

Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?

Een onderzoek naar de functie van werkingsbeperkingen in wetgeving ter vermindering van regeldruk.



Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?

Een onderzoek naar de functie van werkingsbeperkingen in wetgeving ter vermindering van regeldruk.

Prof. dr. Ph. Eijlander en dr. R.A.J. van Gestel

Inhoudsopgave

	<i>Woord vooraf</i>	5
1	<i>Aanleiding voor het onderzoek</i>	7
2	<i>Probleemstelling en onderzoeksvragen</i>	9
3	<i>Invalshoek en methode van onderzoek</i>	11
4	<i>Begrippen</i>	13
	4.1 Tijdelijke regelingen	13
	4.2 Noodwetgeving	14
	4.3 Evaluatiebepalingen	14
	4.4 Experimenteerbepalingen	16
5	<i>Korte geschiedenis</i>	17
	5.1 Op zoek naar de 'roots' van horizonwetgeving	20
6	<i>Definitie van het begrip horizonwetgeving</i>	25
7	<i>Actualiteit van het onderwerp horizonwetgeving</i>	27
	7.1 Europese invloed	27
	7.2 België en Duitsland	28
	7.3 Overzeese impressies	29
8	<i>Gebruik van tijdelijke regelingen in de wetgevingspraktijk</i>	33
9	<i>Motieven voor 'sunsetting'</i>	35
	9.1 Voorbeelden	36
10	<i>Verband met deregulering</i>	39

11	<i>Bevindingen</i>	41
12	<i>Aanbevelingen</i>	45
	<i>Bijlage 1 Leden begeleidingscommissie</i>	47
	<i>Eindnoten</i>	49

Woord vooraf

In mei 2005 heeft de Raad van Economische Adviseurs (REA) aan de Tweede Kamer een advies uitgebracht over bureaucrativering en overregulering¹. Reden voor dit advies was het aanpakken van bureaucrativering en regeldruk om de productiviteit in Nederland te verhogen. In het advies suggereert de REA onder meer met horizonbepalingen (sunset-clausules) in wetgeving te werken, tenzij een expliciet besluit tot het tegendeel wordt genomen.

Voordat horizonbepalingen breed ingevoerd kunnen worden, zoals de REA voorstelt, is het belangrijk om eerst een discussie te voeren het nut van het wel of niet in wetgeving opnemen van horizonbepalingen. De vraag is in hoeverre horizonbepalingen daadwerkelijk een oplossing zijn voor regeldruk. Daarom hebben wij vanuit het project Minder Regeldrukke van de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) en het bureau Strategische Kennisontwikkeling (SKO) aan de heren Philip Eijlander en Rob van Gestel, verbonden aan de Onderzoeksschool voor wetgevingsvraagstukken van de Universiteit van Tilburg, gevraagd de mogelijkheden en beperkingen van deze suggestie van de REA te onderzoeken.

Al in 1984 is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek uitgevoerd door de Katholieke Universiteit Nijmegen, waaruit blijkt dat de horizonbepaling een politiek gevoelig instrument is en dat er zowel argumenten voor als tegen zijn². In het onderzoek werd geconcludeerd dat de horizonbepaling in bepaalde gevallen goed bruikbaar is, maar zeker niet in alle gevallen. De onderzoekers van het onderhavige rapport komen tot een gelijksoortige conclusie. Nadenken over mogelijkheden tot deregulering blijkt vooral een proces te zijn dat voorafgaand aan en tijdens het wetgevingproces zou moeten plaatsvinden. Achteraf, bijvoorbeeld door middel van een horizonbepaling, is in de meeste gevallen veel minder effectief.

Met dit onderzoek willen we een bijdrage leveren aan de zoektocht naar mogelijkheden in het wetgevingsproces om in het kader van ontbureaucrativering en deregulering de regelgroei tegen te gaan.

Het hoofd SKO
Meine Henk Klijsma

De directeur CZW
Harke Heida

1 Aanleiding voor het onderzoek

Directe aanleiding voor het onderzoek door het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken van de rechtenfaculteit van de Universiteit van Tilburg naar de voors en tegens van horizonwetgeving vormt het advies van de Raad voor Economisch Advies (REA) van 19 mei 2005, getiteld Bureaucratisering en overregulering. In dit advies, dat het nodige stof heeft doen opwaaien, doet de REA drie concrete voorstellen om het dereguleringsproces in ons land te ondersteunen en versnellen:

- 1 Een 'sunset-clausule' wordt opgenomen in alle nieuwe wet- en regelgeving, die de geldigheidsduur van wetten en regels beperkt, tenzij een expliciet besluit tot het tegendeel wordt genomen.
- 2 Ieder voorstel voor nieuwe wet- en regelgeving zou voortaan gepaard moeten gaan met een voorstel voor meer dan evenredige afschaffing van bestaande wet- en regelgeving.³
- 3 De minister-president wordt verantwoordelijk gemaakt voor deregulering. Onder de verantwoordelijkheid van de minister-president worden externe departementale taakevaluaties gemaakt. Op basis daarvan kunnen taken worden afgestoten en informatieverplichtingen worden afgeschaft. Voor sommige departementen blijven zo weinig taken over, dat zij kunnen worden opgeheven. De resterende taken kunnen beter naar elders worden overgeheveld.⁴

Het onderhavige onderzoek ziet in het bijzonder toe op de implicaties van het eerstgenoemde voorstel. Dat voorstel lijkt nogal vergaande consequenties te hebben voor ons nationale wetgevingsbeleid. Vergeleken met het onder punt 2 genoemde voorstel dat uitgaat van een soort compensatiegedachte ('een nieuwe wet voor een oude wet'), lijkt de introductie van horizonbepalingen in iedere nieuwe wet op het eerste gezicht eenvoudig door te voeren. Bij het standaard opnemen daarvan hoeft men immers geen criteria te bedenken omtrent wanneer de keuze voor een horizonclausule op zijn plaats is. Bij de vraag of sprake is van een 'meer dan evenredige afschaffing' van wettelijke regels rijst immers direct de vraag of dat louter een kwestie van tellen is? Zou ook niet gekeken moeten worden naar het soortelijke gewicht van de regels die zijn verdwenen ten opzichte van de nieuwe die zijn verschenen? De ene regel beperkt de handelingsruimte van burgers en bedrijven immers veel meer dan de andere. Een puur kwantitatieve benadering kan zo zijn doel geheel voorbij schieten.

Ook voor wat betreft de eerste aanbeveling van het REA-advies rijst de vraag of de soep in de Haagse praktijk wel zo heet zal worden gegeten als dat die wordt opgediend. Op voorhand lijkt het namelijk tamelijk twijfelachtig of het wel zinvol en haalbaar is om werkelijk in iedere nieuwe wet een horizonbepaling op te nemen. Sommige wetten, zoals begrotingswetten, zijn bijvoorbeeld uit de aard der zaak reeds van tijdelijke aard, zodat een beperking van de geldingsduur weinig toevoegt. In andere gevallen zal de wetgever daarentegen juist bewust langjarige zekerheid willen verschaffen aan uitvoeringsorganisaties, burgers of bedrijven, ter zake van hun (rechts)positie. Ook dan ligt de inzet van horizonbepalingen minder voor de hand. Denk slechts aan wetten tot wijziging van onze grondwet of andere organieke wetten. Meer in het algemeen lijken werkingsbeperkingen eerder aangewezen bij modificerende dan bij codificerende wetgeving.⁵ Codificerende wetten beogen immers om bepaalde in de samenleving gegroeide gewoonten en gebruiken te bestendigen door ze na verloop van tijd om te zetten in geschreven regels. Modificerende wetten zijn er daarentegen juist gericht op het veranderen van – al dan niet ingesleten – gedrag met behulp van regels. Daarbij is niet zelden onzekerheid over de daadwerkelijke realisering van de beoogde effecten; hetgeen reden kan zijn voor een wetsevaluatief onderzoek of voor een ‘ingebouwde’ beperking in de werkingsduur van de wettelijke regeling.

2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Dit verkennende onderzoek is bedoeld om meer inzicht te krijgen in de mogelijkheden en beperkingen van het gebruik van horizonbepalingen in de Nederlandse wetgeving.

Het gebruik van horizonbepalingen zal ook worden afgezet tegen andere, min of meer vergelijkbare, manieren om tot een heroverweging van wettelijke regels te komen. Daarbij kan worden gedacht aan soorten van wetsevaluatie, experimenteerbepalingen en zogenoemde ‘valbijconstructies’ bij kabinetswisselingen ten aanzien van wetsvoorstellen die zijn ingediend door een vorige regering.⁶ De vraag is hoe deze ‘heroverwegingsvarianten’ zich verhouden tot het werken met horizonbepalingen en onder welke omstandigheden de ene of de andere aanpak de voorkeur verdient.

Het advies van de REA suggereert dat horizonclausules in wetgeving een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het dereguleringsstreven van het kabinet. Om die reden menen wij dat het onvermijdelijk is om ook iets te zeggen over het begrip deregulering. Dat is nodig omdat deregulering niet louter hoeft te worden gezien als een vermindering en vereenvoudiging van regelgeving met het oog op het bevorderen van marktwerking. De laatste jaren wordt deregulering namelijk ook wel beschouwd als het verlichten van de ‘regeldruk’ voor burgers, bedrijven én overheden in het algemeen. Operationalisering van dit begrip veronderstelt, zoals we hierna nog zullen laten zien, een kwalitatieve benadering van (over)regulering, waarbij het om meer dan uitsluitend economische gezichtspunten gaat. Naast de kosten en baten die gepaard gaan met regelgeving gaat het bijvoorbeeld ook om de hinderbeleving van een (vermeende) overvloed aan regels.⁷

Ten slotte is aan ons de vraag gesteld om een blik over de grenzen te werpen om te zien in hoeverre het werken met horizonbepalingen ook in andere landen actueel is. Gelet op de beperkte looptijd van dit onderzoek kan het hierbij om niet meer dan een ‘quick scan’ gaan. Daarbij zullen we in het bijzonder op zoek gaan naar concrete voorbeelden van en eerdere ervaringen met horizonclausules in wetgeving. Bij die ervaringen hoort bijvoorbeeld aandacht voor vragen als: hoe vaak en in welk type wetgevingscomplexen komen horizonbepalingen voor en in hoeverre is het zo dat de werkingsduur van wetten, waarin ze voorkomen, uiteindelijk toch worden verlengd?

3 Invalshoek en methode van onderzoek

Onze benadering van de probleemstelling is primair bestuurlijk-juridisch. Dit wil zeggen dat we door de bril van degene die zijn betrokken in het proces van wetgeving proberen te kijken naar vooronderstellingen, functionaliteit en werking van horizonwetgeving in de praktijk. Door deze insteek te kiezen wordt het namelijk mogelijk om ook wat te zeggen over de betekenis van horizonwetgeving, ‘sunset-legislation’ oftewel ‘Befristung von Gesetzen’ voor het zogeheten primaat van de wetgever. Dit primaat houdt in dat de wetgever zelf de voornaamste (rechts-politieke) keuzes over de inhoud van het recht in wettelijke regelingen behoort te maken, en die keuzes niet moet overlaten aan anderen, zoals het bestuur of de rechter.⁸ De vraag is of dit primaat wordt aangetast of juist versterkt door de keuze voor horizonwetgeving. Enerzijds krijgt de wetgever in een dergelijk geval vaker de keuze of hij een bepaalde reguleringsaanpak wenst te continueren of bij te stellen. Anderzijds kan doordat er als het ware voortdurend een ‘zwaar van Damocles’ boven de regels hangt, de bestendigheid van wetgeving en daarmee het gezag van de wetgever in het geding raken.

Hier raakt de discussie bijvoorbeeld aan literatuur over incident- of gelegenheids-wetgeving.⁹ Volgens sommigen zou de wetgever zich namelijk te gemakkelijk laten overhalen om (overhaaste) regels te stellen naar aanleiding van berichten in de media, waarin ‘dé politiek’ wordt opgeroepen om actie te ondernemen. De keuze voor het gebruik van horizonbepalingen in wetgeving beoogt daaraan tegenwicht te bieden doordat een drempel wordt opgeworpen tegen het al te gemakkelijk uitvaardigen en laten voortbestaan van regels, ondanks het gevaar van het achterwege blijven van de beoogde resultaten. De valbijl in het wetgevingsproces, die met de horizonbepaling wordt geïntroduceerd, wordt geacht tot bezinning te leiden. Keerzijde daarvan is echter dat een horizonbepaling niet noodzakelijk tot een ‘bezint eer gij begint’ leidt. Bij een verkeerd gebruik kan de interpretatie ook zijn: ‘begint eerst en bezint later’.

In dit laatste geval wordt de horizonclausule als een excuus gebruikt voor het uitvaardigen van nieuwe regels, waarvan de beoogde werking en de daarmee verbonden lasten voor uitvoeringsorganisaties, bedrijven of burgers, vooraf in feite onvoldoende duidelijk zijn.¹⁰ De bepaling dient dan om twijfelaars in het parlement over de streep te trekken onder het motto dat zij op een vooraf bepaald tijdstip in de toekomst de gelegenheid zullen krijgen om de wet alsnog ter discussie te stellen¹¹, wanneer de beoogde positieve effecten onverhoopt zijn uitgebleven.¹² Voor wat betreft de onderzoeksaanpak hebben wij ervoor gekozen om de nadruk

te leggen op een literatuurstudie. Om de risico's van vooringenomenheid op grond van een te nationale oriëntatie te beperken hebben wij ervoor gekozen om het onderwerp te verruimen tot in wetten (in formele zin) ingebouwde werkingsbeperkingen om te voorkomen dat deze een te brede, langdurige en mogelijk verstarrende werking hebben. Horizonbepalingen vormen daarbij één van de opties, maar ook andere technieken zijn mogelijk van belang, zoals: evaluatiebepalingen, experimenteerbepalingen en lokatie- of adressaat gebondenheid. Daarbij hebben we een quick scan verricht van relevante buitenlandse literatuur. In dat kader hebben we om te beginnen gekeken naar de VS, omdat het fenomeen horizonwetgeving daar is ontstaan. Verder is o.a. gekeken naar Engeland en Duitsland, omdat in deze beide landen, het werken met horizonbepalingen ook een rol speelt in de discussie over 'regulatory reform' en vermindering van regeldruk. Daarnaast hebben we een jurist-informatiespecialist, die o.a. de Tilburg Internet Law Library beheert, een kwantitatief onderzoek laten doen naar het voorkomen van horizonclausules in onze nationale wetgeving om uit te vinden wat de 'state of the art' is voor wat betreft het gebruik van deze wetgevingstechniek in Nederland. Hij heeft o.a. onderzocht hoe vaak tussen 1 januari 2000 en 31 december 2005 sprake is geweest van een tijdelijke regeling in een wet of AMVB.¹³ Om meer inzicht te krijgen in de raakvlakken tussen juridische en economische gezichtspunten op horizonwetgeving (o.a. de problematiek van 'transactiekosten' bij het nemen van beslissingen op markten en ideeën over 'zero-based budgetting') hebben wij een gesprek gearrangeerd met twee deskundigen die werkzaam zijn bij TILEC (het Tilburgse Law and Economics Centre), te weten Prof.dr. E.E.C. van Damme en Dr. P. de Bijl. Tussentijds hebben we bovendien een gesprek gehad over onze eerste bevindingen met een panel van ambtelijke deskundigen. Dit gesprek heeft plaatsgevonden op 7 februari 2006 en is georganiseerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Op 13 april 2006 hebben we een tweede gesprek met het panel van deskundigen gehad, waarin het concept-eindrapport is besproken. Ten slotte is het rapport gepresenteerd op een interdepartementale bijeenkomst op 18 mei 2006 over dit onderwerp.

4 Begrippen

Er worden in de literatuur verschillende omschrijvingen gegeven van het fenomeen horizonwetgeving. Met name het onderscheid met tijdelijke regelingen, noodwetgeving, evaluatiebepalingen en experimenteerbepalingen is niet altijd even helder. Niettemin menen wij dat er wel een rode draad te ontdekken valt in de literatuur.

4.1 Tijdelijke regelingen

Het komt ons voor dat horizonbepalingen een speciës van het genusbegrip *tijdelijke regeling* zijn. Een horizonclausule zorgt ervoor dat een wet, of delen daarvan, een tijdelijk karakter krijgen, maar met de nadrukkelijke bedoeling van het bewerkstelligen van een moment voor heroverweging met de mogelijkheid van verlenging. Veelal zal dit oogmerk van de wetgever moeten worden afgeleid uit de memorie van toelichting, waarin dan tot uitdrukking wordt gebracht wat de gedachte achter de tijdelijkheid van de regeling is geweest. Soms zien we ook dat de wetgever expliciet in de wettekst tot uitdrukking brengt dat het gaat om een horizonwet of horizonbepaling.

Een interessant voorbeeld van een horizonbepaling, zoals die bij amendement is voorgesteld ten behoeve van de herziening van het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van de OM-afdoening, betreft de beoogde de invoering van het volgende artikel in de Wet OM-afdoening:

Art. XXIIA

- 1 Titel IVA van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafvordering vervalt 6 jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.
- 2 In afwijking van het eerste lid kan bij koninklijk besluit worden bepaald dat Titel IVA van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafvordering vervalt op een bij dat besluit te bepalen tijdstip. Een besluit als bedoeld in de vorige volzin wordt niet eerder genomen dan vier weken nadat het voornemen daartoe aan de beide kamers der Staten-Generaal is medegedeeld.

De toelichting bij dit amendement vermeldt dat de bedoeling van deze horizonclausule is om de Staten-Generaal en de regering de mogelijkheid te geven binnen zes jaar te bezien of de OM-afdoening naar behoren functioneert, waarna de wet eenvoudig door middel van een Koninklijk Besluit, voorzien van een voorhangprocedure, zou kunnen worden verlengd.¹⁴ Het amendement heeft het uiteindelijk echter niet gehaald.

4.2 Noodwetgeving

Ook tijdelijke wetten zijn er overigens in soorten en maten. Eén situatie waarin vaak wordt gekozen voor tijdelijke wetgeving is bijvoorbeeld de situatie van een *noodwet*, welke een reactie beoogt te zijn om een plotselinge, onvoorziene gebeurtenis. Een noodwet maakt in een dergelijk geval doorgaans een uitzondering om een algemeen wettelijke regime totdat de noodsituatie is opgeheven of de algemene wet is aangepast. Het is mogelijk om in een noodwet een horizonclausule op te nemen, maar vaak gebeurt dat niet, bijvoorbeeld omdat de wet uit de aard der zaak reeds een tijdelijk karakter heeft waardoor een valbijlconstructie, al dan niet gekoppeld aan een evaluatiebepaling, overbodig is. Denk in dat verband slechts aan het voorbeeld van de Deltawet grote rivieren.¹⁵ Deze wet zag op het in snel tempo versterken van een aantal dijkvakken als gevolg van de kort overstromingen in het rivierengebied die kort daarvoor hadden plaatsgevonden. Omdat urgentie geboden was, werd een tijdelijke uitzondering gecreëerd op bestaande algemene regels op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening. Van een daadwerkelijk gevaar voor het onnodige voortbestaan van dit wettelijke uitzonderingsregime was echter geen sprake. In de wet was duidelijk aangegeven op welke dijkvakken het uitzonderingsregime van toepassing zou zijn en het doel van de Deltawet werd bereikt op het moment dat de geplande dijkversterkingen zouden zijn gerealiseerd.

4.3 Evaluatiebepalingen

Daarnaast is het van belang om een horizonbepaling te onderscheiden van het vaker voorkomende fenomeen van de evaluatiebepaling. Een horizonbepaling beoogt tot een omkering van de bewijslast voor diegenen die de wet willen verlengen. De werking van de regeling dient namelijk te worden bewezen alvorens tot een verlenging kan worden besloten. Anders dan bij een evaluatiebepaling gaat het dus om een nee, tenzij en niet om een ja, mits. Ook in het Mandelkernrapport ziet men dat dit onderscheid wordt gehanteerd.¹⁶ Bij de wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven heeft Minister Donner het onderscheid tussen horizonbepalingen en evaluatiebepalingen helder verwoord.

‘De aan het woord zijnde leden stelden vervolgens de vraag of ik bereid ben het wetsvoorstel aan te vullen met een evaluatie- of horizonbepaling. In antwoord op deze vraag zou ik graag voorop willen stellen dat een evaluatiebepaling van geheel andere orde is dan een horizonbepaling. Een horizonbepaling beoogt de werkingsduur van een regeling

aan een bepaalde periode te verbinden. Daartoe zie ik bij wettelijke maatregelen op het gebied van terrorismebestrijding geen aanleiding. Bij gelegenheid van de schriftelijke en mondelinge behandeling van het wetsvoorstel afgeschermdе getuigen (Kamerstukken II 2004/05, 29 743, nr. 27) heb ik mij reeds op dit standpunt gesteld. Een horizonbepaling kan in de rede liggen, wanneer wordt voorzien dat de verschijnselen die tot indiening van dit wetsvoorstel hebben geleid van snel voorbijgaande aard zijn. Dat is bij het internationaal terrorisme helaas niet het geval. Gaat het er omdat dit wetsvoorstel, nadat het tot wet is verheven en in werking is getreden, op termijn wordt geëvalueerd, dan zeg ik deze leden gaarne toe een evaluatie-onderzoek te willen laten verrichten. Daarvoor is echter niet nodig, dat het wetsvoorstel wordt aangevuld met een daartoe strekkende bepaling.¹⁷

In de discussie over de nota Bruikbare rechtsorde is het voorstel van de REA om iedere wet standaard te voorzien van een horizonbepaling ook met minister Donner in de Tweede Kamer besproken. Daarbij kwam eveneens de aard van de horizonbepaling aan bod. Donner stelde in dat verband dat een horizonbepaling – waarmee de maximale geldingsduur van een regeling van meet af aan is vastgelegd – op dit moment veelal wordt toegepast om de (politieke) wil tot uitdrukking te brengen dat de regeling slechts gedurende een concreet aangegeven looptijd zal gelden. Een dergelijke bepaling zou onder omstandigheden ook nuttig zijn om het ongemerkt aanslibben van regels te voorkomen. Dat is echter alleen goed denkbaar bij regels waarvan van te voren voorzienbaar is dat ze na ommekomst van die termijn met zekerheid gemist kunnen worden. Regelgeving waarvan de noodzaak aanwezig blijft, zou dan opnieuw vastgesteld moeten worden vóór het verloop van de termijn. Dat zou een grote werklast meebrengen voor de wetgever met een onzeker rendement. Bovendien zou de rechtszekerheid van de burger hiermee niet gediend worden. Een experiment in die richting achtte Donner daarom niet aangewezen.¹⁸

De kern van de redenering van minister Donner is dat niet geëxperimenteerd zou moeten worden met horizonbepalingen, vooral niet wanneer er vooraf geen reden is te veronderstellen dat de informatiepositie van de wetgever na ommekomst van de vooraf gestelde termijn een andere zal zijn.

4.4 Experimenteerbepalingen

Een variant die veel op de horizonclausule lijkt is de experimenteerbepaling. Daarmee bevatten de Aanwijzingen voor de Regelgeving enkele handvatten voor de wetgevingsjurist. Kern van de typering in de Aanwijzingen is dat het gaat om een beoogde tijdelijke afwijking van een algemene regeling, hetgeen bij horizonbepalingen niet per definitie het geval hoeft te zijn. De aanwijzingen geven daarbij aan (Awr 10b) dat bij een experimenteerbepaling steeds dient te worden aangegeven hoe de evaluatie van de werking van de regeling zal geschieden. In de modelbepaling van Awr 10b wordt aangegeven dat experimenteerbepalingen voorzien in een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk en de voortzetting van de maatregel anders dan als experiment. Hier geldt met andere woorden een positieve grondhouding ten aanzien van verlenging, waarbij horizonbepalingen uitgaan van een nee, tenzij. Volgens de toelichting bij de zo-even genoemde Aanwijzing gaat het bij een experiment om het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem:

‘Het uitgangspunt van aanwijzing 10 laat onverlet dat soms behoefte bestaat aan regelingen met een experimenteel karakter. In bepaalde gevallen moet de wetgever tot het nemen van maatregelen kunnen besluiten ook zonder dat geheel kan worden overzien wat de effecten daarvan zullen zijn. Het kan aangewezen zijn om, terwijl een wet in hoofdzaak blijft gelden, in bepaalde regio’s dan wel ten aanzien van bepaalde groepen personen of instellingen een ander dan het in de wet neergelegde beleid te voeren met het oog op een eventueel te overwegen wijziging van de wet. Gelet op de aard van een experiment dient aan die regeling een tijdelijk karakter te worden gegeven. Zie in dat verband de aanwijzingen 181 tot en met 183. Tot een experimentele regeling moet, mede gelet op mogelijke strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, niet te snel worden overgegaan. De verwachting moet bestaan dat op het betrokken terrein zinvolle experimenten mogelijk zijn.’

Ook bij experimenteerbepalingen moet uiteraard na het aflopen van het experiment bepaald te worden wat het vervolg is. Moet er bijvoorbeeld een algemene wettelijke regeling komen of dient tot verlenging van de tijdelijke experimenteerregeling te worden besloten?¹⁹ Inhoudelijk zullen er bovendien waarborgen moeten zijn omtrent de beoordeling van de vraag hoe de evaluatie van het experiment zal worden verricht en wanneer het al dan niet als geslaagd mag worden aangemerkt.

5 Korte geschiedenis

Dat het onderhouden van ‘historisch besef’ bij het onderwerp deregulering geen kwaad kan blijkt al uit het feit dat het REA-advies niet de eerste poging is om de gedachte van horizonwetgeving op brede basis ingang te doen vinden in het Nederlandse staatsbestel. Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 werd namelijk vanuit de Eerste Kamer het oordeel aan de regering gevraagd over de invoering van ‘sunset-wetgeving’ waardoor wetten in de toekomst na een bepaalde periode als het ware vanzelf achter de horizon verdwijnen. In de Van Eijkeren-bundel valt daarover te lezen:

‘De toenmalige bewindspersonen hadden weinig woorden nodig om hun gedachten erover te uiten. Zij vermochten niet te zien dat een dergelijke gang van zaken voor alle wetten zinvol en doelmatig zou zijn. Daarvoor was huns inziens de inhoud van de wetgeving te verscheiden. Zij gaven er de voorkeur aan steeds ad hoc te bezien in welke gevallen een bepaalde vorm van evaluatie gewenst is (...) Bij de mondelinge behandeling gaf de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Wiegel te kennen dat hij zich nauwelijks een voorstelling kon maken wat de toepassing van het principe van ‘sunset-wetgeving’ op de Nederlandse wetgeving zou gaan kosten in termen van tijd en mankracht. Volgens hem zou het gigantisch veel zijn.’²⁰

Eerste kamerlid W.F. de Gaay Fortman wees er in het debat met de regering bij de grondwetsherziening op dat het fenomeen horizonwetgeving ten tijde van de crisiswetgeving uit de jaren dertig van de 20^e eeuw veelvuldig voorkwam, o.a. in amvb’s op grond van de Landbouwcrisiswet. Deze zou destijds tot een enorme belasting van het ambtelijke apparaat hebben geleid, omdat de amvb’s standaard een geldingsduur van een jaar kregen. Dit betekende in de praktijk dat de laatste maanden van het jaar vaak werden besteed aan het formuleren van nagenoeg gelijklopende nieuwe besluiten.²¹ Blijkbaar konden veel van deze regelingen uiteindelijk toch niet worden gemist.

Niettemin zijn er in de loop van de jaren tachtig diverse wetten geweest, waarin horizonclausules voorkwamen, zoals de Uitvoeringswet verdrag biologische wapens, de Wet adviescommissie mensenrechten buitenlands beleid en de Wet melding buitenlandse boycotmaatregelen. In artikel 10 van laatstgenoemde wet was bijvoorbeeld geregeld dat de wet drie jaar na zijn inwerkingtreding automatisch zou komen te vervallen, tenzij voordien zou worden besloten tot verlenging.²²

Een ander voorstel tot het gebruik van horizonbepalingen in deze tijd is gedaan door de toenmalige regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst H.D. Tjeenk Willink. Zijn suggestie was om adviesorganen – anders dan te doen gebruikelijk – voortaan niet meer voor onbepaalde tijd in te laten stellen bij wet. Adviescolleges zouden namelijk altijd wel voor een bepaalde belanghebbende partij bestaansrecht hebben, waardoor de opheffing ervan in de praktijk uiterst lastig bleek.²³ Door de bewijslast ten aanzien van het voortbestaan van adviescolleges om te keren (nee, tenzij) zou de regering een krachtiger positie krijgen ten opzichte van belangenorganisaties.

Aardig is dat ruim 20 jaar geleden, tijdens de hoogtijdagen van de dereguleringsoperatie van het eerste kabinet Lubbers, ook al eens een onderzoek is uitgevoerd naar de betekenis van de figuur van de horizonwet.²⁴ Ook toen is die onderzoeksopdracht verstrekt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Directe aanleiding daartoe was destijds onder andere de volgende passage in het regeerakkoord:

*'Voorts dient bij voorbereiding van wetgeving de mogelijkheid overwogen te worden de nieuwe wet een beperkte werkingsduur te verlenen.'*²⁵

In de loop van het jaar 1983 zijn er twee wetten van een horizonbepaling voorzien, te weten: de al eerder genoemde Wet melding buitenlandse boycotmaatregelen en de Wet periodieke autokeuringen. Het voorstel om deze wetten van een horizonclausule te voorzien bleek echter al direct controversieel. Zowel de Commissie Van der Grinten als de Commissie Geelhoed, die beiden adviseerden over het nut en de noodzaak van vermindering en vereenvoudiging van regelgeving, hadden namelijk geadviseerd om deze (voorstellen van) wetten in te trekken. Dat stuitte destijds op fel verzet in de Tweede Kamer, hetgeen ertoe leidde dat de regering bij wijze van compromis besloot om te kiezen voor het verbinden van een horizonbepaling aan de betreffende regelingen.

Met name de Commissie Geelhoed toonde zich bezorgd over de figuur van de horizonbepaling. Zo vermeldt het Eindbericht van die dereguleringscommissie dat het twijfelachtig is of bijvoorbeeld binnen de gestelde horizon van vijf jaar in de Wet periodieke autokeuringen vastgesteld kan worden of de regeling de beoogde positieve effecten op de verkeersveiligheid heeft gehad. Daarbij waarschuwde de commissie bovendien voor mogelijke nalevingsproblemen, wanneer vooraf reeds wordt aangekondigd dat de werkingsduur van de regeling in beginsel tijdelijk is.²⁶ Meer in het algemeen bleek de Commissie Geelhoed in horizonwetgeving geen oplossing te zien voor het tegengaan van regelverdichting. Het eindbericht van de commissie stelt te dien aanzien onder andere:

‘Ook al beantwoorden de resultaten van een bepaald beleid niet aan de aanvankelijke bedoelingen van de wetgever, de maatschappelijke en bestuurlijke belangen die zich na verloop van korte tijd om de wettelijke regeling uitkristalliseren, belemmeren ieder versoering of vereenvoudiging van de wet naderhand.’²⁷

In zijn publicatie over de ‘Interveniërende staat’ heeft Geelhoed nader toegelicht welke bezwaren er kunnen kleven aan het werken met horizonbepalingen.²⁸ In navolging van Camps, Kickert en Korsten²⁹, noemt hij als eerste bezwaar dat degene die belang hebben bij continuering van de regelgeving betrokken zich doorgaans waarschijnlijk gepassioneerder zullen opstellen dan de zijdelings betrokkenen³⁰, hetgeen aan een evenwichtige evaluatie in de weg kan staan. Een tweede bezwaar is, aldus Geelhoed, dat vertegenwoordigende organen vaak gefocust zijn op nieuwe wetgeving en minder oog hebben voor waardering of herwaardering van bestaande regels. Ook daardoor zou de evaluatie die hoort bij horizonbepalingen mogelijk te weinig aandacht krijgen. Het derde bezwaar van Geelhoed is dat bij het op grote schaal werken met horizonclausules in regelgeving, de wetgevingskanalen verstopt zouden raken door het grote aantal continueringsbeslissingen, wetswijzigingen en intrekkingen. Als vierde en belangrijkste bezwaar noemt Geelhoed ten slotte dat de beoogde tijdelijkheid van een wettelijke regeling averechtse effecten kan hebben ten aanzien van de zorgvuldigheid vooraf bij de afweging van doelstellingen, effecten en kosten van regelgeving. Dit bezwaar berust op de gedachte dat de aanwezigheid van een ‘valbijlmoment’ in de toekomst ertoe kan leiden dat de inwerkingtreding van regels, die vooraf onvoldoende doordacht zijn, door critici wordt geaccepteerd, omdat er later toch nog een expliciete mogelijkheid komt om de balans op te maken ten aanzien van de bereikte effecten. In hun studie uit 1984 naar het fenomeen horizonwetgeving komen Korsten c.s. uiteindelijk tot voorzichtige conclusies. Zo stellen zij vast dat het werken met horizonbepalingen beschouwd moet worden als een leerproces en daarom altijd geleidelijk (en niet over de hele linie) ingevoerd dient te worden. Ook zou er beter nagedacht moeten worden over het omgaan met bezwaren, zoals de kans op politisering van de evaluatieresultaten. De auteurs meenden dat sommige van deze bezwaren afgezwakt zouden kunnen worden (bijv. door de instelling van een ‘advocaat van de duivel’ die ervoor zorgt dat gepassioneerde en georganiseerde voorstanders van behoud van de regels voldoende tegenwicht krijgen), maar zij wijzen er ook op dat er nog meer ervaring met dit instrument moet worden opgedaan alvorens daarover harde uitspraken kunnen worden gedaan. Alles afwegende komen Korsten c.s. tot de conclusie dat de introductie van horizonbepalingen vooral aanbeveling verdient wanneer de met wetgeving te corrigeren maatschappelijke ontwikkelingen van voorbijgaande aard zijn en/of

aannemelijk is dat de wettelijke doelen na afloop van een overzienbare termijn gerealiseerd zullen zijn. Bij lokale regelgeving (in het bijzonder gemeentelijke verordeningen) zou het succes van horizonbepalingen sterk samenhangen met de bestuurskracht en financiële positie van de lokale overheid. Verder achten zij het op termijn stellen van allerlei adviesorganen weinig problematisch. Naarmate de financiële en personele gevolgen van bepaalde wetgeving echter groter zijn en er meer belangengroepen bij betrokken zijn, zou de kans op een effectieve inzet van het instrument horizonwetgeving afnemen.³¹

5.1 Op zoek naar de 'roots' van horizonwetgeving

Anders dan het voorgaande wellicht suggereert liggen de wortels van het fenomeen horizonwetgeving niet in Nederland, maar in de Verenigde Staten. Volgens sommigen is de basisgedachte achter sunset-legislation terug te voeren op een brief van Thomas Jefferson (de derde president van de VS) aan James Madison³² (wetgevingsjurist, grondlegger van de Amerikaanse constitutie en protégé van Jefferson, die later zelf president werd) waarin hij o.a. schreef:

*'Every constitution, then, and every law, naturally expires at the end of nineteen years. If it be enforced longer, it is an act of force, and not of right. It may be said, that the succeeding generation exercising, in fact, the power of repeal, this leaves them as free as if the constitution or law had been expressly limited to nineteen years only. In the first place, this objection admits the right, in proposing an equivalent. But the power of repeal is not an equivalent. (...) The people cannot assemble themselves; their representation is unequal and vicious. Various checks are opposed to every legislative proposition. Factions get possession of the public councils, bribery corrupts them, personal interests lead them astray from the general interests of their constituents; and other impediments arise, so as to prove to every practical man, that a law of limited duration is much more manageable than one which needs a repeal.'*³³

De gedachte van Jefferson om wetten in beginsel slechts een werkingsduur van één generatie te geven hield verband met het feit dat hij sterk bevreesd was voor een uitdijende overheid. Deze angst was ingegeven door de ervaring dat de overheid haar oren vaak teveel zou laten hangen naar belangengroepen die aandringen op wetgeving met het doel om hun achterban, en dus een deelbelang en niet het algemeen belang, te beschermen.

In de jaren zeventig van de vorige eeuw werd de idee van Jefferson nieuw leven in geblazen door T.J. Lowi in zijn boek 'The end of liberalism'.³⁴ Daarin pleitte Lowi voor terugdringing van de macht van de Federal Agencies, die een belangrijk deel

van de bestuursrechtelijke wetgeving in de VS voor hun rekening nemen. Dit zou volgens hem moeten gebeuren door het voortbestaan van deze 'agencies' te koppelen aan een evaluatie na vijf tot tien jaar, waarbij zij hun nut zouden moeten bewijzen. Lowi beoogde met de vaste evaluatietermijn een 'guillotine-effect' te bewerkstelligen, waarbij het hem er niet zozeer om ging dat 'agencies' per definitie zouden ophouden te bestaan na de afgesproken datum, maar wel dat de balans zou worden opgemaakt van hun regulerende activiteiten. Een evaluatie van hun functioneren zou bijvoorbeeld aanleiding kunnen geven tot een reorganisatie of zelfs het opheffen van dergelijke organisaties.

Aanvankelijk vond de gedachte van Lowi weinig steun, maar na het fameuze Watergate-schandaal, waarbij President Nixon ten val kwam als gevolg van een spionage-affaire met het oog op het manipuleren van de verkiezingen, veranderde dit. Een actiegroep onder de naam 'Common cause' lanceerde de term sunset-legislation als complement van het begrip 'sunshine-legislation', dat erop gericht was regels te stellen voor het vergroten van de transparantie binnen het overheidsbestuur. Onderdeel van 'good governance' zou moeten zijn dat beleidsinstrumentele wetgeving, afkomstig van de agencies, niet langer op oncontroleerbare wijze zou uitdijen. De voorman van Common cause, Bruce Adams, ontwikkelde tien principes voor succesvol gebruik van het instrument sunseting, variërend van het tegelijkertijd evalueren van agencies die actief zijn op hetzelfde gebied om synergie-effecten te bewerkstelligen, tot en met garanties voor de openbaarheid van evaluatieprocedures en participatiemogelijkheden voor het publiek in de vorm van hoorzittingen.³⁵

Hoewel president Carter sympathiseerde met de ideeën van Common cause, bleek het aanvankelijk niet mogelijk om te komen tot federale sunset-legislation. Het Amerikaanse congres was weliswaar voor een systematische evaluatie van agency-wetgeving, maar tegen een automatisch aflopen van allerlei wetten en beleidsprogramma's, omdat deze maatregel te rigide zou zijn. Op het niveau van de deelstaten kreeg de idee van sunset-legislation echter wel voeten aan de grond. Colorado was de eerste staat die het voortbestaan van zijn agencies koppelde aan een 'sunset-clause' en vele staten volgden. In 1980 waren er al ongeveer 35 staten met horizonwetgeving.

Eind jaren zeventig, begin jaren tachtig, ontstond in de VS echter ook de eerste kritiek op het gebruik van sunset-legislation. The New York Times publiceerde in 1978 een spraakmakend artikel, waaruit bleek dat de Colorado sunsets tot op dat moment meer dan 200.000 dollar hadden gekost, maar dat slechts drie kleine agencies als gevolg daarvan waren verdwenen. Bovendien zou er van besparing van overheidsmiddelen als gevolg daarvan nauwelijks sprake zijn geweest.³⁶ In 1982 verscheen bovendien het kritische boek van Calabresi, *A common law for the age*

of statutes. Daarin trekt de auteur ten strijde tegen de inertie van het wetgevingsproces, waarbij gevestigde belangen er vaak in slagen om intrekking van overbodig geworden wetten tegen te houden, ondanks de aanwezigheid van sunset-clausules. Vandaar dat Calabresi pleitte voor een versterking van de rol van de rechter bij het intrekken van achterhaalde wetgeving. Tegenstanders beweerden echter dat dit afbreuk zou doen aan de doctrine van de 'separation of powers'. Volgens Mc Kinley zouden individuele rechters, indien Calabresi zijn zin zou hebben gekregen, niet langer bepalen 'what the law is, but what they think the law should be'.³⁷ Hoewel de praktijk op deelstaatniveau doorging met het toepassen van horizonclausules in wetgeving, duurde het op federaal niveau tot 1995 tot er een nieuwe poging werd ondernomen om te komen tot een voorstel voor een 'Regulatory sunset and review act'. De doelstelling van deze wet was vierledig, namelijk:

- 1 *To require agencies to regularly review their regulations and make recommendations to terminate, continue in effect, modify, or consolidate those regulations.*
- 2 *To require agencies to submit those recommendations to the Administrator of the Office of Information and Regulatory Affairs and to the Congress.*
- 3 *To provide for the automatic termination of regulations that are not continued in effect after such review.*
- 4 *To designate a Regulatory Review Officer within each agency, who is responsible for the implementation of this Act by the agency.*³⁸

Onder andere de democraten in het Huis van Afgevaardigden waren tegen de wet, omdat zij vonden dat deze zou leiden tot onnodige bureaucratie (o.a. door de brede reikwijdte van de wet) en rechtsonzekerheid doordat wanneer een agency niet zou slagen in het voltooien van een review-procedure binnen de gestelde (arbitraire) termijnen, allerlei regels die rechten voor burgers in het leven roepen automatisch zouden komen te vervallen.³⁹ Het duurde vervolgens tot na de aanslagen van 11 september 2001 alvorens er uiteindelijk toch een belangrijke federale wet met (en dus niet over) horizonclausules tot stand kwam, te weten de befaamde USA Patriot Act.⁴⁰ Deze wet, die voorzieningen beoogt te treffen om terroristische aanslagen in de VS tegen te gaan, bevat werkingsbeperkingen die er onder andere voor beogen te zorgen dat allerlei onderzoeksbevoegdheden voor de inlichtingendiensten, welke beperkingen op grondrechten van burgers mogelijk maken, aan een termijn zijn gebonden die afliep op 31 december 2005.⁴¹ De horizonbepalingen in de Patriot Act zijn destijds afgedwongen door het Huis van Afgevaardigden om op termijn een aantal mogelijk noodzakelijke aanpassingen in deze verstreckende anti-terroriswewet tot stand te kunnen brengen. Dit alles in de hoop dat het politieke klimaat op dat moment wat zou zijn geluwd waardoor

met meer afstand en rust gekeken zou kunnen worden naar de noodzakelijke balans tussen de behoefte aan een versterking van nationale veiligheidsmaatregelen versus het belang van het voorkomen van een verzwakking in de bescherming van bepaalde grondwettelijke belangen op gebied van bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting en het recht op privacy.⁴²

Inmiddels is de Patriot Act met zes maanden verlengd, omdat voor een langduriger 'reauthorization' voorlopig geen meerderheid in de Senaat te vinden was. Een van de redenen daarvoor is dat onder andere de Amerikaanse Civil Liberties Union (ACLU) zich met kracht tegen verlenging van de horizonbepalingen verzet, omdat men een sluipende inperking van grondrechten van burgers wil tegengaan onder het motto: 'van uitstel komt afstel'.⁴³

6 Definitie van het begrip horizonwetgeving

Het begrip horizonwetgeving vormt een speciës van de bredere begrippen beleidsbeëindiging en werkingsbeperkingen van wetgeving (naar tijd, object/plaats en adressaat).⁴⁴ Binnen de categorie van de werkingsbeperkingen naar tijd vormt het op zijn beurt een variant op de veel vaker voorkomende figuur van de “tijdelijke regeling”. Korsten en Engel hebben horizonwetgeving eerder omschreven op een wijze die ons aanspreekt, namelijk door te stellen:

‘Formeel gezien houdt horizonwetgeving in dat in een wet een eindtermijn is opgenomen. De wet houdt na verloop van tijd op te bestaan en verliest rechtskracht, tenzij de wetgever de werkingduur verlengt of voor een aangepaste nieuwe wet zorgt. In het proces van wetgeving zal de wetgever zich afgevraagd hebben welke eindtermijn geschikt is. Dient de werkingduur vijf jaar of bijvoorbeeld tien jaar te zijn? Bij horizonwetgeving is die termijn in principe variabel, maar een keuze is vereist. Horizonwetgeving impliceert verder altijd evaluatie. Voor de valbijl formeel valt, zal de wetgever willen weten hoe de wet is uitgevoerd, welke de eventuele knelpunten zijn en welke mate van (in)effectiviteit bereikt is.’⁴⁵

Hiermee heeft men naar onze mening de kern van het fenomeen horizonwetgeving inderdaad wel te pakken. Het gaat om: 1) een voorwaardelijke werkingsbeperking van (onderdelen van) een wettelijke regeling in de tijd, 2) die in beginsel tot beëindiging van de regeling beoogt te leiden (voor verlenging geldt een ‘nee, tenzij’), maar waarvan 3) de definitieve beslissing tot beëindiging of verlenging afhankelijk is gemaakt van 4) een expliciete heroverweging op grond van een evaluatie van de werking van de regeling.

Zoals Korsten en Engel eerder hebben opgemerkt kan het resultaat van de aan de horizonbepaling gekoppelde evaluatie tot verschillende resultaten leiden, te weten: beëindiging van de regeling of onderdelen daarvan, omdat deze wel of niet het beoogde effect heeft gehad⁴⁶; voortzetting van de regeling in gewijzigde vorm met een nieuwe horizon (de evaluatie noopt tot bijstelling van de regeling en de tijdshorizon); voortzetting van de regeling in gewijzigde vorm zonder nieuwe horizon (de effecten zijn grotendeels bereikt en een nieuwe evaluatie zal geen andere gezichtspunten meer opleveren); voortzetting van de regeling in ongewijzigde vorm met een nieuwe horizon (dit zou alleen aan de orde moeten zijn wanneer de periode voor evaluatie achteraf te kort blijkt te zijn, zodat de effecten nog niet behoorlijk gemeten kunnen worden) en voortzetting van de regeling met

schrapping van de horizonbepaling (de regeling voldoet en voor het aflopen ervan bestaan achteraf gezien toch geen goede redenen).⁴⁷

7 Actualiteit van het onderwerp horizonwetgeving

7.1 Europese invloed

Geconstateerd kan worden dat er ook in Europa hernieuwde belangstelling bestaat voor het fenomeen horizonwetgeving. Een belangrijke aanleiding daarvoor vormt het zogeheten Mandelkernrapport, dat door een groep van experts is opgesteld in opdracht van de Raad van Minister van de EU met als opdracht:

*'To set out by 2001 a strategy for further co-ordinated action to simplify the regulatory environment, including the performance of public administration, at both national and Community level.'*⁴⁸

Een van de aanbevelingen uit het rapport luidt dat met het oog op de verbetering van de wetgevingskwaliteit in Europa (zowel op het niveau van de Unie als dat van de lidstaten) wetgeving regelmatig geëvalueerd zou moeten worden.

Horizonbepalingen zouden daarbij behulpzaam kunnen zijn, aldus de werkgroep.⁴⁹ Ook lichtere varianten worden in het Mandelkernrapport besproken, zoals een evaluatiebepaling in wetgeving, welke niet gekoppeld is aan een vervaldatum of het (niet-juridisch bindende) politieke commitment om het effect van een wet of delen daarvan in de praktijk te zullen onderzoeken.

Een belangrijk voordeel van het werken met horizonbepalingen is, aldus de werkgroep, dat het de wetgever dwingt om na verloop van tijd opnieuw te kijken naar het nut en de noodzaak van een bepaalde regeling. Door systematische toepassing zou bovendien een voortdurend proces van evaluatie worden gecreëerd, dat de kans biedt om achterhaalde of anderszins overbodig geworden regels uit bestaande wetten te verwijderen. Nadelen die in het Mandelkernrapport worden genoemd zijn dat een brede toepassing van horizonclausules kostbaar is in de zin van tijd en geld. Bovendien zou het een onpraktisch kunnen zijn wanneer complete wetgevingscomplexen na een vervaldatum opnieuw en ongewijzigd tot leven moeten worden gewekt door de wetgever. In het bijzonder op Europees niveau zouden horizonbepalingen bovendien ook misbruikt kunnen worden als een obstructiemiddel om vooruitgang tegen te houden. Ten slotte zou in bepaalde omstandigheden rechtsonzekerheid kunnen worden veroorzaakt, die ten koste gaat van het investeringsklimaat voor bedrijven en het vertrouwen van burgers in de waarborgfunctie van wetgeving. Dit zou met name het geval kunnen zijn wanneer wetten belangrijke nieuwe investeringen verlangen van ondernemers of

rechten bieden aan burgers, welke vervolgens simpelweg (kunnen) komen te vervallen.

Om deze laatstgenoemde reden adviseert het Mandelkernrapport om op bepaalde terreinen, zoals de bescherming van grondrechten, niet met horizonbepalingen te werken. In andere gevallen zou het daarentegen wel de moeite van het overwegen waard zijn. In het vervolg komen we nog terug op het afwegingskader dat het rapport op dit punt biedt.

7.2 België en Duitsland

In België heeft men (nog) geen beleid inzake de toepassing van horizonclausules in wetgeving. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat het onderwerp niet leeft. In het Vlaamse regeerakkoord van 2004, getiteld 'Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen' valt bijvoorbeeld te lezen:

*'we onderzoeken de idee van de decreten met vervaldatum, gekoppeld aan een grondige evaluatie van de decreten op het vlak van effectiviteit, efficiëntie en handhaafbaarheid'*⁵⁰

Eerder al had Staatsraad en hoogleraar Marnix van Damme in een van Franquilezing aan de KU-Brussel over 'Macht en onmacht van de wetgever' gewezen op het mogelijke nut van het uit Amerika overgewaaide idee van 'sunset regulation' in het kader van de – ook in België hoog op de politieke agenda staande – herijking van wetgeving.⁵¹

In de Bondsrepubliek Duitsland leeft de gedachte dat horizonwetgeving een middel kan zijn in het kader van de 'Bürokratieabbau' en het terugdringen van 'Normenflut' al wat langer. Zo heeft de Sachverständigenrat 'Schlanker Staat' al eens een voorstel gedaan in de richting van het vaker toepassen van sunset-technieken in het wetgevingsbeleid.⁵² Dit idee is vervolgens in 2000 opgepikt door de voormalige minister van Binnenlandse Zaken Otto Schily in het kader van het programma *Moderner Staat-Moderne Verwaltung*.⁵³

Binnen de Duitse regering bleek echter niet iedereen even enthousiast over een algemene invoering van horizonclausules in nieuwe wetgeving. Voormalig minister van Justitie Brigitte Zypries verklaarde bijvoorbeeld:

'Eine weitere Möglichkeit besteht darin, Gesetze von vornherein zu befristen, z. B. in Fällen, in denen noch keine sicheren Prognosen über die Auswirkungen einer Regelung gemacht werden können. Wir haben das im Bereich der Kronzeugenregelung oder bei der Telefonüberwachung praktiziert. Eine generelle Verfallsautomatik von Gesetzen habe

ich allerdings immer wieder aus guten Gründen abgelehnt. Denn die Frage, ab welchem Zeitpunkt und für welchen Zeitraum ein Gesetz gelten soll, hängt vom Ziel und Zweck des jeweiligen Gesetzes ab. Und: Da viele Gesetze auch nach Ablauf der Befristung weiter benötigt werden, wäre eine Unkultur der Verlängerungsgesetzgebung zu befürchten. In manchen Fällen - zum Beispiel bei der Umsetzung von Europarecht – sind Befristungen sogar rechtlich unzulässig. Befristungen können daher nur gezielt einzusetzende Mittel sein. Eine generelle Verfallsautomatik hilft niemandem, sondern beeinträchtigt die Verlässlichkeit der Rechtsordnung.⁵⁴

Niettemin wijzen Wegrich, Shergold, Van Stolk en Jann, in een studie in opdracht van de Bertelsmann Stiftung er op dat vrijwel alle Duitse politieke partijen tijdens de verkiezingscampagne in 2005 voorstellen hebben gedaan om de werking van wetten in de tijd te beperken opdat ze niet oneindig blijven voortbestaan.

De woorden 'Befristung von Gesetzen' en 'sunset legislation' oftewel 'Sonnenuntergangs-gesetzgebung' keren daarbij voortdurend terug.⁵⁵ Uit de Duitse literatuur blijkt dat de meningen omtrent de vermeende (on)mogelijkheden tot deregulering door middel van horizonwetgeving uiteenlopen. Nergens zijn wij in de Duitse literatuur evenwel de gedachte tegen gekomen om het werken met horizonclausules tot algemene standaard voor nieuwe wettelijke regelingen te verheffen.

7.3 Overzeese impressies

De actualiteit van het fenomeen horizonwetgeving is niet beperkt tot onze directe buurlanden. In Groot Brittannië heeft het Cabinet Office beleid ontwikkeld met betrekking tot het gebruik van horizonclausules. Daar wordt sunseting overigens omschreven als:

'a way of ensuring that legislation is reviewed, kept up to date, and not left on the statute book after it has served its purpose. It requires a law to be removed automatically after a fixed period unless something specific is done to keep it in place. It can be applied to the whole legislation or just to particular clauses and powers.'⁵⁶

Met name de Better regulation taskforce heeft op dit punt een belangrijke rol vervuld. In het jaarverslag over 2000-2001 wordt te dien aanzien opgemerkt dat 'sunsetting' nooit een excuus mag zijn voor de invoering slecht doordacht beleid. Bovendien wordt daarin aangetekend dat horizonbepalingen niet altijd toegevoegde waarde of anderszins op hun plaats zijn. Zo zouden wetten ter implementatie van Europese richtlijnen niet altijd van horizonbepalingen mogen worden voorzien.

Bovendien zouden dit soort clausules niet moeten worden toegepast in het geval een wet lange-termijn-zekerheden voor bedrijven beoogt te bewerkstelligen. In andere gevallen zouden ze juist bijzonder aangewezen zijn, zoals bij:

- 1 regels die een invulling geven aan het voorzorgsbeginsel, waarbij significante wetenschappelijke onzekerheid bestaat over het resultaat van een bepaald beleid;
- 2 regels die worden gesteld in een reactie op een bepaalde crisis of mediadruk, waarbij dan later in meer rust nut en noodzaak van de regels kunnen worden beoordeeld;
- 3 regels voor de regulering van nieuwe markten, zoals de elektriciteitsmarkt, waarbij aanzienlijke onzekerheden bestaan omtrent kosten en baten van de regels;
- 4 regels voor onderwerpen of terreinen waarin (technologische) innovatie buitengewoon snel gaat en in regels gestold beleid al snel achterhaald dreigt te worden;
- 5 regels die op aanzienlijke politieke tegenstand kunnen rekenen, zoals in het geval van beperking van grondrechten, maar waarbij tegenstanders overtuigd kunnen worden door ze een reële mogelijkheid voor te spiegelen dat de regels worden ingetrokken wanneer ze onnodig blijken te zijn of niet werken;
- 6 regels voor het in het leven roepen van 'reserve-bevoegdheden' die wellicht overbodig zijn of instellingen in het leven worden geroepen, waarvan het onzeker is of ze daadwerkelijk in actie zullen hoeven komen.⁵⁷

De website van het Cabinet office bevat ook een aantal concrete voorbeelden van Britse horizonclausules in wetgeving, zoals:

- *Section 16(4) of the Electronic Communications Act 2000.*⁵⁸
- *Section 5 of the Football (Disorder) Act 2000* which had to be renewed annually but was amended by the *Football (Disorder) Amendment Act 2002* to extend the period to five years.⁵⁹
- *Section 15(3) of the Criminal Justice and Police Act 2001.*⁶⁰
- *Section 2 of the Education Act 2002.*⁶¹
- *Fire Services Act 2003.*⁶²

Recentelijk heeft het Adam Smith Institute gepleit om Britse wetgeving ter aanvulling en/of aanscherping van EU-regelgeving, welke kosten voor bedrijven met zich brengt, per definitie zou moeten worden voorzien van een sunset clause met de looptijd van maximaal één jaar. Wanneer een langduriger voorziening nodig wordt geacht zou het verantwoordelijke departement door middel van het uitvoeren van een regulatory impact assessment, de toegevoegde waarde daarvan aan moeten tonen.⁶³

Ook in Australië is het fenomeen horizonwetgeving bekend. De deelstaat Victoria bestaat bijvoorbeeld reeds sinds 1984 een praktijk waarin sunset clauses worden verbonden aan nieuwe wetgeving in het kader van het binnen die staat gehanteerde 'regulatory reform program'.⁶⁴ In de Guide to regulation van het Australische Office of Regulation Review komen we bijvoorbeeld de volgende passage tegen:

*'A sunset clause in legislation is a 'use-by-date' for the legislation. It results in the legislation expiring after a certain time, for example five years. Prior to expiry, the regulation can be reviewed and re-enacted if it is still required. Sunset clauses can be an effective means of keeping the overall burden of regulation on the community at an acceptable level and of reducing the number of outdated regulations still in force. A sunset clause is particularly suitable for regulation that has been established to deal with an unexpected emergency or with temporary problems, such as measures aimed at providing drought relief.'*⁶⁵

Op de website van de Australische Senaat treft men bovendien ook een passage over 'de ideale wetgever'.⁶⁶ Daarin wordt onder andere gesteld dat met name gedelegeerde regelgeving de neiging heeft om voort te blijven bestaan, lang nadat deze haar werking heeft verloren. Als een methode om dat te doen wordt het verbinden van sunset clauses aan gedelegeerde regelgevingscomplexen genoemd. Als voordeel daarvan wordt door de Senaat beschouwd dat gedelegeerde regelgeving na een bepaalde vervaldatum in beginsel automatisch afloopt, tenzij er voor de vervaldatum wordt besloten tot verlenging. Een regelmatige operatie tot opschoning van achterhaalde regelgeving wordt ook als een mogelijkheid gezien door de Senaat, maar daarbij zou het initiatief – in geval van gedelegeerde regelgeving – bij het bestuur liggen, terwijl bij het werken met sunset-clauses, welke door de formele wetgever zelf worden verbonden aan gedelegeerde wetgeving, deze zelf het initiatief in eigen handen houdt.

8 Gebruik van tijdelijke regelingen in de wetgevingspraktijk

De vraag is hoe vaak de wetgever in de praktijk gebruik maakt van tijdelijke regelingen en meer in het bijzonder van horizonbepalingen. Om daarop meer zicht te krijgen hebben we een ‘kwantiteitsscan’ laten uitvoeren. Deze scan beslaat het tijdvak 2000-2005 en omvat regelingen die in het Staatsblad zijn gepubliceerd. Dit impliceert dat het gaat om wetten in formele zin en algemene maatregelen van bestuur. Ministeriële regelingen zijn niet in deze scan betrokken.

De uitkomst is dat er in deze tijdsperiode 83 tijdelijke regelingen zijn vastgesteld met een behoorlijke spreiding over de verschillende departementen. Met 14 tijdelijke regelingen was het ministerie van BZK ‘koploper’, terwijl het ministerie van Buitenlandse Zaken met 4 tijdelijke regelingen de rij sluit. Er lijkt geen sprake te zijn van bepaalde onderwerpen of beleidsvelden die sterk onder- of oververtegenwoordigd zijn in het bestand van tijdelijke regelingen.

De meeste tijdelijke regelingen zijn tijdelijk vanwege de aard van de materie of de speciale omstandigheden. Zo is het Tijdelijk besluit compensatie provinciale opslagen omroepbijdrage (Staatsblad 2004, nr. 303) niet meer dan een overbruggingsregeling. Het overzicht bevat meer van dit soort overbruggingsregelingen, waarbij niet aan de orde kan zijn dat ze langer gelding krijgen. Ook zijn er nogal wat tijdelijke regelingen die overgangsrecht bevatten of de invoering van de ene regeling ten opzichte van de andere regardereren. Ik noem als voorbeeld van deze categorie tijdelijke regelingen de Wetswijziging Overige fiscale maatregelen 2005 (Staatsblad 2004, nr. 654).

We hebben maar weinig voorbeelden aangetroffen van werkelijke horizonwetgeving, waar het gaat om regelingen die in principe aflopen, maar waar de mogelijkheid wordt opengelaten dat op grond van nieuwe feiten en omstandigheden toch wordt gekozen voor een langere of zelfs onbepaalde looptijd van de regeling. Een voorbeeld waar dit juist wel het geval is, is de wijziging van het Transactiebesluit milieudelicten (Staatsblad 2003, nr. 145). Uit de tekst van de nota van toelichting bij deze algemene maatregel van bestuur blijkt dat het ging om een horizonregeling, die nu wordt verlengd:

‘Dit besluit beoogt de werkingsduur van het Transactiebesluit milieudelicten te verlengen. Het besluit heeft tot doel om – bij wijze van experiment – voor eenvoudige en veel voorkomende overtredingen en misdrijven op het terrein van het milieu, een straf-

rechtelijke transactiebevoegdheid in handen te leggen van het bestuur. (...) Omdat het hier gaat om een experiment, heeft het Transactiebesluit een tijdelijk karakter. Het besluit vervalt met ingang van 1 mei 2003. De werking in de praktijk is door onafhankelijke onderzoekers geëvalueerd. Uit deze evaluatie blijkt dat het experiment ten dele aan de verwachtingen heeft voldaan. In de ogen van de onderzoekers zijn voldoende positieve gevolgen waar te nemen om door te gaan met het experiment. Zij bevelen aan het experiment voort te zetten onder wijziging van enkele randvoorwaarden, onder andere in het Transactiebesluit milieudelicten'.

Dit voorbeeld toont aan dat de precieze grens tussen experimentwetgeving en horizonwetgeving in de praktijk soms moeilijk te trekken valt. Uit de woorden van de nota van toelichting bij het Transactiebesluit lijkt te moeten worden afgeleid dat het hier om een experimentele regeling gaat. Tegelijkertijd roept diezelfde toelichting de vraag op of het Transactiebesluit wel een tijdelijke afwijking van een algemene regeling behelst of dat het hier in feite gaat om het in het leven roepen van een volledig nieuwe rechtsfiguur (de bestuurlijke transactie)? Is de grondhouding ten aanzien van het experiment positief (we gaan er in beginsel mee door) of juist niet (de vervaldatum van 1 mei 2003)? Het is met andere woorden een kwestie van interpretatie of hier de nadruk ligt op het horizonkarakter van de regeling of juist op het experimentele karakter daarvan. Eén ding lijkt wel zeker, namelijk dat de tijd hier het antwoord zal bieden. Bij experimenteerbepalingen ligt herhaaldelijke verlenging namelijk niet voor de hand. Hier zal eerder een keuze moeten worden gemaakt tussen opname in een algemene regeling of beëindiging dan bij horizonwetgeving, die heel goed op zichzelf kan blijven bestaan.

Een ander voorbeeld van een horizonregeling is het Besluit tot instelling van de Raad voor ruimtelijk, milieu- en natuuronderzoek (Staatsblad 2000, nr. 509). Dit besluit vervalt met ingang van 15 mei 2006, behoudens verlenging bij koninklijk besluit. De vraag is of deze adviesraad dan nog functioneel is en bestaansrecht heeft.

Maar al met al is het aandeel werkelijk horizonbepalingen in het totale bestand van tijdelijke regelingen erg beperkt; ze kunnen – zo is onze indruk – op de vingers van een hand worden geteld.

9 Motieven voor ‘sunsetting’

Welke motieven voor het gebruik van horizonbepalingen zien we in de literatuur en in de kamerstukken nu vaak terug? In onze quick scan, die zich uitstrekt over een langere tijdsperiode dan onze zogenoemde ‘kwantiteitsscan’, komen wij tot de volgende categorisering, waarbij horizonbepalingen gebruikt worden als:

- 1 *Onzekerheidsreductie variant.* Er is sprake van compensatie voor het omgaan met onzekerheden: voorbeeld is het verbieden van een bepaalde stof die gevaarlijke eigenschappen heeft, waarbij onzekerheid bestaat over bijv. de milieugevolgen. Dan geldt op grond van het voorzorgsbeginsel vaak een nee, tenzij benadering. De stof mag niet op de markt gebracht worden zolang er significante wetenschappelijke onzekerheid bestaat. In een dergelijk geval kan dit verbod echter open gebroken worden met behulp van nieuwe informatie na verloop van tijd. Dit is functioneel en rationeel indien de informatiepositie van het parlement tegen de bewuste tijd ook verbeterd is. M.a.w. dit veronderstelt altijd koppeling aan evaluatie. Verschil met evaluatie is guillotine-effect. In feite is hier de omgekeerde situatie ten aanzien van het gebruik van experimenteerbepalingen van toepassing. Experimenteerbepalingen zijn immers bedoeld om onder bepaalde randvoorwaarden ervaring op te kunnen doen met bijv. een nieuwe technologie. (De technisch-wetenschappelijke rationaliteit prevaleert hier).
- 2 *Onderhandelingsvariant.* Wanneer een horizonbepaling wordt gebruikt in de onderhandelingsvariant gaat het dikwijls om een controversieel onderwerp. Bijv. anti-terroriswetgeving. In de hitte van het democratische debat geven voorstanders dan wat weg aan tegenstanders, bijv. omdat een wet die beperkingen mogelijk maakt op grondrechten van burgers erdoor te krijgen. Tegenstanders kunnen daarmee soms akkoord gaan vanwege de heroverwegingsruimte die door de horizonclausule wordt geboden. Disfunctionaliteit heeft te maken met de vraag of er t.z.t. wel daadwerkelijk een andere informatiepositie zal zijn. Horizonwetgeving dient hier als politiek wisselgeld/symboliek. (De politieke rationaliteit prevaleert).
- 3 *Uitzonderingsvariant.* Het gaat in dit geval bij sunseting om een ‘reservebevoegdheid’ voor het bestuur om op te kunnen treden in buitengewone omstandigheden (bijv. crisissituaties), maar omdat niet zeker is of de bevoegdheden nodig zullen zijn, wordt hun werking in de tijd beperkt. Denk aan een wettelijke grondslag voor snelrechtprocedures of zoiets als bestuurlijke ophouding ten behoeve van de organisatie van een bepaald evenement, zoals een EK-voetbal. De vraag is overigens of de werkingsbeperking hier altijd in de tijd moet worden gezocht. (De bestuurlijk-

instrumentele rationaliteit prevaleert).

- 4 *Ontmantelingsvariant*. Met name bij instituties, zoals bij adviesorganen, kan sunseting voor een omkering van de bewijslast zorgen. Een bij wet gecreëerde institutie blijft dan alleen voortbestaan indien de toegevoegde waarde, objectief aantoonbaar is. Dit is wat sterker dan een reguliere evaluatiebepaling. (De maatschappelijke rationaliteit wordt boven de politieke geplaatst).
- 5 *Markreguleringsvariant*. Sunset clauses worden gebruikt als interventiemechanisme in een onvolkomen markt. Een regulator is nodig, bijv. om toezicht te houden op oude staatsmonopolies. Na verloop van tijd zou vertrouwd moeten kunnen worden op de goede werking van de markt en het reguliere mededingingstoezicht. Economische rationaliteit prevaleert. (risico is dat er geen fit is tussen het tempo van veranderingen in de markt en de arbitrair gekozen termijn van de sunset clause. Sunseting kan soms te rigide zijn en juist onzekerheid vergroten).⁶⁷

9.1 Voorbeelden

Onzekerheidsreductie variant

De Embryowet beoogt onder andere de ‘productie’ van embryo’s speciaal ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek te verbieden doch geconditioneerd op termijn wellicht toe te staan. De regering acht dit medisch, ethisch en juridisch verdedigbaar en beargumenteert deze keuze vanuit het zwaarwegende doel: het perspectief dat wellicht ernstige ziekten en handicaps zullen kunnen worden genezen. Om die reden is op advies van de Raad van State in art. 32 van de Embryowet een horizonbepaling opgenomen. Volgens de in die bepaling aangebrachte wijziging zal in ieder geval binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het verbod – zijnde de termijn waarop naar verwachting over nieuwe ontwikkelingen voldoende duidelijkheid zal zijn ontstaan – een voordracht worden gedaan voor een besluit tot vaststelling van de datum waarop het algehele verbod komt te vervallen en wordt vervangen door een beperkte toelating van speciaal het tot stand brengen van embryo’s ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek.⁶⁸

Onderhandelingsvariant

Deze variant speelt ook in Nederland (vgl. de eerder genoemde discussie over de Amerikaanse Patriot Act) bijvoorbeeld een rol op het gebied van de antiterrorismewetgeving. Zo heeft D66 in de Tweede Kamer een voorstel gedaan om te komen tot een horizonbepaling in Europese wetgeving om ervoor te zorgen dat controversiële bevoegdheden in de sfeer van Europese antiterrorismewetgeving niet nodeloos blijven voortbestaan en daardoor wellicht ten onrechte een permanent karakter krijgen, temeer daar het voor lidstaten extra lastig is om de gevolgen van Europese

wetgeving later weer ongedaan te maken.⁶⁹ Soortgelijke argumenten speelden ook een rol in het debat over het wetsvoorstel inzake de wijziging van het Wetboek van strafvordering in verband met een regeling van het verhoor van afgeschermd getuigen.⁷⁰

Uitzonderingsvariant

Een goed voorbeeld van deze variant betreft de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers.⁷¹ Deze wet strekt tot buiten toepassingverklaring van de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen (Bij) voor de duur van een jaar ten behoeve van de insluiting van drugskoeriers. Daarvoor in de plaats trad een zeer afgeslankte, aan de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) ontleende, wet met een soberder regime. De voorzieningen in de wet zijn het resultaat van het ontstaan van een noodsituatie die ontstond naar aanleiding van een plotselinge toename van het aantal gearresteerde drugskoeriers op de luchthaven Schiphol in 2001. Deze wet had een geldingsduur van één jaar, welke termijn echter later nog een keer is verlengd. Aanvankelijk was het voorstel om de tijdelijke wet met twee jaar te verlengen⁷², met de optie om deze nog weer verlengd kunnen worden indien tijdig een nieuw voorstel van wet bij de Tweede Kamer aanhangig zou zijn gemaakt.⁷³ Uiteindelijk is de tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers slechts met één jaar verlengd.

Ontmantelingsvariant

APK-keuringsverplichting. De effectiviteit van de APK-keuring in ons land is beoordeeld in studies door bureau DHV in 1987 en door de Raad voor de Verkeersveiligheid in 1993, beide met een neutrale tot positieve uitslag. Deze rapportages zijn destijds aan de Tweede Kamer gezonden en hebben toen aanleiding gevormd om de zogenaamde horizonbepaling. De minister moest aantonen dat de APK nuttig was, anders zou de APK-verplichting na vijf jaar vervallen.⁷⁴ Ook in de sfeer van de bestuurlijke vernieuwing, via de introductie van zogeheten 'plusregio's' speelt het debat over horizonbepalingen in de vorm van een potentiële ontmantelingsvariant een belangrijke rol. In de Tweede Kamer benadrukken verschillende partijen het belang van het garanderen van de tijdelijkheid van deze regio's opdat deze hun toegevoegde waarde zouden moeten bewijzen ten opzichte van de bestaande situatie. Indien blijkt dat die toegevoegde waarde er niet is zouden de plusregio's het veld moeten ruimen.⁷⁵

Marktreguleringsvariant

Een van de zeldzame voorbeelden van een horizonbepaling in de marktreguleringsvariant bevat de Wet van 25 januari 1996, houdende regels voor de vaststelling van

maximumtarieven voor geneesmiddelen.⁷⁶ Deze wet bepaalt in artikel 2, eerste lid dat bij ministeriële regeling voor een geregistreerd geneesmiddel, waarvan de beschikbaarheid voor een ieder naar het oordeel van Onze minister door de overheid dient te worden gewaarborgd, een maximumprijs worden vastgesteld. Artikel 19 van deze wet bepaalde dat de wet vervalt met ingang van de eerste dag van het vijfde kalenderjaar nadat voor het laatst een regeling ingevolge artikel 2, eerste lid heeft gegolden. Hiermee krijgt deze horizonclausule met andere woorden een wel erg zachte werking.

Een combinatie van de markreguleringsvariant en de onzekerheidsreductievariant is aan de orde in het Belastingplan 2006. Over de wijze waarop differentiatie van het BPM-tarief naar het brandstofverbruik van de auto kan worden gerealiseerd, is namelijk overleg gevoerd met organisaties in de autobranche. Daarbij is gebleken, dat de branche kan instemmen met dit voorstel voor een belastingvermindering op hybride auto's. Om uitvoeringstechnische redenen zal het differentiatiestelsel pas in werking kunnen treden op 1 juli 2006. De belastingvermindering van 3000 voor hybride auto's uit de energie-efficiëntieklasse B treedt per 1 januari 2006 in werking. Een horizonbepaling begrenst daarbij de tariefdifferentiatie voor hybride auto's, elektrische auto's en auto's op waterstof tot 1 juli 2008, omdat technische en commerciële ontwikkelingen een hernieuwde beoordeling van dit fiscale regime wenselijk kunnen maken, aldus de memorie van toelichting bij het belastingplan.⁷⁷

Op Europees niveau speelt de discussie over horizonbepalingen in de marktreguleringsvariant een belangrijke rol bij de tijdelijke beperkingen van de concurrentie in de telecommunicatiesector. Daar wordt namelijk wel erkend dat sectorspecifieke regelgeving alleen geleidelijk kan worden afgeschaft na een overgangperiode op weg naar een volgroeide markt met werkelijke concurrentie. Daarom zou een van de hoofddoelstellingen van een overgangsregeling moeten zijn dat in een vroeg stadium concurrentie op de markt wordt bewerkstelligd. Het algemene standpunt is dat tijdens de overgangperiode speciale regels voor bijvoorbeeld prijzen, normen, interoperabiliteit en tijdelijke knelpunten geleidelijk aan soepeler zouden worden, afhankelijk van de ontwikkeling van de concurrentie. Veel deskundigen beschouwen flexibiliteit en de mogelijkheid van lidstaten om naar eigen inzicht te handelen als essentieel in dit proces, aangezien het niveau van de concurrentie per lidstaat verschilt, en ook gezien de aard van de overgang op een op concurrentie gebaseerde aanpak. Deze zou niet noodzakelijkerwijze op één specifiek tijdstip plaatsvinden, maar gekoppeld zijn aan het bereiken van bepaalde situaties of drempels.⁷⁸

De REA lijkt een nogal kwantitatieve invulling te geven aan het begrip deregulering (vgl. met name ook het voorstel voor invoering van een compensatiebeginsel, waarbij alleen nieuwe wetgeving mag worden tot stand gebracht bij intrekking van bestaande regels).⁷⁹ Wij menen echter dat het verband tussen horizonbepalingen en deregulering niet vanuit een dergelijke één op één benadering kan worden gelegd. Nog afgezien van het (kwantitatieve) feit dat horizonbepalingen niet automatisch leiden tot een definitieve beëindiging van regels (heroverweging kan ook tot verlenging leiden), lijkt ons dat een kwalitatieve invulling van het begrip deregulering meer inzicht verschaft. De kern van deregulering is dat de handelingsalternatieven voor de normadressaten toeneemt. Dat kan zijn doordat er minder regels ontstaan (en daardoor meer ruimte voor private initiatieven), maar ook doordat de regels die er zijn minder ingrijpend zijn voor wat betreft de keuze- en beslissingsvrijheid die aan de rechtsgenoten wordt gelaten. We zien deze kwalitatieve benadering de laatste tijd ook terug in discussies over het fenomeen 'regeldruk'. In dat verband worden als regeldrukverminderende factoren, naast afname van het aantal regels, vaak genoemd: de mate van detaillering, de mate van vervlechting (*Vernetzung*), doorzichtigheid, wijze van uitvoering, aard van het toezicht dat op de naleving wordt gehouden, de sanctionering en de uit de regels voortvloeiende informatieverplichtingen (administratieve lasten).⁸⁰

Opvallend is dat thans de nadruk wordt gelegd door de REA en anderen op het verband tussen horizonwetgeving en deregulering. Wanneer we echter naar de boven besproken varianten en voorbeelden uit de wetgevingspraktijk kijken, is er zeker niet in alle gevallen een verband met deregulering te leggen. Wel is duidelijk dat in de onmantelingsvariant, het de bedoeling is om het onnodig laten voortbestaan van instituties tegen te gaan. In dat opzicht kan worden gesproken van debureaucratisering. Vergelijkbare zaken zien we in de marktorderingsvariant waarbij de tijdelijkheid van bepaalde regulators aan de orde is. In de marktorderingsvariant komt daar nog bij dat *sunsetting* alleen dan tot deregulering zal leiden indien bij een werkingsbeperking naar de tijd, die gekoppeld is aan een evaluatie ook de criteria waaraan wordt getoetst vooraf vast staan.

Ook in de literatuur is er kritiek gekomen op het REA-advies. Barendrecht en Van Damme hebben bijvoorbeeld gewezen op het feit dat, anders dan de REA beweert, uit het onderzoek van Olson niet mag worden afgeleid dat lage economische groei in veel gevallen wordt veroorzaakt door een teveel aan regels. Bovendien wijzen zij erop dat de REA helemaal geen aandacht schenkt aan de positieve (economische)

gevolgen van regels op het verminderen van transactiekosten door reductie van onzekerheden bij het nemen van beslissingen.⁸¹ Een horizonbepaling kan als ongewenst neveneffect hebben dat de goede werking van de markt juist wordt verstoord doordat onzekerheid in het vooruitzicht wordt gesteld omtrent de vraag of bepaalde spelregels op de markt na de vervaldatum die wordt genoemd in de horizonbepaling alsnog zullen blijven gelden (zie Wet op het Notarisambt in verband met het vrijlaten van tarieven).⁸² Dit feit kan op zichzelf tot nieuwe onzekerheid en marktverstoring leiden.

Om te beginnen is het goed om vast te stellen dat het voorstel van de REA om iedere wettelijke regeling voortaan standaard van een horizonbepaling te voorzien weinig zinvol is. Deze ‘oplossing’ om regeldruk tegen te gaan schiet zijn doel voorbij en kan – met name bij codificerend wetgeving – zelfs averechts werken. Deze conclusie wordt gesteund door het feit dat ook in andere landen – voor zover wij dat hebben kunnen nagaan – nergens de keuze is gemaakt om horizonbepalingen als algemeen recept voor te schrijven aan de wetgever. Dit is op een goede manier verwoord door de voormalige Duitse minister van Justitie Zypries, die er terecht op gewezen heeft dat het gebruik van horizonbepalingen bij wetgeving ter omzetting van Europese regelgeving soms niet toegestaan zijn en dat de rechtsorde zou worden verstoord wanneer horizonbepalingen leiden tot rechtonzekerheid of een cultuur van automatische verlenging van als tijdelijk beoogde regelingen. Ook in de Verenigde Staten lijkt de aanvankelijke positieve stemming ten aanzien van ‘sunsetting’ bekoeld en wordt er meer nuchter en zakelijk gekeken naar de kosten en baten van dit fenomeen.

Dit neemt niet weg dat in bepaalde omstandigheden horizonbepalingen wel degelijk nuttig kunnen zijn. De REA heeft vooral gedacht aan maatregelen tegen bureaucraties en overregulering van markten. Daarbij valt op dat horizonbepalingen in de ‘marktreguleringsvariant’ nog weinig voorkomen in ons land. Een mogelijke reden daarvoor is dat ook vanuit het perspectief van een goede werking van de markt wel kritische kanttekeningen te plaatsen zijn bij het effect van horizonbepalingen. Kern van de zaak daarbij is dat het vast leggen van een tijdstip waarop een bepaalde concurrentiebeperkende regel (bijv. een maximumtarief) vaak geen recht doet aan de dynamiek op de markt. Zo is het moeilijk te voorspellen hoe de concurrentieverhoudingen op markten zich ontwikkelen en kan een horizonbepaling bovendien ook strategisch gedrag uitlokken.⁸³ Daarbij veroorzaken horizonbepalingen mogelijk ook nieuwe vormen van bureaucratie, aangezien een onafhankelijke ‘sunset review commissie’ in het leven geroepen dient te worden voor de beoordeling of verlenging van de regeling al dan niet wenselijk is.⁸⁴

Uit het oogpunt van debureaucraties lijkt de door ons als ‘ontmantelingsvariant’ aangeduide constructie kansrijker. Kern van de zaak is hier dat nieuwe commissies, adviesorganen, toezichthouders e.d. worden gebonden aan een vooraf vastgestelde beperkte tijdsduur. De ervaring leert immers dat het geen vanzelfsprekendheid is dat dit soort organisaties, wanneer zij zichzelf moeten

evalueren snel zullen ophouden te bestaan. Daar komt bij dat er vaak wel belangenorganisaties zijn te vinden die baat hebben bij de instandhouding van dit soort instituties. Daarom is het organiseren van tegenkrachten in beginsel geen verkeerde zaak. Om daarbij uit te gaan van een soort van bewijslastomkering kan de zaak op de juiste spanning zetten.

Ook buiten de context van deregulering en debureaucratisering kunnen horizonbepalingen een toegevoegde waarde hebben. Zo kan het door ons als 'onzekerheidsreductie variant' aangeduide type nuttig zijn in situaties waarbij het uit voorzorg verstandig lijkt om gelet op een informatietekort op het moment van het uitvaardigen van een regeling, na verloop van tijd te bezien of de verwachte en beoogde effecten van een wettelijke regeling ook daadwerkelijk optreden. Dit lijkt ons een verantwoord gebruik van horizonbepalingen. Voorwaarde is wel dat te verwachten valt dat er na het vervallen van de in de horizonbepaling genoemde termijn meer en/of andere informatie beschikbaar is omtrent het object van regulering. Bovendien zal men in het politiek-bestuurlijk circuit open moeten staan voor deze informatie. Uit het onderzoek van Korsten en anderen in de jaren tachtig blijkt echter reeds dat de politieke rationaliteit bij de inzet van horizonbepalingen in wetgeving een zeer belangrijke is. De kans op een sterke politisering van evaluatieresultaten lijkt allerm minst denkbeeldig. Daar zal bij de vormgeving van het instrument dan ook terdege rekening mee moeten worden gehouden (zie hierna onze aanbeveling van een onafhankelijke 'wetgevingskamer').

De door ons als 'onderhandelingsvariant' aangeduide werkingsbeperking van wetgeving lijkt eerder ingegeven vanuit de politieke rationaliteit, waarbij de tijdelijkheid als wisselgeld wordt gebruikt om de regeling ten opzichte van (potentiële) tegenstanders over de streep te trekken. De vraag is of de situatie na afloop van de termijn anders ligt; anders dreigt een herhaling van zetten en standpunten. Verder hebben wij nog aandacht geschonken aan horizonclausules die tijdelijk een bijzondere regeling in het leven roepen. De bestuurlijk-juridische rationaliteit prevaleert hier doorgaans. Hier rijst bovendien de vraag of een werkingsbeperking in de tijd altijd de meest voor de hand liggende optie is. In het door ons besproken voorbeeld van de bestuurlijke ophouding van het EK-voetbal zou eerder gedacht kunnen worden aan een beperking in de reikwijdte van de regeling waar het gaat om de omstandigheden waarin dergelijke ingrijpende dwangmiddelen mogen worden toegepast.

De keerzijde van een frequent gebruik van de uitzonderingsvariant is dat het gevaar van incidentalisme op de loer ligt en dat bovendien te gemakkelijk wordt afgeweken van een algemeen juridisch regime, ook wanneer daarvoor geen goede redenen meer bestaan.

Belangrijk is om in het wetgevingsbeleid een weloverwogen keuze te maken tussen diverse vormen van tijdelijkheid van regelingen, te weten: experimenteerbepalingen, (echte) tijdelijke regelingen, evaluatiebepalingen en horizonbepalingen.

Hét kenmerkende verschil qua toepassing tussen een experimenteerbepaling en een horizonclausule lijkt ons te zijn dat in het eerste geval er een positieve grondhouding bestaat ten aanzien van de wenselijkheid van een bepaald wettelijk regime. De bedoeling is om uit te vinden in hoeverre dat vermoeden wordt bevestigd en geleerd kan worden van de praktijk opdat het experiment uiteindelijk verankerd kan worden in een algemene wettelijke regeling zonder tijdhorizon.

Bij een horizonclausule geldt de omgekeerde benadering. Het vermoeden bestaat dat het wenselijk is om een bepaald wettelijk regime, maar voor een beperkte tijdsduur te laten gelden, maar daarbij wordt optie opgehouden dat het tegendeel bewezen kan worden op grond van een onafhankelijke evaluatie van de praktijk (het is m.a.w. ja tenzij, versus nee, mits). Bij een 'normale' evaluatiebepaling bestaat er – als het goed is – geen vooropgezet idee over de werking van de regeling in de tijd. Het onderzoek is niet meer en niet minder dan een momentopname waarin de functionaliteit van de regeling tegen het licht wordt gehouden. Ook hier dient wel steeds een afweging te worden gemaakt over de kosten en baten van een uit te voeren evaluatie, aangezien evaluatie nooit een doel in zichzelf mag zijn. Het moet een middel blijven om uit te vinden of een wettelijke regeling voldoet aan de verwachtingen.

Sommige regelingen zijn verder tijdelijk uit de aard der materie, nog afgezien van de ontwikkeling in bijvoorbeeld de stand der techniek of van de effecten in de praktijk. Te denken valt aan subsidieregelingen die bedoeld zijn om een bepaalde organisatie financiële steun te verlenen in de opstartfase. Uit onze kwantitatieve scan over de tijdsperiode 2000-2005 blijkt dat dergelijke reguliere tijdelijke regelingen veel vaker voorkomen dan de werkelijk horizonregelingen, zoals door ons omschreven. Het ging in die periode om ruim 80 tijdelijke regelingen, met maar enkele voorbeelden van een horizonregeling.

Omdat wetgeving door sommigen als een 'rijdende trein' wordt gezien die tijdig gestopt moet kunnen worden voordat het station – en dus het reisdoel – is gepasseerd, kan het aantrekkelijk lijken om in de vorm van een horizonbepaling als het ware een stootblok op de rails te plaatsen die een trein kan tegenhouden waarvan de remmen volledig los zijn geslagen. Het opwerpen van een dergelijke blokkade kan soms wellicht nuttig zijn, zoals hiervoor is geconstateerd. In de metafoor van de 'rijdende trein' mag echter niet vergeten worden dat het vaak ook best mogelijk is om tussenstations en wissels in te bouwen waardoor het treinverkeer beter geregeld wordt. Zo is het in dit geval ook met het rechtsverkeer. Voorafgaand aan en gedurende de looptijd van een wet zijn er diverse mogelijkheden om de werking daarvan te onderzoeken, te volgen en te evalueren. Enkel naar de horizon turen om het eindpunt van een regeling te kunnen bepalen kan gemakkelijk het zicht belemmeren op andere mogelijkheden om de oplopende regeldruk te beperken. Het verdient daarom aanbeveling om in het bijzonder in de sfeer van de ex ante evaluatie van wetgeving nader onderzoek te verrichten naar de vraag in hoeverre en op welke wijze 'werkingsbeperkingen' en tussentijdse evaluatiemomenten in wetgeving nuttig en nodig zijn. Daarbij is de beperking naar tijd, slechts één van de mogelijke opties. Denkbaar is ook dat beperkingen worden aangebracht in het object van regulering of de groep van normadressaten. Nader onderzoek naar de functie van werkingsbeperkingen in wetgeving kan voorkomen dat de keuze voor een horizonbepaling tamelijk willekeurig wordt gemaakt.⁸⁵ Inbouwen van evaluatiemomenten voor, tijdens en na afloop van wetgeving past bovendien bij de gedachte van een 'lerende overheid'. Leerprocessen vertonen in de praktijk namelijk vaak een circulaire beweging (denk aan de beroemde 'Deming circle' in de kwaliteitszorg van: plan, do, check, act, evaluate). Het lijkt om die reden onverstandig om bij het tegengaan van regeldruk alle kaarten te zetten op één leermoment in de keten (beleidsontwikkeling, wetsvoorbereiding, parlementaire behandeling, uitvoering, handhaving, ex post evaluatie etc.). Niet alleen de overheid is namelijk een lerende organisatie, datzelfde geldt voor burgers en bedrijven.⁸⁶ Ook zij zullen hun gedrag gedurende de looptijd van een regeling aanpassen aan veranderde omstandigheden. Van Gunsteren heeft er daarbij eerder op gewezen dat het leervermogen van de overheid van nature achterloopt bij dat van de burger. In het bijzonder de wetgever hoort altijd een belangenafweging uit algemene gezichtspunten te verrichten.⁸⁷ De burger mag

daarentegen in principe zijn eigen belang maximaliseren zolang hij daarbij geen schade aan anderen berokkend en/of onrechtmatig handelt. Burgers zijn alleen al daardoor flexibeler in het aanpassen van hun gedrag aan veranderende omstandigheden.

Ook dit laatste benadrukt nog eens het belang van 'leermomenten' en 'werkingsbeperkingen' in het wetgevingsproces. In Duitsland heeft Schneider in dat verband gepleit voor het instellen van een onafhankelijke 'Gesetzgebungsrat'. Deze raad zou: 1) jaarlijks een 'staat van de wetgeving' kunnen opmaken, 2) zelfstandig belangrijke wetgevingsprojecten vanaf hun vroegste ontstaan moeten begeleiden en volgen en 3) een periodieke selectie van wetten dienen te maken, waarvan de werking door middel van empirisch onderzoek in kaart wordt gebracht. Daarbij zou door middel van het beperken van de werking van wetgeving naar tijd, plaats of adressaten, ervaring kunnen worden opgedaan met nieuwe regelingen door ze te testen op hun werking in de praktijk alvorens ze duurzaam van toepassing te verklaren.⁸⁸

De instelling van een dergelijke 'wetgevingskamer' zou in de Nederlandse context een rol kunnen vervullen zowel bij de beoordeling van de noodzaak van het opnemen van horizonbepalingen alsook bij het verrichten van het onderzoek in het kader van de eventuele verlenging van de tijdsduur. Deze kamer zou eveneens een meer systematische rol kunnen vervullen bij evaluatie van wetgeving en het terugdringen van regeldruk. In navolging van Schneider zouden wij daarbij willen pleiten voor een gemengde samenstelling van een dergelijk orgaan, waarvan dan zowel vertegenwoordigers van Parlement, Raad van State, wetenschap en bedrijfsleven deel zouden kunnen uitmaken.

De kern van de zaak is en blijft dat bij de vaststelling van wettelijke regelingen sprake is van een zorgvuldige en grondige belangenafweging uit algemene gezichtspunten die niet wordt verstoord door incidentele of tijdelijke factoren en omstandigheden. Waar er sprake is van overwegingen met een mogelijk tijdelijke betekenis of bijzondere omstandigheden kan het verbinden van een horizon aan een regeling verstandig zijn. Dit mag er echter niet toe leiden dat een dergelijke regeling wordt uitgevaardigd, terwijl in feite daarvoor geen goede gronden bestaan.

Bijlage 1 Leden begeleidingscommissie voor dit onderzoek

Daphne de Groot	<i>Ministerie van BZK, Bureau Strategische Kennisontwikkeling</i>
Suzanne van Melis	<i>Ministerie van BZK, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving</i>
Mariette Lokin	<i>Ministerie van Justitie, Directie Wetgeving</i>
Herman Scholten	<i>Ministerie van BZK, Programma Andere Overheid</i>

Eindnoten

- ¹ Bureaucratisering en overregulering. Tweede Kamer, 2004-2005, 30 1233, nr. 2.
- ² Horizonwetgeving en wetsevaluatie: Ervaringen in de Verenigde Staten en in Nederland. Red. A.F.A. Korsten. – Nijmegen. Katholieke Universiteit Nijmegen, 1984. Rapport opgesteld in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. p. 158
- ³ Een variant op dit voorstel vindt men in een nota van de Vlaamse Kenniscel Wetsmatiging, Toepassing van de compensatieregels voor administratieve lasten, Brussel 16 december 2004. De nota is te vinden via:
<http://www.wetsmatiging.be/home/index.cfm>.
- ⁴ Kamerstukken II, 2004–2005, 30 123, nr. 2, p. 1.
- ⁵ T. Koopmans, De rol van de wetgever, in Honderd jaar rechtsleven, Zwolle, Tjeenk Willink 1970.
- ⁶ Zie over deze laatste vorm J.A. van Schagen, L.F.M. Besselink en H.R.B.M. Kummeling, De valbijl in het wetgevingsproces, Den Haag 1996.
- ⁷ Zie bijvoorbeeld de website van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op: *www.ocwontregelt.nl*.
- ⁸ Ph. Eijlander en W. Voermans, Wetgevingsleer, Den Haag 2000, p. 42.
- ⁹ Zie R.A.J. van Gestel, De wetmatigheid van wetgeving, Rechtsgeleerd Magazijn Themis 2005/5, p. 282-292. Ph. Eijlander, Gelegenheidswetgeving, een rechtsstaat onwaardig?, AA 2004, p. 486 e.v.
- ¹⁰ § 2.1 van de Aanwijzingen voor de regelgeving omtrent terughoudendheid met wetgeving en de noodzaak tot het uitvoeren van voorafgaand onderzoek alvorens tot wetgeving wordt over gegaan dreigt dan met andere woorden te worden uitgehold.
- ¹¹ Zie ook Ph. Eijlander en W. Voermans, Wetgevingsleer, Den Haag 2000, p. 362-363, die erop wijzen dat ook evaluatiebepalingen wel worden gebruikt als 'smeermiddel' om politieke consensus te bereiken over de (versnelde) totstandkoming van wetgeving.
- ¹² A.F.A. Korsten en H. Engel, Om de kwaliteit van wetgeving, Namens 1986/4, p. 198, spreken hier van horizonwetgeving als 'aflaat' voor een minder zorgvuldige afweging van doelstellingen, effecten en beleidskosten bij de totstandkoming van een regeling.
- ¹³ Zie voor de kwantitatieve resultaten en de daarbij gehanteerde onderzoeksmethode bijlage I.
- ¹⁴ Kamerstukken II, 2004–2005, 29 849, nr. 29, p. 1.

- ¹⁵ Wet van 13 april 1995, Stb. 1995, 210.
- ¹⁶ Mandelkern group on better regulation, Final Report, 13 November 2001, p. 17
- ¹⁷ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 164, nr. 7, p. 4.
- ¹⁸ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 279, nr.12, p. 17.
- ¹⁹ Rapport '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.
- ²⁰ A. Kors, Bekenmaking, inwerkingtreding, overgangsrecht, in J.A.M. van Angeren, C. Fasseur, E.M.H. Hirsch Ballin en J.J. Wiarda, Kracht van wet, Zwolle, Tjeenk Willink 1984, p. 106.
- ²¹ Algehele grondwetsherziening 1983, Eerste lezing, Deel VA Wetgeving en bestuur, p. 199.
- ²² Kamerstukken II, 1982-1983, 16 432, nr. 13, p. 3.
- ²³ H.D. Tjeenk Willink, Adviesorganen en het primaat van de politiek, in: A. Th. van Delden en J. Kooiman, WRR-voorstudie, Adviesorganen in de politieke besluitvorming, Den Haag 1983, p. 21.
- ²⁴ A.F.A. Korsten (red.), Horizonwetgeving en wetsevaluatie: Ervaringen in de Verenigde Staten en Nederland, Nijmegen, Oktober 1984.
- ²⁵ Staatscourant van 28 oktober 1982, nr. 208, p. 3.
- ²⁶ De gedachte was kennelijk dat een regeling waarvan de werkingsduur al van tevoren (onder voorwaarden) wordt beperkt door de normadressaten wel eens minder serieus genomen kan worden.
- ²⁷ Eindbericht commissie Deregulering van overheidsregelingen, Den Haag 1984, p. 64.
- ²⁸ L. Geelhoed, De interveniërende staat, 's-Gravenhage 1983.
- ²⁹ Th.W.A. Camps, W.J.M. Kickert en A.F.A. Korsten, Horizonwetgeving, Bestuur: tijdschrift voor overheidskunde 1982/4, pp. 10-14 en 16-20.
- ³⁰ Die gepassioneerdeheid zou o.a. in de vorm van het pleiten voor behoud c.q. verlenging van de regeling tot uitdrukking kunnen komen.
- ³¹ Zie A.F.A. Korsten (red.), Horizonwetgeving en wetsevaluatie: ervaringen in de Verenigde Staten en in Nederland, Nijmegen 1984, p. 158-159 en A.F.A. Korsten en H. Engel, Om de kwaliteit van wetgeving, Namens 1985/4, p. 199-200.
- ³² C. Mooney, A short history of sunsets, Legal Affairs, January/February 2004.
- ³³ Thomas Jefferson to James Madison, 1789. ME 7:459, Papers 15:396.
- ³⁴ T.J. Lowi, The end of liberalism: ideology, policy, and the end of public authority, New York 1969.
- ³⁵ B. Adams, Sunset: a proposal for accountable government, Administrative Law Review 1976, p. 511-542.

- ³⁶ Mooney a.w., p. 2.
- ³⁷ V. Mc Kinley, Sunrises without sunsets: can sunset laws reduce regulation, Regulation 1995, nr. 4, p. 2 (internetversie: www.cato.org/pubs/regulation/reg18v4d.html).
- ³⁸ Section 2 van het voorstel voor een Regulatory Sunset and Review Act 1995, H.R. 1995, 994.
- ³⁹ http://www.house.gov/judiciary_democrats/dlv40019.htm.
- ⁴⁰ De term Patriot Act is een acroniem. De volledige titel van de wet luidt: 'Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism', Public Law nr. 107-56.
- ⁴¹ Zie voor een overzicht van de sunset-clauses C. Doyle, USA Patriot Act Sunset Provisions That Expire on 31 december 2005, Congressional Research Service, June 2004.
- ⁴² Vgl. bijv. J. Podesta, USA Patriot Act. The Good, the Bad, and the Sunset, Human Rights Magazine, Winter 2002, internetversie. Te vinden via de website van de American Bar Association. Zie: <http://www.abanet.org/irr/hr/winter02/podesta.html>.
- ⁴³ Zie <http://www.aclu.org/>.
- ⁴⁴ Zie over de relatie tussen horizonwetgeving en beleidsbeëindiging A.F.A. Korsten, Dynamisch bestuur: Beleidsbeëindiging, opvolging en vernieuwing, in: P. van der Knaap, A. Korsten, K. Termeer en M. van Twist (red.) Trajectmanagement, Liber Amicorum voor Prof.dr. R.J. in 't Veld, Lemma, Utrecht 2004, p. 231 e.v.
- ⁴⁵ A.F.A. Korsten en H. Engel, Om de kwaliteit van wetgeving, Namens 1986/4, p. 195.
- ⁴⁶ Wanneer een wet met een horizonbepaling wel het beoogde effect heeft gehad zal dat als het goed is vaak betekenen dat het beoogde resultaat binnen de gestelde termijn is verwezenlijkt. De afstand tot de horizon is dan met andere woorden bij het opstellen van de regeling goed inschat.
- ⁴⁷ Idem p. 195-196.
- ⁴⁸ Mandlkern Group on Better Regulation, Final Report, Brussels, 13 november 2001. Het integrale rapport is te vinden op: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/mandelkern.pdf.
- ⁴⁹ Zie p. 37 van het Mandelkern rapport. Een horizonclausule wordt in het rapport overigens gedefinieerd als: 'a provision in regulation that sets a time limit on a new piece of regulation such that it actually expires, in whole or in part, after a fixed period.'
- ⁵⁰ <http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/regeerakkoord/vlaamsregeerakkoord2004.pdf>. Het citaat kunt u vinden op pagina 60.

- ⁵¹ Zie M. van Damme, Macht en onmacht van de wetgever. Beschouwingen omtrent het moderne wetgevingsbedrijf, Franqui-lezing KU-Brussel, 24 februari 2003, p. 23. De lezing is integraal te vinden via: <http://cwrl.be/nl/pdf/fra.pdf>.
- ⁵² Sachverständigenrat 'Schlanker Staat', Abschlußbericht, Bonn 1997, Band 2, p. 203.
- ⁵³ Zie over dat programma: <http://www.staat-modern.de/>.
- ⁵⁴ Zie haar lezing van 24 juni 2004, Das Wesentliche verständlich regeln: Wege zu einer besseren Gesetzgebung: www.bmj.de.
- ⁵⁵ K. Wegrich, M. Shergold, C. van Stolk en W. Jann, Wirksamkeit von Sunset Legislation and Evaluationsklauseln, Ein Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Oktober 2005.
- ⁵⁶ http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/post_implementation_review.asp.
- ⁵⁷ Better regulation task force, Annual report 2000-2001, London 2001, p. 21. Zie <http://www.brc.gov.uk/downloads/pdf/ar2001.pdf>.
- ⁵⁸ <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000007.htm>.
- ⁵⁹ Respectievelijk: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/00025—a.htm> en <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/20020012.htm>.
- ⁶⁰ Zie <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2001/10016—c.htm>.
- ⁶¹ Zie <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/20020032.htm>.
- ⁶² Zie <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/20030036.htm>.
- ⁶³ T. Ambler en K. Boyfield, Route Map to Reform: deregulation, Adam Smith Institute 2005, p. 21.
- ⁶⁴ Zie http://www.parliament.vic.gov.au/lawreform/Regulatory_Efficiency/re/r/chapt2.html.
- ⁶⁵ Office of Regulation Review, Guide to regulation, Second edition, December 1998, p. D 18.
- ⁶⁶ <http://www.aph.gov.au/Senate/pubs/hamer/chapog.htm>.
- ⁶⁷ Zie <http://www.intug.net/views/europe/framework.html>.
- ⁶⁸ Embryowet, Kamerstukken II, 2000–2001, 27 423, nr. 1-2.
- ⁶⁹ Kamerstukken II, 2005–2006, 29 754, nr. 48.
- ⁷⁰ Kamerstukken I, 2005–2006, nr. 29 743 C, p. 22.
- ⁷¹ Wet van 6 maart 2002, Stb. 2002, 124.
- ⁷² Zie Kamerstukken II, 2001–2002, 28 201, A, p. 3.
- ⁷³ Kamerstukken II, 2002–2003, 28 627, A 2.
- ⁷⁴ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 467, nr. 1, p. 3.
- ⁷⁵ Kamerstukken I, 2004–2005, 27 008 en 29 532, E, p. 7. Zie ook Handelingen I, 2005–2006, nr. 6, p. 233-270.
- ⁷⁶ Stb. 1996, nr. 90.

- ⁷⁷ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 306, nr. 3, p. 19.
- ⁷⁸ Zie bijv. COM(1999) 108 def.
- ⁷⁹ Kamerstukken II, 2004-2005, 30 123, nr. 2.
- ⁸⁰ Kamerstukken II, 2004-2005, 29 279, nr. 24.
- ⁸¹ J.M. Barendrecht en E.E.C. van Damme, Wees wijs met regels, ESB 29 juli 2005, p. 332-334.
- ⁸² Kamerstukken II, nr. 23 706.
- ⁸³ P. de Bijl en M. Peitz, Regulation and entry into telecommunications markets, Cambridge University Press 2003 p. 245 e.v.
- ⁸⁴ Zie ook A. Freytag en K. Winkler, The economics of self-regulation in telecommunications under sunset-legislation, Jenaer Schriften zur Wirtschaftswissenschaft 2004/17, p. 6.
- ⁸⁵ Bijvoorbeeld omdat er geen goed zicht bestaat op mogelijke alternatieven.
- ⁸⁶ Ook wetten die vooral bevoegdheidsnormen in plaats van gedragsnormen bevatten en zich tot uitvoeringsorganisaties richten hebben te maken met lerende organisaties.
- ⁸⁷ H.R. van Gunsteren, Het leervermogen van de overheid, in: M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen (red.), Het schip van staat, Zwolle 1985, p. 71.

