

2013

1



# De vele gezichten van experimentwetgeving

“Beproeft alle dingen,  
behoudt het goede”

1 Thessalonicenzen, 5:21

## 1. Inleiding

1. Het experiment modulair onderwijs in België<sup>1</sup>, de proef met dynamische snelheden op een aantal Nederlandse snelwegen<sup>2</sup> en het door de Europese Commissie voorgestelde verlaagde btw-tarief op arbeidsintensieve diensten<sup>3</sup> hebben meer met elkaar gemeen dan men op het eerste gezicht zou verwachten. Ten eerste kan de *onzekerheid betreffende de complexiteit* van de onderliggende problemen worden genoemd. Ten tweede worden deze drie situaties gekenmerkt door een inherente *onzekerheid over de effecten en neveneffecten* van de respectieve wetten. Ten derde heeft de wetgever in deze drie gevallen voor experimentwetgeving gekozen als *instrument om die onzekerheden* te overwinnen. Gezamenlijk illustreren de genoemde voorbeelden een van de aanzienlijkste uitdagingen van de wetgever: wetten voorbereiden met gebrekkige informatie over ‘wat’ en ‘hoe’ er gereguleerd moet worden. In dit kader verkondigde Peter Noll reeds in de jaren zeventig dat ‘alle wetten experimenten zijn’<sup>4</sup>: een wet wordt ingevoerd om bepaalde doelen te bereiken, maar

de wetgever kan de effecten van de wet niet volledig voorzien<sup>5</sup>. Onder onzekere omstandigheden moet de wetgever tot op zekere hoogte gokken op hoe de toekomst eruit zal zien, waarbij hij er doorgaans van uitgaat dat de voorgestelde wet de toekomst een stuk zonniger maakt<sup>6</sup>. Toch is wetgeving niet louter een spel van pech en geluk. Als de wetgever niet over alle noodzakelijke informatie beschikt, kan hij – in plaats van zich in het diepe te storten met een nieuwe wet voor onbepaalde tijd – soms ook een zoektocht ondernemen om de ontbrekende gegevens gaandeweg te vinden. Dat kan met behulp van zogenaamde experimentwetgeving.

2. De stelling “alle wetten zijn experimenten” is in zekere mate een feit. De wetgever kan nooit enkel op basis van *ex-ante*-evaluaties, consultaties en andere hulpmiddelen alle effecten van een voorgenomen regeling nauwkeurig inschatten. Minstens zo belangrijk is het om de werking van nieuwe wetten eerst te ervaren<sup>7</sup>. Pas door wetten uit te proberen, de resultaten te observeren en uit hun successen en mislukkingen te leren, kan de wetgever doeltreffende wetten invoeren.

3. De stelling “alle wetten zijn experimentenwetten” is tegelijkertijd echter een mythe. Experimentwetgeving

\* Promovenda Universiteit van Tilburg/Universiteit Antwerpen.

- (1) Besluit van de Vlaamse Regering houdende organisatie van het experimenteel buitengewoon secundair onderwijs volgens een modulair stelsel van 5 september 2008, BS 14 november 2008, N° 2008-4059, C-2008/36286.
- (2) Experimenteerverkeer besluit ten behoeve van een experiment met een dynamische maximumsnelheid van 130 km/h op enkele wegvakken onder beheer van het Rijk, *Staatscourant* 2011, 2549.
- (3) Richtlijn 1999/85/EG van de Raad van 22 oktober 1999 tot wijziging van richtlijn 77/388/EEG wat de mogelijkheid betreft om bij wijze van experiment op de arbeidsintensieve diensten een verlaagd btw-tarief toe te passen, *Pb.L.* 28 oktober 1999, afl. 277, blz. 34-36.
- (4) P. NOLL, *Gesetzgebungslehre*, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Taschenbuch Verlag, 1973, p. 76.

- (5) Zie R.A.J. VAN GESTEL, *Wetgeven is vooruitzien*, Den Haag, Boom, 2008.
- (6) Zie M. SCHELTEMA, “Recht van de toekomst”, Oratie Utrecht, 2005; J. CHEVALLIER, “Les lois expérimentales: le cas français” in C.A. MORAND (ed.), *Evaluation législative et lois expérimentales*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d’Aix-Marseille, 1993, p. 119.
- (7) Ter inspiratie, over de relevantie van observatie, experimenten en statistische methoden voor het recht, zie E. ZAMIR, I. RITOV en D. TEICHMAN, *Seeing is Believing: the Anti-inference Bias*, working paper, [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com).



is tot op heden een uitzonderlijk instrument gebleven<sup>8</sup>. Experimentwetten zijn nog steeds de uitzondering op de regel in de meeste EU-landen. Toegegeven moet worden dat niet alle wetten een experimenteel karakter kunnen of hoeven te hebben. Niettemin, gelet op het aantal legislatieve knelpunten waarmee de wetgever worstelt, is het verbazingwekkend dat de wetgever niet vaker voor deze vorm van wetgeving kiest. Er wordt immers steeds meer verwacht van wet- en regelgevingen. Het wordt bovendien steeds moeilijker om allerlei tegenstrijdige belangen en verwachtingen met elkaar te verenigen. Wetgeving moet snel voorbereid en ingevoerd kunnen worden, maar ze moet ook gebaseerd zijn op voldoende feitenkennis en rekening houden met alle relevante maatschappelijke omstandigheden waarbinnen de voorgenomen wet haar werking dient te krijgen. Kortom: de wetgever wordt vaak geconfronteerd met de grote complexiteit van de te reguleren problemen, informatieasymmetrie vanwege het feit dat hij over minder kennis beschikt dan diegenen die ‘gereguleerd’ worden en daarenboven moet hij nog verschillende en tegenstrijdige belangen verzoenen. Hoewel de vermelde problemen lijken te wijzen in de richting van het ‘leren door uitproberen’, heeft experimentwetgeving – haar theoretische voordelen ten spijt – tot op heden nog nauwelijks ingang gevonden in de wetgevende praktijk, ondanks het feit dat experimentwetten – theoretisch gezien – veel voordelen lijken te bieden. Hoe kan dat?

4. “Er is geen uitmuntende schoonheid zonder iets vreemds in de proporties”<sup>9</sup> en dit geldt ook voor deze vorm van wetgeving. Ondanks haar potentiële voordelen kan experimentwetgeving diverse nadelen met zich meebrengen, indien de wetgever dit instrument in de verkeerde omstandigheden en zonder geschikte methodologie gebruikt. De vraag is echter of deze mogelijke nadelen

(8) Uit twee Nederlandse rapporten blijkt dat experimentwetgeving niet regelmatig wordt gebruikt, zie RvS, *‘Het proberen waard’: Eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen 4 augustus 2000*, Bijvoegsel Staatscourant 2000, 196; S. BULUT, G.J. VEERMAN, *Over experimenteer- en horizonbepalingen*, Den Haag, ministerie van Veiligheid en Justitie, 2010. Hetzelfde kan geconcludeerd worden op indirecte wijze uit het rapport van P.O. DE JONG, M. HERWEIJER, *Alle regels tellen: de ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB’s en ministeriële regelingen in Nederland*, WODC, Den Haag, Boom, p. 45-46, waar wordt aangetoond dat de gemiddelde duur van regelingen 21 jaar is. Ook in Duitsland zijn tijdelijke wetten (en bijgevolg ook experimenteerbepalingen) een uitzonderlijk verschijnsel, zie I. VON MÜNCHEN, “Die Zeit im Recht”, *NJW* 2000, I, p. 4.

(9) F. BACON, “Of Beauty”, *Essays or Counsels, Civil and Morals*, Whitefish, Kessinger Publishing, 1626 (druk 1992), p. 125.

het gebrek aan aandacht voor experimentwetgeving volledig verklaren en rechtvaardigen.

5. In dit artikel wordt de volgende paradox geanalyseerd: experimentwetgeving biedt tal van mogelijkheden om effectief om te gaan met onzekerheid, maar desondanks worden experimentwetten nog nauwelijks bestudeerd en overwogen in de literatuur in België en Nederland<sup>10</sup>. Wat zijn de achterliggende redenen?

6. De bedoeling van deze bijdrage is primair het begrip ‘experimentwetgeving’ nader te duiden, de verschillende functies ervan te belichten en het juridische kader toe te lichten waarbinnen experimentwetten moeten functioneren. De inzet van dit instrument roept diverse vragen op, zowel in België als in Nederland. Om die reden wordt hier een poging gedaan om een juridisch kader voor experimentwetgeving te schetsen. Daarbij staan de volgende vragen centraal:

*Wat is experimentwetgeving en hoe onderscheidt dit instrument zich van andere vormen van tijdelijke wetgeving? Waarom wordt het (nog) niet vaak gebruikt? Wat zijn de juridische randvoorwaarden waarmee rekening dient te worden gehouden bij de inzet van experimentwetgeving?*

7. Om deze vragen te kunnen beantwoorden staat ten eerste het onderscheid tussen experimentwetgeving en gelijksoortige wetgevingsinstrumenten centraal. Er volgt een kort historisch en rechtsvergelijkend overzicht van experimentwetgeving in diverse landen. Daarna komen de functies van experimentwetgeving aan bod, gevolgd door voorbeelden van de gebieden waar experimentwetgeving bij uitstek voorkomt. Vervolgens analyseren wij de problemen die de uitvoering van experimentwetgeving oproept. Dit artikel wordt afgesloten met de schets van een juridisch kader voor de invoering van experimentwetgeving. Hoewel deze bijdrage aanzienlijk is geïnspireerd door de Nederlandse ervaring met dit wetgevingsinstrument, wordt deze gecombineerd door de analyse van de Franse, Duitse, Belgische en Amerikaanse literatuur en wetgeving. Er wordt ook een blik geworpen op de ervaring van het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Portugal met experimentwetgeving.

(10) Zie in de Belgische literatuur: J. VAN NIEUWENHOVE, “Tijdelijke wetgeving over avondroodclausules en andere technieken” in P. POPELIER en J. VAN NIEUWENHOVE (eds.), *Regelgeving en tijd. Het belang van het tijdspectief in de levenscyclus van regelgeving*, Brugge, die Keure, 2009, p. 256-284.

## 2. Experimentwetgeving: begrip(en)

8. Experimentwetgeving schijnt een ‘mysterieus’ begrip te zijn: onbekend bij de meeste juristen in België maar ook in andere Europese landen<sup>11</sup>, bekritiseerd door de Nederlandse Raad van State<sup>12</sup>, en meermaals gebrekkig of oppervlakkig bestudeerd in de Duitse literatuur<sup>13</sup>. Het komt dus niet als een verrassing dat de wetgever terughoudendheid in acht neemt bij het gebruik van dit wetgevingsinstrument. De vraag is of dit terecht is. Voorafgaand aan deze discussie moet er geëxpliciteerd worden wat onder ‘experimentwetgeving’ wordt verstaan en hoe dit instrument zich van andere begrippen onderscheidt.

### 2.1. Tijdelijke wetgeving

9. Experimenteerbepalingen en experimentwetten zijn tijdelijke wetgevingsinstrumenten die niet voor alle burgers in gelijke mate gelden. Terwijl een deel van de bevolking zich aan het geldende rechtsstelsel moet houden, worden experimenteerbepalingen die van het eerste afwijken op een andere groep toegepast. Experimentwetgeving is een *species* van de categorie ‘tijdelijke wetgeving’ die bijvoorbeeld ook horizonbepalingen, ongeclausuleerde tijdelijke regelgeving en noodwetten omvat<sup>14</sup>.

10. Het begrip ‘tijdelijke wetgeving’ verwijst naar wetten<sup>15</sup> en regelgeving<sup>16</sup> die vervallen na afloop van een vooraf bepaalde periode, tenzij de wetgever anders bevestigt<sup>17</sup>. In dit artikel wordt er verwezen naar drie vormen van tijdelijke wetten: horizon-, nood- en experimentwetgeving. De idee van wetgeving beperkt in tijd blijkt echter ‘*een contradictio in adjecto*’ te zijn<sup>18</sup>. In een onzekere wereld zoeken burgers vaak zekerheid in het recht, namelijk in de wetgeving. Er wordt verwacht dat wetgeving onveranderlijk en ‘duurzaam’ is. Daarom is het volgens de Nederlandse Aanwijzingen voor de regelgeving de taak van de wetgever om te streven naar de bestendigheid van wet- en regelgeving (aanwijzing 10). De vraag is echter of het thans nog steeds zinvol is om ‘bestendigheid van wetgeving’ te interpreteren in de zin van permanentie of onveranderlijkheid. We leven immers in een risicomaatschappij zoals beschreven door Anthony Giddens en Ulrich Beck<sup>19</sup>: wij willen de moderniteit omarmen, maar we vrezen haar risico’s en onzekerheden. Bovendien wordt bestendige wet- en regelgeving begeerd, maar tegelijkertijd wordt er opgemerkt dat wetgeving achter de nieuwe technologische en maatschappelijke ontwikkelingen loopt<sup>20</sup>. Indien het recht “de spiegel van de maatschappij wil zijn”<sup>21</sup>, moeten wetten de diverse maatschappelijke problemen kunnen weerspiegelen en reguleren met hun inherente complexiteit en snelle veranderingen<sup>22</sup>.

11. “Wetgeving is haar aureool van tijdloosheid al lang geleden kwijtgeraakt (...) aangezien [wetten] gemaakt worden om in te spelen op almaar veranderende omstandigheden”, aldus Van Nieuwenhove<sup>23</sup>. Welbeschouwd is

- (11) Zie S. BULUT en G.J. VEERMAN, *Over experimenteer- en horizonbepalingen*, Den Haag, ministerie van Justitie en Veiligheid, 2010.
- (12) Zie bijvoorbeeld het Adv.RvS, *Tijdelijke regels ter zake van experimenten in het kader van het project ‘Kiezen op Afstand’* (Experimentenwet Kiezen op Afstand), *Kamerstukken II 2002-03*, 28 664, nr. 4, waar de Raad van State de zinvolheid, begrenzing en methoden van uitvoering van het experiment bekritiseert. In het rapport ‘Het proberen waard’ betrachte de Nederlandse Raad van State terughoudendheid bij een brede invoering van experimentwetgeving (cfr. noot 8).
- (13) V. MAAB, *Experimentierklauseln für die Verwaltung und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen*, Berlijn, Duncker & Humblot, 2001; R. STETTNER, “Verfassungsbindungen des experimentierenden Gesetzgebers”, *NVwZ* 1989, p. 806; A. L. GÖHRING, *Experimentierklauseln im Kommunalrecht – Rechtsprobleme im Spannungsfeld zwischen Regelungswut und ‘laissez faire’*, 2003, beschikbaar op [http://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/frontdoor.php?source\\_opus=640&la=en](http://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/frontdoor.php?source_opus=640&la=en). Over de behoefte aan een hernieuwde analyse van experimentwetgeving, zie W. BECK en C. SCHÜRMEIER, “Die kommunalrechtliche Experimentierklauseln als Reforminstrument”, *LKV* 2004, 488.
- (14) G.J. VEERMAN, *Over wetgeving: principes, paradoxen en praktische beschouwingen*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2009, p. 121.

- (15) Onder ‘wetten’ wordt er voornamelijk (maar niet uitsluitend) ‘wetten in formele zin’ bedoeld. Het tijdelijke karakter is niet afhankelijk van de wijze van totstandkoming, maar van het te reguleren onderwerp.
- (16) ‘Regelgeving’ wordt gebruikt als een breed begrip dat naar uitvoerende normen verwijst, namelijk koninklijke en ministeriële besluiten (België).
- (17) J. E. GERSEN, “Temporary legislation”, *University of Chicago Law Review* 2007, 74, p. 247.
- (18) A. CHANOS, *Möglichkeiten und Grenzen der Befristung parlamentarischer Gesetzgebung*, Berlijn, Duncker & Humblot, 1999, p. 12.
- (19) A. GIDDENS, *Consequences of Modernity*, Stanford, Polity Press, 1990; U. BECK, *Risk Society: Towards a New Modernity*, London, Sage, 1992 (vertaling).
- (20) W.E. SCHEURMAN, *Liberal Democracy and the Social Acceleration of Time*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 2004, p. xiii-xiv.
- (21) C. MONTESQUIEU, *Over de geest van de wetten*, 1748.
- (22) B.Z. TAMANHA, *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- (23) J. VAN NIEUWENHOVE, “Tijdelijke wetgeving over avondroodclausules en andere technieken” in P. POPELIER en J. VAN NIEUWENHOVE (eds.), *Regelgeving en tijd. Het belang*



dit geen nieuws. Thomas Jefferson was een van de eersten om voor tijdelijke wetgeving te pleiten: “no society can make (...) perpetual law. The earth belongs always to the living generation”<sup>24</sup>. Volgens de ‘founding father’ moesten alle wetten vervallen na vierendertig jaren. Hoewel deze stelling nooit werd omarmd als een algemeen principe van wetgeving, kan wel worden bijgevalen dat een bepaalde mate van tijdelijkheid noodzakelijk kan zijn om te zorgen dat wetten niet verouderen. Dit spreekt het verlangen naar bestendigheid van wetgeving niet tegen.

12. Wetten kunnen niet om die redenen pretenderen om *ad aeternam* te kunnen gelden. Zo de tijden en de zeden veranderen, zo moeten ook de wetten veranderen. De ervaring leert echter dat de wetgever niet even dynamisch is als de realiteit. Te denken valt aan de Belgische wet van 8 januari 1841 over het tweegevecht die tot 2005 gold<sup>25</sup>. Hieruit vloeit voort dat er ruimte moet zijn voor tijdelijkheid binnen wetgeving, maar voor welke vormen van tijdelijke wetten en hoe onderscheiden deze zich van elkaar?

## 2.2. Horizonwetgeving

13. Horizonwetgeving kan worden beschouwd als de juridische vertaling van beleidsbeëindiging<sup>26</sup>: na een aantal jaren vervalt een wet of een deel hiervan in principe automatisch, tenzij op grond van een evaluatie expliciet voor continuering wordt gekozen. Meestal wordt dit gemotiveerd op grond van het feit dat de rechtsregel overbodig is geworden, het feit dat het onderliggende beleidsprobleem is opgelost, of dat er inmiddels behoefte is aan een nieuwe aanpak<sup>27</sup>. Horizonwetgeving verschijnt meestal in de vorm van ‘bepalingen’ die in een wet of regeling worden opgenomen. De zogenaamde ‘horizonbepalingen’ of, zoals ze bekendstaan in België, ‘avondroodclausules’ of ‘zonsondergangsclausules’, komen oorspronkelijk uit de Verenigde Staten (*sunset clauses*), waar ze vooral

in de jaren zeventig en tachtig werden gebruikt om het nut van *agencies* (zelfstandige bestuursorganen) kritisch te beoordelen en hun activiteiten te evalueren<sup>28</sup>. Onder de voorstanders van deze vorm van tijdelijke wetgeving zijn Theodore Lowi en Guido Calabresi te noemen, die horizonbepaling als een instrument tegen veroudering van wetgeving zagen<sup>29</sup>.

14. Door het opnemen van een horizonbepaling in een wettelijke regeling, garandeert de wetgever dat deze na een vooraf bepaalde periode vervalt<sup>30</sup>, *tenzij* na die termijn wordt geoordeeld dat de regeling moet blijven bestaan<sup>31</sup>. Horizonwetgeving wordt gekenmerkt door drie elementen: i) tijdelijk karakter; ii) evaluatie/beoordelingsmoment; iii) omkering van bewijslast voor diegenen die voor de verlenging van de tijdelijke regeling pleiten. Horizonwetten onderscheiden zich van ‘gewone’ tijdelijke wetgeving dankzij het verplichte beoordelingsmoment.

15. De toename van regels die op haar beurt aanleiding geeft tot tegenstrijdige regels en regeldruk, zijn problemen die in principe gedeeltelijk opgelost zouden kunnen worden als de wetgever de kans zou grijpen om het nut van de regels door te nemen<sup>32</sup>. Deze idee werd gevoerd door de literatuur en economische adviezen<sup>33</sup>. In 2005 heeft de Nederlandse Raad voor Economisch Advies de wetgever aanbevolen om een horizonbepaling op te nemen in alle nieuwe regelingen<sup>34</sup>. In België werd in 2009 een gelijkaardig voorstel ingediend<sup>35</sup>. De Belgische Raad

van het tijdspectief in de levenscyclus van regelgeving, Brugge, die Keure, 2009, p. 257.

- (24) T. JEFFERSON, *Letter to James Madison*, September 6, 1789, *The Federalist Papers*, beschikbaar via [www.thefederalistpapers.org](http://www.thefederalistpapers.org).
- (25) Zie artikel 4 van de wet houdende administratieve vereenvoudiging, 13 februari 2005, BS 23 februari 2005, N° 2005-500, C-2005/21017: het enige doel van deze wet bleek de afschaffing of wijziging van elf wetten te zijn.
- (26) ‘Beleidsbeëindiging’ verwijst naar de stopzetting van een programma, opheffing van een instelling of afsluiting van een beleidscyclus. Zie M. HOWLETT en M. RAMESH, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, New York, Oxford University Press, 1995, p. 263.
- (27) J. STEINHAUS, *Gesetze mit Verfallsdatum: Ein Instrument des Bürokratieabbaus?*, Münster, Books on Demand, 2008, p. 37-39.

- (28) T.J. LOWI, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, New York, W.W. Norton, 1979.
- (29) G. CALABRESI, *A Common Law for the Age of Statutes*, Cambridge, Harvard University Press, 1982; T.J. LOWI, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, New York, W.W. Norton, 1979.
- (30) S.E. ZIJLSTRA (ed.), T.C. BORMAN, S.A. J. MUNNEKE, F.J. VAN OMMEREN, A.E. SCHILDER en E. STEYGER, *Wetgeven: handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer, Kluwer, 2012, p. 164-165.
- (31) Ph. EIJLANDER en R.A.J. VAN GESTEL, “Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?”, Den Haag, ministerie Binnenlandse Zaken, 2006, p. 17.
- (32) F.J. DOUGLAS en T. VAN DEN BERG, *Horizonwetgeving dichterbij: onderzoek naar horizonwetgeving en regeldrukvermindering voor bedrijven*, ZENC, 2010 (in opdracht van ACTAL).
- (33) Zie, bijvoorbeeld, in Duitsland, J. STEINHAUS, *Gesetze mit Verfallsdatum: Ein Instrument des Bürokratieabbaus?*, Münster, Books on Demand, 2008.
- (34) Advies van de Raad van Economisch Adviseurs, “De wetten en regels die droom en daad verstoren; Bureaucratisering en overregulering”, *Kamerstukken II* 2004-05, 30 123, nr. 2.
- (35) Wetsvoorstel van de heer Rob VAN VELDE tot invoering van de zonsondergangsclausule, *Parl.St.* Kamer 2008-09, nr. 52-1758/1.



van State heeft opgemerkt dat de voorgestelde algemene invoering van deze bepaling “aanleiding [zou] geven tot zeer grote onzekerheid”<sup>36</sup>. Er is geen gevolg gegeven aan deze wetsvoorstellen. In werkelijkheid is er tot nu toe geen causaal verband tussen horizonwetgeving en de vermindering van regeldruk aangetoond<sup>37</sup>. Uit onderzoek blijkt zelfs dat een algemene invoering van horizonbepalingen vermoedelijk contraproductief zou zijn. De verregaande en eventueel redundante evaluatieplichten zouden meer lasten in het leven roepen dan afschaffen<sup>38</sup>. Hetzelfde punt was aan de orde in 2006 in een Vlaams voorstel van resolutie betreffende slimme wetgeving, waar een ‘spaarzaam gebruik’ van horizonbepalingen werd geadviseerd, omdat “als alle wettelijke regelingen horizonbepalingen zouden bevatten, het de wetgever te veel kost om deze te beoordelen”<sup>39</sup>.

16. Hoewel een algemene invoering van horizonwetgeving onwenselijk is, kan horizonwetgeving een rol spelen in de verbetering van de kwaliteit van wetgeving. Nog meer dan evaluatiebepalingen kunnen horizonclausules garanderen dat het wetgevingsproces transparanter en doeltreffender wordt<sup>40</sup>: wetten vervallen automatisch, tenzij de wetgever op basis van een evaluatie oordeelt dat de wet nog noodzakelijk is. Dit betekent dat in een meerderheid van de gevallen horizonbepalingen worden opgenomen in wetten of regelingen die *tijdelijke problemen* beogen op te lossen. Toch is het niet altijd duidelijk wanneer een probleem een tijdelijk karakter heeft en of het bijgevolg de keuze voor een horizonbepaling kan verantwoorden<sup>41</sup>.

(36) Zie het advies van de Belgische Raad van State van 22 april 2009 over het wetsvoorstel tot invoering van de zons- ondergangclausule, *Parl.St.* Kamer 2008-09, nr. 52-1758/002, p. 6.

(37) Ph. EIJLANDER en R.A.J. VAN GESTEL, “Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?”, Den Haag, ministerie Binnenlandse Zaken, 2006.

(38) Ph. EIJLANDER en R.A.J. VAN GESTEL, “Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?”, Den Haag, ministerie Binnenlandse Zaken, 2006.

(39) Voorstel van Resolutie van de heren Sven GATZ en Marnic DE MEULEMEESTER betreffende slimme wetgeving voor een kennismaatschappij, creatieve wetgeving voor een creatieve economie en duurzame wetgeving voor duurzame ontwikkeling, *Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, 17 oktober 2006.

(40) S.M. VIDAS, “The Sun also Sets: a Model for Sunset Implementation”, *The American University Law Review* 1976, Vol. 26, p. 1170.

(41) Over de kwalificatie van ‘terrorisme’ als een tijdelijk probleem en het opnemen van horizonbepalingen in dit kader, zie Adv.RvS (en nader rapport), *Regels inzake het opleggen van beperkende maatregelen aan personen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid en inzake het weigeren of intrekken van beschikkingen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid* (Wet bestuurlijke maat-

### 2.3. Noodwetgeving

17. Noodwetgeving heeft tevens betrekking op tijdelijke problemen, maar het is niet te verwarren met horizon- of experimentwetgeving. Horizonwetgeving onderscheidt zich ook van *noodwetgeving* die meestal een reactie levert op een plotselinge en/of tragische onvoorziene gebeurtenis<sup>42</sup>. Een noodwet kan uitzonderlijke maatregelen in het leven roepen totdat de noodsituatie is opgeheven. Hier valt te denken aan aardbevingen, overstromingen of andere natuurlijke rampen. In het geval van horizonwetgeving wordt er geen noodtoestand vereist.

### 2.4. Experimentwetgeving

18. Er bestaat in de praktijk vaak verwarring over de scheidslijn tussen horizon- en experimentwetgeving en het is vaak geen eenvoudige taak om een scherp onderscheid tussen deze instrumenten te maken. Een voorbeeld komt uit een rapport van de OESO waar een bredere invoering van horizonwetgeving werd aanbevolen “om nieuwe aanpak[ken] uit te proberen”<sup>43</sup>. Deze motivering lijkt materieel gezien eerder te verwijzen naar *experimentwetgeving* die gericht is op het testen en natrekken van een nieuwheid.

19. Experimentwetgeving beoogt geen tijdelijke situaties te reguleren. Integendeel, experimentwetgeving streeft juist naar de effectieve oplossing van permanente problemen door eerst op kleinere schaal minstens twee verschillende juridische oplossingen tijdelijk uit te proberen. De Nederlandse Raad van State definieert experimentwetgeving als “het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem”<sup>44</sup>.

20. Globaal beschouwd impliceert experimenteren met wetten minstens drie elementen: (i) het afwijken van (bepaalde) bestaande wettelijke regels; (ii) voor een beperkte duur; (iii) binnen territoriale en/of personele beperkingen. Zo is het mogelijk om experimentwetgeving te on-

gelen nationale veiligheid), *Kamerstukken II* 2005-06, 30 566, nr. 4, p. 12-13.

(42) Ph. EIJLANDER en R.A.J. VAN GESTEL, “Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?”, Den Haag, ministerie Binnenlandse Zaken, 2006, p. 8.

(43) OESO, *Better Regulation in Europe: Germany*, Parijs, OESO, 2010, p. 114-115.

(44) RvS, ‘Het proberen waard’: *Eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimentwetgevingen, namens het kabinet aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de minister van Justitie 4 augustus 2000*, *Bijvoegsel Staatscourant* 2000, p. 196.



derscheiden van ogenschijnlijk gelijksoortige instrumenten zoals ‘juridische experimenten’, ‘proeftuinen’ of ‘pilot projecten’.

#### 2.4.1. Juridische experimenten

21. De eerste groep betreft voorafgaande experimenten onder hypothetische omstandigheden die geen afwijking van het geldende rechtstelsel vereisen. De Duitse literatuur noemt diverse vormen van deze experimenten: *Gesetzgebungsexperiment*, *Modellversuch* en *Praxistest*<sup>45</sup>. Deze worden vaak door onderzoekers of door de ministeries uitgevoerd, onder gecontroleerde omstandigheden en toegepast op een gerandomiseerde groep van burgers. Deze experimenten worden verricht in de voorbereidingsfase van wetgeving en onderzoeken *in abstracto* de doeltreffendheid van rechtsregels. Het risico bestaat dat, als de geëxperimenteerde wetten uitgevoerd worden, burgers zich anders gedragen dan de *sample* groep. Experimentwetten beogen de uitvoering van wetten *in concreto*. De resultaten van deze experimenten zijn dus gebaseerd op de werkelijkheid in plaats van op een laboratoriumproef.

#### 2.4.2. Proeftuinen

22. Nog genuanceerder is de grens tussen experimentwetgeving en proeftuinen. In Nederland en België zijn proeftuinen bekendere verschijnselen dan experimentwetgeving. Proeftuinen kunnen landelijk of lokaal zijn en verwijzen voornamelijk naar een bepaalde omgeving waarbinnen nieuw beleid of nieuwe regels worden uitgetoet. Er wordt hier samengewerkt met verschillende organisaties, bedrijven en individuen om innovatieve technologieën, producten of diensten uit te proberen of te ontwikkelen. De Nederlandse Proeftuin Inburgering is een voorbeeld van een landelijke proeftuin<sup>46</sup>. Deze proeftuin was ingedeeld in 27 clusters (gemeenten en taalaanbieders) waar met verschillende strategieën werd geëxperimenteerd om de Nederlandse taal aan buitenlandse cursisten op de meeste doeltreffende wijze te leren. Met dit project werd onderzocht op welke manier succesfactoren het onderwijs en de prestaties van de cursisten beïnvloeden. De Proeftuin Zorginnovatie Vlaanderen is een ander

voorbeeld van deze vormen van ‘experimenteren’<sup>47</sup>. Met deze proeftuinen probeert Vlaanderen diverse platformen te creëren en projecten te ondersteunen die bijvoorbeeld een bijdrage leveren aan de kwaliteit, kosteneffectiviteit en uitvoerbaarheid van ouderenzorg<sup>48</sup>.

23. Uit deze illustraties vloeit voort dat in tegenstelling tot experimentwetgeving proeftuinen het uitproberen van beleid beogen zonder dat het geldende rechtstelsel wordt aangetast. Proeftuinen worden samengesteld op grond van gedelegeerde bevoegdheden<sup>49</sup>.

#### 2.4.3. Pilotprojecten

24. De achterliggende idee van een *pilotproject* (hierna ‘pilots’) is niet *per se* om te experimenteren maar juist om onmiddellijk iets in te voeren dat al uitgebreid is getest. Toch worden pilots en experimentwetten in de praktijk vaak met elkaar verward. De Nederlandse Tijdelijke Wet Pilot Loondispensatie<sup>50</sup> veronderstelde een afwijking van bestaande regels en beoogde inzicht te verkrijgen in de mate waarin de loondispensatie in combinatie met andere instrumenten de arbeidsinschakeling van de doelgroep verhoogt<sup>51</sup>. In dit geval werden *pilots* en *experimentwetten* gebruikt als synoniemen. In 2004 verklaarde de Staatsecretaris van Onderwijs in reactie op het advies van de Nederlandse Raad van State over de Experimentenwet Vooropleidingseisen, Selectie en Collegegeldheffing dat experimenten vooral een leerfunctie hebben, terwijl pilots meer informatie en opgedane ervaring over een nieuw onderwerp veronderstellen<sup>52</sup>. Derhalve zijn pilots beschouwd als een ‘lichte’ vorm van experimenten waar-

(45) V. MAAB, *Experimentierklauseln für die Verwaltung und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen*, Berlin, Duncker & Humblot, 2001, p. 30-31; H.D. HORN, *Experimentelle Gesetzgebung unter dem Gesetz*, Berlin, Duncker & Humblot, 1989, p. 21-28.

(46) De Proeftuin Inburgering is van start gegaan op 5 februari 2010 en is een project van het ministerie van VROM. Meer informatie kan gevonden worden op [www.proeftuininburgering.nl](http://www.proeftuininburgering.nl).

(47) Zie <http://www.iwt.be/subsidies/proeftuininzorg>.

(48) Zie <http://www.iwt.be/subsidies/proeftuininzorg>.

(49) Ph. EIJLANDER, M. LOKIN en W. VOERMANS, “Delegatie van regelgevende bevoegdheid: de aanwijzingen voorbij”, *Regelmaat* afl. 2001/2, p. 73.

(50) Wet 20 mei 2010 houdende tijdelijke regels voor een pilot ter bevordering van de participatie van personen met een arbeidsbeperking met behulp van loondispensatie (Tijdelijke wet *pilot* loondispensatie), *Staatsblad* 2010, 216.

(51) Artikel 2 tijdelijke wet *pilot* loondispensatie, *Staatsblad* 2010, 216.

(52) Nader rapport (reactie op het advies van de Raad van State van 5 oktober 2004), voorstel van wet houdende tijdelijke regels betreffende experimenten in het hoger onderwijs op het gebied van vooropleidingseisen aan en selectie van aanstaande studenten en op het gebied van heffing van collegegeld (Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing), *Kamerstukken* II 2004-05, 29 819, nr. 4.

mee een structurele situatie of verandering wordt voorbereid<sup>53</sup>.

25. Er kan worden geconcludeerd dat experimentwetgeving het uitproberen van nieuwe en toekomstige permanente regels beoogt. Dit instrument gaat niet om tijdelijke problemen of aanpakken. Het heeft een leerfunctie die wordt uitgevoerd door de tijdelijke en begrensde invoering van nieuwe regels. Zo onderscheidt experimentwetgeving zich van gelijksoortige instrumenten die exclusief zijn gericht op beleid of die zich baseren op bestaande regels.

### 3. Terugblik op het verleden en toepassingsgebieden van experimentwetgeving

#### 3.1. De geschiedenis van experimentwetgeving

26. Experimentwetgeving is geen uitvinding van de moderne wetgever. Integendeel, experimentwetgeving bestaat al eeuwen. In de Britse literatuur van de 19<sup>e</sup> eeuw wordt beweerd dat experimentwetgeving reeds in het Oude Griekenland bestond<sup>54</sup>. Er is echter weinig informatie hierover beschikbaar. Het is voornamelijk vanaf de 17<sup>e</sup> eeuw dat experimentwetgeving duidelijk verschijnt in de voormalige Britse koloniën<sup>55</sup>. Ter illustratie wordt de Púnjab Municipal Act van 1850 genoemd die op experimentele basis afweek van het beginsel “geen belasting zonder vertegenwoordiging”<sup>56</sup>. Dit was noodzakelijk om de wetten van het Britse rijk aan te passen aan de lokale omstandigheden die toen een andere aanpak vereisten. Experimentwetgeving was toen ook bekend in Frankrijk. In het koninkrijk van Lodewijk XVI werden er bevoegdheden toegekend aan de *assemblées provinciales* om te experimenteren met de beste middelen om de doelen van

het centrale beleid te bereiken<sup>57</sup>. Zodoende beoogde de Koning de doeltreffendheid van zijn centrale beleid te garanderen, ondanks de grote diversiteit in zijn koninkrijk.

27. Tegenwoordig worden voorstellen van experimentenwetten wel nog steeds ingediend en uitgevoerd in beide landen. Sinds de jaren zestig zijn bijvoorbeeld meerdere pogingen gedaan in het Verenigd Koninkrijk om experimentenwetten betreffende de afschaffing van de overschakeling naar wintertijd, uit te voeren. De achterliggende idee is om te onderzoeken of het verzetten van de klok bijvoorbeeld tot een vermindering van criminaliteit en verkeersongevallen, energiebesparing en stimulering van toerisme zou kunnen leiden. De 2005 Lighter Evenings (Experiment) Bill<sup>58</sup> en de 2012 Daylight Saving Bill<sup>59</sup> zijn voorbeelden van deze pogingen om afwijkende regels over tijd in te voeren voor een korte periode<sup>60</sup>. In Frankrijk zijn experimentwetten in de jaren zeventig wel gebruikt om parlementaire consensus te bereiken over controversiële onderwerpen zoals het decriminaliseren van abortus (1975)<sup>61</sup>. In de jaren negentig erkent de *Conseil constitutionnel* de mogelijkheid om te experimenteren met wetten en zodoende van het geldende stelsel af te wijken<sup>62</sup>. In 2003 wordt echter een nog belangrijkere stap ondernomen voor experimentwetgeving. Met de wijziging van de Franse Grondwet is ‘het recht om te experimenteren’ toegekend aan de ‘collectivités territoriales’ (art. 72, al. 4). Gemeenten kunnen bijvoorbeeld van nationale regels afwijken en binnen de grondwettelijke grenzen experimenteren met hun eigen regels om bepaalde doelen te bereiken.

28. Sinds het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw speelt experimentwetgeving ook een belangrijke rol in de Verenigde Staten.

(53) Nader rapport (reactie op het advies van de Raad van State van 5 oktober 2004), voorstel van wet houdende tijdelijke regels betreffende experimenten in het hoger onderwijs op het gebied van vooropleidingseisen aan en selectie van aanstaande studenten en op het gebied van heffing van collegegeld (Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing), *Kamerstukken II* 2004-05, 29 819, nr. 4.

(54) J. WILLIAMS, “Experiment in Legislation”, *Law Magazine Review*, 1888, vol. 14, p. 299.

(55) Zie H.W. FARNAM en C. DAY, *Chapters in the History of Social Legislation in the U.S. to 1860*, New Jersey, The Lawbook Exchange, 2000, p. 25.

(56) Púnjab Municipal Act of 1850, zie Council of Governor-General of India, *Laws and Regulations*, Vol. VII, Calcutta, Authority of the Governor-General, 1869.

(57) S. DE CHARENTENAY, *Les implications juridiques de la constitutionnalisation du droit de l'expérimentation*, beschikbaar via [www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC4/CharentenayTXT.pdf](http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC4/CharentenayTXT.pdf).

(58) Zie de tekst op [www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldbills/048/2006048.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldbills/048/2006048.pdf).

(59) Zie de tekst en de talrijke wijzigingen van dit voorstel op <http://services.parliament.uk/bills/2010-11/daylight-saving/documents.html>.

(60) Tot nu toe is het de voorstanders van deze experimenten niet gelukt om de steun van het parlement te krijgen.

(61) Naar aanleiding van de controversiële zaak-Bobigny werd de volgende wet op experimentele basis ingevoerd: Loi n° 75-17 du 17 janvier 1975, *J.O.*, L., 8 janvier 1975, p. 739. Deze experimentwet werd omgezet in een permanente wet door de Loi n° 79/1204 du 31 décembre 1979, *J.O.*, 1 janvier 1980, p. 31.

(62) Décision du Conseil constitutionnel n° 93-332 DC du 28 juillet 1993 relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, zie [www.conseil-constitutionnel.fr/](http://www.conseil-constitutionnel.fr/).



In het arrest *New State Ice co. v. Liebmann* loofde rechter in het Supreme Court Brandeis in zijn ‘*dissenting opinion*’ de potentiële voordelen van experimentwetgeving voor de bevordering van innovatie en federalisme in dit land<sup>63</sup>.

29. In Nederland en België is de wetgever pas sinds de jaren zestig bekend met experimentwetgeving. Hoewel de bovengenoemde landen meer ervaring hebben met dit wetgevingsinstrument, komt wel duidelijk naar voren dat in alle door ons bestudeerde landen experimentwetten frequenter voorkomen op sommige gebieden.

### 3.2. De meest gebruikelijke toepassingsgebieden van experimentwetgeving

30. *Onderwijs* kan worden beschouwd als hét gebied bij uitstek voor experimentwetgeving. Als de wetgever nieuwe methoden wil invoeren om de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen, kunnen experimenten met scholen en studenten tot betere resultaten leiden dan theoretische studies of experimenten onder gecontroleerde (laboratorium)omstandigheden. De resultaten van nieuw onderwijsbeleid en programma’s zijn namelijk meestal pas na een aantal jaren zichtbaar en moeilijk voorspelbaar *in abstracto*. Minder recente voorbeelden van experimentwetten zijn de Franse Loi Debré over de vereenvoudiging van de contracten met privéscholen (1959), de diverse Nederlandse experimenten met de inrichting van de verschillende onderwijssystemen<sup>64</sup>, en het Belgische ministerieel besluit van 9 april 1974 dat de invoering van afwijkende regels toestond ten behoeve van een experiment met stages in het kader van het verkrijgen van het diploma van vroedvrouw, gegradueerde verpleger en verpleegster en verpleegassistent<sup>65</sup>. Recentere illustraties van experimenten uitgevoerd op het gebied van onderwijs is de Amerikaanse No Child Left Behind (2001)<sup>66</sup>. In 1997

voerde de Vlaamse regering een experiment uit betreffende de controle op de inschrijvingen en op het regelmatig schoolbezoek<sup>67</sup>.

31. *Werkgelegenheid en sociale zaken* behoren ook tot de favoriete gebieden van wetgevers om te experimenteren met nieuwe wetten. Ook hier zijn voorbeelden te noemen uit diverse landen. Een voorbeeld van de eerste situatie is het Nederlandse experiment ‘Alleenstaande Ouders’ dat de integratie van met name alleenstaande moeders op de arbeidsmarkt heeft aangemoedigd<sup>68</sup>. Integratie van minderheden op de arbeidsmarkt is ook een gebied waar meerdere experimenten werden uitgevoerd in België. Ter illustratie kan het besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de voorwaarden voor de goedkeuring en de subsidiëring van projecten in het kader van het experiment arbeidszorg voor personen met een handicap (1999) worden genoemd<sup>69</sup>. Dit experiment beoogde bepaalde categorieën van personen met een handicap een zinvolle arbeidsmatige activiteit te verschaffen.

32. Experimentwetgeving kan ook worden toegepast op andere gebieden, zoals het verkeer (bijvoorbeeld het Nederlandse experiment Dynamische snelheden<sup>70</sup>), belastingen

wijs en te garanderen dat ze niet vroegtijdig school verlaten.

(63) *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 279-280 (1932): “It is one of the happy accidents of the federal system that a single courageous state may, if its citizens choose, serve as a laboratory, and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country.”

(64) Wet 14 februari 1963 (inzake het verlenen van grote vrijheid van inrichting van het onderwijs), *Staatsblad* 1963, 74.

(65) Volgens het ministerieel besluit van 9 april 1974 was het toegestaan om af te wijken, ten titel van een experiment, van de modaliteiten van de stages tot het bekomen van het diploma van vroedvrouw, gegradueerde verpleger en verpleegster, en van de stages tot het bekomen van het brevet van verpleegassistent, zie *BS* 15 mei 1974, p. 7089.

(66) No Child Left Behind Act of 2001, zie de tekst en beleidsdocumenten op [www.ed.gov/esca](http://www.ed.gov/esca); met deze wet worden er meer middelen toegekend aan deelstaten om kansarme kinderen te helpen om toegang te hebben tot beter onder-

(67) Besluit van de Vlaamse regering betreffende de personeelsleden belast met opdrachten in het kader van het experiment controle op de inschrijvingen en op het regelmatig schoolbezoek, 9 december 1997, *BS* 21 januari 1998, N° 98-140: volgens dit experiment zouden de personeelsleden die deel uitmaakten van de tijdelijk bijkomende personeelsformatie, “uitsluitend belast [kunnen] worden met opdrachten die passen in het kader van het experiment betreffende de controle op de inschrijvingen en het regelmatig schoolbezoek”. Deze personeelsleden konden aangesteld worden in het ambt van leraar, het ambt van studiemeester-opvoeder of het ambt van opvoeder-huismeester. De idee was om tijdelijk personeel aan te stellen voor de controle op de inschrijvingen en het regelmatig schoolbezoek. De duur van het experiment was één jaar.

(68) Besluit van 25 augustus 2008 tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 83 van de Wet werk en bijstand inzake een experiment met betrekking tot de bevordering van de arbeidsinschakeling van alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering (*Tijdelijk besluit bevordering arbeidsinschakeling alleenstaande ouders WWB*), *Staatsblad* 2008, 351.

(69) Besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de voorwaarden voor de goedkeuring en de subsidiëring van projecten in het kader van het experiment arbeidszorg voor personen met een handicap, *BS* 24 juli 1999. De duur van dit experiment was één jaar.

(70) Experimenteerverkeer besluit ten behoeve van een experiment met een dynamische maximumsnelheid van 130 km/h op enkele wegvakken onder beheer van het Rijk, *Staatscourant* 2011, 2549.



gen (het EU btw-experiment met betrekking tot het verlaagd tarief voor arbeidsintensieve loondiensten)<sup>71</sup> of in de gezondheidszorg<sup>72</sup>. Experimentwetten zijn voornamelijk geschikt voor beleidsterreinen en onderwerpen die snel veranderen en wier regels regelmatig aangepast moeten worden aan de werkelijkheid. Experimentwetgeving kan een nuttig instrument zijn op deze of andere gebieden zolang er geen mensenrechten of andere grondrechten worden aangetast.

33. In conclusie, de gebieden bij uitstek waar experimentwetgeving kan worden ingevoerd zijn die die sterk onderhevig zijn aan maatschappelijke, economische of technologische ontwikkelingen. De wetgever kan enkel in het concrete geval beoordelen of een gebied en een bepaald probleem zich goed leent voor de invoering van een experimenteerbepaling.

#### 4. Functies van experimentwetgeving

34. Volgens L. Mader beoogt experimentwetgeving voornamelijk te onderzoeken of een bepaalde wet haar doelen op een doeltreffende wijze kan bereiken<sup>73</sup>. Hoewel dit waar is, moet worden opgemerkt dat experimentwetten veel meer en ook andere doelen kunnen nastreven. Experimentwetgeving is een multifunctioneel instrument dat talrijke voordelen biedt. Ten eerste kunnen experimentwetten worden gebruikt om informatie te verzamelen over de onderliggende problemen die de wetgever moet oplossen. Zoals hierboven uitgelegd, beschikt de wetgever niet altijd over alle noodzakelijke gegevens. De wetgever experimenteert om een asymmetrie in de kennis of informatie tussen overheden en burgers te overwinnen<sup>74</sup>, de doeltreffendheid van nieuwe regels uit te proberen en meer tijd aan zichzelf te gunnen om een oplossing voor een nieuw maatschappelijk probleem te vinden. Experimentwetgeving is dus vooral ook een hulpmiddel bij het

verzamelen van feitelijke informatie over de werking van (voorgenomen) beleid of regels<sup>75</sup>. Toch bekritiseerde de Nederlandse Raad van State in zijn advies over de Experimentenwet Kiezen op Afstand de keuze om een wet te gebruiken als onderzoeksinstrument<sup>76</sup>. Naar zijn mening zal dit uitsluitend mogen gebeuren als er geen andere alternatieven zijn. In het genoemde voorbeeld werd experimentwetgeving beschouwd door de regering als het enige geschikte instrument waarbij extra faciliteiten om te stemmen aan de kiezer konden worden uitgetoond<sup>77</sup>.

35. Naast een ‘*leer- of onderzoeksfunctie*’ kan de wetgever experimentwetgeving gebruiken om *consensus* te bereiken over een controversieel wetsvoorstel bij eventuele tegenstanders van een bepaalde nieuwe regelgeving<sup>78</sup>. Ter illustratie kan de Amerikaanse Kendra’s law worden genoemd<sup>79</sup>. Deze experimentele wijziging van de Mental Hygiene Law introduceerde de mogelijkheid om psychiatrische patiënten op bevel van een rechter te dwingen om opgenomen te worden in een ziekenhuis. Met dit experiment wilde de wetgever onderzoeken of gedwongen opnames in een psychiatrische instelling de criminaliteit onder deze patiënten zou verminderen. Omdat er destijds geen consensus werd bereikt over de resultaten en er hierover gemengde gevoelens bestonden, werd gekozen voor een experimentele regeling, die overigens thans nog steeds in werking is.

36. Experimentwetten kunnen ook worden beschouwd als instrumenten van *vernieuwing of actualisering* van wetgeving. Experimentwetgeving biedt de noodzakelijke

(71) Richtlijn 1999/85/EG van de Raad van 22 oktober 1999 tot wijziging van richtlijn 77/388 EEG wat de mogelijkheid betreft om bij wijze van experiment op de arbeidsintensieve diensten een verlaagd btw-tarief toe te passen, *Pb.L.* 28 oktober 1999, afl. 277, blz. 34-36.

(72) Zie bijvoorbeeld *Wijziging van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg onder andere in verband met de opnemings van de mogelijkheid tot taakverschikking* en het advies van de Raad van State en nader rapport, *Kamerstukken II* 2009-10, 32 261, nr. 4.

(73) L. MADER, “Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation”, 22 *Statute Law Review*, nr. 2, 119 (2001).

(74) A. CHANOS, *Möglichkeiten und Grenzen der Befristung parlamentarischer Gesetzgebung ...*, o.c., p. 19.

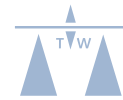
(75) T. FREUND, *Kommunale Standardöffnungs- und Experimentierklauseln im Lichte der Verfassung*, Berlin, WVB, 2003, p. 17.

(76) Adv.RvS (en nader rapport), *Tijdelijke regels ter zake van experimenten in het kader van het project ‘Kiezen op Afstand’* (Experimentenwet Kiezen op Afstand), *Kamerstukken II* 2002-03, 28 664, A.

(77) Zie Adv.RvS (en nader rapport), *Tijdelijke regels ter zake van experimenten in het kader van het project ‘Kiezen op Afstand’* (Experimentenwet Kiezen op Afstand), *Kamerstukken II* 2002-03, 28 664, A.

(78) Experimentwetgeving kan gebruikt worden om de tegenstanders van een nieuw wetsvoorstel te overtuigen. Dit kan namelijk nuttig zijn in het geval van controversiële voorstellen. Een voorbeeld hiervan was de legalisering van abortus ten titel van een experiment in 1975 (loi n° 75/17 du 17 janvier 1975, *J.O.*, 18 janvier 1975, p. 739). Dit experiment werd omgezet in een permanente wet in 1979 (loi n° 79/1205 du 31 décembre 1979, *J.O.*, 1 janvier 1980, p. 31).

(79) Mental Hygiene Law § 9.60 Assisted outpatient treatment. New York State Kendra’s Law, <http://community-2.webtv.net/stigmanet/KENDRASLAW/index.html#govre lease>.



flexibiliteit om nieuwe regels uit te proberen. Dit is bijzonder belangrijk op technologische en maatschappelijke gebieden die worden gekenmerkt door snelle veranderingen<sup>80</sup>. Door te experimenteren kan de wetgever de dynamiek van de maatschappij en technologie accommoderen en voorkomen dat de wetten op de technologie blijven achterlopen.

37. Experimentwetgeving is tevens een waardevol instrument voor de bevordering van de kwaliteit van wetgeving<sup>81</sup>, omdat de wetgever verschillende benaderingen van maatschappelijke problemen kan uitproberen, de beste hiervan kan kiezen en vervolgens wetgeving naargelang zijn bevindingen kan aanpassen. Experimentwetgeving vereenvoudigt de wijziging van wetten en zorgt ervoor dat ze geactualiseerd blijven.

### 5. De potentiële en reële nadelen van experimentwetgeving

38. Experimentwetgeving biedt niet alleen maar voordelen. In Frankrijk heeft de idee van ‘experimenteren’ met wetten aanvankelijk voor veel commotie gezorgd in de literatuur. Dit leverde namelijk spanning op met het begrip ‘wet’ van Rousseau als “expression de la volonté générale”<sup>82</sup>. Hedendaags is het ongecontesteerd dat wetten vaak gewijzigd moeten worden om te vermijden dat ze het zicht op de maatschappelijke of technologische veranderingen verliezen. Het is daarom niet meer dit begrip dat de terughoudendheid van de meeste wetgevers verklaart.

39. Vanuit een juridische invalshoek wordt wel beweerd dat experimentwetten rechtsbeginselen onder druk kunnen zetten, in het bijzonder het rechtszekerheids- en gelijkheidsbeginsel<sup>83</sup>. Een experimentwet voert tijdelijke

regels in die niet voor alle burgers in gelijke mate geldig zijn. Een experiment creëert daarom een ongelijkheid tussen burgers die niet altijd acceptabel is. In het Nederlandse experiment ‘bevordering arbeidsparticipatie alleenstaande ouders WWB’ konden alleenstaande ouders een set van instrumenten benutten ter stimulering van de arbeidsinschakeling van alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 12 jaar<sup>84</sup>. In dit geval kan men zich afvragen of er sprake is van een schending van het gelijkheidsbeginsel of de ongelijkheden hier objectief en noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het experiment. Volgens de bovengenoemde omschrijving van ‘experimentwetgeving’ is een situatie van ongelijkheid inherent aan de definitie van ‘experiment’<sup>85</sup>. Als iedereen dezelfde regels benut, dan is er geen sprake van een experiment maar waarschijnlijk van een horizonbepaling. Omdat er twee groepen zijn met verschillende rechtsregels, is het mogelijk om de resultaten te vergelijken en na te gaan welke effectiever zijn. Tot dezelfde conclusie kwam ook het Portugese Constitutioneel Hof dat in 2008 werd gevraagd om te beoordelen of een experimentwetgeving het gelijkheidsbeginsel schond<sup>86</sup>. Het Hof stelde dat de ongelijkheid een *conditio sine qua non* was voor de uitvoering van een experiment en dat er geen sprake was van discriminatie, maar van een redelijke en gemotiveerde ongelijkheid tussen burgers.

(80) Ter illustratie wordt er verwezen naar het artikel 18 (1) van de Telecommunicatiewet, wet van 19 oktober 1998, *Staatsblad* 1998, 610.

(81) R.A.J. VAN GESTEL en G. VAN DIJCK, “Better regulation through experimental legislation”, *European Public Law* 2011, 17(3), 539-544.

(82) F. CROUZATIER-DURAND, “Réflexions sur le concept d’expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003) relative à l’organisation décentralisée de la République”, *Revue Française de Droit Constitutionnel* 2003/4, n° 56, p. 676.

(83) RvS, ‘Het proberen waard’: eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen, namens het kabinet aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de minister van Justitie 4 augustus 2000, *Bijvoegsel Staatscourant* 2000, p. 196, 2000, p. 15-20.

(84) Het experiment was uitgevoerd in 2009 en 2010 op een aantal gemeenten. Het doel van het experiment was om na te gaan in hoeverre de invoering van een inkomensvrijlating, een scholingsbonus, een uitstroompemie en een gemeentelijke arbeidspool de arbeidsinschakeling van alleenstaande ouders met kinderen jonger dan 12 jaar kon stimuleren, voor wat betreft de toetreding tot de arbeidsmarkt, de stabiliteit van de arbeidsinschakeling, uitstroom uit de bijstand. Zie: *Tijdelijk besluit bevordering arbeidsparticipatie alleenstaande ouders WWB*, *Staatsblad* 2008, 351. Dit was niet het eerste experiment op dit gebied, voor de voorgaande experimenten en motiverende feiten zie het Adv. RvS, Ontwerpbesluit tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 83 van de Wet werk en bijstand inzake een experiment met betrekking tot de arbeidsinschakeling van alleenstaande ouders met kinderen tot 16 jaar (*Tijdelijk besluit experiment WWB alleenstaande ouders*), *Kamerstukken II* 2006-07, 30 545, nr. 33, p. 1-2.

(85) F. CROUZATIER-DURAND, “Réflexions sur le concept d’expérimentation législative (à propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003) relative à l’organisation décentralisée de la République”, *Revue Française de Droit Constitutionnel* 2003/4, n° 56, p. 681.

(86) Tribunal Constitucional Português, Acórdão nr. 69/2008, processo 240/2007, arrest beschikbaar (in het Portugees) op [www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/](http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/): in casu een experiment over de experimentele invoering van een nieuwe (gerechtelijk) procedure.

40. Verder is de beperkte gelding van regelgeving geen synoniem voor onzekerheid over de inhoud van de rechten van burgers. Tegenwoordig wordt onder het rechtszekerheidsbeginsel meer verstaan dan continuïteit: de duidelijkheid, kenbaarheid en eenvoud van de tekst zijn van gelijk belang<sup>87</sup>. Bestendigheid en voorspelbaarheid zijn belangrijke eigenschappen van wetgeving, maar ze kunnen niet worden gezien als een grond voor absolute rechtszekerheid: dit zou onverenigbaar zijn met onze maatschappij en zelfs onwenselijk<sup>88</sup>. Het rechtszekerheidsbeginsel wordt niet *per se* geschonden door het experimenteren met een wet zolang het voor de burger kenbaar en duidelijk is dat gedurende een vooraf bepaalde periode afwijkende regels gelden voor een deel van de bevolking of het land en er bovendien een objectieve rechtvaardiging bestaat voor het maken van een onderscheid.

41. Een reëel gevaar voor het rechtszekerheidsbeginsel is echter wel de opvolging van het experiment, d.w.z., in hoeverre de resultaten van het experiment worden meegenomen om eruit enige lering te trekken. In het EU btw-experiment was het duidelijk na het eerste rapport van de lidstaten dat het experiment niet was geslaagd<sup>89</sup>. De verlaging van het btw-tarief beoogde de zwarte economie te verminderen en meer banen te creëren op het gebied van arbeidsintensieve diensten, maar het verlaagde tarief had na een aantal jaren geen ogenschijnlijk effect hierop. Gelet daarop zouden burgers kunnen verwachten dat het experiment wordt beëindigd en dat de wetgever nieuwe alternatieven zou bestuderen om de genoemde doelen te bereiken. Dat gebeurde echter niet. In dit geval besloot de Europese Commissie om de resultaten van het experiment te negeren en het verlaagde tarief in een permanente richtlijn op te nemen. In zulke gevallen zet de politieke rationaliteit achter (experiment)wetgeving de validiteit en waarde van experimenten op het spel.

(87) H.A. OLDENZIEL, *Wetgeving en rechtszekerheid: een onderzoek naar de bijdrage van het legaliteitsvereiste aan de rechtszekerheid van de burger*, Deventer, Kluwer, 1999, p. 5-15.

(88) S. A. LINDQUIST en F.C. CROSS, "Stability, Predictability and the Rule of Law: Stare Decisis as Reciprocity Norm", working paper, 2012, beschikbaar op [www.utexas.edu/law/conferences/measuring/The%20Papers/Rule%20of%20Law%20Conference.crosslindquist.pdf](http://www.utexas.edu/law/conferences/measuring/The%20Papers/Rule%20of%20Law%20Conference.crosslindquist.pdf).

(89) *Report from the Commission to the Council and the European Parliament – Experimental application of a reduced rate of VAT to certain labor-intensive services* [SEC (2003) 622/ COM/2003/0309 final]; zie ook *Commission staff working paper – Evaluation report on the Experimental application of a reduced rate of VAT to certain labor-intensive services* (COM(2003) 309 final/ SEC/2003/0622 final).

42. Het Nederlandse tandartsexperiment is een andere illustratie van een mislukking in de microwereld van de experimentwetgeving. Dit experiment beoogde de verbetering van de kwaliteit van deze zorgdienst en de promotie van prijsconcurrentie door middel van een afwijking van de bestaande gereguleerde tarieven. In de context van deze afwijking konden tandartsen vrij beslissen over hun tarieven. Toch werd al na een paar maanden zichtbaar dat dit experiment uiteindelijk ook best eens tot verhoging van de tandartstarieven zou kunnen leiden<sup>90</sup>. Als gevolg van de politieke commotie die ontstond over de (tijdelijke) verhoging van tarieven werd het project voortijdig beëindigd. Een paar maanden is echter niet genoeg om te beoordelen of een experiment geslaagd is of niet. De wetgever (lees de minister) liet zich onder druk zetten om de resultaten van het experiment niet af te wachten.

43. Experimentwetgeving kan een waardevol instrument zijn indien het toegepast is in het juiste kader. De wetgever moet analyseren of het zinvol, mogelijk en gepast is om te experimenteren. Dit vereist het schetsen van een kader voor de invoering van experimentwetgeving.

## 6. Een kader voor experimentwetgeving

44. Sinds de wijziging van de Franse Grondwet in 2003 heeft experimentwetgeving een duidelijker juridisch kader gekregen. Daarom wordt er in dit land inspiratie gezocht om de meerdere vragen over de invoering van experimentwetgeving in Nederland en België te kunnen beantwoorden. De Franse literatuur en de *loi organique* n° 2003-704 bieden ons enkele waardevolle richtlijnen over de afbakening en juridische omkadering van experimenten<sup>91</sup>.

45. Er zijn o.i. vier fasen te herkennen in het proces van 'experimenteren met wetgeving': (i) samenstelling van het experiment; (ii) uitvoering; (iii) evaluatie; (iv) veralgemenisering. In het eerste stadium moet de wetgever het onderliggende probleem en de beste aanpak definiëren, beslissen of hij voor een permanente of tijdelijke wet kiest en de doelen en de omvang van het experiment bepalen. Deze elementen moeten expliciet worden vertaald in de

(90) Zie artikel [www.nu.nl/politiek/2846748/te-vroeg-tandarts-experiment-stoppen.html](http://www.nu.nl/politiek/2846748/te-vroeg-tandarts-experiment-stoppen.html), geraadpleegd op 17 augustus 2012.

(91) N. FINCK, "Les expérimentations législatives et réglementaires prévues par les articles 37-1 et 72-4 de la Constitution", *Courrier Juridique des Finances et de l'Industrie*, Janvier-Mars 2012, nr. 67, p. 2, beschikbaar op [www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/daj/cjfi/2012/cjfi67.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/cjfi/2012/cjfi67.pdf).



tekst van de wet. Er is geen plaats voor impliciete doelen binnen experimentwetgeving. Het eerste element dat expliciet vermeld hoort te worden als experimenteergrondslag is het ‘object’ van het experiment. Onder ‘object’ worden de grenzen en de doelstellingen van het experiment bepaald. In deze fase moet de wetgever op basis van een evenredigheidstoets overwegen of een experiment noodzakelijk is om de optimale oplossing te vinden voor het onderliggende probleem. Indien er minder ingrijpende alternatieven zijn, moet de wetgever in beginsel hiervoor opteren. Op de meeste terreinen zou experimentwetgeving moeten worden beschouwd als een uitzonderlijk instrument. Desalniettemin kan experimentwetgeving de eerste optie van de wetgever zijn op gebieden die worden gekenmerkt door onzekerheid en snelle veranderingen in beleid of maatschappelijke omstandigheden. Hier is juist de noodzaak om regels uit te proberen belangrijker dan elders. De keuze voor een experiment wordt tevens gemaakt op basis van de volgende overwegingen: zinvolheid en beheersbaarheid van het experiment, kosten en potentiële gevaren voor burgers<sup>92</sup>.

46. Voor de samenstelling van een experiment is het bepalen van de doelstelling van groot belang. Doel(en) bepalen en consensus hierover bereiken ondanks lacuneuze informatie zal vaak een uitdaging zijn. De wetgever experimenteert immers juist omdat hij onvoldoende kennis bezit om thans reeds met een (meer) permanente regeling te komen. Toch is de Nederlandse Raad van State tot nu toe veeleisend geweest wat betreft de duidelijkheid en helderheid van deze doelen<sup>93</sup>. Een opsomming van doelstellingen of vage doelen als ‘beter onderwijs’ worden niet aanvaard<sup>94</sup>. De relevantie van het experiment voor elke doelstelling moet worden aangetoond.

47. Het is ook in het eerste stadium dat de inhoud van het experiment wordt bepaald. De ‘inhoud’ verwijst naar de afwijkende regels die ingevoerd worden voor de ‘target group’, de duur van het experiment en de evaluatiecriteria. Volgens een zekere Franse rechtsleer moet de duur van het experiment *ab initio* expliciet worden vermeld in de tekst van de wet<sup>95</sup>. Aangezien de duur van het experiment sterk afhankelijk is van het onderwerp en zijn doelstellingen, varieert die ook in functie van de omstandigheden van het geval<sup>96</sup>. Het experiment moet lang genoeg aanhouden zodat er significante resultaten naar voren kunnen komen, maar de wetgever mag geen misbruik maken van de uitzonderlijke afwijking die een experiment toestaat. In Frankrijk is de duur van een experiment beperkt tot vijf jaar (hetgeen verlengbaar is). In Nederland is de gemiddelde geldingsduur van experimentwetten vijf jaar, maar er bestaat geen aanwijzing voor de wetgever of constitutionele beperking op dit niveau. Op het gebied van onderwijs kunnen experimenten soms tien jaar kunnen duren<sup>97</sup>. Eén jaar is meestal niet genoeg om relevante resultaten te kunnen naleven. Daarom heeft de Nederlandse Raad van State vraagtekens gezet bij de relevantie en geloofwaardigheid van het eerste alleenstaande ouders-experiment dat aanvankelijk slechts één jaar zou duren<sup>98</sup>. Naar het oordeel van deze raad moet een experiment lang genoeg duren om de effecten te kunnen meten.

48. Volgens de Nederlandse Raad van State zijn een nauwkeurige bepaling van de doelen en overweging van de geschiktheid en wenselijkheid van het experiment onontbeerlijk, want “experimenten in de wetgeving vereisen speciale rechtvaardiging in verband met hun tijdelijke inbreuk op het geldende stelsel”<sup>99</sup>. Bovendien moet de wetgever de inhoud en omvang van het experiment met

(92) S. BULUT en G.J. VEERMAN, *Over horizon- en experimentwetgeving ...*, o.c., p. 3-5.

(93) Adv.RvS (nader rapport), *Tijdelijke regels betreffende experimenten in het hoger onderwijs op het gebied van vooropleidingseisen aan en selectie van aanstaande studenten en op het gebied van collegegeld (Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing)*, Kamerstukken II 2004-05, 29 819, nr. 4. Zie ook het rapport van de Raad van State, ‘Het proberen waard’, 23 mei 2000, *Bijvoegsel Staatscourant* 2000, 196.

(94) Zie nader rapport (reactie op het advies van de Raad van State), *Voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met een verruiming van de bestedingsvrijheid voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs*, Kamerstukken II 2002-03, 28 762, nr. A, p. 2.

(95) J. CHEVALLIER, “Les lois expérimentales : le cas français” in C.A. MORAND (ed.), *Evaluation législative et lois expérimentales*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d’Aix-Marseille, 1993, p. 121.

(96) B. DESJARDINS, “Réflexions à partir d’une loi expérimentale – le droit d’expressions dans quelques PME d’Aquitaine”, *Travail et Emploi*, 1985, n° 24, p. 26.

(97) Zie bijvoorbeeld artikel 2(2) van de Experimentenwet Onderwijs, *Staatsblad* 1970, 370.

(98) *Ontwerpbesluit tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 83 van de Wet werk en bijstand inzake een experiment met betrekking tot de arbeidsinschakeling van alleenstaande ouders met kinderen tot 16 jaar (Tijdelijk besluit experiment WWB alleenstaande ouders)*, Adv.RvS (nader rapport in separate document), Kamerstukken II 2006-07, 30 545, nr. 33, p. 4-5.

(99) Adv.RvS (en nader rapport), *Ontwerpbesluit tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 83 van de Wet werk en bijstand inzake een experiment met betrekking tot de arbeidsinschakeling van alleenstaande ouders met kinderen tot 16 jaar (Tijdelijk besluit experiment*



voorzichtigheid bepalen zodat de (beleids)situatie omkeerbaar blijft en de wetgever niet voor voldongen feiten wordt geplaast<sup>100</sup>. In een ideale wereld zou de wetgever minder geslaagde experimenten moeten kunnen annuleren en daarmee de tijd als het ware terugdraaien. De vraag blijft echter of dat wel altijd mogelijk is.

49. In Nederland moet de inhoud van een experiment de randvoorwaarden van aanwijzing 10a van de Aanwijzingen voor de regelgeving observeren<sup>101</sup>. Volgens aanwijzing 10a worden experimentwetten gekenmerkt door een tijdelijke en vooraf begrensde afwijking van bestaande wetten. De Nederlandse Raad van State heeft in meerdere adviezen benadrukt dat er in een experimenteergrondslag expliciet vermeld moet worden van welke regels afgeweken wordt en met welk doel<sup>102</sup>.

50. Hoewel experimentwetten niet te verwarren zijn met medische of andere wetenschappelijke experimenten, is de achterliggende empirische methodologie ook hier zeer belangrijk. Dit zorgt dat de resultaten van het experiment geloofwaardig zijn en serieus kunnen worden genomen. Over het algemeen is dit een onderwerp dat tot nu toe ten onrechte weinig aandacht van de wetgever heeft gekregen. Dit is o.i. een punt dat in acht moet worden genomen in de samenstelling en afbakening van een experimentwet. Het experiment kan pas zinvol zijn als het mogelijk is om de rechtssubjecten in twee groepen te onderscheiden: een ‘target group’, op wie het experiment wordt toegepast, en één ‘control group’, voor wie de bestaande regels blijven gelden. Dit wordt ‘selectie’ genoemd. De eerste groep die wordt blootgesteld aan het experiment, moet idealiter ‘gerandomiseerd’ samengesteld worden, d.w.z. willekeurig ingedeeld worden<sup>103</sup>.

WWB *alleenstaande ouders*, Kamerstukken II 2006-07, 30 545, nr. 33, p. 4-5.

(100) Adv.RvS (en nader rapport), *Voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voorgezet onderwijs en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 in verband met een verruiming van de bestedingsvrijheid voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs*, Kamerstukken II 2002-03, 28 762, nr. A, p. 2-3.

(101) Aanwijzingen voor de Regelgeving, Circulaire van de minister-president van 18 november 1992, *Staatscourant* 2005, 87 (7<sup>e</sup> wijziging).

(102) RvS, *Het proberen waard?: eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen, namens het kabinet aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de minister van Justitie 4 augustus 2000*, *Bijvoegsel Staatscourant* 2000, p. 196, p. 19.

(103) Veldexperimenten komen o.i. het ‘dichtstbij’ experimentwetten, zie P. KOOREMAN en J. POTTERS, “De gouden standaard: Veldexperimenten in de voorbereiding en evaluatie van beleid”, *TPEdigitaal* 2011, jaargang 5 (3), p. 76-90.

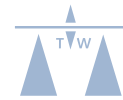
Een willekeurige samenstelling van deze groep kan problematisch zijn, want de participatie geschiedt doorgaans op basis van vrijwilligheid. In geval van een experiment met lokaal beleid is de participatie van deelstaten of gemeenten meestal vrijwillig. Dit betekent dat in theorie het risico bestaat dat tamelijk gelijksoortige gemeenten zich aanmelden voor het experiment waardoor de verschillen qua beleidsuitkomsten beperkt blijven. Vanuit een methodologische invalshoek zou het daarom wenselijk zijn als de wetgever vaker inspiratie in veldexperimenten zou zoeken om de procedure van selectie van actoren die deelnemen aan een experimentele regeling te verscherpen. Vanuit een juridische invalshoek wordt er gekeken naar de vrijwillige of gedwongen participatie in deze experimenten. In Nederland moeten gemeenten zich vaak aanmelden om mee te doen aan experimenten. Participatie van hun inwoners is dus meestal verplicht. Dit geldt ook voor experimenten op EU-niveau zoals het experiment met het verlaagde btw-tarief dat op vrijwillige basis werd uitgevoerd door vijftien lidstaten<sup>104</sup>. In de Spaanse literatuur worden experimentwetten met medische experimenten vergeleken en wordt zelfs beweerd dat het meedelen van geïnformeerde en schriftelijke toestemming potentiële (on)gelijkheidsproblemen zou vermijden<sup>105</sup>. Desalniettemin zou dit in de praktijk moeilijk uitvoerbaar zijn.

51. Een scherpe vaststelling van de doelen en inhoud van het experiment is ook essentieel voor de derde fase: de evaluatie van de resultaten. De evaluatiecommissie moet nagaan of de doelen van het experiment bereikt werden. Experimentwetten zijn daarom altijd voorzien van een evaluatiebepaling en het is juist dit beoordelingsmoment dat bepalend is voor het succes van het experiment. De bedoeling van een experiment is om doeltreffende wetten naar voren te brengen, wat meestal betekent dat de afwijkende regels worden omgezet in permanente wetgeving, tenzij er negatieve effecten uit de evaluatie blijken<sup>106</sup>. In het geval van het experiment ‘dynamische snelheden’ waren de verbetering van de luchtkwaliteit en doorstroming van het verkeer de centrale redenen voor een afwijking van de wettelijke snelheidslimiet. Na twee jaar werd het

(104) Richtlijn 1999/85/EG van de Raad van 22 oktober 1999 tot wijziging van richtlijn 77/388/EG wat de mogelijkheid betreft om bij wijze van experiment op arbeidsintensieve diensten een verlaagd btw-tarief toe te passen, *Ph.L.* 28 oktober 1999, afl. 277, blz. 34-36.

(105) G.D. PASCUAL, “Los Experimentos Jurídicos”, *Revista de Administración Pública*, n° 164, 2004, p. 163-164.

(106) Ph. EIJLANDER en R.A.J. VAN GESTEL, “Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen regeldruk?”, *o.c.*, p. 30.



experiment verlengd op basis van het positieve evaluatie-rapport van de Rijkswaterstaat<sup>107</sup>.

52. De veralgemenisering van de resultaten mag in beginsel pas gebeuren als de resultaten van het experiment positief zijn. Niettemin zien we hier afwijkingen die demonstreren hoe belangrijk de politieke rationaliteit is in de wetgevingsprocedure: in het EU btw-voorbeeld besloot de Commissie om de negatieve resultaten te negeren en de experimenteerbepaling om te zetten in een permanente richtlijn. Dit experiment heeft hier dus geen leerfunctie gediend, want de ‘politieke waarheid’ kreeg voorrang op de empirische feiten. Deze situaties zijn onwenselijk maar moeilijk bestrijdbaar. Een duidelijke omkadering voor de uitvoering van experimentwetgeving zou o.i. een belangrijke rol hier kunnen spelen.

## 7. Conclusie

53. Experimentwetgeving is een instrument met vele gezichten. Experimentwetten kunnen zowel worden gebruikt als leer- en onderzoeksinstrumenten of als middel om consensus te bereiken over controversiële wetsvoorstellen. Ze bieden het voordeel van een snelle actualisering van wetgeving en tegelijk beperken ze de risico’s van mogelijke mislukkingen door een kleinschalige en tijdelijke invoering van nieuwe wetten en regelingen. Experimentwetgeving kan ook bijdragen tot de verbetering van de kwaliteit van wetgeving, want ze zorgt ervoor dat rechtsregels steeds worden gevoed door empirische feiten en dat ze worden gebaseerd op ervaring en geobserveerde resultaten en niet uitsluitend op theorieën<sup>108</sup>. De multifunctionaliteit van experimentwetgeving vloeit voort uit onze analyse van de ervaring van diverse landen met dit instrument.

54. Uit ons onderzoek blijkt ook dat experimentwetten niet te verwarren zijn met gelijksoortige instrumenten: ze beogen de oplossing van permanente maatschappelijke problemen, voeren regels in die van het geldende stelsel afwijken en kennen een begrensde toepassing.

55. Ondanks de opgesomde baten, is experimentwetgeving een onbekend begrip in de meeste landen en de Lage Landen zijn geen uitzondering op de regel. Experi-

mentwetten worden beschouwd als uitzonderlijke instrumenten en worden bekeken met terughoudendheid in de meeste landen. Kan dit worden verklaard op basis van de ‘minder mooie gezichten’ van experimentwetgeving? Naar ons oordeel bestaan deze niet, indien de in- en uitvoering van experimentwetgeving zich aan een scherp kader houdt. Experimenten met wetten moeten duidelijke en expliciete doelen stellen, een geschikte duur hebben, beheersbaar en doelmatig zijn. Bovendien moet de wetgever garanderen dat deze experimenten worden beoordeeld op grond van hun doelen en dat de resultaten veralgemeend kunnen worden. Het rechtszekerheidsbeginsel wordt niet aangetast indien de normadressaten hun rechten en diens ‘houdbaarheidsdatum’ kennen.

56. Naar onze mening wordt experimentwetgeving niet vaker ingevoerd omdat de wetgever dit instrument regelmatig onderwaardeert, associeert met de risico’s van natuurwetenschappelijke experimenten of eventuele juridische problemen overschat. Een scherpe inkadering van experimentwetgeving lijkt hier een essentieel element te zijn. Door te experimenteren *beproeft* de wetgever *in concreto* nieuwe wetten en regelingen. Om ervoor te zorgen dat deze experimenten geloofwaardig zijn, moet de wetgever evenwel enkel *de goede* behouden.

(107) Rijkswaterstaat, “Evaluatie praktijkvoeren Dynamische Maximumsnelheden”, *Kamerstukken II* 2010-11, 32 646, nr. 1, p. 9.

(108) C. MAMONTOFF, “Réflexions sur l’expérimentation du droit”, *RDP* 1998-2, p. 353.