

## HORIZONWETGEVING



## DWINGENDE BEZINNING OP DE KWALITEIT VAN WETTEN

– Arno Korsten en Chantal Doedens –

**Inleiding**

De wetgever die voor een horizon (eindtermijn) in een wet kiest, schaft een wet af tenzij een wet volgens een evaluatie nog betekenis heeft en de wetgever verlenging en eventueel aanpassing een optie acht. Daarmee dwingt de wetgever zich om enige tijd na invoering van een wet de vraag te stellen of een wet nog ‘toegevoegde waarde’ heeft en of de veronderstellingen achter de wet deug(d)en. Op het eerste gezicht lijkt dit een probaat middel om regeldruk te beperken en de kwaliteit van wetten te bevorderen. Wat niet deugdelijk is verdwijnt. Maar er dringen zich allerlei vragen op. Hier volgt een beschouwing over ‘korte metten met wetten’.

Tal van wetten pakken slecht uit. Het beoogde doel wordt niet of niet volledig bereikt en soms werken wetten zelfs averechts. In de voorbereiding van wetgeving wordt blijkbaar niet steeds kritisch genoeg gekeken naar wat met wetten wel of niet te bereiken valt.<sup>A</sup> Het is dan ook niet verrassend dat wetten gemiddeld niet langer dan vijf jaar meegaan; daarna worden ze vervangen of verdwijnen ze.<sup>1</sup> Van de gehele wetgevingsproductie is grofweg 70 procent de vervanging van bestaande wetten.<sup>2</sup> Vanuit die feiten gezien kan direct de vraag gesteld worden of de wetgever deze ontwikkeling op zijn beloop moet laten. Is het acceptabel om een natuurlijk proces van vervanging en correctie te laten voltrekken? Wie daarin niet meegaat, kan nadenken over nut en noodzaak van horizonwetgeving.

Horizonwetgeving impliceert dat een wet afloopt tenzij er reden is, bijvoorbeeld op basis van een wetsevaluatie, dat de wet wordt voortgezet. De VVD was jaren geleden al voorstander van horizonwetgeving. In het ontwerp-verkiezingsprogramma 1986-1990 voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer (commissie-Ginjaar) stond in artikel

417 dat de overheidsbestedingen strikt in de hand gehouden moesten worden door onder andere ‘het op ruime schaal invoeren van horizonwetgeving’.

De Nederlandse wetgever is ook bekend met tijdelijke wetten waarin een vervaldatum is opgenomen en met wetsevaluatie, maar de opname van een eindtermijn geschiedt nog niet standaard. In de Verenigde Staten daarentegen is zo’n opname juist gebruikelijk. Vooral op het niveau van de staten is horizonwetgeving (*sunsetlegislation*) al vele decennia gangbare praktijk. Gestart in de staat Colorado, heeft dit verschijnsel zich als een onuitroeibare en zelfs aantrekkelijke ‘coloradokever’ over alle staten van de VS verspreid. Weinigen bestrijden nut en noodzaak van *sunsetlegislation*.<sup>3</sup> Het opnemen van een eindtermijn, dus een valbijconstructie, moet dus wel aantrekkelijk zijn. Ook in andere democratische naties komt het voor dat wetgeving op een tevoren bepaald moment rechtskracht verliest door toepassing van de *sunset*-formule.<sup>4</sup>

Als het horizonprincipe in Nederland nog niet op grote schaal is toegepast, is de vraag: verdient dit principe een nieuwe impuls en meer toepassing? Wat is het geheim van horizonwetgeving? Wij waren voordien al sterk voorstander van de toepassing van dit principe en willen daar ook nu een lans voor breken. Het principe mag terug in volgende verkiezingsprogramma’s en wel op nationaal, provinciaal en lokaal niveau. Toepassing is ook in Nederland volop mogelijk. Maar wat verhindert krachtige toepassing, anders dan het aan een termijn binden van een adviesraad of -commissie, tot nu toe? Is er wellicht in Nederland een alternatief? We zetten in dit artikel enkele aspecten op een rij.

**Omschrijving**

Er bestaat geen staats- of bestuursrechtelijk erkende definitie van horizonwetgeving. Er bestaan ook geen ‘aanwijzingen voor horizonwetgeving’.<sup>5</sup> Over wat horizonwetgeving is, behoeft desondanks weinig misverstand te bestaan. Horizonwetgeving impli-

A Een stelling van Rob van Gestel in zijn oratie. R.A.J. van Gestel, *Wetgeven is vooruitzien*, Den Haag, 2008.

ceert het opnemen van een eindtermijn in de betreffende wet. Een termijngebonden wet vindt dus een natuurlijk einde; de wet eclipseert op zeker moment. Na het vervallen van een door de wetgever *zelf* te voren gekozen en in de wet (en in andere regelgeving) opgenomen tijdstip, bijvoorbeeld vijf of tien jaar na invoering van een wet, houdt een wet vanzelf op te bestaan. Ze heeft niet langer rechtskracht. De uitvoeringsorganisatie kan dus worden ontmanteld. Als een organisatie belast was met de uitvoering van meerdere wetten hoeft geen terminatie te volgen en ontstaat speelruimte en de mogelijkheid tot een nieuwe prioritering van werk. De staat bespaart daarmee budget of heeft de mogelijkheid om dit budget aan te wenden voor nieuwe doelen, nieuwe wetgeving die meer bij de tijd is of de keuze van andere beleidsinstrumenten.

Bij horizonwetgeving geldt dus ‘afschaffing tenzij’.<sup>6</sup> De wetgever organiseert tegenspraak. Evaluatie is een inherent element van horizonwetgeving. Komt de wetgever na een wetsevaluatie maar nog *vóór* de wettelijke eindtermijn verstreken is tot het inzicht dat voortzetting nuttig is, dan valt te kiezen voor een expliciete verlenging. Zo gezien vervult horizonwetgeving niet alleen een functie ter ontlasting van de staat maar verschaft de wetgever zich ook een herkansing.

Wordt meer beoogd met horizonwetgeving? Zeker. We noemen verderop enkele functies bij de voordelen. Hier wijzen we op het volgende.

### Functies

Door horizonwetgeving wordt geschrapt wat *outdated* is. De wetgever wordt gedwongen tot evaluatie waarvan vervolgens te leren valt. De wetgever toont dat het te doen is om betere regelgeving en dat er een kwaliteitsbeleid gevoerd wordt. Ook toont de wetgever dat het ernst is met vermindering van regeldichtheid (deregulering) en inperking van administratieve lasten.

Een horizonbepaling is evenals een evaluatiebepaling soms ook wisselgeld in het parlement om een meerderheid achter een wet te krijgen.

Incidenteel is een horizonbepaling juist een middel om te benadrukken dat de wet nu niet ver genoeg reikt en na de vervaltermijn een verdergaande wet gewenst is. Dit speelde onlangs in de Eerste Kamer bij de discussie over een consultatief referendum. PvdA-Kamerlid Ruud Koole vond een raadplegend referendum niet ver genoeg gaan. Het komt overigens vaker voor dat de Eerste Kamer roept om opname van een horizonbepaling.

### Verskil met andere tijdelijke wetten

Een wet met een horizonbepaling is weliswaar tijdelijk maar moet niet worden verward met andere tijdelijke wetten, zoals een experimenteerwet, noodwet of interimwet.<sup>7</sup> Een *experimenteerwet* is een wet, waarin nadrukkelijk een verkenning van iets plaatsvindt bij een bepaalde doelgroep, een vergunning verleend wordt vanwege een experiment, of een vrijstelling en ontheffing wordt verleend. Een experimenteerwet is meestal tijdelijk omdat de wetgever wil weten of het experiment geslaagd is en het niet wenselijk is dat anderen langdurig buitengesloten worden. Een *noodwet* treedt in werking als aan bepaalde condities voldaan is en vervalt als die voorwaarden niet langer gelden. Bij *interimwetgeving*, denk aan de Interimwet bodemsanering uit de jaren tachtig van de vorige eeuw, is het vertrekpunt dat de wet expliciet tijdelijk is en *niet* wordt verlengd. Er vindt vooraf *geen* heroverweging plaats; althans dit is geen inherent kenmerk van interimwetgeving. Een interimwet is echt interim.

Een horizonwet vervalt, tenzij... Dus er is altijd een expliciet bezinningsmoment bepaald en er ligt een evaluatie op tafel bij de heroverweging.

### Wet met een evaluatie-artikel

Een wet met een horizonbepaling is te vergelijken met een wet zonder eindtermijn maar wel met een expliciete evaluatiebepaling. De wet met een horizonbepaling is ook meteen wet, ook zonder een evaluatieartikel, maar evaluatie in het parlement is wel toegezegd. Kunnen we een wet met een horizonbepaling inruilen voor een wet met louter een evaluatieartikel? Het gaat hier toch om een *wezenlijk* verschil. Bij een wet met slechts een evaluatieartikel is de bedoeling een wet te laten bestaan ondanks de evaluatie. Continuïteit in geldingsduur van de wet staat dan voorop. Bij horizonwetgeving wordt *de bewijslast omgedraaid* want de regel is nu: afschaffen tenzij de evaluatie in de ogen van de wetgever, let wel, evident andere indicaties geeft. De wetgever kan ook de wet aanpassen en opnieuw van een eindtermijn voorzien.

### Kenmerken en organisatieaspecten

De kenmerken van horizonwetgeving zijn te ontleen aan de wet zelf en aan het totstandkomingsproces.<sup>8</sup> Immers, de wet bevat een bepaling van de werkingsduur – zeg een vervalbepaling of eindtermijn – en eventueel ook informatie over aard en inhoud van de aan de eindtermijn voorafgaande wetsevaluatie.

Wat de vorm betreft pleiten juristen voor twee formules: een termijnbepaling (vervaldatum) met de mogelijkheid tot verlenging van de wet bij algemene maatregel van bestuur (amvb); of een termijnbepaling in de wet zelf (vervaldatum) met daarnaast een evaluatiebepaling.<sup>9</sup> De tweede mogelijkheid is de meest strenge.

In het wetgevingsproces dient daarnaast een keuze in werkingsduur gemaakt te worden om een geschikte eindtermijn te bepalen. Dat betekent dat de wetgever een opvatting moet hebben over de aard en duur van optredende effecten van de wet. Immers, het is niet gewenst om de werkingsduur zo kort te maken dat effecten nog niet zichtbaar kunnen zijn.

Wie horizonwetgeving op grote schaal toepast, moet met enkele organisatieaspecten rekening houden. Ten eerste, de wetgever moet zich realiseren op welk moment allerlei samenhangende wetten verdwijnen. De wetgever moet dus *overzicht* houden. Dat is nodig omdat zich een bezinning aandient op de vervaldatum van elke wet uit een cluster.

Ten tweede, belanghebbenden hebben belang bij de status quo. Grote kans dat zij zich zullen roeren, verlenging van de wet eisen en politieke groeperingen 'bewerken'. Andere betrokkenen zullen objectivering eisen in de vorm van een wetsevaluatie, een jaarverslag of een sectorale analyse als wetten verdwijnen. Deze bezinning kan tot gevolg hebben dat er redenen zijn om de wet met een nieuwe eindtermijn voort te zetten. Dat is een valkuil.

Ten derde, de wetgever zal zich voor de einddatum dienen te bezinnen. Een mogelijkheid is dat de wetgever zich tijdig bezint door een wetsevaluatie uit te voeren en belanghebbenden te horen. Afhankelijk daarvan volgt een vervolgbesluit, bijvoorbeeld

om het bestaan van de wet met een nieuwe eindtermijn te verlengen (continuïteit), om de wet aan te passen, om de wet gewoon een natuurlijk einde te laten ondergaan (*termination*; de wet kan naar de juridische schroothoop), of om de wet te vervangen door een nieuwe wet (nieuwe schoenen in plaats van oude). Een voorbeeld van een beleidsverandering is het opheffen van de Bescherming Bevolking, de BB, door nieuwe wetgeving over rampenbestrijding.

Natuurlijk is er ook sprake van beleidsdynamiek zonder dat wetten een eindtermijn kennen. Zo weten we dat een grote crisis aanleiding kan geven tot sanering van regels of nieuwe wetten of aanpassingen (zelfs van een 'risicoregelreflex').

In de praktijk vindt vaak beleidsopvolging plaats.

Driekwart van alle wetgeving is vervanging van oude wetgeving. Volledige beleidsbeëindiging is schaarser maar gedeeltelijke beëindiging komt soms samen met nieuwe elementen vaker voor. Denk aan volumebeperking in de vorm van een verkleining van het beleidsgerelateerd budget of doelgroepen die onder het beleid vallen. Beleidsopvolging, de meest gangbare dynamiek, kan de vorm hebben van *vervanging*, of *uitsplitsing* (bijvoorbeeld milieubeleid uitsplitsen in beleid voor bronnen, lucht, water, rivieren, zee, bodem, geluid). Ook opvolging in de vorm van *re-integratie* van wetgeving komt voor. Denk aan de Wet milieubeheer die in de plaats kwam van een aantal milieuwetten. Maar de vraag is nu: moet de wetgever wachten tot juridische, maatschappelijke en politieke discussie spontaan aanleiding geven tot een ingreep? Het antwoord in de Verenigde Staten is duidelijk negatief. *Sunsetlegislation* moet de gangbare praktijk zijn want anders raakt een groter wordende wetgevingsberg (Geelhoed sprak over 'regelverdichting') onbeklimbaar. Het land gaat stikken in de wetgeving en het bedrijfsleven in de administratieve lasten. Het moet dus anders dan thans het geval is.

### Elders

Het idee dat aan wetgeving een eindtermijn verbonden kan zijn, is al langer bekend. Al ten tijde van de Romeinse republiek was het mandaat van de Romeinse senaat om speciale belastingen te heffen en troepen te mobiliseren in tijd en omvang beperkt. De bepaling *Ad tempus concessa post tempus censeturdenegata* (Codex Justinianus 10, 61, 1) werd in wetten opgenomen om aan te geven dat een wet of wetsonderdeel voor een bepaalde periode gold en na die periode beëindigd werd.

Het gedachtegoed van horizonwetgeving gaat in recenter tijd terug tot de Amerikaanse president Thomas Jefferson (1801-1809).<sup>10</sup> Jefferson vond dat wetgeving zou moeten verlopen na negentien jaar, het tijdvak van één generatie. Hindernissen van allerlei aard maken het intrekken van wetten lastiger dan het automatisch laten eindigen. Daarom zou een volgende generatie de gelegenheid moeten worden geboden om te besluiten tot verlenging of aanpassing van wetten.

Toch is de grootschalige toepassing van horizonwetgeving veel recenter. In de Verenigde Staten is *sunsetlegislation* in de jaren zeventig in Colorado ingevoerd. Andere staten volgden in rap tempo.<sup>11</sup> De invoering werd gepropageerd door consumentenorganisatie *Common Cause*. Deze organisatie stelde

een set van aanwijzingen op voor de introductie en praktijk van horizonwetgeving. De nadruk lag op het periodiek evalueren van effectiviteit en efficiëntie van overheidsinstanties, mede om te bepalen of de doelstelling waarvoor de instantie is opgericht nog gerealiseerd wordt en of die niet beter op andere wijze bereikt kan worden. Het draait hierbij vooral om een financiële en budgettaire afweging. Na de aanvankelijk snelle introductie van horizonwetgeving is er ook kritiek gekomen, onder andere gericht op de toename van capaciteit die benodigd is om evaluaties en besluitvorming in goede banen te leiden. Toch is ook op federaal niveau gebruik gemaakt van horizonbepalingen. Een bekend voorbeeld is de *Patriot Act* uit 2001.

In veel Duitse deelstaten (*Länder*) is horizonwetgeving in het afgelopen decennium omarmd. Deze wordt beschouwd als een bruikbaar instrument voor betere wet- en regelgeving en minder bureaucratische rompslomp (*red tape*).<sup>12</sup> De aantrekkingskracht komt voort uit de omgekeerde bewijslast van 'beëindiging, tenzij'. In de deelstaten is ook resultaat behaald met het afschaffen van overbodige en verouderde regels. Ten aanzien van het bereiken van kwalitatief betere regelgeving worden gemengde resultaten gemeld. In een aantal staten wordt brede toepassing bemoedigt door uitvoerige mogelijkheden tot vrijstelling. Er bestaan uiteenlopende wijzen waarop horizonbepalingen procedureel en organisatorisch in het wetgevingsproces zijn opgenomen. De stevigheid van politieke steun wisselt. Er blijkt voorts sprake van een wisselwerking tussen de hoeveelheid horizonwetgeving en de kwaliteit en het potentiële effect van een evaluatie.

### De ontwikkeling in Nederland

Kunnen Amerikaanse staten en Duitse deelstaten vergeleken worden met Nederland? Nederland blijft hierbij achter. Nederland kent wel vervalbepalingen maar dan bij commissies en adviesraden, niet of nauwelijks bij wetten.

De term horizonbepaling komt op zich als woord in wetgeving niet voor. Toch zijn er twee verschijningsvormen van horizonwetgeving:

- a) een vervalbepaling met de mogelijkheid tot verlenging bij amvb;
- b) een vervalbepaling in combinatie met een evaluatiebepaling.

In de periode 1999-2009 zijn twee wetten van het eerste type waargenomen en zes van het tweede type. Dat impliceert dat horizonbepalingen in de

Nederlandse wetgeving nauwelijks present zijn.<sup>13</sup> Er zijn wel veel gewone tijdelijke bepalingen aan te treffen. In de periode 2000-2005 zijn er 83 waargenomen. Een voorbeeld hiervan is de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers. Die wet zou op 8 maart 2003 expireren. Op 7 maart 2003 verscheen in het Staatsblad de verlenging van de geldigheidsduur, onder de volgende vermelding: 'Artikel 45, tweede volzin komt te luiden: Deze wet vervalt op 8 maart 2005'.<sup>14</sup> Er is dus sprake van allerlei wetgeving die sterk tegen het horizonprincipe aanleunt door gebruik van het woord 'tijdelijke wet'. Blijkbaar bestaat bij de wetgever niet de gewoonte om, als een wet tijdelijk is, dat te vermelden in de titel van de wet.

Raadpleging van Kamerstukken I en II en Handelingen over de periode 1999-2009 wees uit dat de term horizonbepaling 643 treffers laat zien bij de behandeling van in totaal 85 wetsvoorstellen. Hiervan hebben 67 wetsvoorstellen het Staatsblad bereikt. Een gewone evaluatiebepaling komt als alternatief voor een horizonbepaling in 26 van 64 wetten voor. Hieruit blijkt dat het horizon- en evaluatieprincipe in elk geval na 1999 in tal van parlementaire debatten wel speelde en speelt. Waarbij dan zoal? Bijvoorbeeld bij wetgeving op het vlak van mediaconcentraties of boycotmaatregelen.<sup>15</sup>

De durf om radicale valbijmaatregelen in wetgeving op te nemen, is tot nu toe in ons land beperkt gebleken.<sup>16</sup> Een gedeeltelijke verklaring ligt in het volgende. Bij wetgevingsafdelingen en -juristen bestond lang onbekendheid met het fenomeen 'horizonbepaling' en tegen wetsevaluatie bestond onbetwistbaar onderhuidse en expliciete weerstand.<sup>17</sup> Juristen kregen ook het verwijt dat ze wetsevaluaties lang beperkten tot wetstechnische analyses en jurisprudentieanalyses en niet voldoende meewerkten aan op sociaalwetenschappelijke en bestuurskundige onderzoeksmethoden gebaseerde wetsevaluaties.<sup>18</sup> De laatste jaren is dit veranderd blijkens studies van Winter, Van Gestel en Veerman.<sup>19</sup>

### Alternatieven voor horizonbepaling

Bestaat er een alternatief voor de inzet van horizonbepalingen? Te denken valt aan drie mogelijkheden:

- a) de ad hoc inzet van een regeringscommissaris;
- b) een dereguleringscommissie;
- c) de opname van een wetsevaluatie-artikel in wetten.

Een regeringscommissaris was bijvoorbeeld jarenlang actief op het vlak van harmonisatie van het

bestuursrecht. Een nuttige ‘juridische figuur’ voor het doordenken van een nieuw stelsel, maar slechts ad hoc in te zetten; ongeschikt om uiteenlopende wet- en regelgeving te laten evalueren en expireren.<sup>20</sup> Een ander middel dan? Ondanks dappere pogingen van de commissie-Geelhoed heeft de inventarisatie en analyse van tientallen wetten vanuit het perspectief van deregulering niet tot beëindiging van meer dan grofweg een vijfde van de wetten geleid. Hier en daar ontstond herregulering in de vorm van vereenvoudiging. Dus ook dit alternatief valt af. Beide middelen zijn bovendien niet structureel. Toch maar opname van een wetsevaluatief artikel in een wet? In het verband van de deregulering is in de jaren tachtig vastgesteld dat wetsevaluatie enkele jaren na inwerkingtreding van een wet in Nederland de voorkeur verdient boven horizonwetgeving.

### Waarom?

Horizonwetgeving zou niet goed passen in de Nederlandse politieke cultuur en wetgevingscultuur. Als er na *dealen & wheelen* tussen politieke minderheden in kabinet en parlement eenmaal een wet is vastgesteld, moet je die niet na enkele jaren afschaffen, zo luidde de redenering. Bovendien kent de Nederlandse verzorgingsstaat veel sociale zekerheidswetgeving. Dat zorgvuldig opgebouwd bouwwerk zou niet via horizonwetgeving afgeschaft moeten worden.

*Ex post* evaluatie kan ook leiden tot het kritisch bezien van wetgeving. En *ex ante* evaluatie kan ertoe leiden dat slechte wetten gewoon niet in een wetgevingsproces moeten belanden.<sup>21</sup> Een wetgever moet bovendien beseffen dat soms een route met lichtere instrumenten dan een zware wetgevingsprocedure de voorkeur verdient.<sup>22</sup>

De reguliere wetsevaluatie is evenwel in vergelijking met het horizonprincipe niet voldoende dwingend gebleken. We zien na 2000 dan ook meerdere pogingen om het horizonprincipe te (re)activeren. We noemen drie reacties.

De Raad van Economisch Adviseurs (REA) adviseerde de Tweede Kamer in 2005 om *standaard* gebruik te maken van dit instrument bij wetgeving en amvb's. In 2008 adviseerde de commissie Regeldruk Bedrijven (commissie-Wientjes) ook nadrukkelijk pro toepassing van het horizonprincipe in wetgeving. Het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Actal) volgde dit spoor. Het kabinet reageerde in 2009 via de minister van Justitie die vertrouwd was met wetsevaluatie (Hirsch Ballin) door middel van een genuanceerd betoog in het voetspoor van de

Nota *Vertrouwen in wetgeving* uit 2008. Hierin werd gewezen op een *meersporenaanpak*, waarbij gekeken zou worden naar de effectiviteit van *ex ante* toetsen en *ex post* wetsevaluatie (zonder horizon). Ook vroeg het kabinet aandacht voor de waarde van bestendige wetgeving voor het doen van investeringen door bedrijven. De grote kanteling naar horizonwetgeving kwam dus nog niet. Dat vraagt om een beschouwing van voorwaarden voor horizonwetgeving en voor- en nadelen.

### Randvoorwaarden voor toepassing

Wanneer dient toepassing van het horizonprincipe zich nadrukkelijk aan? De volgende omstandigheden zijn te noemen.<sup>23</sup>

*Tijdelijkheid.* Als ontwikkelingen van voorbijgaande aard zijn, is het werken met horizonbepalingen geschikt. De valbijl zorgt dan voor het verdwijnen van wat evident overbodig is geworden.

*Succes.* De Deltawerken zijn gerealiseerd. Als doelen gehaald zijn en de gewenste resultaten geboekt zijn, kan een wet die een ontwikkeling begeleidde of remde ook worden afgeschaft.

*Grote onzekerheid.* Als de termijn waarbinnen resultaten geboekt worden onzeker is en onduidelijk is of de gewenste effecten bereikt worden, moet een wet niet in werking blijven. Een horizonbepaling dwingt de vraag te stellen of het gewenste (n)ooit zal komen. Bij modificerende, op verandering gerichte, wetgeving is vaak sprake van onzekerheid.<sup>B</sup>

*Vermindering van regeldichtheid.* Horizonwetgeving is nuttig ter vermindering van verdere regelverdichting. De commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, ook wel de dereguleringscommissie-Geelhoed genoemd, onderkende dat al in 1984. Het probleem verdween echter niet, maar werd alleen maar groter. In 2008 stelde het toenmalige kabinet-Balkenende IV daarom de Commissie Regeldruk Bedrijven in, die de voortgang van het verminderen van regeldruk waarmee bedrijven geconfronteerd werden moest beoordelen. Deze commissie-Wientjes bepleitte horizonwetgeving met als doel niet alleen het verminderen van regeldruk maar ook het voorkomen van regelverdichting.<sup>24</sup> Zij vond het inbouwen van structurele maatregelen met een disciplinerende werking

B Wie het niet gelooft moet de oraties van Groenendijk en Leeuw maar eens lezen. C.A. Groenendijk, *Heeft wetgeving tegen discriminatie effect?*, Zwolle, 1986; F.L. Leeuw, *Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*, Maastricht, 2008.

op het totaal aan regelgeving nodig. Het op gezette tijden herijken van wetten is gewenst om te zien of de omstandigheden die aanleiding waren voor een wet zich nog steeds voordoen en het voortbestaan van wetten rechtvaardigen.

*Vermindering van administratieve lasten.* Er bestaat een Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (Actal). Dat college stelde in 2010 in een speciaal advies voor om vaker horizonbepalingen op te nemen in wet- en regelgeving zodat de administratieve lasten in de samenleving teruggedrongen worden. Het college gaf dit advies vanuit een aanvraag van het kabinet om te bezien langs welke weg vanuit een vertrouwensbenadering de regeldruk voor het bedrijfsleven blijvend kan worden verminderd. Let hier op de woorden 'vertrouwen' en 'blijvend'. Het is voor Actal evident dat het horizonprincipe het gewenste structurele middel is om *standaard* te gebruiken.

### Wanneer toepassing

Het horizonprincipe kan op nationaal niveau op grote schaal structureel toegepast worden bij formele wetten die ook materiële wetten zijn, alsmede bij algemene maatregelen van bestuur. Immers, de genoemde randvoorwaarden zijn samen op heel veel wet- en regelgeving van toepassing. Internationale verdragen, bijvoorbeeld op het vlak van mensenrechten, worden uitgezonderd.

De staat Colorado wees al de weg.<sup>25</sup> Horizonwetgeving werd in deze en andere staten *standaard* toegepast. We kunnen er in Nederland echter vanuit gaan dat vooral modificerende wetgeving zich aandient en minder de codificerende wetten. Dat betreft al die wetgeving waarmee de 'intervernerende staat' sinds jaar en dag tracht gedrag in de samenleving bij burgers en organisaties te ordenen of anderszins te reguleren en te bevorderen. Denk aan wetgeving op het vlak van bestrijding van discriminatie en malafiditeit in de bouw, bevordering van emancipatie, vermindering van geluidhinder, verhandeling van melkquota, vermindering van ammoniakuitstoot door mestwetgeving.

Om toepassing van het horizonprincipe te realiseren wanneer aan randvoorwaarden is voldaan, zoals Actal in 2010 bepleit, is het gewenst maatregelen te nemen zodat het gebruik van het horizonprincipe ook ruim bekend is. Daartoe zou een definitie en een aanwijzing 'horizonwetgeving' op te nemen gewenst zijn in de *Aanwijzingen voor de regelgeving*. Er is door Actal ook voorgesteld om een beslisboom op

te nemen via welke het mogelijk is om te bepalen of een wet een interimwet wordt, een experimenteerregeling of een wet met een horizonprincipe. En deze beslisboom zou dan ook een plaats moeten krijgen in het integraal afwegingskader voor wetgeving. Actal toont daarmee begrip voor de meersporenaanpak van minister Hirsch Ballin.

### Voordelen van horizonwetgeving

De volgende voordelen van horizonwetgeving zijn te noemen.

*Het productiviteitsargument.* Volgens de Raad van Economisch Adviseurs (2005) was horizonwetgeving nodig omdat het voor de economische productiviteit beter is dat er weinig regels zijn.

*Het marktargument.* Wellicht kan nadat de wet verdwenen is, marktwerking hiervoor in de plaats komen, aannemende dat marktwerking gerechtvaardigd is.<sup>C</sup>

*Het argument van vertrouwen.* Burgers en bedrijven krijgen meer vertrouwen in de actualiteit en wenselijkheid van geldende wetgeving 'als het overbodige hout weggekapt is', aldus de commissie-Wientjes (2008).

*Een extra 'policy window'.* Jaarlijks treden naar schatting 86 nieuwe zelfstandige wetten en 128 nieuwe zelfstandige algemene maatregelen van bestuur (amvb's) in werking.<sup>26</sup> Dat leidt in de loop van jaren tot stapeling. Een crisis of een kabinetsformatie is doorgaans een periode die geschikt is om een voorstel tot ingrijpen in deze stapel te agenderen en een doorbraak te forceren. Horizonwetgeving voegt daaraan iets toe. Het horizonprincipe verruimt deze bestaande praktijk door een structurele *policy window* te scheppen. Het feit dat de valbijl valt, dwingt de wetgever tot bezinning en maakt politici en bestuurders niet langer afhankelijk van andere beleidsopeningen.

*Het opruimargument.* Horizonwetgeving leidt tot 'het opruimen van de rommelzolder van het openbaar bestuur'. Er wordt niet afgewacht wanneer de wetgever aan een opruimactie of voorafgaande bezinning toe is, want dat is niet zelden veel te laat. Natuurlijke *feedback loops* (terugkoppelingslus) in politieke systemen zijn immers vaak traag. Horizonwetgeving is daarentegen dwingend en impliceert proactiviteit. Er is bij het aannemen van de wet al

<sup>C</sup> Dit argument gebruikt de commissie-Wientjes. Commissie Regeldruk Bedrijven (commissie-Wientjes), *Horizonbepalingen in wetgeving*, Den Haag, 2008.

een terugkoppelingslus voorzien waarbij de wetgever een herkansing krijgt. Is de wet ineffectief dan zal het einde volgen maar als de wetgever een ineffectieve wet wil verlengen, kan dat ook.

*Het argument van activering.* Ver voor de valbij valt, is bekend dat het einde van de wettelijke levensduur nadert. De burgers, bedrijven of anderen die geraakt worden door de wet, kunnen zich op het einde instellen en dus maatregelen nemen. Een verslavingseffect van afhankelijk van een wet of een cadeau-effect wordt de kop ingedrukt. Het wetseinde werkt dus in beginsel maatschappelijk activerend.

*Het slijtage-argument.* Moet een gemeente nog een algemene politieverordening kennen die het rechtsom schaatsen verbiedt alsmede het gras maaien op zondag voor 13.00 uur? Wetten en verordeningen kennen net als vele andere verschijnenselen slijtage. De werkelijkheid verandert en dan kan een wet achterhaald raken. Bedrijven passen nieuwe technologieën toe en ontwikkelen nieuwe producten. Wetten voor oude problemen die verdwenen of veranderd zijn, kunnen dus verdwijnen en ruimte maken voor wetgeving die juist in relatie tot nieuwe problemen nodig is.

*Het patroonmatigheidsargument.* Een valbijconstructie heeft een voordeel boven een wet met louter een evaluatiebepaling. Het dwingende van een valbijconstructie is dat de grilligheid van het evalueren van een wet, waarvan nog maar de vraag is of die doorwerkt, verdwijnt. Horizonwetgeving impliceert immers 'stoppen, tenzij'. Om tot wetscontinuïteit te leiden moet een wetsevaluatie wel heel gericht één kant op wijzen.

*Het kosten-batenargument.* Uit het voorgaande vloeit als vanzelf voort dat horizonwetgeving tijdig een einde maakt aan obsoleet geworden, geldverslindende zaken die van geen betekenis meer zijn. Wat achterhaald is of raakt, moet tijdig gestopt worden. Wat gerealiseerd is, kan ook worden gestopt.

*Het flexibiliteitsargument.* De Nederlandse staat is historisch gezien groter en groter geworden door de wet van accumulatie van beleid. De rijksoverheid neigt er immers naar om imperfect beleid te corrigeren met meer beleid. Dat leidt tot zoveel beleid dat hier en daar een afnemende meeropbrengst dreigt. De verdediger van *sunsetlegislation* zal betogen dat de beste weg is om te stoppen met ineffectief beleid (dat toch nooit effectief wordt), met beleid dat klaar is, of beleid dat bedoeld was als tijdelijke beleidsprijkkel. Zo wordt gericht budget vrijgespeeld voor het oppakken van nieuw beleid.

Er zijn ook wel schijnvoordelen geopperd. Dat wetgevingstrajecten als gevolg van horizonbepalingen kunnen worden ingekort, lijkt overmoedig. Het is immers ongewenst om slordige wetgeving te initiëren omdat een wet over enkele jaren toch afgeschaft wordt.

### **Kritische kanttekeningen bij horizonwetgeving**

Het toepassen van het *sunset*-principe wordt ook wel van kritische kanttekeningen voorzien. En er worden enkele veronderstelde nadelen genoemd.

*Het argument van de bewijsbureaucratie.* Horizonwetgeving kan als negatief gevolg hebben dat betrokkenen zich tijdig gaan wapenen tegen de afschaffing van de wet waardoor veel maatschappelijke kosten gemaakt worden om een ineffectieve wet rechtskrachtig te laten blijven. Hier spreekt tegen dat tal van 'partijen' het budget hier niet voor hebben.

*Het argument van bothed.* Horizonbepalingen opnemen is welbeschouwd een bot instrument. Het principe zou indruisen tegen het streven om bestendige wetten te maken. De redenering luidt: 'je maakt wetten voor de toekomst, niet om ze vervolgens weer te laten vervallen'. Hier is tegenin te brengen dat wetten die niet werken als bedoeld beter afgeschaft kunnen worden. Het is immers geen politieke nederlaag om te schrappen wat niet werkt. Actal, de waakhond die op administratieve lasten let, toont zich dan ook niet onder de indruk van de ambtelijke blindheid voor ineffectieve en ondoelmattige wet- en regelgeving. Dit college wuift de bezwaren dan ook weg.<sup>27</sup>

*Het argument van de rechtsonzekerheid.* Sommige wetgevingsjuristen bekritisieren de rechtsonzekerheid die horizonbepalingen oproept. Zij redeneren dat bijvoorbeeld bedrijven na vijf jaar – het hier fictieve vervalmoment – moeten weten of ze nog ergens aanspraak op maken. Horizonbepalingen bieden die zekerheid niet. Terecht? Deze juristen begrijpen het principe niet. Horizonbepalingen impliceren dat bedrijven na het vervallen van de wet juist nergens aanspraak op kunnen maken. Omdat dit tevoren bekend is, worden verslavende cadeau-effecten en afhankelijkheden juist tegengegaan. Bovendien, wat is zekerheid? Via natuurlijke processen worden wetten ook na zekere tijd herzien.

*Het non-actie-effect.* De verdedigers van horizonbepalingen krijgen de kritiek dat de wetgever niet meer tijdig ingrijpt omdat de wet toch afloopt. De wetgever zou geneigd zijn af te wachten waar han-

delen nodig is. Dit is echter geen serieus argument, want besturen blijft altijd mensenwerk. Ook horizonwetgeving heeft bestuurders 'niet aan een touwtje'.

*Het argument van het natuurlijk proces.* De REA pleitte voor het om de vijf jaar aan een nieuw oordeel onderwerpen van wetten. Deze raad wordt op haar wenken bediend want een wet gaat gemiddeld niet langer dan vijf jaar mee. Dan is blijkbaar sprake van een (kleine of grotere) herziening of vervanging. Zo gezien zou je 'de natuur' zijn werk kunnen laten doen. Wie een horizonbepaling niet wil, kan betogen dat er altijd wel een natuurlijk verlopend proces van discussie over de kwaliteit van een wet ontstaat. Er zal jurisprudentie op gang komen, discussie ontstaan in vak- en dagbladen. Laat die discussie zijn werk doen. Dan kan blijken na een jaar of drie, vijf of tien dat de ene wet niet langer houdbaar is en de andere juist wel. Verstoor dat proces niet door een geforceerde keuze van een eindtermijn waarvan je vooraf niet weet of dat het goede moment is.<sup>D</sup> Wie de eindtermijn stelt op vier jaar is wellicht te vroeg omdat nog amper ervaring met de wet is opgedaan terwijl wie de wettelijke eindtermijn op vijftien jaar zet veel te laat is. Ergo, wie de natuur zijn werk laat doen, heeft geen behoefte aan *sunsets*. Tegenargument: er bestaan teveel wetten die slecht werken en waarbij het doel niet volledig of helemaal niet wordt bereikt. Dat moet worden tegengegaan. Horizonbepalingen zijn daartoe een middel.

*Het minderhedenargument.* Als wetgeving vooral betreft het bieden van een antwoord op een probleem van een gepassioneerde minderheid in de samenleving die ergens mee zit (bijvoorbeeld onvoldoende dierenwelzijn of te weinig duurzame landbouw) dan is horizonwetgeving wellicht een risico. De mogelijkheid bestaat dan dat de meerderheid in de bevolking en het parlement ineens in de eindtermijn van een wet een reden ziet om daar een einde aan te maken. Denk aan het opheffen van een inspraakorgaan voor Molukkers of het opheffen van een emancipatieraad. Als een horizonbepaling door een minderheid als nadelig wordt gezien, kan het in de ogen van een meerderheid van kiezers juist een wenselijkheid zijn om af te komen van paraferalia om minderheden tegemoet te komen. Dat wat de een als een nadeel van horizonwetgeving ziet, is voor de ander een voordeel.

*Het papierwerkargument.* Tegen de tijd dat de wet eindigt, zal de politieke discussie die er was om een wet tot stand te brengen opnieuw losbarsten – nu over het voortbestaan van de wet. Belanghebbenden die 'eten van de wet' of er 'voordelen van genieten' melden zich. Ze zullen lobbyisten pleitnota's laten opstellen waarin de voordelen van de bestaande wet uitvergroot worden en ze zullen nadelen relativeren. De discussie is op zich nuttig maar de overbelasting van parlementariërs neemt niet af, eerder toe. *Exit sunsets*.

*Het ontbreken van overzicht.* Een ander nadeel houdt in dat de wetgever geen overzicht houdt en te laat een wetsevaluatie start die voorafgaat aan het vallen van de valbijl. Bij ontstentenis van een evaluatieve *fact check* vóór de valbijl valt, kan parlementaire discussie ontstaan over de vraag of de wet toch maar van een nieuwe eindtermijn moet worden voorzien of juist niet, zonder echt inhoudelijke discussie. De macht van de meerderheid kan de doorslag geven. Voor je het weet, dient zich een grillige wetgever aan die andere argumenten dan de betekenis van de wet voor een sector of de samenleving de doorslag laat geven. Het stoppen van een wet of het juist niet beëindigen ervan, kan onderdeel worden van ordinaire parlementaire onderhandeling en ruil ('jij dit, ik dat').

*Het losse draadjes-effect.* Het is mogelijk dat de keuze van eindtermijnen bij wetten die voor een sector of facet gelden, niet spoort. Stel dat een wet vervalt in jaar  $x$ , en een andere daarmee samenhangende in jaar  $x + 3$  en een derde in jaar  $x + 5$ : wat dan te doen? De lezer moet weten dat wetten steeds meer verstrengeld zijn geraakt. Ze worden heel vaak door meerdere bewindslieden ondertekend en verwijzen naar elkaar. Het is als met een gebreide trui: kun je er dan zo maar een draadje uithalen en vervangen zonder aan de rest te komen? En wat blijft er over als plotseling twee wetten verdwijnen? Moet dan een derde, waarvan de valbijl pas over vijf jaar valt niet ook verdwijnen? Dit vraagstuk wordt in de praktijk doorgaans opgelost door een samenhangende evaluatie van meerdere wetten in gang te zetten.

We zijn niet onder de indruk van deze kritische kanttekeningen en tegenargumenten. De kunst is om horizonbepalingen en evaluatie onder de juiste omstandigheden in te zetten. Zo moet de evaluatie voorafgaand aan het einde van de wet tijdig verricht worden en moet een evaluatie niet omvangrijker zijn dan nodig is.<sup>28</sup> Een overheid die een 'Code voor goed openbaar bestuur' afkondigt moet zelf ook de

<sup>D</sup> Geopperd door oud-minister Donner. Ook te vinden bij G.J. Veerman en S. Bulut, 'Voorbij de horizon', in: *TVCR*, juli 2011, pp. 301.



conclusie durven trekken dat wetgeving het doel niet bereikt. Maar wat telt in de praktijk?

### De toekomst van de horizon

In het Verenigd Koninkrijk richten de discussies over horizonwetgeving zich minder op het effect van horizonbepalingen op regeldruk. *The Better Regulation Taskforce* ziet *sunsetlegislation* en de bijbehorende *periodic review* in de eerste plaats als een onderdeel van het hebben van een goed proces van wet- en regelgeving. Volgens het rapport *Reducing regulation made simple* (2010) moet wetgeving vanaf 2011 voorzien zijn van een horizonbepaling.

Waar staan we nu? Als beleidsmakers niet weten wat ze willen en geen goed beeld hebben over of een wet het geëigende middel is om bepaalde gewenste effecten te bereiken, moeten ze geen wetgeving opstarten. Meer werken met startnotities en *ex ante* toetsen aan de vooravond van wetgeving? *Ex ante* evaluatie van wetgeving wordt volop erkend maar blijkt niet zelden een formeel ritueel, zelfs volgens representanten van de directie Wetgeving van het ministerie van Veiligheid en Justitie.<sup>29</sup> Werken met horizonbepalingen lijkt nog steeds nuttig. De REA bepleitte dat alle wetgeving standaard om de vijf jaar aan een oordeel onderworpen zou moeten worden. Ook anderen deden dit, zoals Van Gestel in zijn oratie, de commissie-Wientjes en Actal, maar zover is het nog niet gekomen.

Mogen we toch iets verwachten? Minister Hirsch Ballin schreef in 2009 aan de commissie-Wientjes dat volgens hem er zeker ruimte was 'voor het gebruik van horizonbepalingen in de Nederlandse wetgeving, maar dat deze ruimte beperkt lijkt'.<sup>30</sup>

Velen zijn het er over eens dat horizonwetgeving in bepaalde omstandigheden zeker nuttig is, waarbij vooral gedacht wordt aan *modificerende wetten* die in grote onzekerheid over het halen van beoogde effecten tot stand komen. Na de commissie-Wientjes en de reactie van de minister heeft ook Actal zich daar nog eens sterk voor gemaakt. De druk om tot een valbijlconstructie bij modificerende wetten te komen is alleen maar toegenomen. In kringen van de Raad van State wordt ook erkend dat menige wet uiteindelijk volledig anders uitpakt dan beoogd. Het wordt tijd dat wetgevingsjuristen dat erkennen.

Voor minister Hirsch Ballin was duidelijk dat langs de weg van de geleidelijkheid meer inzicht verkregen zou kunnen worden 'in gevallen waarin werkingsbeperkingen nuttig en effectief zijn'.<sup>31</sup> Dat is wel heel voorzichtig.

Er ligt voor het horizonprincipe nog veel toekomst achter de einder.

*Prof. Dr. A.F.A. Korsten is honorair hoogleraar Bestuurskunde bij de faculteit Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit Maastricht. Tevens emeritus hoogleraar aan de Open Universiteit. Hij publiceerde voor het eerste over horizonwetgeving in 1982. Prof. Korsten was lid van de eerste commissie ter evaluatie van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en als adviseur van de Sociale Verzekeringsraad betrokken bij onder meer de evaluatie van de Wet ketenaansprakelijkheid.*

*Drs. C.J.M. Doedens is werkzaam als adviseur financiën bij het Radboud UMC (Nijmegen). Tevens is zij bestuurslid van de VVD Nijmegen. Voorheen was zij programmamanager Europese subsidies bij Stimulus. Zoals gebruikelijk in Liberaal Reveil is ook dit artikel op persoonlijke titel geschreven.*

### Noten:

- 1) P.O. de Jong, en M. Herweijer, *Alle regels tellen*, WODC, Den Haag, 2004.
- 2) Ontleend aan: G.J. Veerman en S. Bulut, 'Voorbij de horizon', in: *TvCR*, juli 2011, pp. 294.
- 3) Th. Camps, W. Kickert en A.F.A. Korsten, 'Horizonwetgeving', in: *Bestuur*, jrg. 1, april 1982a, nr. 4, pp. 10-14; en 1982b, nr. 5, pp. 16-18; A.F.A. Korsten (red.), *Horizonwetgeving en wetsevaluatie: ervaringen in de Verenigde Staten en in Nederland*, Nijmegen, 1984; F. Zweig (ed.), *Evaluation in Legislation*, Beverly Hills, 1979.
- 4) Zie B. Jantz & S. Veit, *Sunset Legislation and Better Regulation. Empirical Evidence from four Countries*, Gütersloh, June 2010.
- 5) Veerman en Bulut, 'Voorbij de horizon', pp. 291.
- 6) Zie ook: Ph. Eijlander en R.A.J. van Gestel, *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?*, Tilburg, 2006.
- 7) Ibidem.
- 8) A.F.A. Korsten, 'Evaluatie van wetten', in: *Bestuurswetenschappen*, 1981, pp. 462-484; A.F.A. Korsten en H. Engel, 'Om de kwaliteit van wetgeving', in: *Namens*, jrg. 1, 1986, nr. 4, pp. 195-199.
- 9) Conform Veerman en Bulut, 'Voorbij de horizon', pp. 291-304.
- 10) C. Mooney, 'A Short History of Sunsets', in: *Legal Affairs*, januari/februari 2004.
- 11) Zie bijvoorbeeld <http://www.sunset.state.tx.us/faq.htm>.
- 12) Jantz & Veit, *Sunset Legislation and Better Regulation*.
- 13) Veerman en Bulut, 'Voorbij de horizon', pp. 291-304.
- 14) T.C. Borman, 'Het ambacht: reanimatie van wetgeving', in: *RegelMaat*, 2004, nr. 2, pp. 68-74; ook G.J. Veerman,

## Thema: Afschaffen 2.0

- Over wetgeving*, Den Haag, 2012, p. 139.
- 15) Gegevens ontleend aan het artikel van Veerman en Bulut, 'Voorbij de horizon'.
  - 16) Conform Veerman en Bulut, 'Voorbij de horizon', pp. 291-304.
  - 17) Zie expliciet Ph. Eijlander en W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag, 2000, p. 363 ; ook A.B. Ringeling, 'Wetsevaluatie', in: *RegelMaat*, 1995, nr. 2, pp. 49-57; F.J. Douglas en T. van den Berg, *Horizonwetgeving dichterbij*, Zenc, Den Haag, 27 augustus 2010.
  - 18) Algemene Rekenkamer, *Wetgeving: organisatie, proces en product*, TK 1993/1994, 23710, nr. 1-2, p. 20.
  - 19) O.a. H.B. Winter, *Evaluatie in het wetgevingsforum*, Deventer, 1996; S. Klosse, M. Peeters, S. Ubachs en L.F.M. Verhey (red.), *Op zoek naar kwaliteit- Een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen*, Den Haag, 2003; G.J. Veerman, *Over wetgeving*, Den Haag, 2012 (3<sup>herziene druk</sup>).
  - 20) Meer in T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Boom, Den Haag, 2010.
  - 21) D. Hanemaayer, *Ex ante evaluatie in Nederland. De stand van zaken*, Den Haag, 2012.
  - 22) Zie L.A. Geelhoed, *De interveniërende staat*, Den Haag, 1983.
  - 23) O.a. Actal, *Advies toepassing horizonwetgeving (aan minister van EL & J)*, Den Haag, 3 december 2010.
  - 24) Commissie Regeldruk Bedrijven, *Horizonbepalingen in wetgeving* (brief aan minister van Justitie en minister-president), Den Haag, 2 december 2008, p. 2.
  - 25) Camps, Kickert en Korsten, 'Horizonwetgeving'.
  - 26) Commissie Regeldruk Bedrijven, *Advies Horizonbepalingen in wetgeving*, Den Haag, 2 december 2008, p. 1.
  - 27) Zie Actal, *Advies toepassing horizonwetgeving (aan minister van EL & J)*.
  - 28) Jantz & Veit, *Sunset Legislation and Better Regulation*, p. 3.
  - 29) Aldus Veerman en Bulut, 'Voorbij de horizon', pp. 297.
  - 30) Minister van Justitie, *Reactie op Brief van Commissie Regeldruk Bedrijven* (commissie-Wientjes), Den Haag, 9 juni 2009, p. 2.
  - 31) Minister van Justitie, *Reactie op Brief van Commissie Regeldruk Bedrijven*.