonwetgeving wordt gewerkt. Horizonwetgeving lijkt de concurrentie aan te moeten gaan met verwante wetgevingsinstrumenten. Deze concurrentieslag wordt vaak verloren: de wetgever kiest bijvoorbeeld liever voor een evaluatiebepaling of een tijdelijke regeling. Dit beeld is bevestigd in de interviews met wetgevingsjuristen en beleidsexperts en tijdens de werksessie 'Horizonwetgeving in de praktijk'. Overigens is het voor deze betrokkenen tegelijkertijd lastig aan te geven wanneer welk wetgevingsinstrument het meest geschikt is. Gezien het beperkte gebruik lijkt horizonwetgeving slechts in enkele, specifieke gevallen het beste instrument. Ten tweede kan geconcludeerd worden dat er veel onduidelijkheid bestaat over de vraag of een bepaling nu een horizonkarakter heeft, of

³⁴ Ph. Eijlander en R.A.J. van Gestel (2006), in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?*, Den Haag, p. 23.

dat het om een evaluatiebepaling gaat. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat wetgevingsjuristen en beleidsexperts vrij onbekend zijn met de precieze werking en inhoud van het instrument.

2.3. Horizonwetgeving en regeldruk

2.3.1. Regeldrukvermindering of regeldrukverdichting?

Horizonwetgeving kan op verschillende manieren bijdragen aan de vermindering van regeldruk. Zo komt met horizonwetgeving de bewijslast voor voortzetting van de regel bij degenen te liggen die de regel willen verlengen. De werking en het nut van de regelgeving moeten actief kunnen worden aangetoond voordat tot een verlenging kan worden besloten. Als de werking of het nut niet worden aangetoond, vervalt de regel. Ten tweede wordt met een horizonbepaling een drempel opgeworpen tegen het, bijvoorbeeld onder druk van de media of in reactie op een crisis of ramp, al te gemakkelijk uitvaardigen en laten voortbestaan van regels. Immers, het evaluatiemoment dat door de horizonbepaling is opgenomen, dwingt de wetgever een weloverwogen keuze voor wet- en regelgeving te maken. De wetgever zal niet willen dat bij het afgesproken evaluatiemoment blijkt dat de wet geen nut heeft gehad of niet het beoogde effect heeft bereikt.

Een potentieel averechts effect van het toepassen van horizonwetgeving is dat het instrument als een excuus wordt gebruikt voor het uitvaardigen van een nieuwe regel waarvan de beoogde werking nog onvoldoende duidelijk is.³⁵ De horizonbepaling dient dan om tegenstanders toch positief over de nieuwe regel te laten beslissen. Men wordt immers voorgehouden dat zij, mocht dat nodig zijn, op het moment van evaluatie alsnog negatief kunnen beslissen over doorzetting van de regel. Dit zorgt juist voor regelverdichting: als de tegenstanders niet over de streep waren getrokken met het moment van evaluatie in zicht, waren de tegenstanders waarschijnlijk bij hun standpunt gebleven en was de regel er wellicht niet gekomen.

³⁵ Ph. Eijlander en R.A.J. van Gestel (2006), in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?*, Den Haag, p. 6.

Daarnaast kunnen er ongewenste effecten ontstaan als het moment van evaluatie niet gedegen of op de afgesproken momenten wordt uitgevoerd. In het verlengde daarvan kunnen degenen waarvoor de nieuwe regel is bedoeld zijn gaan wennen aan de nieuwe regelgeving of zich hiernaar zijn gedragen. In deze situatie is de kans groot dat de regel gehandhaafd blijft. Ook dit zorgt dan juist voor een grotere regeldruk. Een voorbeeld hiervan is de Wet periodieke autokeuring: als gevolg van een horizonbepaling is de Wet periodieke autokeuring twee keer geëvalueerd. Twee keer bleek de wet voldoende nuttig en noodzakelijk om voor verlenging te kiezen. Inmiddels is de wet daarom omgezet in een wet voor onbepaalde tijd.³⁶ Tegenwoordig weten velen van ons niet beter dan dat we deze APK-keuring verplicht tweejaarlijks dienen te ondergaan.

Verder vragen horizonbepalingen om een evaluatie van de wet- of regelgeving. Dit betekent voor het verantwoordelijke rijksdepartement voor nieuwe vormen van 'bewijsbureaucratie', aangezien er een proces in gang moet worden gezet om te kunnen beoordelen of verlenging van de wet of de regel wenselijk is of niet. In enkele gevallen zal hier ook nog een onafhankelijke beoordelings- of adviescommissie voor ingesteld moeten worden, waarvoor eventueel ook een nieuwe wet of regel noodzakelijk is.

Tot slot zegt het gebruik van horizonbepalingen in wetgeving in de eerste plaats iets over de hoeveelheid regeldruk (het aantal regels), meer dan over de kwalitatieve regeldruk (denk bijvoorbeeld aan het detailniveau van de wet of regel, de (on)doorzichtigheid van de regel, de wijze van uitvoering, het toezicht op de naleving van de regel en de uit de regel voortvloeiende administratieve lasten).³⁷ De evaluatie bij een horizonbepaling vestigt wel de aandacht op de kwalitatieve regeldruk van een wet of regel, maar in theorie kan door het toepassen van horizonwetgeving de hoeveelheid regels afnemen (door het intrekken van een regel neemt het aantal regels af), en tegelijkertijd de door bedrijven in de praktijk ervaren regeldruk gelijk blijven of zelfs toenemen.

³⁶ Ph. Eijlander en R.A.J. van Gestel (2006), in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?*, Den Haag, p. 25.

³⁷ Ph. Eijlander en R.A.J. van Gestel (2006), in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?*, Den Haag, p. 27.

2.3.2. Horizonwetgeving en regeldruk nader geanalyseerd

Dat horizonwetgeving regeldrukvermindering tot gevolg heeft, lijkt logisch: als de werking of het nut van een wet niet kan worden aangetoond, vervalt de regel en daarmee ook de eventuele lasten voor een ondernemer. Empirisch bewijs hiervoor is overigens niet voorhanden. Zoals eerder beschreven is het realiseren van regeldrukvermindering niet altijd het 'leidmotief' bij de inzet van horizonwetgeving. Zowel in de literatuur als in de praktijk is men kritisch over de inzet en kansen van horizonwetgeving voor regeldrukvermindering. Wij plaatsen hier een aantal kanttekeningen bij.

Allereerst zou horizonwetgeving leiden tot een nieuwe 'bewijsbureaucratie'. Juist horizonwetgeving dwingt de wetgever goed na te denken over de precieze doelen en (administratieve) gevolgen van de wet bij het ontwerpen ervan. Wanneer deze doelen en gevolgen vervolgens helder en meetbaar zijn geformuleerd, wordt bij het naderen van de horizon de wet nogmaals kritisch bekeken. De werking van wetgeving, zowel in tijd als in bereik, moet niet ruimer zijn dan nodig. De overtuiging dat de verplichte evaluatie, en mogelijk het ontwerpproces, een bewijsbureaucratie tot gevolg heeft, moet in onze ogen genuanceerd worden. Nu al wordt veel wetgeving, al dan niet vanwege een evaluatiebepaling, geregeld geëvalueerd en uitvoerig voorbereid. Departementen zijn dus al toegerust op het ontwerpen en evalueren van wetgeving.

Ten tweede zou horizonwetgeving alleen kwantitatieve regeldrukvermindering tot gevolg hebben. Horizonwetgeving kan inderdaad dienen als een kwantitatief 'afrooinstrument'. Naast regels die er bij komen, zullen er tegelijkertijd regels vervallen. Dit leidt tot de genoemde kwantitatieve vermindering van regeldruk. Om ook kwalitatieve regeldrukvermindering te realiseren is het cruciaal bij welk type wet- en regelgeving de horizonbepaling wordt ingezet. De respondenten geven aan dat formele wetten zich minder goed lenen voor horizonwetgeving en dat met name gekeken moet worden naar lagere regelgeving, zoals algemene maatregelen van bestuur (AMvB's), ministeriële regelingen en beleidsregels. Deze aanbeveling nemen wij graag over. Lagere regelgeving beschrijft vaak in detail hoe een formele wet tot uitvoer wordt gebracht. Dit is de plek waar veel onbeoogde neveneffecten van wetgeving kunnen ontstaan. De verantwoordelijkheid voor het opnemen van horizonbepalingen bij lagere regelgeving ligt met name bij de beleidsambtenaren van de verschillende departementen of lagere

overheden. Ook zij moeten daarom bekend worden gemaakt met dit wetgevingsinstrument.

Tot slot zou horizonwetgeving juist tot meer regels kunnen leiden. Het inzetten van een horizonbepaling kan gebruikt worden om politieke tegenstanders van een wet te overtuigen, omdat de regel mogelijk later weer vervalt. Hierbij wordt de echte toegevoegde waarde van het instrument over het hoofd gezien. Mocht een overbodige regel door een politieke concessie tot stand zijn gebracht, dan is de kans groot dat bij de evaluatie de regel weer verdwijnt. Andere wetgevingsinstrumenten kennen deze 'garantie' niet.

2.4. Conclusie en aanbevelingen

Landen buiten Nederland kennen verschillende motivaties om te kiezen voor de inzet van horizonwetgeving. In de Verenigde Staten wordt horizonwetgeving vooral ingezet als een instrument om controle te houden op de overheidsfinanciën. In het Verenigd Koninkrijk moet horizonwetgeving bijdragen aan een zorgvuldig proces van regelgeving. Net als in Nederland, motiveert Duitsland de inzet van horizonbepalingen vanuit de ambitie om te komen tot regeldrukvermindering. In elk van de landen wordt horizonwetgeving relatief kleinschalig ingezet, bijvoorbeeld op regionaal of deelstaatniveau. In de praktijk kiest de Nederlandse wetgever eerder voor een evaluatiebepaling of een tijdelijke regeling.

In de Nederlandse en Duitse literatuur en praktijk wordt horizonwetgeving vaak in direct verband gebracht met regeldrukvermindering: als de werking of het nut van een wet niet kan worden aangetoond, vervalt de regel. Empirische bewijzen voor de vermeende regeldrukvermindering zijn er nog niet. Toch lijkt horizonwetgeving, bij juist gebruik, bij te dragen aan het verminderen van de hoeveelheid regels. Het instrument kan worden ingezet als een eenvoudig afrooinstrument. Door het opnemen van de horizonbepaling zullen op termijn, naast nieuwe wet- en regelgeving, ook altijd wetten en regels verdwijnen. Immers, het doel is behaald of uit de evaluatie blijkt dat de regel niet heeft gewerkt. Om in Nederland tevens een meer kwalitatieve bijdrage te leveren aan de vermindering van regeldruk, doet men er verstandig aan horizonbepalingen met name in te zetten bij lagere regelgeving. Juist deze regelgeving veroorzaakt relatief veel

administratieve- en toezichtslasten. Om horizonwetgeving ook in lagere regelgeving een plaats te geven is het belangrijk dat lokale beleidsmakers bekend raken met het instrument.

Verder valt op dat veel mensen relatief onbekend zijn met de precieze inhoud en werking van het instrument. Potentiële gebruikers hebben moeite de toegevoegde waarde van het instrument te herkennen. Liever benadrukken zij op welke wijze horizonwetgeving bij kan dragen aan regelverdichting. Eén van de belangrijkste argumenten tegen het gebruik van horizonwetgeving is juist in Nederland minder relevant: de verplichte evaluatie bij horizonwetgeving zou leiden tot een nieuwe bewijsbureaucratie. Door de opmars van de evaluatiebepaling zijn departementen al ingericht op het geregeld evalueren van wetgeving. Het enige verschil met horizonwetgeving is dat de heroverweging bij dit instrument een minder vrijblijvend karakter heeft. Dit maakt de horizonbepaling 'slechts' tot een scherpere variant van de evaluatiebepaling. De minder vrijblijvende evaluatie stelt wel hogere eisen aan de inhoud en uitkomsten van de evaluatie. Aan deze eisen kan nu nog niet worden voldaan. Vanuit deze constatering willen wij breder aandacht vragen voor de kwaliteit van de heroverweging in de Nederlandse wetgevingspraktijk. Hiermee doelen wij op de wijze waarop bij het maken en evalueren van wetgeving nut en noodzaak worden getoetst en hoe de uitkomsten hiervan vervolgens in wetten en regels worden vertaald. De discussie en de (juiste) inzet van horizonwetgeving kan een goede impuls geven aan de noodzakelijke professionalisering van de kwaliteit van het wetgevingsproces.

Om de impuls van horizonwetgeving meer kracht bij te zetten, adviseren wij de horizonbepaling op te nemen in de 'Aanwijzingen voor de Regelgeving'. Dit zijn belangrijke richtlijnen voor ondermeer wetgevingsjuristen, waarin de werking en toepassing van uiteenlopende wetgevingsinstrumenten zijn beschreven. Op deze wijze worden de onderscheidende kenmerken van horizonwetgeving verhelderd en wordt het gebruik mogelijk verhoogd. De welwillende houding van het voormalige kabinet Balkenende IV en de Commissie Wientjes ten opzichte van horizonwetgeving kunnen bijdragen aan het zetten van deze stap. Wel moeten eerst de belangrijkste randvoorwaarden voor de inzet van horizonwetgeving duidelijk omschreven worden. We hebben immers gezien dat niet iedere wet of regel zich leent voor een horizonbepaling.

Deze rapportage kan daaraan een bijdrage leveren: in het volgende hoofdstuk gaan we namelijk op zoek naar de randvoorwaarden voor het inzetten van horizonwetgeving.

3. De randvoorwaarden bij horizonwetgeving

In hoofdstuk 2 hebben we vastgesteld dat een horizonbepaling een scherpe variant van de evaluatiebepaling is; het is één van de instrumenten om te beoordelen of in de maatschappelijke praktijk de baten van een wet nog steeds opwegen tegen de lasten ervan. Onder welke omstandigheden kan de wetgever goed voor deze scherpe variant van de evaluatiebepaling kiezen? Met andere woorden: “Onder welke randvoorwaarden kan horizonwetgeving worden ingezet?” In dit hoofdstuk geven we het antwoord op deze onderzoeksvraag. De uitkomsten worden geconcretiseerd in de “Beslisboom Horizonwetgeving.”

3.1. Randvoorwaarden voor het gebruik van horizonwetgeving

3.1.1. Randvoorwaarden in de literatuur en uit de praktijk

Het gebruik van horizonwetgeving is voor bepaalde beleidsterreinen en situaties meer of minder geschikt. In het volgende overzicht sommen we de randvoorwaarden op die in de literatuur en in de interviews zijn genoemd. Hierbij noemen we allereerst de randvoorwaarden waaronder horizonwetgeving ingezet kan worden. Vervolgens beschrijven we omstandigheden waaronder de inzet van horizonwetgeving wordt afgeraden. De onderbouwing van deze verdeling is te lezen in paragraaf 3.1.2.

JA, horizonwetgeving kan worden toegepast wanneer:	Bron:
De maatschappelijke ontwikkelingen die onderwerp van de nieuwe regelgeving zijn, van voorbijgaande aard zijn,	<i>Korsten, 1984</i> ³⁸
Aannemelijk is dat het doel van de wet of de regel na afloop van een termijn gerealiseerd is,	
Regels haastig worden opgesteld in een reactie op een bepaalde crisis of mediadruk - op het moment van evaluatie kan het nut en de noodzaak van de regel dan uitgebreider worden beoordeeld,	<i>Taskforce Better Regulation</i> ³⁹
Regulering van nieuwe markten nodig is, maar nog veel onzekerheid bestaat over de kosten en baten van de regels,	

³⁸ A.F.A. Korsten (red.) (1984), Horizonwetgeving en wetsevaluatie: ervaringen in de Verenigde Staten en in Nederland, Nijmegen 1984, p. 158-159.

(Technologische) innovatie en/of wetenschappelijke ontwikkelingen zeer snel gaan en de regel waarschijnlijk snel achterhaald is,	
Politieke tegenstanders overtuigd dienen te worden door hen een evaluatiemoment aan te bieden,	
Instellingen in het leven worden geroepen die wellicht overbodig zijn of waarvan onzeker is of ze daadwerkelijk in actie moeten komen,	
De wet vergaand ingrijpt in het maatschappelijk leven en sterk afdoet aan de rechten van burgers en bedrijven,	<i>Zenc, op basis van interviews</i>
Het doel van de wet gericht is op een tijdelijke (gedrags)stimulerende werking,	
De wet de overheid geld kost (subsidie-, vrijstellings- of ontheffingsregelingen) en vooraf onduidelijk is of deze kosten opwegen tegen de baten.	
NEE, horizonwetgeving kan niet worden toegepast wanneer:	Bron:
Een wet (op lange termijn) zekerheden voor bedrijven beoogt te realiseren (de wet een waarborgkarakter heeft),	<i>Mandlekern Group on Better Regulation, 2001; Better Regulation Task Force, 2001⁴⁰; Zenc op basis van interviews</i>
Onduidelijkheid bestaat over de resultaten van de wet,	<i>Commissie Wientjes, 2008⁴¹</i>
Instellingen in het leven worden geroepen die wellicht overbodig zijn of waarvan onzeker is of ze daadwerkelijk in actie moeten komen,	<i>Taskforce Better Regulation⁴²</i>
Voor de ondernemer hoge investeringskosten met de wet gemoeid zijn.	<i>Zenc, op basis van interviews</i>

Ph. Eijlander en R.A.J. van Gestel (2006), in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?, Den Haag, p.20.

⁴⁰ Zie: Mandlkern Group on Better Regulation (2001), Final Report, Brussels, 13 november 2001; Better Regulation Task force (2001), Annual report 2000-2001, London, 2001.

⁴¹ Commissie Regeldruk Bedrijven (2008), Brief aan de minister van Justitie betreft Horizonbepalingen in wetgeving, Den Haag, 2 december 2008, p. 2.

Ph. Eijlander en R.A.J. van Gestel (2006), in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?, Den Haag, p.20.

3.1.2. De randvoorwaarden getoetst

In deze paragraaf volgt een onderbouwing van de randvoorwaarden voor het wel of niet toepassen van horizonwetgeving. Allereerst geven wij een weergave van de praktijkervaringen van de wetgevingsjuristen en beleidsexperts van de verschillende departementen. Vervolgens onderbouwen wij per randvoorwaarde waarom in de geschetste situatie horizonwetgeving wel of niet wenselijk is.

JA, horizonwetgeving kan worden toegepast wanneer:

...De maatschappelijke ontwikkelingen die onderwerp van de nieuwe regelgeving zijn, van voorbijgaande aard zijn

Praktijk: De respondenten vinden dit een relevante aanleiding voor het opstellen van een tijdelijke wet: "Bij veel ontwikkelingen is het zeker dat het om een tijdelijk probleem gaat, zoals bij de huidige financieel-economisch zware tijden en de Q-koorts. We weten allemaal dat dit voorbijgaande ontwikkelingen en problemen zijn. De vraag is echter: wanneer zijn deze voorbij? Wanneer kan de wet vervallen? Op die vraag is geen zeker antwoord te geven. Horizonwetgeving is goed inzetbaar in deze situaties."

Analyse: Wij onderschrijven de onderbouwing van de respondenten. Wet- en regelgeving gericht op het oplossen van problemen met een tijdelijk karakter leent zich goed voor de horizonbepaling. Bij deze problemen is bovendien niet altijd duidelijk wanneer de betreffende situatie of het probleem echt op zijn einde is. Horizonwetgeving komt tegemoet aan deze onzekerheid, omdat de mogelijk tot verlenging wel bestaat.

...Aannemelijk is dat het doel van de wet na afloop van een termijn gerealiseerd is

Praktijk: Het merendeel van de respondenten ziet dit als een voorwaarde waaronder horizonwetgeving kan worden toegepast. Er zijn diverse voorbeelden door de respondenten genoemd, zoals de interimwet Bodemsanering, de spoedwet Wegverbreding, de Deltawet, de wet SAMEN (Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden).

Analyse: Wij onderschrijven ook deze randvoorwaarde. Natuurlijk is er enige gelijkenis met de voorgaande randvoorwaarde. Er blijft onzekerheid over het precieze tijdstip waarop het doel gerealiseerd is. Aandachtspunt is dat er vooraf scherpe doelstellingen en prestatie-indicatoren opgesteld worden. Op deze wijze kan tijdens de eindevaluatie, maar zeker ook tussentijds, de werking van de wet worden gemeten. Zonder indicatoren kan voortgang op de doelstelling niet gemeten worden.

...Regels haastig worden opgesteld in een reactie op een bepaalde crisis of mediadruk

Praktijk: Een aantal respondenten ziet dit als een voorwaarde waarbij een horizonbepaling kan worden toegepast: "Zeker met de huidige financieel-economische problemen is crisiswetgeving weer een belangrijk aandachtspunt geworden. De Crisis- en Herstelwet is een goed voorbeeld van een tijdelijke wet. De wet richt zicht op het bestrijden van de economische crisis en zijn gevolgen".

Analyse: Ook wetten en regels die zich richten op het bestrijden van crises en noodsituaties kennen een tijdelijke aard. Bovendien bestaat er onzekerheid over de precieze ontwikkeling van het probleem. In de praktijk wordt echter vaak de voorkeur gegeven aan de inzet van evaluatiebepalingen. Een horizonbepaling zou de evaluatiebepaling wellicht kracht kunnen bijzetten. De wetgever wordt gedwongen om na een bepaalde termijn te evalueren en een besluit te nemen over de toekomst van de wet: is de crisiswet nog steeds noodzakelijk of is het tijdelijke probleem opgelost?

...Regulering van nieuwe markten nodig is, maar tegelijkertijd nog veel onzekerheid bestaat over de kosten en baten van de regels

Praktijk: De meeste respondenten herkennen deze voorwaarde: "De liberalisering van de postmarkt is een goed voorbeeld: destijds werd een tijdelijke AMvB aangenomen die de nieuwe postbedrijven verplichtte werknemers op basis van een arbeidsovereenkomst aan te nemen. In de AMvB werd deze verplichting in de tijd beperkt: na vier jaar zou deze verplichting komen te vervallen. De idee was namelijk dat na deze periode de markt zichzelf zou reguleren." Een ander voorbeeld is de Wet bijzondere medische verrichtingen: "Volgens deze wet is dotteren vergunningsplichtig. Inmiddels hebben we zoveel ervaring met dotteren, dat deze vergunningsplicht kan vervallen. Een horizonbepaling had ervoor gezorgd dat hier tijdig een heroverweging plaats had kunnen vinden. Wellicht dat dotteren dan inmiddels zonder vergunning en met minder rompslomp had kunnen plaatsvinden".

Analyse: In de bovenstaande voorbeelden wordt duidelijk dat wetgeving in ieder geval in de beginfase van een nieuwe markt noodzakelijk is. Er bestaat onzekerheid of wetten en regels in de toekomst noodzakelijk blijven. In deze situaties is horizonwetgeving een geschikt instrument. De respondenten geven bij de regulering van nieuwe markten, zoals de UMTS-markt of de telecommarkt, echter de voorkeur aan een experimenteerbepaling. Dit is echter alleen verstandig wanneer de wetgever voornemens is de wet oneindig te laten gelden.

...Technologische innovatie en/of wetenschappelijke ontwikkelingen zeer snel gaan en de regel waarschijnlijk snel achterhaald is

Praktijk: De meeste respondenten geven in deze situatie de voorkeur aan experimenteerwetgeving: "Wanneer er wetenschappelijke onzekerheid bestaat of het aannemelijk

is dat er technologische innovatie plaatsvindt, moet de wetgever voor experimenteerwetgeving kiezen, niet voor horizonwetgeving.” “Dan kun je de regelgeving op een kleine schaal uitproberen en van daaruit conclusies proberen te trekken over het nut en de noodzaak van de wet of regel. Bovendien is een horizonbepaling te star voor het veranderlijke karakter van innovaties: met een horizonbepaling spreekt de wetgever een vast moment af om de wet te laten vervallen, maar wie zegt dat op dat moment al meer bekend is over de innovatie?” Overigens zijn er voorbeelden van wetten waarbij onder deze voorwaarde wel horizonwetgeving is toegepast: “De Embryowet⁴³ uit 2002 kende een horizonbepaling, juist vanwege deze wetenschappelijke onzekerheid”.

Analyse: De respondenten achten bij onzekerheid over de wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen de experimenteerbepaling geschikter. Echter, bij een experimenteerbepaling heeft de wetgever alsnog kans op het ontwikkelen van ‘dor hout’. Het is aannemelijk dat door de ontwikkelingen de wetgever een experiment doet in een omgeving die al weer veranderd is. De tijdelijkheid is in dat geval niet gewaarborgd, waardoor de kans bestaat dat de wetgever achter de feiten aanloopt. De inschatting van een innovatie blijft moeilijk, maar bij de toepassing van een horizonbepaling is tijdelijkheid wel geborgd. Daarmee is de kans op achterhaalde regelgeving kleiner.

...Politieke tegenstanders overtuigd dienen te worden door hen een evaluatiemoment aan te bieden

Praktijk: Volgens de respondenten komt het in de praktijk weinig voor dat een horizonbepaling als ‘politiek wisselgeld’ wordt ingezet: “In dit soort gevallen gebruikt de wetgever eerder een evaluatiebepaling. Als tegenstanders niet volledig overtuigd zijn van het voorstel beloven we de wet of regel na een bepaalde tijd te evalueren”. Bovendien geven de respondenten aan dat het parlement en de bewindspersonen lang niet altijd positief tegenover horizonbepalingen staan: “Een horizonbepaling lijkt in hun ogen te zeggen dat de kwaliteit van de wet niet volledig is gewaarborgd.”

Analyse: Deze randvoorwaarde lijkt meer los te staan van de precieze inhoud van wet- en regelgeving. Horizonwetgeving kan worden ingezet als politiek instrument, om tegenstanders te overtuigen. In veel gevallen zal de motivatie om tegen een bepaald wetsvoorstel te zijn samenhangen met een gebrek aan overtuiging van het nut of de noodzaak van de wet. Ook kan het zo zijn dat de tegenstander zich wel kan vinden in het doel van de wet, maar de wijze waarop de wet is ingericht om dit doel te realiseren niet onderschrijft. Onder deze omstandigheden kan het interessant zijn om naast de gangbare evaluatiebepaling de tijdelijkheid van een horizonbepaling aan te bieden. Het gebrek aan draagvlak voor horizonbepalingen in de politiek

⁴³ Wet houdende regels inzake handelingen met geslachtscellen en embryo's, 20 juni 2002.

nodigt uit om naast de wetgevingsjuristen ook politici beter bekend te maken met de kracht van horizonwetgeving.

...De wet vergaand ingrijpt in het maatschappelijk leven en sterk afdoet aan de rechten van burgers en bedrijven

Praktijk: Verschillende respondenten geven aan dat dit een voorwaarde kan zijn voor het gebruik van horizonwetgeving: "Als de wet vergaand ingrijpt in het maatschappelijk leven moet goed nagedacht worden over het wel of niet verlengen van de wet. Een horizonbepaling kan de wetgever dwingen die verlengingsvraag tijdig te stellen. Zijn er geen gegronde argumenten voor het verlengen van de wet? Dan moet de wet direct komen te vervallen". Een van de respondenten noemt als voorbeeld (delen van) de Crisis- en Herstelwet: "Deze wet bestaat uit behoorlijk ingrijpende maatregelen die je niet direct permanent moet maken. De wet doet af aan rechten van burgers en ondernemers en daarom moet er een evaluatiemoment zijn waarop de wet opnieuw beoordeeld wordt."

Analyse: Net als de respondenten onderschrijven ook wij deze randvoorwaarde. Bij wetgeving die sterk ingrijpt in het maatschappelijk leven, zoals delen van de Crisis- en Herstelwet, maatregelen bij dierziekte of antiterrorisme wetgeving, is het belangrijk om deze wetten direct te laten vervallen op het moment dat het beoogde doel behaald is. In deze situaties gaat het vaak om crisisregelgeving en is er onzekerheid over de termijn waarop de resultaten van de wet zijn behaald. Daarnaast biedt horizonwetgeving de mogelijkheid om wetten en regels die waardevol blijven mogelijk in een later stadium een permanent karakter te geven.

...Het doel van de wet gericht is op een tijdelijke (gedrags)stimulerende werking

Praktijk: Een respondent geeft aan dat dit een voorwaarde kan zijn waaronder een horizonbepaling toepasbaar is: "We hadden de horizon op vijf jaar kunnen zetten, omdat bedrijven na die tijd waarschijnlijk uit zichzelf het gewenste gedrag gaan vertonen."

Analyse: In veel wetgeving wordt een tijdelijke stimulering van bepaald gedrag beoogd. Na verloop van tijd zal de doelgroep het gedrag uit zichzelf vertonen en is een regel niet meer noodzakelijk. De wet kan dan automatisch vervallen, tenzij wordt aangetoond dat de stimuleringsmaatregel nog langer nodig is voor het realiseren van de beoogde doelen van de maatregel.

...De wet de overheid geld kost (subsidie-, vrijstellings- of ontheffingsregelingen) en vooraf onduidelijk is of deze kosten opwegen tegen de baten

Praktijk: Dit kan een voorwaarde zijn voor het gebruik van horizonwetgeving: "Horizonwetgeving is ook interessant voor wetgeving die geld kost: ontheffingen, vrijstellingen of stimuleringsmaatregelen." "Als het gaat om geld uitgeven kunnen we misschien met horizonwetgeving werken. De risico's bij het vervallen van de regeling zijn dan niet zo groot."

Analyse: Deze randvoorwaarde kent belangrijke gelijkenissen met de bovenstaande randvoorwaarde. Vaak beogen uitgaven van de overheid een stimulering van bepaald gedrag, zeker wanneer het gaat om subsidies. Vooraf bestaat er vaak onzekerheid over de kosten en baten van de wet. Ook is vooraf niet zeker of er daadwerkelijk gebruik gemaakt gaat worden van subsidies. Op dit moment zijn de meeste subsidieregelingen al tijdelijke regelingen. Het voordeel van de horizonbepaling is dat de mogelijkheid bestaat om de wet, bij goede motivatie, toch nog te verlengen.

NEE, horizonwetgeving kan niet worden toegepast wanneer:

...Een wet langetermijnzekerheden voor bedrijven beoogt te realiseren (de wetgeving een waarborgkarakter heeft)

Praktijk: Volgens de respondenten moet onder deze omstandigheden horizonwetgeving niet worden toegepast: "Wetgeving met een waarborgkarakter is wetgeving waarmee we een bepaalde juridische infrastructuur creëren die de rechten van de burger waarborgt. Dat zijn geen lasten, daar heeft een burger of ondernemer alleen maar baat bij. Dit type wetgeving is vaak overheidsintern van aard. Dit betekent dat je normen oplegt aan bestuursorganen, maar niet aan burgers. Deze wetgeving zorgt voor een functionerende rechtsstaat, waardoor absolute rechtszekerheid noodzakelijk is. Het gebruik van tijdelijke regelingen past hier niet bij"

Analyse: Wij onderschrijven bovenstaande motivatie. Bij wetgeving met een waarborgkarakter gaat het vaak om grondwettelijke rechten van burgers en bedrijven. Bij dergelijke onderwerpen is tijdelijkheid niet aan de orde.

...Onduidelijkheid bestaat over de resultaten van de wet

Praktijk: Vrijwel alle respondenten vinden dat bij onduidelijkheid over de resultaten van de wet géén wetgeving de beste optie is. "Dit wordt waarschijnlijk niet door het parlement geaccepteerd. Hier heb je een experimentbepaling voor." "Een experimenteerwet is geschikt om te kijken of een voorstel van een commissie in de praktijk ook werkt zoals het in de theorie wordt beschreven". Wanneer de resultaten van de wet niet te meten zijn is wetgeving sowieso een slecht idee: "Je moet wel kunnen beoordelen of een regeling de beoogde effecten heeft."

Analyse: Wij onderschrijven de opinie van de respondenten. In het geval dat er onduidelijkheid bestaat over de resultaten is een horizonbepaling niet toepasbaar. Geen wetgeving is een betere optie.

...Instellingen in het leven worden geroepen die wellicht overbodig zijn of waarvan onzeker is of ze daadwerkelijk in actie moeten komen

Praktijk: Vrijwel alle respondenten geven hierbij aan dat ze dan liever geen instelling in het leven roepen: "Als er onzekerheid bestaat over de vraag of de instelling wel echt nodig is of in actie

moet komen, moet deze instelling er waarschijnlijk gewoon helemaal niet komen. Liever geen wetgeving dan wel wetgeving”.

Analyse: In het geval dat er onduidelijkheid bestaat over de resultaten van een regeling is een horizonbepaling niet toepasbaar. Het besluit tot voorlopig geen instelling lijkt een betere optie.

...Voor de ondernemer hoge investeringskosten met de wet gemoeid zijn

Praktijk: Eén van de respondenten: “Als bedrijven veel moeten investeren om aan de informatieverplichtingen aan de overheid te voldoen, hebben zij behoefte aan zekerheid. Wanneer de informatieverplichting mogelijk na een bepaalde periode weer vervalt of door een andere verplichting wordt vervangen, worden ondernemers te veel belast. In deze situatie zou mijn voorkeur niet uitgaan naar horizonwetgeving.”

Analyse: Horizonwetgeving heeft niet de voorkeur wanneer ondernemers grote bedragen moeten investeren om te voldoen aan (nieuwe) wetgeving heeft. Ondernemers zijn allereerst gebrand op lage of geen kosten. Wanneer zij op enige wijze toch wel belast worden, willen zij zekerheid. Bedrijven zullen in een dergelijke situatie meer prijs stellen op de garantie dat de nieuwe situatie voortduurt. Horizonwetgeving biedt deze zekerheid niet.

3.1.3. De randvoorwaarden nader geanalyseerd

Er is een patroon te ontdekken in de selectie van voorwaarden waaronder horizonwetgeving toegepast kan worden. In vrijwel alle positieve voorwaarden komen de elementen *tijdelijkheid* en *onzekerheid* terug. Bijvoorbeeld bij de voorwaarde ‘maatschappelijke ontwikkelingen van voorbijgaande aard’. Hierin zit een element van tijdelijkheid, namelijk de verwachting dat na een bepaalde termijn de regelgeving niet meer nodig zal zijn. En een element van onzekerheid: het is van tevoren niet duidelijk wanneer dit moment zich zal voordoen. Ook de voorwaarde dat ‘de wet de overheid geld kost en vooraf onduidelijk is of deze kosten opwegen tegen de baten’ bevat een element van tijdelijkheid vanwege het niet weten wanneer het doel bereikt wordt. Daarnaast is er sprake van onzekerheid, omdat vooraf niet duidelijk is hoeveel gebruik men zal maken van de regeling.

De twee bovenstaande voorwaarden lijken op het eerste gezicht zeer verschillend. Toch hebben zij beiden de kenmerken tijdigheid en onzekerheid. Wanneer aan beide elementen wordt voldaan, verdient het de aanbeveling om van een horizonbepaling gebruik te maken. Wanneer slechts aan één van de elementen wordt voldaan, is wellicht

een ander wetgevingsinstrument meer geschikt, zoals een evaluatiebepaling of een experimenteerbepaling. Bovenstaande laat zich als volgt samenvatten:

JA, horizonwetgeving kan toegepast worden wanneer er sprake is van:

Tijdelijkheid

(denk aan: ontwikkelingen van voorbijgaande aard en de verwachting dat het resultaat/ doel na een bepaalde termijn is behaald)

EN

Onzekerheid

(denk aan: onduidelijkheid over de precieze kosten en baten na invoering van de wet , de termijn waarin de resultaten van de wet worden behaald zijn bij de wetgever onbekend)

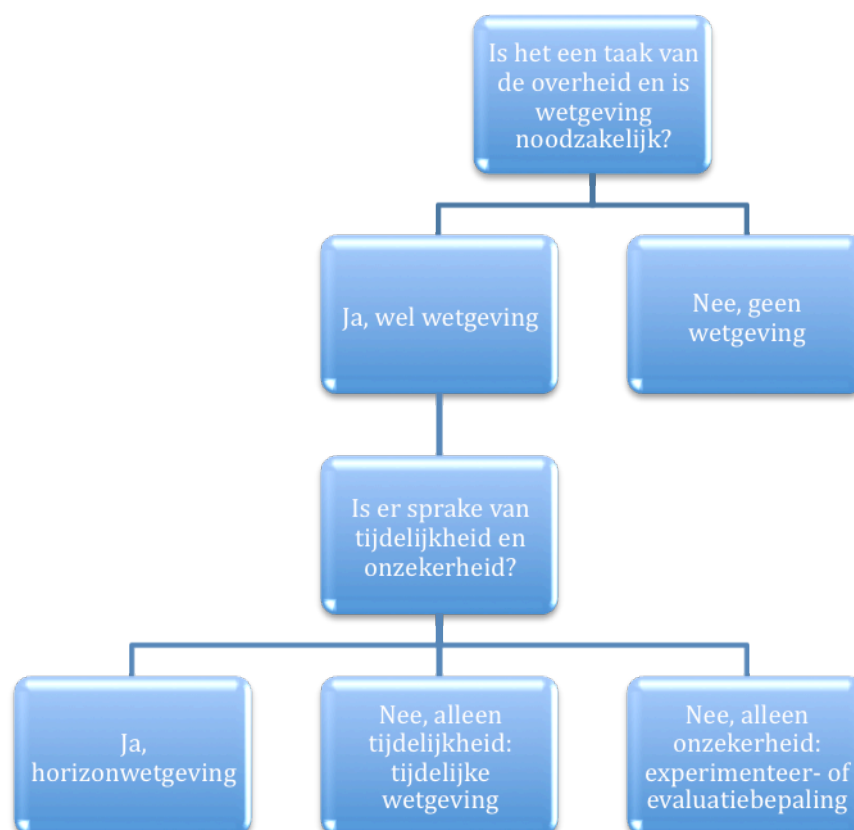
3.2. Beslisboom Horizonwetgeving

3.2.1. De inzet van een beslisboom

Het onderzoek naar de voorwaarden waaronder horizonwetgeving kan worden toegepast biedt een afwegingskader voor het wel of niet opnemen van een horizonbepaling in wet- en regelgeving. Dit afwegingskader krijgt de vorm van een beslisboom. Een beslisboom helpt de wetgever om op concreet niveau een beslissing te nemen over of hij wel of geen horizonbepaling in een wet of regel wil opnemen. Overheden zijn niet onbekend met het gebruik van beslisbomen. Een goed voorbeeld van een soortgelijk instrument is de 'Beslisboom Vergunningen'. Gemeenten gebruiken deze beslisboom om vast te stellen of zij wel of geen vergunningenstelsel in willen richten voor activiteiten van inwoners en bedrijven, zoals het organiseren van evenementen of het kappen van bomen.

3.2.2. Beslisboom 'Horizonwetgeving'

Om te kunnen toetsen of horizonwetgeving een geschikt instrument is bij het maken van regelgeving kan onderstaande beslisboom worden gebruikt:



Hieronder lichten we de beslisboom toe:

Is het een taak van de overheid en is wetgeving noodzakelijk?

- A. Ja: wel wetgeving. Het maatschappelijk probleem vraagt om wetgeving, andere oplossingen zijn niet toereikend genoeg om het probleem op te lossen.
- B. Nee: geen wetgeving. Wanneer een wet niet noodzakelijk is, moet geen wetgevingstraject worden gestart.

Is er sprake van tijdelijkheid én onzekerheid?

- A. Ja. Horizonwetgeving is het meest geschikte wetgevingsinstrument.
- B. Nee, alleen tijdelijkheid. Als alleen aan de voorwaarde tijdelijkheid wordt voldaan, verdient het de aanbeveling een tijdelijke wet op te stellen.
- C. Nee, alleen onzekerheid. Als alleen aan de voorwaarde onzekerheid kan worden voldaan, verdient het de aanbeveling om een experimenteer- of evaluatiebepaling op te nemen.

3.3. Conclusie en aanbevelingen

De randvoorwaarden voor het toepassen van horizonwetgeving zijn terug te brengen tot twee hoofdrandvoorwaarden: tijdelijkheid en onzekerheid. Wanneer een maatschappelijk probleem dat vraagt om wetgeving zich laat kenmerken door deze twee randvoorwaarden is horizonwetgeving de beste optie. De randvoorwaarden die schuilen achter de hoofdrandvoorwaarden helpen de wetgever of wetgevingsjurist bij het herkennen van situaties waarin horizonwetgeving kan worden ingezet.

De respondenten van de verschillende departementen herkennen de gedetailleerde randvoorwaarden voor een belangrijk deel. Toch kiezen zij in de praktijk vaak voor andere wetgevingsinstrumenten: evaluatiebepalingen of tijdelijke wetgeving. Naar ons idee helpen de twee krachtige en herkenbare randvoorwaarden bij het op de kaart zetten van horizonwetgeving. Wij adviseren om de geschetste beslisboom te gebruiken in de communicatie aan de politiek en het ondersteunende ambtelijke apparaat. De beslisboom laat namelijk duidelijk zien hoe de wetgevingsinstrumenten horizonwetgeving, tijdelijke wetgeving en wetgeving met een evaluatiebepaling zich tot elkaar verhouden.

4. Horizonwetgeving: Toepassen in de praktijk

In hoofdstuk 3 zagen we dat horizonwetgeving toegepast kan worden als aan twee voorwaarden wordt voldaan: het onderwerp van de wet heeft een tijdelijk karakter en er bestaat (nog) onzekerheid over de gevolgen van de wet. In hoofdstuk 2 zagen wij echter dat wetgevingsjuristen en beleidsexperts in de praktijk vaak de voorkeur geven aan andere wetgevingsinstrumenten, zoals een evaluatiebepaling of een tijdelijke wet.

Tegen deze achtergrond staat in dit hoofdstuk de laatste onderzoeksvraag centraal: *“In welke wetgevingsdomeinen kunnen horizonbepalingen worden toegepast?”* Kortom: Waar is horizonwetgeving in te zetten?

Om te komen tot beantwoording van deze onderzoeksvraag schetsen wij in dit hoofdstuk de belangrijkste wetgevingsdomeinen voor bedrijven. Vervolgens bespreken wij per domein de praktijkervaringen van de verschillende departementen met horizonwetgeving. Bovendien schetsen wij de kansen voor bredere inzet van het wetgevingsinstrument. Tevens wordt per domein een aantal suggesties gedaan van wetgeving waarbij met een horizonbepaling kan worden gewerkt.

4.1. Wetgevingsdomeinen bedrijven

Voor deze rapportage onderscheiden wij zes voor bedrijven relevante wetgevingsdomeinen. In bijlage 1 van deze rapportage wordt toegelicht hoe de keuze voor deze zes wetgevingsdomeinen tot stand is gekomen. De volgende wetgevingsdomeinen zijn nader bekeken:

Wetgevingsdomeinen voor bedrijven:
Economie en Financiën
Milieu
Persoon en Arbeid
Ruimtelijke inrichting
Veiligheid
Horeca en Voedselveiligheid

4.2. Ervaringen en kansen van horizonwetgeving

Op basis van interviews met wetgevingsjuristen en beleidsexperts schetsen wij in deze paragraaf de praktijkervaringen met horizonwetgeving. Werken de betrokken departementen al met horizonwetgeving? Zo ja, wat zijn de ervaringen? Daarnaast schetsen wij per domein bij welke wet- en regelgeving naar ons idee de voornaamste kansen liggen voor de inzet van horizonwetgeving. Tot slot doen wij per domein een aantal suggesties voor wetgeving waarbij een horizonbepaling wenselijk kan zijn. Bij het schetsen van de kansen en suggesties zijn de randvoorwaarden *tijdelijkheid* en *onzekerheid* uit hoofdstuk 3 leidend.

4.2.1. Domein Economie en Financiën

Economie

Praktijk: Binnen het departement Economische Zaken (EZ) wordt nauwelijks gebruik gemaakt van horizonwetgeving. Uitzondering is het zeer recente gebruik van een horizonbepaling in de Wet Markt en Overheid: “Deze wet heeft een horizon van vijf jaar”. Het opnemen van een horizonbepaling kan interessant zijn voor tijdelijke stimuleringsmaatregelen, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies: “Zeker gezien de huidige financieel-economisch zware tijden, is er veel behoefte aan stimuleringsmaatregelen. Deze zou je in de tijd kunnen beperken met een horizonbepaling: de maatregelen gelden alleen in deze financieel-economisch moeilijke tijden, daarna vervallen ze.” Bij het reguleren van markten geven de respondenten echter de voorkeur aan het inzetten van experimenteerwetgeving.

Kansen voor horizonwetgeving: Binnen het domein van EZ is de horizonbepaling goed in te zetten bij het uitvaardigen van (tijdelijke) stimuleringsmaatregelen. Deze maatregelen hebben een tijdelijk karakter. Bovendien is vooraf vaak onzeker of en wanneer de betreffende regel het gewenste resultaat heeft gerealiseerd. Toch is er meer wetgeving in het domein van EZ dat een onzeker en tijdig karakter kent. Denk hierbij bijvoorbeeld aan wetgeving gericht op markttoezicht en het tijdelijk reguleren van (nieuwe) markten. Ook hier geldt: regulering of toezicht is vaak tijdelijk noodzakelijk, maar of en wanneer het gewenste resultaat is gerealiseerd, is vooraf onzeker. In deze gevallen gaat bij EZ nu vaak de voorkeur uit naar experimenteerwetgeving. Deze vorm van wetgeving heeft echter geen eenduidig tijdelijk karakter. Hiermee wordt de kans op het ontstaan van ‘dor hout’ vergroot. Tot slot is het goed te benoemen dat

horizonwetgeving zich ook goed leent voor lagere regelgeving, zoals verordeningen. Denk bijvoorbeeld aan tariefstellingen en verordeningen van toezichthouders en product- en bedrijfsschappen.

Financiën

Praktijkervaring: Ook binnen het ministerie van Financiën wordt nauwelijks gewerkt met horizonwetgeving: “Binnen het departement Financiën is veel wet- en regelgeving gericht op het innen van gelden. Een horizonbepaling is dan geen relevant instrument. Als de wet niet tijdig wordt verlengd, creëren we immers een financieringstekort”, aldus een van de respondenten. Financiën ziet meer in het toepassen van horizonwetgeving wanneer er uitgaven met wetgeving zijn gemoeid: “Dan kunnen we misschien wel met horizonwetgeving werken omdat we in dat geval geen direct grote risico’s lopen als de regeling komt te vervallen. Toch moeten we ook hier terughoudend in zijn. Het plotseling wegvallen van inkomsten wordt door burgers en bedrijven vaak niet gewaardeerd.”

Kansen voor horizonwetgeving: Wij onderschrijven dat wetgeving die overheidsuitgaven regelt zich goed leent voor horizonwetgeving. Vaak kennen deze maatregelen een tijdelijk karakter, omdat vooraf bijvoorbeeld onzeker is of en wanneer het gereserveerd budget is verbruikt. In sommige gevallen kan ook bij het innen van belasting horizonwetgeving worden ingezet. Denk bijvoorbeeld aan een (tijdelijke) belastingmaatregel die bepaald gedrag wil ontmoedigen. Ook vanuit het perspectief van regeldrukvermindering lijkt het bij deze maatregelen interessant om een horizonbepaling toe te passen. Vooraf is immers niet precies duidelijk of de maatregel het gewenste effect heeft en wat de precieze (administratieve) neveneffecten zijn die voortkomen uit de nieuwe verplichting voor burgers en bedrijven.

Bij welke wetten of regelingen binnen het domein Economie en Financiën kan horizonwetgeving worden overwogen? In onderstaand overzicht geven we enkele voorbeelden.

Economie

Wetten of regelingen waarbij horizonwetgeving kan worden overwogen:

Wet- en regelgeving toezichthouders

Achtergrond: Toezichthouders als de NMA en het Agentschap Telecom zijn belast met markttoezicht. Het bedrijfsleven moet voldoen aan de regels van deze toezichthouders. Veel

regels zijn vastgelegd in lagere regelgeving, zoals AMvB's en beleidsregels.

Waarom horizonwetgeving?: Veel marktregels worden periodiek vastgesteld en hebben dus een tijdelijk karakter. Bij het opstellen van deze regels kan ook gebruik worden gemaakt van horizonwetgeving. Op deze wijze kan beter worden geanticipeerd op marktontwikkelingen en de (negatieve) neveneffecten van regelgeving. Een voorbeeld van een dergelijke marktontwikkeling is het gebruik van UMTS voor mobiele telefonie. Het Agentschap Telecom reguleert het gebruik van frequenties op deze markt. Het is echter zeer aannemelijk dat op relatief korte termijn door nieuwe technologische ontwikkelingen andere vormen van telecommunicatie gebruikt worden. Een horizonbepaling geeft de wetgever de kans om snel in te spelen op de actualiteit.

Wet Markt en Overheid

Achtergrond: De Wet Markt en Overheid ligt op dit moment in de Eerste Kamer. Deze wet heeft betrekking op de concurrentiepositie van voormalig overheidsbedrijven ten opzichte van reguliere marktpartijen. In deze wet is een horizonbepaling opgenomen.

Waarom horizonwetgeving?: Deze wet leent zich voor horizonwetgeving, omdat zij tijdelijke regulering van de markt beoogt. Het is te verwachten dat na verloop van tijd de voormalig overheidsbedrijven hun monopoliepositie op een bepaalde markt verliezen. In het begin zullen andere ondernemingen op de markt bescherming tegen concurrentievervalsing nodig hebben, maar na verloop van tijd zullen zij hun positie opbouwen. Dan zal de markt zichzelf reguleren. In de heroverwegingsfase kan de wetgever beoordelen of de wet nog steeds noodzakelijk is.

Financiën

Wetten of regelingen waarbij horizonwetgeving kan worden overwogen:

Stimulering aanschaf hybride auto's

Achtergrond: Het subsidieprogramma "Proeftuinen duurzame mobiliteit: hybride en elektrisch rijden" is speciaal ingesteld om het gebruik van energiezuinige auto's te stimuleren. De subsidieregeling geldt tot 1 januari 2011.

Waarom horizonwetgeving?: Het huidige subsidieprogramma is een tijdelijke regeling. Omdat de regeling een subsidie regelt waarvan vooraf niet duidelijk is hoeveel gebruik ervan wordt gemaakt, had de wetgever ook kunnen kiezen voor het opnemen van een horizonbepaling. Vooraf is immers onzeker wanneer de grens van het subsidiebudget bereikt is. Met andere woorden, er bestaat onzekerheid over de termijn waarop de limiet van de subsidieregeling bereikt is. Een horizonbepaling biedt de wetgever de mogelijkheid om dit tijdig te evalueren.

Grondwaterbelasting

Achtergrond: In de Wet belasting op de milieugrondslag is geregeld dat grootgebruikers van grondwater extra belasting moeten betalen. Hiervoor moeten zij meterstanden en een aparte administratie bijhouden. De wet is op dit moment van kracht.

Waarom horizonwetgeving?: Het doel van de wet is om bepaald gedrag bij ondernemers te stimuleren, namelijk dat zij zuinig omgaan met grondwater. Deze wet geeft een extra financiële prikkel die minder verbruik van water aantrekkelijk maakt. Het is te verwachten dat het beoogde gedrag na een bepaalde tijd geïnternaliseerd wordt door de sector. Het is echter op voorhand niet bekend op welke termijn de sector het beoogde gedrag uit eigen beweging zal vertonen. Bij onzekerheid over deze termijn kan een horizonbepaling worden toegepast.

4.2.2. Domein Milieu

LNV en Milieu

Praktijk: Binnen het departement Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) wordt slechts zeer minimaal met horizonwetgeving gewerkt: “Een van de redenen hiervoor is dat het departement veel met Europese regelgeving te maken heeft - zeker op het gebied van milieu en natuurbehoud. Dit maakt het toepassen van horizonwetgeving simpelweg onmogelijk. Bovendien concentreert het werk van LNV zich met name op de uitvoer van wetten. Wel werkt het departement veel met tijdelijke regelgeving en evaluatiebepalingen.”

Kansen voor horizonwetgeving: Naar ons idee zijn er voor LNV wel degelijk mogelijkheden. Allereerst kunnen zij, net als andere departementen, Brussel prikkelen om bij het opstellen van nieuwe wetgeving horizonbepalingen in te zetten. Daarnaast kan LNV in haar contact met verschillende product- en bedrijven aansturen op het werken met horizonbepalingen. Het voortbestaan van de bedrijfsorganisaties wordt regelmatig geëvalueerd. Iedere keer moeten nut en noodzaak ervan worden aangetoond. Daarnaast zou horizonwetgeving kunnen worden toegepast bij wetgeving die zich richt op het bestrijden van crisissituaties bij dierziekten.

VROM en Milieu

Praktijk: In de wetgevingspraktijk van het departement Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) wordt ook niet veel met horizonwetgeving gewerkt: “De wetgeving binnen het departement VROM richt zich op de langere termijn. Tijdelijke wetgeving is voor dit departement dus minder relevant”. Een voorbeeld van regelgeving

die zich wel leende voor een horizonbepaling is die op het gebied van milieujaarverslagen: "De wetgeving die het opleveren van dit verslag verplicht stelt, had een horizonbepaling moeten krijgen, in het vertrouwen dat bedrijven na verloop van tijd zelf het gewenste gedrag gaan vertonen".

Kansen voor horizonwetgeving: Naar ons idee zijn er kansen voor het gebruik van horizonwetgeving binnen VROM. Ook binnen VROM kunnen horizonbepalingen worden ingezet bij wetgeving waar vanuit een stimulerende of ontmoedigende werking moet gaan. Ook hier geldt dat bij het instellen van deze regels vooraf onzeker is of en wanneer de regeling het gewenste effect heeft. Daarnaast zou horizonwetgeving breder moeten worden ingezet bij de introductie van nieuwe informatieverplichtingen richting bedrijven. Vooraf is het nooit zeker of het achterliggende doel van de nieuwe informatieverplichting wordt behaald. Daarnaast bestaat de kans dat de uitvoering van de nieuwe informatieverplichting in de praktijk meer negatieve neveneffecten heeft voor bedrijven dan vooraf was verwacht.

Bij welke wetten of regelingen binnen het domein Milieu kan horizonwetgeving worden overwogen? In onderstaand overzicht geven we enkele voorbeelden.

Milieu – LNV

Wetten of regelingen waarbij horizonwetgeving kan worden overwogen:

Product- en bedrijfschappen

Achtergrond: De Wet op de Bedrijfsorganisatie regelt de instelling van product- en bedrijfschappen. In de wet is een evaluatiebepaling opgenomen. Alle product- en bedrijfschappen moeten een vierjaarlijkse draagvlaktoets uitvoeren in de eigen bedrijfstak. Een schap heeft als taak om de sector te vertegenwoordigen en zelf te reguleren.

Waarom horizonwetgeving?: Het voortbestaan van product- en bedrijfsschappen heeft geen permanent karakter. De huidige wet biedt ruimte voor het afschaffen van de schappen. Wanneer uit de draagvlaktoets blijkt dat er onvoldoende draagvlak voor het schap is in de sector, biedt dit de mogelijkheid het schap op te heffen. Dit betekent dat de betreffende sector beslist wanneer het doel van het schap is behaald. Er bestaat bij de instelling van een schap geen zekerheid over de termijn waarop het doel is behaald. Daarom kan het inzetten van een horizonbepaling de nodige scherpte bieden. Immers, een horizonbepaling forceert op vooraf vastgelegde momenten een evaluatie over de eventuele afschaffing van het schap.

Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten

Achtergrond: De Kaderwet dierziekten reguleert de mogelijkheden tot ingrijpen als een dierziekte zich voordoet. Specifieke maatregelen voor de bestrijding van (de effecten van) een bepaalde dierziekte worden op basis van de kaderwet opgenomen in een aparte aanvullende regeling. Een dergelijke aanvullende regeling heeft geen tijdelijk karakter, omdat er geen vervaldatum wordt opgenomen.

Waarom horizonwetgeving?: Door het ontbreken van een vervaldatum zou de aanvullende regeling voor een specifieke dierziekte oneindig kunnen gelden, terwijl de bestrijding ervan vaak een tijdelijk karakter heeft. Hoe lang de bestrijding precies noodzakelijk zal zijn, is op voorhand niet duidelijk. Er bestaat dus onzekerheid over de termijn waarop de resultaten zijn behaald. Op basis van de uitkomsten van de heroverweging ten gevolge van een horizonbepaling kan de regeling vervallen of worden verlengd. Wel moet de mogelijkheid bestaan om al voor het bereiken van de horizon de regeling in te trekken.

Milieu – VROM

Wetten of regelingen waarbij horizonwetgeving kan worden overwogen:

Aanvullende Risico Inventarisatie en – Evaluatie (ARIE)

Achtergrond: De ARIE is onderdeel van het Besluit Risico's Zware Ongevallen. Aan de hand van een ARIE toont een bedrijf aan dat het de risico's van het omgaan met gevaarlijke stoffen kent en beheerst.

Waarom horizonwetgeving?: Het doen van een ARIE levert bedrijven veel extra administratieve last op. Zij moeten periodiek aan kunnen tonen dat zij nog steeds aan de voorwaarden voldoen en dit vereist aanvullende administratie. Bij het instellen van deze wet zou een horizonbepaling op zijn plaats zijn geweest. De ARIE beoogt bewustwording en gedragsverandering. Het is bij de instelling van de wet onzeker op welke termijn een dergelijke gedragsverandering gerealiseerd is. Wanneer in deze wet een horizonbepaling zou zijn opgenomen, was een duidelijk toetsmoment gegarandeerd.

Milieujaarsverslagen voor bedrijven

Achtergrond: In de Wet milieubeheer worden verschillende verslag-, registratie- en meetverplichtingen opgelegd aan het bedrijfsleven. Deze wet beoogt het realiseren van bepaald nalevinggedrag in het bedrijfsleven, namelijk dat bedrijven een milieujaarsverslag produceren en daarmee voldoen aan hun verplichtingen.

Waarom horizonwetgeving?: Het is te verwachten dat dit gedrag na een bepaalde tijd is geïnternaliseerd. De sector regelt dan zelf dat zij aan haar milieuverplichtingen voldoet. Het is

echter niet vooraf duidelijk wanneer dat moment zich voordoet. Met een horizonbepaling wordt de wet na een bepaalde tijd geëvalueerd en eventueel afgeschaft als blijkt dat de stimuleringsmaatregel voldoende heeft gewerkt.

4.2.3. Domein Personeel en Arbeid

Personeel en Arbeid

Praktijk: Binnen het departement Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) worden tijdelijke regelingen regelmatig gebruikt. Horizonbepalingen in mindere mate, want “je hebt wel te maken met rechten van mensen en dat maakt het lastig.” Toch kan in het domein Personeel en Arbeid de behoefte ontstaan om met regelingen te experimenteren en te evalueren. SZW zet de horizonbepaling op dit moment in bij wetgeving die gerelateerd is aan de economische crisis. Denk aan de arbeidstijdverkorting, de deeltijd-WW en een wijziging van het ontslagbesluit. Daarnaast is in het verleden in de wet SAMEN een horizonbepaling opgenomen, omdat werd verwacht dat het beoogde doel van de wet na verloop van tijd niet langer in een wet geborgd hoefde te worden. Het veld zou het doel zelf omarmen. Op het gebied van de Arbo-wetgeving is het gebruik van horizonbepalingen vrijwel onmogelijk, want dit is voornamelijk op Europees niveau geregeld.

Kansen voor horizonwetgeving: Zoals gezegd wordt binnen SZW reeds geëxperimenteerd met horizonwetgeving. De uitdaging lijkt dan ook vooral te liggen in het vaker toepassen van horizonwetgeving. Veel problemen in het domein van SZW laten zich kenmerken door de randvoorwaarden tijdelijkheid en onzekerheid. Denk hierbij aan crisissituaties of maatregelen die bepaald gedrag willen stimuleren. Wanneer dit gedrag binnen de gestelde periode nog niet veranderd is, kan de wet of regel mogelijk worden verlengd. Net als andere departementen kan ook SZW in Brussel aandringen op een bredere inzet van horizonbepalingen.

Bij welke wetten of regelingen binnen het domein Personeel en Arbeid kan horizonwetgeving worden overwogen? In onderstaand overzicht geven we enkele voorbeelden.

Deeltijd-WW

Achtergrond: Het betreft hier een tijdelijke regeling, het Besluit Deeltijd WW tot behoud van vakkrachten, die inmiddels tweemaal is verlengd. De huidige regeling vervalt per 1 juli 2011. Dit besluit is tijdelijk ingesteld met als doel werkgevers in de huidige economische crisis meer ruimte te bieden. De werkgever krijgt de kans om de werknemer tijdelijk minder uit te betalen als dat gezien de financiële staat van het bedrijf noodzakelijk is.

Waarom horizonwetgeving?: Een horizonbepaling geeft de wetgever de kans om snel in te spelen op de actualiteit. Dit kan bij een (tijdelijke) economische crisis nodig zijn. De kans op onnodige verlenging wordt met de horizonbepaling verkleind.

Wet Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden (SAMEN)

Achtergrond: Deze wet is voor het eerst ingesteld in 1998 en vervallen op 10 mei 2006. Er heeft tussentijds tweemaal verlenging (bij Koninklijk Besluit) plaatsgevonden. Het is een goed voorbeeld van het gebruik van een horizonbepaling.

Waarom horizonwetgeving?: Deze wet beoogt het stimuleren van bepaald gedrag bij bedrijven. Het is te verwachten dat dit gedrag na een bepaalde tijd is geïnternaliseerd. Het automatisch laten vervallen is in dit geval gerealiseerd met behulp van een horizonbepaling.

4.2.4. Domein Ruimtelijke inrichting

Ruimtelijke inrichting

Praktijk: Het gebruik van horizonwetgeving komt vrijwel niet voor in het domein Ruimtelijke Inrichting. Het ministerie van VROM richt zich op “wetgeving voor de lange termijn”, waarbij wel aandacht is voor de evaluatie van wetten. Op basis van die evaluatie kunnen vervolgens eventuele wijzigingen in de wet worden doorgevoerd. Afschaffing komt niet zo vaak voor en het automatisch laten vervallen van een wet wordt gezien als een risico. Wetten in dit domein vormen vaak een “zorgvuldig gecomposeerd geheel” dat “in samenhang moet worden gezien”. Een voorbeeld hiervan is de wetgeving rond de Omgevingsvergunning. “Als een deel van een dergelijke regeling opnieuw ter discussie wordt gesteld door een horizonbepaling, komt de gehele wet opnieuw ter discussie te staan.”

Kansen voor horizonwetgeving: Wij onderschrijven dat complexe wetgevingsstelsels zich minder goed lenen voor horizonbepalingen. Aandachtspunt is wel dat juist deze wetten een ingrijpend karakter hebben voor burgers en bedrijven. Het goed evalueren

van de werking van deze wetten behoeft dan extra aandacht. Door een horizonbepaling in te zetten, wordt een goede evaluatie afgedwongen. Daarnaast zijn er ook binnen dit domein maatschappelijke uitdagingen denkbaar die gekenmerkt worden door een tijdig en onzeker karakter. Hier moet worden gedacht aan wetten die verband houden met het bestrijden van crisis- en noodsituaties. Ook bij het tot stand brengen van grote infrastructurele projecten of de herinrichting van ruimte kan tijdelijke wetgeving voorkomen dat wetten onnodig lang blijven voortbestaan.

Bij welke wetten of regelingen binnen het domein Ruimtelijke inrichting kan horizonwetgeving worden overwogen? In onderstaand overzicht geven we enkele voorbeelden.

Ruimtelijke inrichting

Wetten of regelingen waar horizonwetgeving kan worden overwogen:

Experimentenwet Stad en Milieu

Achtergrond: Het betreft hier experimenteerwetgeving die gemeenten toestaat af te wijken van normen omtrent leefomgevingskwaliteit, zolang dit leidt tot zuinig en doelmatig ruimtegebruik in stedelijk gebied. Deze wet is per 1 februari 2006 vervallen, maar de evaluatie van de wet heeft tot voortzetting van regelgeving geleid. Het resultaat was de tijdelijke Interimwet Stad-en-milieu-benadering. Deze wet vervalt per 1 januari 2014.

Waarom horizonwetgeving?: Het doel van de wet is om gemeenten meer mogelijkheden te geven om een eigen afweging te maken als het gaat om leefomgeving en ruimtegebruik. In de praktijk ontstaat nog wel eens spanning tussen wetgeving over leefomgeving en wetgeving over ruimtegebruik. Het is denkbaar dat de wetgever op termijn de regelgeving die deze spanning veroorzaakt, structureel wegneemt. Echter, het is op voorhand nog niet duidelijk op welke termijn die spanning structureel wordt weggenomen. Omdat er onzekerheid bestaat over de termijn waarop het doel van de wet gerealiseerd is, kan een horizonbepaling worden toegepast. Door een horizonbepaling op te nemen wordt een scherpe evaluatie afgedwongen.

Deltawet

Achtergrond: dit is tijdelijke wetgeving, geldend van 13 april 1995 tot 28 september 2005, die het versterken van de Deltawerken regelt.

Waarom horizonwetgeving?: Deze wet is inmiddels vervallen, want het regelt een situatie van tijdelijke aard (de bouw van de Deltawerken). Bij dergelijke grootschalige projecten is van tevoren onzeker op welke termijn het doel bereikt wordt. De bouw van dergelijke grote infrastructurele

projecten kan jaren uitgesteld worden of uitlopen door onvoorziene omstandigheden. Andere voorbeelden daarvan zijn de aanleg van de HSL-tracé en de Betuweroute. Mogelijk kan bij een volgend soortgelijk project een horizonbepaling worden opgenomen als er vooraf geen zekerheid bestaat over de termijn waarop het is afgerond.

4.2.5. Domein Veiligheid

Veiligheid

Praktijk: Het departement Justitie maakt weinig gebruik van horizonwetgeving. Volgens de respondenten hangt dit samen met het type wetgeving waarmee Justitie te maken heeft: “Bij Justitie wordt in de eerste plaats zogenoemde ‘waarborgwetgeving’ gecreëerd. Dit is wetgeving waarmee een juridische infrastructuur wordt gecreëerd die de rechten van de burger waarborgt en daarmee rechtszekerheid biedt.” Een tweede type wetgeving is van een andere orde. Het betreft wetgeving die de rechten van burgers en bedrijven juist inperkt: “Een voorbeeld is anti-terroriswetgeving. Deze wetgeving grijpt dusdanig in het leven van mensen in, dat er veel en vaak is gesproken over het opnemen van een eindtermijn: de inperking van de rechten moet niet langer duren dan strikt noodzakelijk voor het aanpakken van terrorisme in Nederland. Daar is een horizonbepaling juist erg geschikt voor”. Een derde type wetgeving is meer ‘beleidsinstrumenteel’ van aard. “Het gaat hier om wetgeving die direct verplichtingen aan burgers en bedrijven oplegt. Denk bijvoorbeeld aan de Verklaring omtrent gedrag (VOG).”

Kansen voor horizonwetgeving: Naar ons idee leent waarborgwetgeving zich inderdaad minder goed voor horizonwetgeving. Wetten die de rechten van burgers en bedrijven (tijdelijk) beperken zijn wel geschikt voor het inzetten van horizonwetgeving. Zoals we zagen wordt ook in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk horizonwetgeving op deze plek ingezet. ‘Beleidsinstrumentele’ wetgeving kan naar ons idee in sommige gevallen ook geschikt zijn voor het inzetten van horizonwetgeving. Deze wetgeving is erop gericht om ongewenste maatschappelijke ontwikkelingen te bestrijden. Denk bijvoorbeeld aan wetgeving om kindermisbruik of identiteitsfraude te bestrijden. Een aantal van deze ontwikkelingen hebben geen permanent karakter. In sommige gevallen zou horizonwetgeving kunnen worden toegepast.

Bij welke wetten of regelingen binnen het domein Veiligheid kan horizonwetgeving worden overwogen? In onderstaand overzicht geven we enkele voorbeelden.

Veiligheid

Wetten of regelingen waar horizonwetgeving kan worden overwogen:

Antiterrorisme wetgeving

Achtergrond: De Wet Terroristische Misdrijven trad op 10 augustus 2004 in werking. Deze wet regelt dat bepaalde misdaden (bijvoorbeeld doodslag, zware mishandeling en kaping/ontvoering) zwaarder worden bestraft als het met 'terroristisch oogmerk' gebeurt. Daarnaast ook het Besluit opsporing technische misdrijven; dit besluit biedt meer bijzondere mogelijkheden tot opsporing.

Waarom horizonwetgeving?: Dit type wetgeving beperkt het maatschappelijk leven en de rechten van de burger, terwijl de aanleiding om deze regeling in te stellen van tijdelijke aard is. Een horizonbepaling zou in dit geval de evaluatie scherper maken, wat gezien het waarborgkarakter van de wetgeving een goede aanvulling is. Tijdige evaluatie biedt de wetgever de kans om sneller in te grijpen als de omstandigheden veranderen.

Wetgeving rond bezwaar- en beroepsprocedures

Achtergrond: Deze wetgeving is opgenomen in de Crisis- en Herstelwet en vervalt per 1 januari 2014. Deze wet reduceert mogelijkheden van burgers en bedrijven om te procederen met indirect bewijs (het relativiteitsvereiste). Het betreft vaak het procederen tegen bouwprojecten.

Waarom horizonwetgeving?: Deze wet is ingesteld naar aanleiding van de economische crisis. De oorzaak is van tijdelijke aard. Een horizonbepaling biedt de mogelijkheid om snel te reageren als de situatie verandert. Tegelijkertijd biedt de horizonbepaling ook de mogelijkheid om de wet te verlengen als de nieuwe bezwaar- en beroepsprocedure bevalt.

4.2.6. Domein Horeca en Voedselveiligheid

Horeca en Voedselveiligheid

Praktijk: Binnen het departement Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) wordt veel gebruik gemaakt van evaluatiebepalingen: "Onze wet- en regelgeving staat er helemaal vol mee. Dat is behoorlijk veel werk, maar zorgt er wel voor dat onze wetgeving heel actueel blijft, passend bij de maatschappelijke ontwikkelingen van dat moment". Met horizonbepalingen werkt het departement juist niet veel: "Dat komt omdat het departement veel wetgeving kent die een Europese basis kent. Met name voedselveiligheid en voedselkwaliteit en wetgeving over medische ethiek is Europese wetgeving." Ook is veel wetgeving binnen het departement wetgeving die beoogde lastendruk met zich meebrengt en geen tijdelijkheid mag kennen: "Een vergunningplicht voor bijvoorbeeld horecaondernemers is een bewust sturingsinstrument: daarmee kan het departement zicht houden op de hoeveelheid en het type horeca in de Nederlandse

steden. Een horizonbepaling is dan geen goed instrument, een vergunningsplicht moet structureel zijn én blijven”.

Kansen voor horizonwetgeving: In tegenstelling tot de huidige situatie is ook binnen dit domein wenselijk dat horizonwetgeving vaker wordt toegepast. Denk bijvoorbeeld aan technologische of wetenschappelijke ontwikkelingen die om tijdelijke regulering vragen vanuit een ethisch oogpunt, of juist vragen om stimulering van verdere ontwikkeling. Ook hier vragen wij aandacht voor een goede evaluatie van wetgeving. VWS stelt dat sommige wetten beoogde lastendruk met zich mee brengen. In de evaluatie moet deze lastendruk goed worden afgewogen tegen de baten van de wet. Wanneer de baten niet langer opwegen tegen de kosten zou de wetgever in staat moeten zijn de wet in ieder geval aan te passen of mogelijk te laten vervallen. Zoals gezegd wordt met de inzet van een horizonbepaling een goede evaluatie afgedwongen.

Bij welke wetten of regelingen binnen het domein Horeca en Voedselveiligheid kan horizonwetgeving worden overwogen? In onderstaand overzicht geven we enkele voorbeelden.

Horeca en Voedselveiligheid

Wetten of regelingen waarbij horizonwetgeving kan worden overwogen:

Wetten rond Nanotechnologie (op het gebied van verrijking van voedingsmiddelen)

Achtergrond: Er bestaan op dit moment nog geen wetten voor het gebruik van Nanotechnologie. Verschillende ministeries werken hieraan.

Waarom horizonwetgeving?: Het gaat hier om technologische ontwikkelingen waarvan nog onzeker is welke impact zij precies gaan hebben op de samenleving. De regelgeving hierover is dus mogelijk snel achterhaald. Door de regulering een tijdelijk karakter te geven, kan sneller op de ontwikkelingen worden ingespeeld.

Wet BIBOB

Achtergrond: de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur van 20 juni 2002 en het Besluit BIBOB. Deze regelgeving maakt het mogelijk dat horeca-ondernemers worden onderworpen aan een integriteitstest. De overheid wil hiermee de vervlechting van illegale en legale praktijken tegengaan.

Waarom horizonwetgeving?: Het Besluit BIBOB heeft als doel om bepaald gedrag bij horeca-ondernemers te ontmoedigen. De kans bestaat dat deze omslag na een bepaalde tijd is gerealiseerd in de sector, maar het is vooraf onduidelijk op welke termijn dit plaatsvindt.

Daarnaast is het denkbaar dat in de toekomst betere methoden voor het opsporen van illegale praktijken beschikbaar komen door technologische ontwikkelingen. Het is aannemelijk dat het doel van deze wet op termijn met andere instrumenten behaald kan worden. Doordat het van te voren onduidelijk is wanneer het doel van de regelgeving behaald wordt, behoort het toepassen van een horizonbepaling tot de mogelijkheden.

4.3. Conclusie en aanbevelingen

De departementen zijn kritisch over de mogelijke inzet van horizonwetgeving binnen het eigen wetgevingsdomein. Veel respondenten geven aan dat juist hun domein niet geschikt is voor het instrument. Bovendien wordt vaak vertrouwd op andere wetgevingsinstrumenten.

Toch zien wij voor ieder van de domeinen kansen voor horizonwetgeving. Niet het domein, maar de randvoorwaarden voor het inzetten van horizonwetgeving zijn hierbij leidend: tijdelijkheid en onzekerheid. Ieder departement staat immers geregeld voor maatschappelijke uitdagingen die een tijdelijk en onzeker karakter hebben. De domeinstudie laat zien dat voor ieder van de departementen voorbeelden te vinden zijn van situaties die aan deze voorwaarden voldoen. Te noemen is het toepassen van horizonwetgeving bij het bestrijden van crisis- en noodsituaties. Tevens kan een horizonbepaling worden ingezet bij wetgeving die gericht is op het stimuleren of ontmoedigen van gedrag.

In een aantal domeinen is nog concreter te maken waar de kansen voor horizonwetgeving liggen. Denk hierbij met name aan wetgeving die de rechten van burgers en bedrijven tijdelijk beperkt of wetgeving die de uitgaven van de overheid regelt. Domeinoverstijgend kan er voor horizonwetgeving worden gekozen bij wetten of regels die thans een evaluatiebepaling kennen. De meerwaarde van een horizonbepaling ten opzichte van een evaluatiebepaling is dat vanwege het valbijkarakter van horizonwetgeving de vrijblijvendheid van de evaluatie verdwijnt.

De departementen zouden bovendien de Europese wetgever kunnen oproepen vaker een beroep te doen op een horizonbepaling. Europese wetten kunnen uitdagingen aangaan of problemen bestrijden die een tijdelijk en onzeker karakter hebben. De oproep

voor het toepassen van horizonwetgeving kan worden geplaatst in de zogenaamde BNC-fiches. In de BNC-fiches geeft de Nederlandse regering een eerste reactie op nieuwe EU Commissievoorstellen.

In de gesprekken met de verschillende departementen is duidelijk naar voren gekomen dat de respondenten vinden dat horizonwetgeving een te star karakter heeft en bovendien nauwelijks bijdraagt aan het verminderen van regeldruk. Zoals wij eerder stelden zouden wetgevingsjuristen, beleidsexperts én politici horizonwetgeving als een instrument moeten zien dat beoogt te komen tot een heroverweging van regelgeving die minder 'op de automatische piloot' wordt uitgevoerd.

5. Aandachtspunten bij het inzetten van horizonwetgeving

In de voorgaande hoofdstukken is vastgesteld dat er, indien onder de goede randvoorwaarden toegepast, binnen alle voor bedrijven relevante wetgevingsdomeinen goede kansen zijn voor horizonwetgeving. Het dwingende karakter van een horizonbepaling maakt dat de effecten van wet- of regelgeving kritisch en nadrukkelijk aan de orde worden gesteld. Bovendien bevordert het valbijkarakter van een horizonbepaling dat de overheid tijdig nut en noodzaak van de wet of regel dient te heroverwegen. Het voorkomt dat de werking van een wet of regel ruimer is dan nodig, oftewel: langer blijft bestaan dan nodig. Horizonwetgeving draagt, indien juist toegepast, daarmee bij aan de vermindering van de hoeveelheid regels. Op termijn zullen er door de toepassing van horizonbepalingen wetten en regels verdwijnen, bijvoorbeeld omdat het doel is bereikt of wanneer uit de evaluatie blijkt dat de regel niet heeft gewerkt. Bovendien voorkomt het dwingende karakter van een horizonbepaling de kans op een rituele evaluatie. Als immers de evaluatie wordt 'vergeten', of als onvoldoende wordt beargumenteerd waarom continuering zinvol is, zal de regeling automatisch vervallen. Daarmee geeft horizonwetgeving een impuls aan de verbetering van de kwaliteit van de wetsevaluatie.

Tijdens de werksessie 'Horizonwetgeving in de praktijk' en in de interviews met de departementen zijn tevens de nodige bedenkingen geplaatst bij het inzetten van horizonwetgeving, zoals weergegeven in de voorgaande hoofdstukken. In dit hoofdstuk geven wij de belangrijkste bedenkingen weer, steeds in combinatie met verschillende nuancerings van de bedenkingen. Dit geheel leidt tot een aantal aandachtspunten bij het inzetten van horizonwetgeving.

5.1. Aandachtspunten bij het inzetten van horizonwetgeving

5.1.1. Professionalisering van de evaluatie van wetgeving

Tijdens de werksessie en in de interviews is genoemd dat het aanbrengen van een horizonbepaling de evaluatie extra belast. Het geeft de evaluatie een onvermijdelijk

karakter, die om extra investeringen in tijd en aandacht zal vragen. In de praktijk blijken er verschillende opvattingen over de aard en de kwaliteit van de huidige wetsevaluaties. Enerzijds wordt gemeld dat wetten en regels steeds vaker, intensiever en diepgaander worden geëvalueerd. Er is daarmee al sprake van toenemende aandacht voor en investeringen in de evaluatie. Het argument dat een horizonbepaling om een extra investering zou vragen neemt daarmee sterk in kracht af. Anderzijds geven sommige respondenten aan dat veel van de huidige evaluaties juist een ritueel karakter hebben, waardoor de inhoud, het verloop en de uitkomsten van de huidige evaluaties van wetgeving tekort schieten. De discussie over de inzet van horizonwetgeving kan dan juist worden gebruikt bij het verder stimuleren van de professionalisering van de praktijk van wetsevaluaties. De evaluatie is immers een belangrijke factor voor het succes van horizonbepalingen in wetgeving. In de literatuur wordt beperkt ingegaan op dat wat een 'goede evaluatie' betekent. Hier een kort verslag:

Een 'goede' evaluatie betekent:	Bron:
<p>Dat de evaluatie door een objectieve partij uitgevoerd dient te worden. Deze partij kan dan, op basis van een onderzoek naar de opbrengsten en de lasten van de wet, een weloverwogen keuze maken voor het wel of niet verlengen van de wet of de regel.</p>	<p>Eijlander en Van Gestel nemen dit als een van de aanbevelingen op in hun onderzoek naar horizonwetgeving.⁴⁴</p>
<p>Dat de evaluatie evenwichtig dient te zijn. Zowel voor- als tegenstanders van de wet of regeling dienen hun ideeën over wel of geen verlenging in te kunnen brengen. Voorstanders van het behoud van de wet of regel kunnen aangeven wat de kosten en baten zijn, en ook tegenkrachten krijgen de kans om hun visie op de wet of regel te geven.</p>	<p>De Amerikaanse actiegroep Common cause benoemt dit in 1976 al als een belangrijke randvoorwaarde voor het gebruik van sunset-legislation.⁴⁵ Ook Camps e.a. en Geelhoed bevestigen dit in hun publicaties over horizonwetgeving.⁴⁶</p>
<p>Dat de evaluatie geen doel op zichzelf is. De evaluatie moet 'slechts' een middel zijn om uit te vinden of een wettelijke regeling nuttig is en de beoogde effecten heeft weten te bereiken.</p>	<p>Eijlander en Van Gestel benadrukken dit meerdere malen in hun onderzoek naar horizonwetgeving.⁴⁷</p>
<p>Dat er voldoende informatie over het onderwerp van de regelgeving voorhanden dient te zijn. Deze informatie is nodig om de benodigde conclusies te kunnen trekken.</p>	<p>Zenc, op basis van interviews en werksessie</p>

⁴⁴ Ph. Eijlander en R.A.J. van Gestel (2006), in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?, Den Haag, p. 31.

⁴⁵ B. Adams (1976), Sunset: a proposal for accountable government, Administrative Law Review, p. 511-542.

⁴⁶ Th.W.A. Camps, W.J.M. Kickert en A.F.A. Korsten (1982/4), Horizonwetgeving, Bestuur: tijdschrift voor overheidskunde, p. 10-14 en 16-20; L. Geelhoed (1983), De interveniërende staat, 's-Gravenhage.

⁴⁷ Ph. Eijlander en R.A.J. van Gestel (2006), in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?, Den Haag.

<p>Dat er politieke aandacht moet zijn voor het uitvoeren van de evaluatie. Betrokkenheid van de politiek bij de heroverweging is absoluut noodzakelijk. Wanneer het moment van heroverwegen zich aandient, moet de politiek bereid zijn tijd en aandacht aan de evaluatie te besteden.</p>	
<p>Dat er goed geformuleerde prestatie-indicatoren zijn. Op basis van deze indicatoren kan in de heroverwegingsfase worden vastgesteld in hoeverre de voorafgestelde doelen gerealiseerd zijn en wat de precieze neveneffecten van een wet zijn.</p>	

5.1.2. Horizonwetgeving vraagt om tijdige evaluatie

Bij een horizonbepaling ontstaat, zo geven de respondenten aan, het risico dat een wet of regel, bijvoorbeeld omdat het departement de wet of regel niet tijdig heeft verlengd, onterecht komt te vervallen: “Als iedereen het erover eens is dat de wet of regel zijn nut heeft, maar de verlenging of aanpassing kan niet op tijd worden gerealiseerd, vervalt de wet toch. Een horizonbepaling heeft daarmee een te radicaal karakter”. In de huidige praktijk worden wetsevaluaties al steeds gebruikelijker; de organisatie is daar steeds meer op ingericht. Horizonwetgeving vraagt dan als ‘extra’ louter om een tijdige evaluatie.

5.1.3. Inzet van horizonwetgeving bij tijdelijkheid en onzekerheid

Herhaaldelijk is tijdens de werksessie en in de interviews opgemerkt dat er vanwege het aanbrengen van horizonbepalingen in wetgeving rechtsonzekerheid ontstaat: “Als je als bedrijf bijvoorbeeld niet helemaal zeker weet of je na vijf jaar nog steeds ergens aanspraak op maakt of nog steeds een verplichting hebt, is dat erg vervelend. Bij een tijdelijke regeling is op voorhand duidelijk wanneer de regeling afloopt. Een horizonbepaling biedt die zekerheid niet: de wet of regel zou na afloop van de termijn ook gewoon weer verlengd kunnen worden”. Ook zijn de respondenten bang voor versnippering van de wet doordat na een bepaalde termijn delen van de wet wijzigen of vervallen: “Dit kan leiden tot een inconsistente wet, waardoor de ondernemers wellicht juist met nog meer lasten worden geconfronteerd”. Hier gaan de respondenten voorbij aan de nuancering dat niet in alle wetten en regels een horizonbepaling kan worden opgenomen. Alleen als de wet voldoet aan de voorwaarden tijdelijkheid en onzekerheid is een horizonbepaling toe te passen.

5.1.4. Aanpassen wet wanneer ontwikkelingen daar om vragen

Wanneer de praktijk uitwijst dat de beoogde effecten van de wet niet worden behaald of dat de regeldruk onnodig hoog is, dient de wetgever daar direct op te reageren, in plaats van de in een horizonbepaling gestelde termijn af te wachten. Een van de respondenten: “En dus niet pas op het moment dat de vooraf geplande evaluatie, bijvoorbeeld na vijf jaar, wordt uitgevoerd.” Een horizonbepaling laat natuurlijk de mogelijkheid voor eerdere aanpassing van de wet, op het moment dat (maatschappelijke) ontwikkelingen daarom vragen, onverlet.

5.1.5. Horizonwetgeving sluit aan bij streven naar transparante en afrekenbare overheid

Tijdens de werksessie en in de interviews is geregeld gesteld dat de Nederlandse wetgevingscultuur zich niet leent voor de inzet van horizonwetgeving. “In Nederland doorlopen wetten vaak een jarenlang traject alvorens ze in werking treden of verlengd kunnen worden. Het valbijkarakter van een horizonbepaling is dan een te groot risico in situaties waarin iedereen overtuigd is van het nut en verlenging van de wet.” Een andere respondent legt het zo uit: “Ik zou een minister niet snel adviseren om een regeling te laten vervallen, want ik ben er namelijk van overtuigd dat ik een goed stuk wetgeving heb gemaakt. Je maakt wetten voor de toekomst, je maakt geen wetten om die vervolgens weer te laten vervallen.” Als wetten inderdaad louter tot stand komen op basis van een uiterst zorgvuldig proces, dat garanties voor een grote toekomstbestendigheid in zich draagt, dan zou een horizonbepaling wellicht van weinig toegevoegde waarde zijn. Tegelijkertijd zou dat ook impliceren dat de evaluatie zou uitwijzen dat de wet gehandhaafd kan worden. Een horizonbepaling zorgt er voor dat de vermeende toekomstbestendigheid niet als al te vanzelfsprekend wordt beschouwd. Bovendien gaat een dergelijke vanzelfsprekendheid voorbij aan het in de laatste jaren steeds nadrukkelijker streven van de Nederlandse overheid om een transparante en afrekenbare overheid te willen zijn; een overheid die conclusies durft te verbinden aan een wet waarvan het nut en de noodzaak niet aangetoond kunnen worden.

Het principe van horizonwetgeving sluit goed aan bij dit streven een meer transparante en afrekenbare overheid te willen zijn. Horizonwetgeving dwingt de wetgever immers kritisch naar zijn wet- en regelgeving te kijken en conclusies te verbinden aan (het

afgerekend te worden op) het niet bereiken van het doel van de wet of de nadelige neveneffecten van de wet. Die conclusie luidt: het laten vervallen van de wet.

5.1.6. Aandachtspunten nader geanalyseerd

Met het opnemen van een horizonbepaling wordt gestuurd op het op termijn weer laten vervallen van de betreffende wet of regel. In de praktijk blijken er diverse bedenkingen bij de inzet van horizonwetgeving te bestaan. Het principe van horizonwetgeving druist volgens vele betrokkenen met name in tegen de Nederlandse wetgevingscultuur: “Een wet maak je voor de toekomst.” Het komen tot ‘bestendige’ wetgeving is belangrijker dan het formuleren van wetgeving die aan verandering onderhevig is. Deze drang naar bestendigheid staat haaks op de behoefte om wetgeving juist ademend te houden en een dynamische afspiegeling te laten zijn van de maatschappij. Bovendien druist het in tegen het steeds nadrukkelijker onder de aandacht gebrachte streven van de Nederlandse overheid om een transparante en afrekenbare overheid te willen zijn. Het is geen politieke of ambtelijke nederlaag als een wet vervalt. Integendeel: het laat zien dat de overheid een conclusie durft te verbinden aan wetgeving die zijn doel niet heeft bereikt of een groot aantal nadelige neveneffecten heeft gebracht.

5.2. Conclusie en aanbevelingen

Gedurende de uitvoering van ons onderzoek is gebleken dat er bij veel direct betrokkenen weinig draagvlak bestaat voor het toepassen van horizonwetgeving. Zij hebben diverse bedenkingen bij het inzetten van horizonwetgeving. Dit zorgt er voor dat de toepassing van horizonwetgeving in de praktijk momenteel gering is. Om te komen tot een bredere inzet van horizonwetgeving binnen de domeinen, is het vergroten van het draagvlak voor de inzet van horizonwetgeving van groot belang. We zien bij zowel ambtenaren als bij de politiek een gebrek aan draagvlak. Naast een aantal inhoudelijke bezwaren, is dit voor een belangrijk deel te verklaren door de huidige Nederlandse wetgevingscultuur. In een wetgevingscultuur waarin bestendigheid een van de belangrijkste normen is, lijken wetgevingsjuristen, beleidsexperts en politici nog niet klaar voor een scherp instrument als horizonwetgeving, dat tijdelijkheid beoogt en waarbij nut en noodzaak van een wet of regel binnen een gestelde termijn helder moeten zijn aangetoond.

De inzet van horizonwetgeving lijkt kansrijker te worden in het licht van het steeds nadrukkelijker onder de aandacht gebrachte streven van de Nederlandse overheid om een transparante en afrekenbare overheid te willen zijn. Wij adviseren om bij het communiceren over horizonwetgeving uitdrukkelijk de verbinding te leggen met dit streven. Horizonwetgeving verbindt het niet kunnen aantonen van nut en noodzaak van een wet aan de beslissing deze wet te laten vervallen. Dit komt ten volle tegemoet aan het streven een transparantie en afrekenbare overheid te zijn. Met de inzet van horizonwetgeving kan de Nederlandse overheid laten zien dat dit streven serieus en concreet wordt ingevuld.

Bijlage 1 Wetgevingsdomeinen en regeldruk

Welke domeinen komen bij uitstek in aanmerking voor het toepassen van horizonwetgeving? Dat is een van de onderzoeksvragen in de voorliggende rapportage. Vanuit de opvatting dat horizonwetgeving bijdraagt aan regeldrukvermindering vraagt deze onderzoeksvraag impliciet ook om duidelijkheid over binnen welke wetgevingsdomeinen er sprake is van een hoge regeldruk. In deze bijlage wordt op basis van de literatuur en beschikbare kennis over regeldruk aangegeven in welke mate er sprake is van regeldruk binnen de verschillende wetgevingsdomeinen.

Wetgevingsdomeinen voor bedrijven

Op basis van de belangrijkste gebeurtenissen worden op www.antwoordvoorbedrijven.nl de (meest relevante) regels en verplichtingen voor bedrijven onderscheiden. Deze gebeurtenissen en bijbehorende verplichtingen zijn te rubriceren naar de volgende zes voor bedrijven belangrijkste domeinen:

Domein	Gebeurtenissen	Voorbeelden onderwerpen die administratieve lasten, nalevingskosten of toezichtslasten veroorzaken	Departement
Economie/ Financiën	Bedrijf starten, bedrijf stoppen, bedrijf verkopen, internationaal ondernemen	Belastingaangifte op inkomen en winst, deponeren jaarstukken, inschrijving KvK, statistiekverplichtingen	EZ FINANCIEN JUSTITIE
Milieu	Duurzaam produceren, afvalbeheer, energiegebruik	Mestboekhouding, aanvragen watervergunning, melding gevaarlijke stoffen, melding bedrijfsafvalstoffen, aanvragen milieuvergunning	VROM LNV
Personeel en arbeid	Personeel aannemen, personeel ontslaan, arbeidsongeschiktheid en ziekte	Ziekmeldingen, afdracht premies, risico-inventarisatie en –evaluatie (RI&E)	SZW
Ruimtelijke inrichting	Bouwen, verbouwen, slopen	Aanvragen bouwvergunning, aanvragen sloopvergunning	VROM
Veiligheid	Inrichten en beveiligen bedrijfspand	Voorschriften brandveiligheid, aanvragen gebruiksvergunning, criminaliteitspreventie, integriteitsbeoordelingen	JUSTITIE VROM
Horeca en voedselveiligheid	Voedsel bereiden, voedsel vervoeren, drank schenken	Kwaliteits- en veiligheidsvoorschriften voedselwaren	VWS LNV

Tabel 1.1. Overzicht meest relevante wetgevingsdomeinen voor bedrijven.

Regeldruk in wetgevingsdomeinen voor bedrijven

Welke van de zes bovenstaande wetgevingsdomeinen of departementen zorgen voor de grootste regeldruk? De voortgangsrapportages Regeldruk Bedrijven die tweemaal per jaar aan de Tweede Kamer worden verstuurd, en de voortgangsrapportage van het Programma Vernieuwing Toezicht bevatten hiervoor bruikbare aanwijzingen, hoewel de domeinen uit de voortgangsrapportages niet een-op-een overeenkomen met de hierboven benoemde domeinen.

Departement	Administratieve lasten nulmeting 2007	Realisatie t/m 2008
Financiën	4.116	- 266
Justitie	1.298	- 208
VROM	1.215	- 251
SZW	1.054	- 19
VWS	481	+ 1
EZ	290	- 18
LNV	205	- 3

Tabel 1.2. Administratieve lasten per (voor bedrijven meest relevant) departement (in euro's x 1.000.000).⁴⁸

Tabel 1.2. laat zien dat voor bedrijven verreweg de meeste administratieve lasten worden veroorzaakt door het ministerie van Financiën, op afstand gevolgd door het ministerie van Justitie, het ministerie van VROM en het ministerie van SZW. Het ministerie van VWS, Economische Zaken en LNV veroorzaken de minste hoeveelheid administratieve lasten.

⁴⁸ Ministerie van Economische Zaken en ministerie van Financiën (2009), Voortgangsrapportage Regeldruk Bedrijven, Den Haag, 10 november 2009, p. 20.

Domein	Nalevingskosten nulmeting 2008
Milieu	1.123
Personeel en arbeid	300
Landbouw	294
Horeca en voedselveiligheid	53
Financiën	7
Vervoer	6
Zorg	3

Tabel 1.3. Nalevingskosten per (voor bedrijven meest relevant) domein (in euro's x 1.000.000).⁴⁹

Tabel 1.3. laat zien dat het domein milieu de hoogste nalevingskosten veroorzaakt, op afstand gevolgd door de domeinen personeel en arbeid en landbouw. De domeinen horeca en voedselveiligheid en financiën veroorzaken de laagste nalevingskosten. Overigens vertekent bovenstaand overzicht het gegeven dat in 2007 al een groot aantal 'quick wins' zijn behaald in het verlagen van nalevingskosten. In het jaar 2007 zijn de nalevingskosten binnen het departement Financiën al met circa 135 miljoen euro, binnen het departement Justitie met circa 66 miljoen euro, binnen het departement VROM met circa 22 miljoen euro en binnen het departement Economische Zaken met circa 12 miljoen euro verminderd.⁵⁰ Dat betekent dat voorafgaand aan deze nulmeting uit 2008 de nalevingskosten per domein hoger waren dan uit bovenstaande tabel is op te maken.

Het Programma Vernieuwing Toezicht, dat begin 2008 het Programma Eenduidig Toezicht opvolgde, onderscheidt 17 bedrijfsdomeinen, of ook wel branches, die met toezichtslasten te maken hebben. Voor elk van deze branches is een nulmeting van de toezichtslasten uitgevoerd. Tabel 1.4. geeft een overzicht.

⁴⁹ Ministerie van Economische Zaken en ministerie van Financiën (2009), Voortgangsrapportage Regeldruk Bedrijven, Den Haag, 10 november 2009, p. 21.

⁵⁰ Ministerie van Economische Zaken en ministerie van Financiën (2009), Voortgangsrapportage Regeldruk Bedrijven, Den Haag, 10 november 2009, p. 22.

Bedrijfsdomein	Toezichtlasten door rijksinspecties nulmeting 2008
<i>Voedsel en Waren (eerstverantwoordelijke inspectie: VWA)</i>	
Horeca	1.660
Land- en tuinbouw	2.995
Vleesketen	59.062
Recreatie	906
Levensmiddelenhandel	72
<i>Transport (eerstverantwoordelijke inspectie: IVW)</i>	
Schiphol	3.033
Wegvervoer	3.318
Vervoer over water	6.630
<i>Industrie (eerstverantwoordelijke inspectie: VROM-inspectie)</i>	
Chemie	1.405
Afval	194
Bouwnijverheid, metaal etc.	1.148
Nucleair	233
<i>Publieke domeinen</i>	
Ziekenhuizen	10.959
Zorginstellingen	2.501
Sanctietoepassingen	2.400
Kinderopvang	90

Tabel 1.4. Toezichtlasten door rijksinspecties per domein (in euro's x 1.000).⁵¹

Uit tabel 1.4. wordt duidelijk dat de vleesketen de hoogste toezichtlasten ervaart, gevolgd door ziekenhuizen en vervoer over water. Overigens is het vertalen van deze branches naar de wetgevingsdomeinen zoals onderscheiden in tabel 1.1. niet eenvoudig: per branche en per rijksinspectie verschilt immers het onderwerp van inspectie. Toch geeft het een goede indruk van de verdeling van toezichtlasten.

⁵¹ Inspectieraad (2009), Voortgangsrapportage Vernieuwing Toezicht, Den Haag, januari 2009, p. 17-18.

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde organisaties

- Raad van State
- VNO-NCW
- FME-CWM, branchevereniging technologische industrie
- VNCI, branchevereniging chemische industrie
- Ministerie van Economische Zaken
- Ministerie van Financiën
- Ministerie van Justitie
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Bijlage 3 Literatuurlijst

Literatuur

- Adams B. (1976), *Sunset: a proposal for accountable government*, *Administrative Law Review*, p. 511-542.
- Better Regulation Tasforce (2006) *Inaugural Public Lecture: Reducing the regulatory burden*, Monash Centre for Regulatory Studies, University Law Chambers, Melbourne.
- Better Regulation Task force (2001) *Annual report 2000-2001*, London.
- Camps Th.W.A., W.J.M. Kickert en A.F.A. Korsten (1982/4), *Horizonwetgeving, Bestuur: tijdschrift voor overheidskunde*, p. 10-14 en p. 16-20.
- Commissie Regeldruk Bedrijven, *Brief aan de minister van Justitie betreft Horizonbepalingen in wetgeving*, Den Haag, 2 december 2008.
- Eijlander Ph. en R.A.J. van Gestel (2006), in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?*, Den Haag.
- Freeman P.K. and W. Lyons (1984) *Sunset legislation and the legislative process in Tennessee*, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 9, No. 1, Februari 1984, pp. 151-159
- Freytag A. en K. Winkler, *The economics of self-regulation in telecommunications under sunset legislation*, Friedrich-Schiller-Universität, Jena
- Geelhoed L. (1983), *De interveniërende staat*, Den Haag.
- Gestel R.J. van en M.L.M. Hertogh (2006), in opdracht van het ministerie van Justitie, *Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie*, Tilburg/Groningen.
- Inspectieraad (januari 2009), *Voortgangsrapportage Vernieuwing Toezicht*, Den Haag.
- Korsten A.F.A. (red.) (1984), *Horizonwetgeving en wetsevaluatie: ervaringen in de Verenigde Staten en in Nederland*, Nijmegen 1984, p. 158-159.
- Korsten A.F.A. en H. Engel (1986) *De voor- en nadelen van wetten met een beperkte werkingsduur*, *Namens*, juni 1986, nr. 4, p. 195-201.
- Mandlkern Group on Better Regulation (2001), *Final Report*, Brussels.

- Ministerie van Economische Zaken en ministerie van Financiën (november 2009), *Voortgangsrapportage Regeldruk Bedrijven*, Den Haag.
- Ministerie van Justitie, Brief aan commissie Regeldruk inzake horizonwetgeving, 9 februari 2009.
- Sunset Advisory Commission (2002), *Process Report Card*.
- Tweede Kamer, 2008-2009, 31.731, nr. 2, *Vertrouwen in wetgeving: Een programma voor integraal wetgevingsbeleid*, Den Haag.
- Tweede Kamer, 2004-2005, 30 123, nr. 2, *Bureaucratisering en overregulering*, advies van de Raad van Economisch Adviseurs inzake horizonwetgeving, Den Haag.
- Veerman G.J. en S. Bulut (januari 2010), in opdracht van het ministerie van Justitie, *Over horizon- en experimenteerbepalingen*, Den Haag.
- Wegrich, K., M. Shergold, C. van Stolk en W. Jann (september 2005), *Ein Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Wirksamkeit von Sunset Legislation and Evaluationsklauseln*, Potsdam.

Internet

- Sunset Advisory Commission, via <http://www.sunset.state.tx.us/>.
- De Football Disorder Act is te vinden bij het Office of Public Sector Information (OPSI) via http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/ukpga_20000025_en_1.
- De Electronic Communications Act is te vinden bij het Office of Public Sector Information (OPSI) via http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000007_en_1.