Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Wetgeving, Rechtspleging en Rechtsbijstand
Directie Wetgeving

Postadres Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 75 29
Telex 34554 mvj nl

de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20019
2500 EA Den Haag

Onderdeel	Sector wetgevingskwaliteitsbeleid
Contactpersoon	
Doorkiesnummer(s)	
Datum	4 augustus 2000
Ons kenmerk	5044595/00/6
Bijlage(n)	1
Onderwerp	Eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Namens het kabinet doe ik u hierbij toekomen het eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen Het proberen waard. In het algemeen overleg op 15 juni 1999 van de vaste commissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal met de betrokken ministers over het jaarverslag over 1998 van de Raad van State heb ik toegezegd u over de bevindingen van dat beraad te informeren (kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr.61, blz.7).
De criteria die als kader van voorwaarden dienen te worden beschouwd waaraan wetgeving inzake experimenten zou moeten voldoen vindt u in paragraaf 3.5 van het rapport. Het kabinet onderschrijft de in het rapport vervatte aanbevelingen en zal de nodige voorbereidingen treffen om te komen tot de in het rapport voorgestelde aanvulling van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Over het rapport is advies gevraagd aan de Raad van State.

De Minister van Justitie,

(w.g. A.H. Korthals)

Het proberen waard

Eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen

Den Haag, 6 juli 2000

Inhoud

1. Inleiding, taakopdracht en opzet .....blz. 5
1.1. Inleiding en taakopdracht 5
1.2. Opzet van dit rapport 6
2. Ontwikkelingen op het terrein van de experimenteerbepalingen 8
3. Experimenteerbepalingen 18
3.1. Inleiding en begrippenkader 18
3.2. Bestaand wetgevingsbeleid inzake experimenten 9
3.3. Criteria 1997 20
3.3.1. Inhoudelijke vereisten 20
3.3.2. Procedurele vereisten 22
3.4. Aanvullende criteria vanaf 1997 24
3.5 Samenvattend kader van voorwaarden 28
4. Voorstel tot implementatie 31
4.1. Voorstel tot implementatie 31
4.2. Aanbevelingen 34
Bijlage 1. Samenstelling van de IWB-werkgroep experimenteerbepalingen 35
Bijlage 2. Advies van de Raad van State en nader rapport..... 36

1. Inleiding, taakopdracht en opzet

1.1. Inleiding en taakopdracht

In een algemeen overleg op 15 juni 1999 van de vaste commissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) van de Tweede Kamer der Staten-Generaal met de betrokken ministers over het jaarverslag over 1998 van de Raad van State heeft de Tweede Kamer de regering een reactie gevraagd op de visie van de Raad van State ten aanzien van experimenteerbepalingen. In het jaarverslag stond de Raad van State stil bij enkele kritische adviezen over experimenteerbepalingen. De Minister van Justitie heeft de Tweede Kamer daarop een notitie over experimenteerbepalingen toegezegd (kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr.61, blz.7).
In 1997 is naar aanleiding van een desbetreffend wetsvoorstel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in het kader van de toenmalige Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving (ICHW) een rapport tot stand gekomen over anticiperen en experimenteren. De in dat rapport vervatte aanbevelingen en conclusies zijn door het kabinet onderschreven. Het rapport is vervolgens naar de Tweede Kamer gezonden, alwaar het betrokken is bij de gedachtewisseling tussen de vaste commissie voor SZW van de Tweede Kamer en de toenmalige Staatssecretaris van SZW over een reeds eerder door die staatssecretaris toegezonden brief over experimenteren en anticiperen in de SV-regelgeving (zie kamerstukken II 1996/97, 25 000 XV, nr.52 en nr.71, blz.1 en 6). In het vervolg daarop is door de ICHW aan de werkgroep Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) gevraagd voorstellen te doen om de inhoudelijke en procedurele vereisten ten aanzien van experimenteerbepalingen in de Ar op te nemen. Daarbij werd rekening gehouden met het feit dat met de aanwijzingen 10 en 34 in de Ar reeds aandacht aan experimenteerbepalingen wordt besteed voor wat betreft de tijdelijkheid van experimenten en het ten behoeve van experimenten bij lagere regelgeving afwijken van een hogere regeling. Naar het oordeel van de werkgroep Ar was het wetgevingsbeleid ten aanzien van experimenteerbepalingen echter nog niet voldoende uitgekristalliseerd om hierover nieuwe aanwijzingen op te nemen.
Gelet op de hierboven gememoreerde toezegging van de Minister van Justitie, leek het het Interdepartementaal wetgevingsberaad

(IWB) zinvol om, uitgaande van en voortbouwende op het rapport inzake experimenteren en anticiperen uit 1997, de recente ontwikkelingen rond experimenteerbepalingen in beeld te brengen, zodat voorstellen konden worden gedaan voor het verder invullen van het wetgevingsbeleid op dit punt, ten behoeve van een kabinetsstandpunt en mogelijk voor nieuwe aanwijzingen. Het IWB heeft daartoe een werkgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Justitie, SZW, Verkeer en Waterstaat (V&W), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW), BZK en de Raad van State. Gelet op de van de ministeries afwijkende positie van de Raad van State is het lid vanuit de Raad van State adviserend lid van de werkgroep. Justitie heeft het voorzitterschap en secretariaat van de werkgroep voor zijn rekening genomen.
De werkgroep kreeg op 1 juli 1999 (IWB 99/17) van het IWB tot taak:
- het inventariseren van de ontwikkelingen op het terrein van de experimenteerbepalingen;
- het doen van voorstellen voor aanvulling van het wetgevingsbeleid ten aanzien van experimenteerbepalingen door het formuleren van een kader van voorwaarden en
- het formuleren van een voorstel tot implementatie, bijvoorbeeld in de Ar.
De Raad van State heeft op 23 mei 2000 een advies uitgebracht over het rapport van de werkgroep. De wijzigingen waartoe het aanleiding gaf zijn in dit rapport verwerkt. Het advies van de Raad en het nader rapport zijn als bijlage bij dit rapport opgenomen.

1.2. Opzet van dit rapport

In hoofdstuk 2 worden de ontwikkelingen op het terrein van de experimenteerbepalingen na de totstandkoming van het rapport uit 1997 geïnventariseerd. Hoofdstuk 3 gaat over experimenteerbepalingen. In de inleidende paragraaf 3.1 worden onder meer de begripsomschrijvingen gegeven van de termen experimenteerbasis, experimenteerregeling en experimenteerwet. Na de inleidende paragraaf wordt in paragraaf 3.2 het bestaande wetgevingsbeleid inzake experimenten beschreven. In paragraaf 3.3 worden de criteria van het rapport uit 1997 langsgelopen: in subparagraaf 3.3.1 de inhoudelijke vereisten en in subparagraaf

3.3.2 de procedurele vereisten zoals beschreven in dat rapport. Nuanceringen en aanvullende criteria die vanaf 1997 in de praktijk tot stand zijn gekomen, worden in paragraaf 3.4 besproken. Paragraaf 3.5 biedt een samenvattend kader van voorwaarden zoals het IWB dat voorstelt. In paragraaf 4.1 is het voorstel opgenomen dat het IWB doet tot implementatie van het kader van voorwaarden. Paragraaf 4.2 bevat de aanbevelingen van dit rapport.

2. Ontwikkelingen op het terrein van de experimenteerbepalingen

Na het rapport uit 1997 heeft het IWB de volgende ontwikkelingen op het terrein van de experimenteerbepalingen geïnventariseerd, die hieronder in chronologische volgorde zijn weergegeven[1]. Het IWB merkt daarbij reeds hier op dat het met name het hierna onder II genoemde wetsvoorstel van SZW inzake experimenteren en anticiperen was dat de discussie over experimenteerbepalingen in een stroomversnelling heeft gebracht. Tot 1997 was het wetgevingsbeleid ten aanzien van experimenteerbepalingen slechts in beperkte mate terug te vinden in door het kabinet vastgestelde stukken.
Het IWB merkt tevens (volledigheidshalve) op dat vraagstukken als die inzake anticiperen, gedogen, het verruimen van discretionaire bestuursbevoegdheden, overgangsrecht en versnelde implementatie niet tot zijn kerntaak behoren, hoewel zijstappen onvermijdelijk zijn waar de problematiek overeenkomstig is.

I. Besluit beheer sociale-huursector (BBSH)
Op 24 december 1997 bracht de Raad van State advies uit (bijvoegsel Stcrt.1998, 70) over een ontwerp-algemene maatregel van bestuur waarin de Minister van VROM de bevoegdheid werd gegeven van het BBSH af te wijken of afwijkingen toe te staan ten behoeve van experimenten die naar zijn oordeel in het belang van de volkshuisvesting zijn. Het voorgestelde artikel 49 BBSH luidde:

> Artikel 49
> 1. Onze Minister kan van dit besluit afwijken of afwijking daarvan toestaan ten behoeve van experimenten die naar zijn oordeel in het belang van de volkshuisvesting zijn.
> 2. Onze Minister kan besluiten dat een afwijking als bedoeld in het eerste lid van kracht blijft zolang een door hem op basis van het experiment noodzakelijk geoordeelde wijziging van dit besluit nog niet van kracht is geworden en in werking is getreden.

De Raad van State bepleitte een normering van deze afwijkingsbevoegdheid, te weten een concrete omschrijving van

[1] De inventarisatie is op 6 januari 2000 afgesloten.

welke bepalingen kan worden afgeweken, tot op welke hoogte en voor welke termijn. De minister achtte wijziging niet opportuun omdat de bepaling naar haar strekking gelijk was aan andere experimenteerbepalingen opgenomen in algemene maatregelen van bestuur op het terrein van de volkshuisvesting en omdat een wetsvoorstel bij de Raad van State aanhangig was waarin een wettelijke basis en een precisering van genoemde experimenteerbepalingen was opgenomen (zie onder III).

II. SZW-wetsvoorstel inzake experimenteren en anticiperen
Vooruitlopend op het SZW-wetsvoorstel inzake experimenteren en anticiperen, heeft de Staatssecretaris van SZW op 7 april 1997 een brief aan de Tweede Kamer gezonden over experimenteren en anticiperen in de SV-wetgeving (kamerstukken II 1996/97, 25 000 XV, nr.52). De vaste commissie voor SZW bleek positief te staan tegenover de mogelijkheid om tot experimenteerbepalingen in de SZW-regelgeving te komen (kamerstukken II 1996/97, 25 000 XV, nr.71). De staatssecretaris heeft vervolgens een wetsvoorstel aan de Raad van State ter advisering voorgelegd. Dit wetsvoorstel (bijvoegsel Stcrt.1999, 70), waarin een algemene bevoegdheid werd voorgesteld om tijdelijk bij wijze van experiment dan wel vooruitlopend op de behandeling van een wetswijziging bij lagere regelgeving af te wijken van hogere wettelijke bepalingen, is op 31 maart 1998 van een kritisch advies van de Raad van State voorzien (“niet aldus”, bijvoegsel Stcrt.1999, 70). De kritiek van de Raad van State betrof zowel het experimenteren als het anticiperen:

“Het probleem is begrijpelijk, de behoefte aan een oplossing is legitiem, maar de voorgestelde oplossing is naar de mening van de Raad disproportioneel, waarschijnlijk weinig doeltreffend en in elk geval onvoldoende afgewogen. (...) Met betrekking tot het voorgestelde experimenteerartikel berust die conclusie op de volgende overwegingen.
- Disproportioneel, omdat ten aanzien van onderwerpen en normen waarvan de wetgever eerst heeft vastgesteld dat ze regeling bij wet waardig zijn, de bevoegdheid tot wijziging vrijwel ongeclausuleerd aan de regering wordt overgedragen. Het voorstel berust in hoge mate op het beeld van de wet als sturingsinstrument dat snel en flexibel moet kunnen worden aangepast aan de doelstellingen van de uitvoering. Het miskent daarbij de functie van de wet als fundamentele waarborg voor de

burger tegen ondoordachte en onzorgvuldige regelgeving, tegen een overwicht van het bestuur en tegen niet verantwoord of onvoldoende gecontroleerd beleid.
De Raad onderkent dat eerder in wetten vergelijkbare bepalingen zijn opgenomen, op grond waarvan afwijking van bij wet gestelde regels mogelijk wordt. In vrijwel al die gevallen gaat het evenwel om afwijking van concreet aangewezen bepalingen of om uitvoering van voor ons land geldende internationale verplichtingen. Aan de mogelijke afwijking wordt daardoor een kader gesteld dat toetsing van het gebruik daarvan mogelijk maakt. In het wetsvoorstel is echter afgezien van een clausulering naar concrete onderwerpen om het onvoorziene te kunnen regelen. Volstaan is met een aanduiding in het wetsvoorstel van de algemeen geformuleerde doelen met het oog waarop kan worden geëxperimenteerd.
- Waarschijnlijk weinig doeltreffend, omdat de nu gekozen benadering erop neerkomt dat wat een probleem van regelgeving is, met nog meer regelgeving wordt bestreden. De praktijk van de uitvoering en de rechtspraak wijzen uit dat de problematiek van knellende regels zich minstens evenzeer voordoet met betrekking tot bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels. Ook de bij wijze van experiment gestelde regels zullen in de praktijk van de toepassing vaak weer te knellend blijken en moeten worden gewijzigd. De gedachte dat de invoering van een experimenteerartikel leidt tot minder wetswijziging is dan ook alleen in strikt formele zin juist. In de praktijk neemt de frequentie van wijziging van de regels toe, waardoor de stabiliteit en betrouwbaarheid die met regeling bij wet worden beoogd, verder afnemen. Door wijziging van de regels eenvoudiger te maken, neemt bovendien de noodzaak van zorgvuldige voorbereiding af, waardoor het risico ontstaat dat uiteindelijk wijzigingen elkaar alleen maar sneller opvolgen.
- Niet voldoende afgewogen, omdat de niet geringe implicaties en nadelen van het voorstel – zoals een dreigende aantasting van het materiële primaat van de wetgever en van de staatsrechtelijke positie van de Staten-Generaal, het op losse schroeven zetten van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, het vormen van bedreiging voor het gevoerde beleid sociale verzekeringen, het geven van een vrijbrief aan uitvoeringsorganisaties en de verzwaring van de werklast van uitvoeringsorganisaties – wel in de toelichting worden genoemd, maar een zorgvuldige afweging met de beoogde voordelen geheel

uitblijft. In het voorgaande is er al op gewezen dat de voordelen van een snelle en flexibele aanpassing en vermindering van het aantal wetswijzigingen van beperkte betekenis zijn. De toelichting noemt daarnaast als verdere voordelen de mogelijkheid om via een experiment een redelijk betrouwbaar beeld te krijgen van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en de mogelijkheid om de ervaringen en inzichten van de uitvoeringsorganisaties ruimer in het beleid door te laten werken. Regeling en wijziging van experimenten bij wet bieden die ruimte niet minder; het beperkt alleen praktisch de mogelijkheid om de iedere keer weer wisselende inzichten in regelgeving te vertalen. Men experimenteert met de bestaanszekerheid van de burgers. Dat vereist dat ten minste de hoofdelementen bij wet moeten vastliggen."

Mede naar aanleiding van dit advies is de Wet experimenten WW tot stand gekomen die beperkt is tot experimenteren op het deelterrein van de Werkloosheidswet en waarbij alleen mag worden afgeweken van met name genoemde artikelen van die wet. Het oorspronkelijke wetsvoorstel is niet ingediend bij de Tweede Kamer.

III. Woningwet
In zijn advies van 15 juni 1998 (kamerstukken II 1998/1999, 26 326, A) over een voorgestelde wijziging van de Woningwet ging de Raad van State niet in op het voorgestelde artikel 120a van de Woningwet waarin een experimenteerbasis werd neergelegd voor het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepalen dat de Minister van VROM bij wege van experiment tijdelijk van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gegeven voorschriften kan afwijken of een zodanige afwijking kan toestaan. Het voorgestelde artikel 120a luidt:

> Artikel 120a
> 1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat Onze Minister bij wege van experiment tijdelijk van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gegeven voorschriften kan afwijken of een zodanige afwijking kan toestaan.
> 2. Indien toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, wordt in ieder geval bepaald:
> a. de wijze waarop tot een keuze voor experimenten als

bedoeld in het eerste lid wordt gekomen;
b. de ten hoogste toegestane tijdsduur van een afwijking als bedoeld in het eerste lid en
c. de wijze waarop tot de vaststelling wordt gekomen of een experiment als bedoeld in het eerste lid zodanig geslaagd is, dat het wettelijk voorschrift waarvan bij wege van dat experiment is afgeweken zou moeten worden gewijzigd.

Het artikel is in die zin inhoudelijke geclausuleerd dat afwijking van de Woningwet zelf met artikel 120a niet mogelijk wordt gemaakt. Parlementaire betrokkenheid bij de experimenten in de zin van een voorhangprocedure ontbreekt.

IV. Wet personenvervoer 2000
Op 28 augustus 1998 is een advies van de Raad van State op de voorgestelde Wet personenvervoer 2000 uitgebracht, waarin in artikel 3 een bepaling is opgenomen over experimenteren in afwijking van twee hoofdstukken van die wet. Het voorgestelde artikel luidde:

Artikel 3
1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken van het bepaalde in de hoofdstukken II en III ten behoeve van experimenten met openbaar vervoer voor een periode van ten hoogste zes jaar.
2. Een voordracht voor een vast te stellen algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het eerste lid, wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Het aan de Raad van State voorgelegde artikel 3 heeft een kritische reactie van dat college uitgelokt (kamerstukken II 1998/99, 26 456, A, blz.2-3). De Raad van State vond de bepaling onvoldoende afgewogen en een ex ante-evaluatie noodzakelijk. Daarnaast had het college bezwaar tegen de mogelijkheid van subdelegatie en tegen de termijn van zes jaar. Ten slotte vond de Raad van State een zwaardere voorhangprocedure en een evaluatiebepaling met betrekking tot de experimenteerbepaling nodig. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting daarbij zijn naar aanleiding van het advies op dit punt aangepast door inperking van de experimenteerbepaling op het punt van procedure

en inhoud. Het wetsvoorstel is inmiddels bij de Tweede Kamer aanhangig; de schriftelijke stukken zijn gewisseld en het wachten is op de openbare behandeling. Het voorgestelde artikel 3 luidt thans (kamerstukken II 1998/99, 26 456, nrs.1-2, blz.3):

Artikel 3

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ten behoeve van experimenten met openbaar vervoer voor een periode van ten hoogste zes jaar. Daarbij kan worden afgeweken van de artikelen 19, 20, 23, 27, 46, 47 en 55 tot en met 61.
2. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur waarbij wordt afgeweken van deze wet wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp daarvoor aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

V. Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Het advies van de Raad van State van 29 juni 1998 op de wijziging van hoofdstuk IV van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren inzake heffingen, waarin een experimenteerbepaling was opgenomen voor experimenten met het zogenoemde brede waterspoor voor huishoudens, was wederom kritisch (ongelijke fiscale behandeling, kamerstukken II 1998/99, 26 367, B, blz.2-3). De Raad van State merkte op dat naar zijn mening

"van objectiviteit eigenlijk geen sprake (kan) zijn nu niet nader wordt aangegeven waarom het experiment beperkt blijft tot huishoudens en zich niet uitstrekt tot ook andere watergebruikers, hoe groot de steekproef dient te zijn, hoeveel gemeenten en huishoudens erbij betrokken zullen worden en welke afwijking ten opzichte van het huidige watergebruik als zodanig relevant moet worden beschouwd dat omzetting van het experiment in een definitieve regeling verantwoord is. Het gaat hier allemaal om factoren die van een zodanig belang zijn dat daarover bij het leggen van de wettelijke basis voor het experiment duidelijkheid dient te bestaan en ook kan bestaan. Het belang van dit alles wordt naar de mening van het college nog vergroot door het fiscale novum dat een ongelijke behandeling acceptabel wordt geacht bij de beantwoording van een vraag die slechts onderzoeksbetekenis heeft en zonder dat daarvoor de (onvrijwillige) medewerkers aan het experiment enige compensatie wordt geboden. Compensatie voor de betrokkenen na afloop van het experiment is uiteraard zeer wel denkbaar, maar uit niets blijkt dat het beleid daar rekening mee houdt. Bezwaarlijk uit een oogpunt van delegatie acht de Raad voorts dat in het experimenteerartikel aan de Minister van Verkeer en

Waterstaat de mogelijkheid wordt geboden om het experiment te verlengen als na de in de wet neergelegde experimenteerperiode van vijf jaar, wetgeving om het experiment om te zetten in permanent beleid in voorbereiding is.
Opmerkelijk is dat in het betoog slechts gewag wordt gemaakt van 'verschillende meningen (...) omtrent de prijselasticiteit van de drinkwatervraag'. De Raad vraagt zich af waar deze mededeling op is gebaseerd aangezien de prijselasticiteit van deze vraag zeer gering is. De memorie van toelichting wijst erop dat er thans reeds variabilisatie bestaat van het rioolrecht en drinkwatertarief; dat daarbij intussen ervaringen kunnen zijn opgedaan die enige grond bieden voor de kennelijke verwachting van de regeling wordt niet aangegeven.
Gezien de hiervoor aangevoerde bezwaren van juridische en beleidsmatige aard adviseert de Raad van het experiment af te zien."

Het wetsvoorstel is vervolgens zonder experimenteerbepaling naar de Tweede Kamer gezonden. De Staatssecretaris van V&W beoogt bij nota van wijziging in het wetsvoorstel een experimenteerregeling op te nemen die aan de kritiek van de Raad tegemoet komt (kamerstukken II 1999/2000, 26 367, nr.7). Over die nota van wijziging bracht de Raad van State op 30 augustus 1999 echter opnieuw een kritisch advies uit ("niet zenden"). De Raad van State is van oordeel dat met de nota van wijziging nog te weinig recht wordt gedaan aan (een aantal van) de door hem aangevoerde bezwaren op het punt van het gelijkheidsbeginsel. Het nader rapport van 15 oktober 1999 heeft als strekking dat het advies van de Raad van State niet wordt overgenomen (kamerstukken II 1999/2000, 26 367, C). Het voorgestelde artikel 21a luidt (weergegeven het eerste, achtste en negende lid):

> Artikel 21a
> 1. Ten behoeve van een experiment met de bepaling van de vervuilingswaarde van de vanuit woonruimten afgevoerde stoffen, op basis van de door het waterleidingbedrijf geleverde hoeveelheid drinkwater kan Onze Minister van Verkeer en waterstaat een gedeelte van een gebied van ten hoogste vijf kwaliteitsbeheerders aanwijzen waarin het derde tot en met zevende lid van toepassing is. De aangewezen gedeelten betreffen tezamen ten hoogste het grondgebied van tien gemeenten.

(...)
8. Onze Minister van Verkeer en waterstaat zendt voor 1 januari 2006 aan de Staten-Generaal een verslag over de ervaringen die met de toepassing van dit artikel zijn gedaan.
9. Dit artikel vervalt met ingang van 1 januari 2006. Indien voor die datum bij Koninklijke Boodschap een voorstel van wet wordt ingediend dat tot strekking heeft de invoering van een stelsel tot bepaling van de vervuilingswaarde van de vanuit woonruimten afgevoerde stoffen op basis van de door het waterleidingbedrijf geleverde hoeveelheid drinkwater blijft het derde tot en met zevende lid van toepassing op de woonruimten die zich bevinden in de gebieden die voor 1 januari 2006 door Onze Minister van Verkeer en waterstaat zijn aangewezen.

VI. Jaarverslag van de Raad van State over 1998
Ook in het jaarverslag van de Raad van State over 1998 wordt expliciet ingegaan op de (on)wenselijkheid van experimenteerregelingen (Raad van State Jaarverslag 1998, blz.41-42). Met de hierboven onder I en II weergegeven adviezen illustreert de Raad van State in het jaarverslag zijn beleid. Zoals gezegd, heeft de Tweede Kamer in het algemeen overleg op 15 juni 1999 van de vaste commissies voor Justitie en BZK met de betrokken ministers over dit jaarverslag de regering een reactie gevraagd op de visie van de Raad van State ten aanzien van experimenteerbepalingen. De Minister van Justitie heeft de Tweede Kamer een notitie inzake experimenteerbepalingen toegezegd.

VII. Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW
Op 2 augustus 1999 bracht de Raad van State advies uit over het Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW, het eerste ontwerpbesluit dat gebaseerd gaat worden op een van de artikelen die met de Wet experimenten WW in de Werkloosheidswet is gevoegd. In dit advies geeft de Raad van State aan dat hem is

"opgevallen dat het ontwerpbesluit inhoudelijk heel weinig toevoegt aan en nauwelijks concreter is dan artikel 130 WW. Daardoor blijft de experimenteerbevoegdheid van het Lisv algemeen en weinig bepaald. Ook de doelstelling van de regeling – kort gezegd: het besparen van uitkeringslasten – is in

algemene termen vervat. Daardoor wordt niet duidelijk wat deze regeling wezenlijk toevoegt aan bestaande arbeidsmarktinstrumenten. Ook ontbreekt een duidelijk toetsingskader bij het uitvoeren van de wettelijk voorgeschreven evaluatie (artikel 130e WW).
Het grondslagartikel biedt wel de ruimte om in het ontwerpbesluit specifiekere regels op te nemen. De Raad beveelt aan nader te bezien of de regeling verder zou kunnen worden uitgewerkt, bijvoorbeeld door het meer toespitsen van de doelstelling of van de doelgroep of door het beperken van de regeling tot bepaalde regio's of sectoren.
Wordt echter vastgehouden aan de huidige opzet, dan roept dit de vraag op of bij nader inzien wel behoefte is aan het stellen van (nadere) regels bij algemene maatregel van bestuur. Het verdient in dat geval aanbeveling om deze gedachte te betrekken bij in de toekomst op te stellen experimenteerbepalingen."

3. Experimenteerbepalingen

3.1. Inleiding en begrippenkader

In 1997 is door de ICHW-werkgroep gedefinieerd dat het bij een experiment gaat om het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Het IWB kan deze omschrijving onderschrijven, met de kanttekening dat ze ruim moet worden uitgelegd. Zo kunnen experimenten bijvoorbeeld ook een rol spelen bij het stimuleren van gewenste ontwikkelingen. Bij experimenten kan het tevens gaan om het opdoen van ervaring met de uitvoering van een regeling door de betroffen overheidsorganisatie, alvorens deze eventueel algemeen wordt ingevoerd. Uitgewerkt betekent dit, dat voor een experiment de volgende wezenskenmerken gelden:

1. De verwachting bestaat dat een bepaalde regeling effectief kan zijn;
2. De overtuiging dat de regeling effectief zal zijn, is echter nog niet aanwezig;
3. Door te experimenteren wordt over de effectiviteit meer inzicht verwacht.

Als regel geldt een experiment op een beperkte schaal. Een algemeen geldende regeling die op alle gevallen van toepassing is, kan weliswaar een tijdelijk karakter hebben, maar is niet als een experiment als bedoeld in dit rapport te beschouwen. Anderzijds gaat het bij een experiment in de hier beschreven zin evenmin om afwijkingen van de wet in individuele gevallen. Daarvoor kunnen in voorkomende gevallen ontheffingsmogelijkheden worden gebruikt.

Voor die gevallen waarin een experiment niet in overeenstemming is met wet- en regelgeving, zou een experimenteerbepaling, met inachtneming van bepaalde voorwaarden, een rechtsgrond kunnen creëren. Hierna zal het artikel dat deze rechtsgrond creëert steeds worden aangeduid als de **experimenteerbasis**. Indien de experimenteerbasis ertoe strekt dat een lagere regeling kan worden vastgesteld die het experiment aanwijst, uitwerkt of nader beschrijft, dan wordt die lagere regeling hierna verder aangeduid als de **experimenteerregeling**. Hiervan moet overigens nog worden onderscheiden de figuur van een **experimenteerwet**, waarin de aanwijzing, uitwerking of nadere beschrijving van experimenten niet wordt gedelegeerd, maar in een wet, een

onderdeel of artikel daarvan wordt geregeld. Voor de vaststelling van een experimenteerwet is onder meer reden als de te treffen experimenten een ingrijpend karakter hebben en derhalve gelet op de aard van de materie delegatie niet in aanmerking komt.
De strijdigheid van een experiment met de desbetreffende wet kan eruit bestaan dat op grond van het experiment bepaalde wettelijke voorschriften buiten toepassing kunnen blijven, dan wel dat daarvoor in de plaats andere voorschriften kunnen gaan gelden. In die gevallen moet uiteraard worden voorzien in een experimenteerbasis, die het mogelijk maakt om (gedeeltelijk) van de wet af te wijken.
Naast gevallen waarin een experiment strijdig is met de desbetreffende wet, kunnen twee andere gevallen worden onderscheiden:
1. Het experiment heeft betrekking op onderwerpen die nog niet door een wet zijn bestreken;
2. Het experiment past op zichzelf binnen de ruimte die wordt geboden door een in een wet opgenomen delegatiebepaling. Denk daarbij aan bepalingen als “Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met betrekking tot de in het eerste lid bedoelde (...) nadere regelen worden gesteld.”
In het eerste geval moet aan de hand van de algemene vereisten voor wetgeving, zoals deze met name tot uitdrukking komen in de Ar, worden bezien of voor het experiment een wettelijke regeling tot stand moet worden gebracht. Hiervoor zal onder meer aanleiding kunnen zijn als het desbetreffende experiment inbreuk kan maken op het gelijkheidsbeginsel of wanneer nieuwe bestuursbevoegdheden moeten worden toebedeeld.
In verband met de mogelijke inbreuk die een experiment maakt op het gelijkheidsbeginsel en andere rechtsbeginselen is een algemeen geformuleerde delegatiebepaling evenmin het juiste middel om experimentele regels vast te stellen. Ook in het tweede geval is een uitdrukkelijke wettelijke grondslag derhalve aangewezen.

3.2. Bestaand wetgevingsbeleid inzake experimenten

In het rapport over experimenteren uit 1997 werd gesteld dat tot dat moment over het wetgevingsbeleid met betrekking tot experimenten slechts in beperkte mate materiaal te vinden was in door het kabinet vastgestelde stukken. Hoewel werd geconstateerd

dat op deelterreinen beleid was ontwikkeld, dat onderling veel overeenkomsten vertoont, werd eveneens geconstateerd dat als algemeen kader nog steeds gold hetgeen in 1987 in het kabinetsstandpunt over het rapport Orde in de regelgeving over experimenten was geschreven (kamerstukken II 1986/87, 20 038, nr.2, blz.4). Na 1987 is op diverse terreinen het wetgevingsbeleid inzake experimenten verder ontwikkeld. Diverse wetten bevatten inmiddels een experimenteerbasis. In andere gevallen zijn speciale experimenteerwetten tot stand gekomen. Uit die ervaringen met diverse regelingen werd door de ICHW-werkgroep in 1997 een aantal algemeen geldende vereisten gedestilleerd, dat zowel betrekking kan hebben op de experimenteerbasis als op de experimenteerregeling. Het gaat om vereisten van inhoudelijke en van procedurele aard.
Per beleidsveld kan behoefte bestaan om naast de hieronder genoemde algemene vereisten, meer specifieke vereisten vast te stellen. Het ligt in de rede dat een dergelijk deels aanvullend en deels toegespitst toetsingskader wordt neergelegd in de memorie van toelichting bij de wet, die de experimenteerbasis bevat, aldus de ICHW-werkgroep. Het IWB leest deze passage over een dergelijk deels aanvullend en deels toegespitst toetsingskader overigens zo, dat niet is bedoeld dat de toelichting wordt gebruikt voor het stellen van nadere regels, maar dat is bedoeld dat de toelichting op dit punt een motivering en uitleg geeft van de regeling.

3.3. Criteria 1997

In deze paragraaf wordt ingegaan op de bevindingen van de ICHW-werkgroep anticiperen en experimenteren uit 1997. Deze weergave is van belang omdat vervolgens (in paragraaf 3.4) wordt aangegeven tot welke aanvullingen, uitgaande van het rapport uit 1997, het IWB thans komt.

3.3.1. Inhoudelijke vereisten

Algemene vereisten; belangenafweging
Naar het oordeel van de ICHW-werkgroep uit 1997 dienden uiteraard ook wettelijke bepalingen met betrekking tot experimenten te voldoen aan de algemene kwaliteitseisen van goede wetgeving, zoals uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, overeenstemming met hogere rechtsregels (waaronder de Grondwet,

Europese en andere internationale verplichtingen) en rechtsbeginselen. Ook moet uiteraard aandacht worden besteed aan de financiële consequenties. Sommige kwaliteitseisen kunnen nog een specifieke invulling krijgen waar het experimenten betreft. Omdat het bij de vaststelling van een experimenteerregeling gaat om onderwerpen die normaliter in de wet zelf zouden zijn geregeld, ligt het in de rede dat (organisaties van) belanghebbenden die bij de voorbereiding van de wet zijn betrokken, ook worden betrokken bij de voorbereiding van de experimenteerregeling, aldus de ICHW-werkgroep.
Reeds in het hierboven aangehaalde kabinetsstandpunt over het rapport Orde in de regelgeving is aangegeven dat fundamentele rechten van burgers zich niet lenen voor experimenten. Het gaat hier met name over de klassieke grondrechten. De vraag rijst of zulks ook zou moeten gelden voor de zogenoemde presterende functie van de overheid in de vorm van de verstrekking van basisvoorzieningen. Naar het oordeel van de ICHW-werkgroep was ook hier terughoudendheid geboden. Als belangrijke randvoorwaarde geldt dat een experiment niet tot doel mag hebben dat rechten en aanspraken van burgers en bedrijven worden beperkt. Voorts geldt dat de hoofdelementen in de wet zelf (dus bij de experimenteerbasis) moeten worden neergelegd (vergelijk aanwijzing 22 Ar). Voor experimenteren met onderwerpen die niet rechtstreeks betrekking hebben op de principiële keuzes rond de verstrekking van basisvoorzieningen bestaat meer ruimte. Zo is het goed denkbaar dat experimenten plaatsvinden met betrekking tot de toepassing van administratieve voorschriften over de wijze van verstrekking van uitkeringen.
Bij de afweging of in een wet een experimenteerbasis moet worden opgenomen, moet met name rekening worden gehouden met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. De mate waarin een experiment inbreuk kan maken op deze beginselen zal overigens als regel pas aan de orde komen in het kader van de vaststelling van een concrete experimenteerregeling.

Kansrijke experimenten
Een experiment moest naar het oordeel van de ICHW-werkgroep een zekere kans van slagen hebben, anders moet er niet aan worden begonnen. Vanwege de potentiële inbreuk op het gelijkheidsbeginsel kan immers niet lichtvaardig tot een experiment worden besloten. Een experimenteerbasis kan daarom alleen worden opgenomen, indien op het desbetreffende wetgevingsterrein de verwachting bestaat dat daar zinvolle experimenten mogelijk zijn. Bij de vaststelling van een experimenteerregeling moet vervolgens worden aangegeven wat de relevantie is van het desbetreffende experiment.
Het IWB doet in paragraaf 3.4 thans een voorstel dit criterium aan te vullen.

Inhoudelijke clausulering
De ICHW-werkgroep gaf aan dat zoals bij elke delegatiebevoegdheid ook in de experimenteerbasis het onderwerp waarop een vast ze stellen experimenteerregeling betrekking kan hebben, zo concreet en nauwkeurig mogelijk dient te worden begrensd. Daarbij is het van belang dat in de experimenteerbasis duidelijk wordt vermeld van welke artikelen of onderdelen van de wet in een experimenteerregeling kan worden afgeweken. In de experimenteerregeling zelf moet vervolgens worden aangegeven op welke punten van deze afwijkingsbevoegdheid gebruik is gemaakt.
Het IWB doet in paragraaf 3.4 thans een voorstel dit criterium aan te vullen.

3.3.2. Procedurele vereisten

Tijdelijkheid
Het reeds in de Ar vastgestelde vereiste dat een experiment een tijdelijk karakter moet hebben, bleef naar het oordeel van de ICHW-werkgroep van wezenlijk belang. Een experiment is in zijn aard van tijdelijke duur. Het beantwoordt derhalve aan het doel van de experimenteerregels om vast te stellen dat gedurende een bepaalde periode die regels van kracht kunnen zijn, waarna al dan niet tot definitieve invoering wordt besloten. Behalve dat een tijdelijk karakter van de regeling aan het doel beantwoordt, dient ook vanwege de mindere democratische legitimatie van die regels een tijdshorizon te worden bepaald.
De waarborg van de tijdelijkheid moet niet alleen tot uitdrukking komen in de experimenteerregeling (door middel van

een horizonbepaling), maar eveneens in de experimenteerbasis. De formele wet zelf moet dus de maximale geldingsduur van de op basis daarvan vast te stellen experimenteerregelingen bepalen.

Niveau van de experimenteerregeling
Het niveau van de experimenteerregeling, met andere woorden de keuze tussen de vorm van een algemene maatregel van bestuur of die van een ministeriële regeling, hing naar de mening van de ICHW-werkgroep af van de mate van concreetheid van de experimenteerbasis. Naarmate het onderwerp waarop een experiment betrekking kan hebben nauwkeuriger en concreter is begrensd, kan een lager niveau van regelgeving worden gekozen. In dat geval kan in de experimenteerbasis worden vastgelegd dat de experimenteerregeling wordt vastgesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of, als het experiment zich beperkt tot uitwerking van technische details, rechtstreeks bij ministeriële regeling.
Het IWB doet in paragraaf 3.4 thans een voorstel dit criterium aan te vullen.

Evaluatie
In het rapport van de ICHW-werkgroep werd aangegeven dat de beperkte toepassing naar tijd ook betekent dat op enig moment het experiment afloopt waarop beslissingen dienen te vallen. Niet alleen moet van tevoren duidelijkheid bestaan hoelang het experiment wordt uitgevoerd, maar er moet ook zicht bestaan op het vervolg. Zonder van tevoren een uitkomst te bepalen, dienen enkele minimale procedurele waarborgen te bestaan om vast te stellen in hoeverre het een geslaagd experiment genoemd kan worden of niet. Een voor de hand liggende waarborg is dat de rechtstreeks bij het experiment betrokken burgers, maar onder omstandigheden bijvoorbeeld ook uitvoeringsorganisaties kort voor de afloop van het experiment hun zienswijze naar voren kunnen brengen over de wenselijkheid van omzetting van het experiment in een definitieve regeling. Hiervoor zou een specifieke evaluatiebepaling kunnen worden ontworpen, die kan worden toegevoegd aan de experimenteerbasis.
Het IWB doet in paragraaf 3.4 thans een voorstel dit criterium aan te vullen.

Omzetting in definitieve regeling
Indien na afloop van het experiment wordt besloten om het

experiment om te zetten in algemeen geldende wetgeving, moet worden overwogen of moet worden voorzien in tijdelijke verlenging van het experiment, aldus de ICHW-werkgroep. Het kan uit het oogpunt van rechtszekerheid ongewenst en ook minder efficiënt zijn om voor de terreinen waarop het experiment betrekking heeft gedurende korte tijd weer het oude regime te laten gelden. De tijdelijke experimenteerregeling moet dan blijven gelden tot het tijdstip waarop de aanpassing van de wet in werking treedt. In andere gevallen kan het juist beter zijn om de oude situatie weer in ere te herstellen, in afwachting van nieuwe wetgeving. Voorts verdient het overweging in de wet een termijn op te nemen waarbinnen het voorstel tot wetsaanpassing bij de Tweede Kamer moet zijn ingediend.
Het IWB doet in paragraaf 3.4 thans een voorstel dit criterium aan te vullen.

Parlementaire betrokkenheid en participatie belanghebbenden
Gelet op het karakter van een experimenteerregeling, die immers van de wet afwijkende regels kan bevatten, lag naar het oordeel van de ICHW-werkgroep een vorm van parlementaire betrokkenheid bij een dergelijke regeling in de rede. Hiervoor kan de figuur van de zogenoemde gecontroleerde delegatie worden gebruikt. Indien in voorkomende gevallen brede inspraak is gewenst, kan daarbij tevens worden voorzien in publicatie van de ontwerp-experimenteerregeling in de Staatscourant.
Het IWB doet in paragraaf 3.4 thans een voorstel dit criterium aan te vullen.

3.4. Aanvullende criteria vanaf 1997

Gelet op de in hoofdstuk 2 van dit rapport beschreven ontwikkelingen rond experimenteerbepalingen constateert het IWB dat de door het kabinet onderschreven in het rapport van 1997 vervatte aanbevelingen en conclusies niet alleen voor de ministeries, maar blijkens zijn adviezen ook voor de Raad van State, belangrijke richtsnoeren zijn. De advisering door de Raad van State spoort met het rapport uit 1997.
Het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten (kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr.65) blijkt van een overeenkomstige invalshoek uit te gaan. Immers ook bij implementatie staat het volgen van de gebruikelijke, koninklijke weg voorop. Ook bij implementatie is

het kabinet echter van oordeel dat in bepaalde gevallen en onder strikt omschreven voorwaarden het invoeren en gebruiken van een buitenwerkingstellingsbevoegdheid toelaatbaar kan zijn. Het kabinetsstandpunt geeft daarom geen aanleiding om het rapport uit 1997 op de hoofdlijnen daarvan te amenderen.

Kansrijke experimenten
In zijn in hoofdstuk 2 van dit rapport genoemde adviezen van 31 maart 1998 inzake het SZW-wetsvoorstel inzake experimenteren en anticiperen en 28 augustus 1998 inzake de Wet personenvervoer 2000 wijst de Raad van State in dit kader op de zogenoemde ex ante evaluatie: het vóór de implementatie van beleid beoordelen van de waargenomen inhoud, processen of effecten van beleid aan de hand van bepaalde criteria. Op grond van een ex ante evaluatie kan in het algemeen een goed zicht worden verkregen op de (neven)effecten van beleid en wetgeving. Eerst indien vaststaat dat in bepaalde gevallen de effecten van de te nemen maatregelen onvoldoende kunnen worden overzien, kan naar het oordeel van de Raad van State een experiment worden overwogen. Het IWB deelt het standpunt van de Raad van State dat ex ante evaluatie ten behoeve van voorgenomen experimenten nuttig kan zijn en beveelt derhalve aan het instrument in het afwegingsproces te benutten. Op grond van een ex ante evaluatie van voorgenomen regelgeving kan die regelgeving immers zodanig worden aangepast dat de noodzaak om later op basis daarvan tot experimenten te besluiten tot een minimum kan worden teruggebracht. De ex ante evaluatie geeft als het goed is namelijk enig inzicht in de werking van de voorgenomen regelgeving in de praktijk. Wanneer eenmaal wordt overwogen om tot een experiment te komen, kan ook het ex ante evalueren daarvan teleurstellende resultaten voorkomen. Over de effecten in de praktijk van een experiment kunnen binnen zekere grenzen zinvolle uitspraken worden gedaan wanneer het experiment wordt voorbereid met behulp van een ex ante evaluatie.
Het ICHW-rapport uit 1997 gaat niet in op ex ante evaluatie.

Inhoudelijke clausulering
In zijn genoemde advies van 2 augustus 1999 inzake het Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW wijst de Raad van State erop dat een experimenteerregeling een meerwaarde moet hebben ten opzichte van de experimenteerbasis. Het desbetreffende ontwerpbesluit voegde naar het oordeel van de Raad van State inhoudelijk heel

weinig toe aan artikel 130 van de Werkloosheidswet en was nauwelijks concreter. Daardoor werd niet duidelijk wat het ontwerpbesluit toevoegt aan bestaande arbeidsmarktinstrumenten en ontbreekt een duidelijk toetsingskader bij het uitvoeren van de wettelijke voorgeschreven evaluaties. De Raad van State adviseerde deze gedachte te betrekken bij in de toekomst op te stellen experimenteerbepalingen. Overigens lijkt de Raad van State met zijn genoemde advies van 24 december 1997 inzake het BBSH overeenkomstig te hebben willen adviseren.
Waar de Raad van State bedoelt te adviseren dat reeds bij de totstandkoming van een experimenteerbasis goed moet worden nagedacht over de verhouding van de experimenteerbasis tot de daarop te baseren experimenteerregelingen of experimenten, kan het IWB het advies onderschrijven. Het beleid zou op dit punt moeten zijn dat op het niveau van de experimenteerbasis het doel en de functie van eventuele experimenten wordt geduid. Doel en functie moeten in de specifieke experimenteerregelingen nader worden geconcretiseerd. Waar zo'n concretisering niet mogelijk blijkt, kunnen derhalve vraagtekens worden gezet bij de noodzaak om de experimenteerbasis bij experimenteerregeling uit te werken. Het experiment had dan beter in de wet zelf kunnen worden aangewezen.

Niveau van de experimenteerregeling
In het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten wordt over het niveau van de buitenwerkingstellingsregeling en de vervangende regeling het volgende gesteld (kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr.65, blz.5):

"De buitenwerkingstellingsregeling en de vervangende regeling worden in beginsel getroffen op het 'naast-lagere' niveau, dus een amvb in plaats van een wet, en een ministeriële regeling in plaats van een amvb. Alleen in uitzonderlijke situaties kan in buitenwerkingstelling en vervanging van de wet bij ministeriële regeling worden voorzien. Of er sprake is van een uitzonderlijke situatie dient te worden bepaald aan de hand van de volgende drie voorwaarden, die zijn ontleend aan het advies van de Raad van State bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (internationale zaken):
- er bestaat in redelijkheid geen twijfel welke bij of krachtens wet gestelde regel buiten werking gesteld dient te worden;

- er worden geen beleidsinhoudelijke keuzen gemaakt, en
- gelet op de spoed is een voorziening bij algemene maatregel van bestuur geen gerede oplossing."

Het IWB is van mening dat dit uitgangspunt ook ten aanzien van experimenteerbepalingen zou moeten worden gevolgd. Van bepalingen zou derhalve in beginsel slechts op het naast-lagere niveau mogen worden afgeweken ten behoeve van een experiment. De lat moet daarbij voor experimenten zelfs hoger worden gelegd dan bij de versnelde implementatie. Bij experimenten geldt immers niet dat ze noodzakelijk zijn om de internationale verplichtingen van Nederland na te komen. Daarnaast zijn bij experimenten bij uitstek beleidsmatige keuzen te maken. Ten slotte ontbreekt bij experimenten de spoed die versnelde implementatie als bedoeld in het kabinetsstandpunt soms noodzakelijk maakt.

Evaluatie
Het IWB is van mening dat een verplichting om in alle gevallen tot een expliciete evaluatie van experimenten te komen te ongenuanceerd is. Het is immers inherent aan experimenten dat de uitkomsten daarvan op een gegeven moment worden geëvalueerd. Een wettelijke evaluatieplicht voor ieder experiment is daarvoor overbodig. Wel meent het IWB dat in de toelichting bij een experimenteerbepaling altijd dient te worden aangegeven of en zo ja hoe zo'n wettelijk verplichte evaluatie plaats zal vinden. Voor de gevallen dat er wordt gekozen voor een wettelijk verplichte evaluatie is een model aangewezen, aldus het IWB.

Omzetting in definitieve regeling
Ten aanzien van de gevallen waarin het aangewezen is dat een tijdelijke experimenteerregeling blijft gelden totdat een wetswijziging is ingevoerd, zou de experimenteerbasis een expliciete grondslag voor die verlenging moeten bieden. Zo'n tijdelijke overgangsregeling mag vanzelfsprekend niet tot in het spreekwoordelijke oneindige worden opgerekt. In voorkomende gevallen zijn er daarom op het niveau van de experimenteerbasis, dan wel in de overgangsregeling zelf, voorzieningen noodzakelijk voor de gevallen waarin de desbetreffende wetswijziging niet tijdig dan wel in het geheel niet tot stand komt.

Parlementaire betrokkenheid en participatie belanghebbenden

In het rapport uit 1997 werd gesteld dat voor de parlementaire betrokkenheid de figuur van de zogenoemde gecontroleerde delegatie kan worden gebruikt. Indien in voorkomende gevallen brede inspraak is gewenst, kan daarbij tevens worden voorzien in publicatie van de ontwerpexperimenteerregeling in de Staatscourant, aldus het rapport.
In zijn advies van 15 juni 1998 over de voorgestelde wijziging van de Woningwet ging de Raad van State niet in op het in het voorgestelde artikel 120a van de Woningwet ontbreken van een voorhangbepaling. De Raad van State heeft in zijn advies van 28 augustus 1998 echter aangedrongen op een vorm waarbij een voordracht voor een experimenteer-algemene maatregel van bestuur niet zal worden gedaan indien een aantal leden van een van de kamers der Staten-Generaal – bijvoorbeeld een vijfde deel van het grondwettelijk aantal – bedenkingen heeft tegen de voordracht. De Raad van State leek derhalve een voorkeur te hebben voor een vorm van voorwaardelijke delegatie. De Raad van State heeft overigens niet overeenkomstig geadviseerd over artikel 130f van de Werkloosheidswet.
Het IWB is van mening dat de gecontroleerde delegatie als meest eenvoudige en algemeen toepasbare figuur het uitgangspunt moet blijven. Alleen in uitzonderlijke gevallen kunnen andere vormen van parlementaire betrokkenheid als bedoeld in paragraaf 2.4 Ar zijn aangewezen.

Alle beleidsterreinen?
Ten aanzien van de vraag of de in de paragrafen 3.3. en 3.4. beschreven criteria voor alle beleidsterreinen zouden moeten gelden, overweegt het IWB dat die criteria voldoende ruimte bieden om waar nodig het eigen karakter van een bepaald beleidsterrein tot uitdrukking te laten komen. Het antwoord op de vraag kan daarom volgens het IWB slechts “ja” zijn.

3.5 Samenvattend kader van voorwaarden

Het IWB stelt gelet op het bovenstaande voor om de volgende criteria als kader van voorwaarden te beschouwen waaraan wetgeving inzake experimenten zou moeten voldoen:

1. Ook experimenteerbepalingen dienen uiteraard te voldoen aan de algemene kwaliteitseisen van goede wetgeving. Bij de afweging of in een wet een experimenteerbasis moet worden opgenomen en

bij de vaststelling van een experimenteerregeling, moet mede rekening worden gehouden met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.
2. Een experimenteerbasis dient alleen te worden opgenomen, indien op het desbetreffende wetgevingsterrein de verwachting bestaat dat zinvolle experimenten mogelijk zijn. Bij de vaststelling van een experimenteerregeling moet worden aangegeven wat de relevantie is van het desbetreffende experiment. Aanbevolen wordt het instrument van de ex ante evaluatie in het afwegingsproces te benutten.
3. Een experimenteerbasis dient het onderwerp, doel en functie waarop een vast te stellen experimenteerregeling betrekking kan hebben, zo concreet en nauwkeurig mogelijk te begrenzen. Daarbij is het van belang dat in de experimenteerbasis wordt vermeld van welke artikelen of onderdelen van de wet in een experimenteerregeling kan worden afgeweken. In een experimenteerregeling wordt vermeld op welke punten van deze afwijkingsbevoegdheid gebruik is gemaakt.
4. Het reeds in de Ar vastgestelde vereiste dat een experiment een tijdelijk karakter moet hebben, blijft van wezenlijk belang. De waarborg van de tijdelijkheid moet niet alleen tot uitdrukking komen in de experimenteerregeling (door middel van een horizonbepaling), maar eveneens in de experimenteerbasis. De wettelijke regeling die de grondslag biedt voor een experimenteerregeling of een experiment moet de maximale geldingsduur van de op basis daarvan vast te stellen experimenteerregelingen of experimenten bepalen.
5. Van bepalingen mag in beginsel slechts op het naast-lagere niveau worden afgeweken ten behoeve van een experiment.
6. In de toelichting bij een experimenteerbepaling dient te worden aangegeven hoe evaluatie plaats zal vinden.
7. Ten aanzien van de gevallen waarin het aangewezen is dat een tijdelijke experimenteerregeling blijft gelden totdat een wetswijziging is ingevoerd, moet de experimenteerbasis een expliciete grondslag bieden voor die, overigens eindige, verlenging.
8. Voor de parlementaire betrokkenheid is gecontroleerde delegatie het uitgangspunt. Alleen in uitzonderlijke gevallen kunnen andere vormen van parlementaire betrokkenheid als bedoeld in paragraaf 2.4 Ar zijn aangewezen. Indien in voorkomende gevallen brede inspraak is gewenst, kan worden voorzien in publicatie van de ontwerp-experimenteerregeling in de

Staatscourant.

9. Dit kader van voorwaarden geldt voor alle beleidsterreinen.

4. Voorstel tot implementatie

4.1. Voorstel tot implementatie

Het IWB stelt voor het kader van voorwaarden zoals in paragraaf 3.5 beschreven in de Ar te implementeren door toevoeging van twee nieuwe aanwijzingen. Daarin wordt tevens de enige reeds bestaande aanwijzing over experimenteerbepalingen (aanwijzing 10, tweede lid) geïntegreerd (nieuwe aanwijzing 10a, eerste lid). Hieronder is dit voorstel uitgewerkt. Daarin is steeds, overeenkomstig de huidige terminologie in aanwijzing 10, gesproken over "experimentele regelingen" in plaats van "experimenteerregelingen".

A
Aanwijzing 10 wordt gewijzigd als volgt.
1. Het tweede lid alsmede de aanduiding "1." voor het eerste lid vervallen.
2. De toelichting op het tweede lid alsmede de woorden in de toelichting "Eerste lid: Bestendigheid van regelingen" vervallen.

B
Na aanwijzing 10 worden twee aanwijzingen met toelichting ingevoegd, luidende:

> Aanwijzing 10a
> 1. Indien een regeling bij wijze van experiment dient te worden ingevoerd, wordt het tijdelijk karakter in die experimentele regeling tot uitdrukking gebracht.
> 2. De wettelijke regeling die de grondslag biedt voor een experimentele regeling of een experiment bepaalt de maximale geldingsduur van de op basis daarvan vast te stellen experimentele regelingen of experimenten.
> 3. In de toelichting bij een experimentele regeling wordt aangegeven hoe evaluatie van de regeling plaatsvindt.
>
> TOELICHTING
> **Eerste lid: Definitie experiment.** Bij een experiment gaat het om het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem.

Eerste en tweede lid: Tijdelijkheid van experimentele regelingen. 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 daaraan 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.

Indien na afloop van een experiment wordt besloten het experiment om te zetten in algemeen geldende wetgeving, moet worden overwogen of moet worden voorzien in tijdelijke verlenging van het experiment. Het kan uit het oogpunt van rechtszekerheid ongewenst en ook minder efficiënt zijn om voor de terreinen waarop het experiment betrekking heeft gedurende korte tijd weer het oude regime te laten gelden. De experimentele regeling moet dan blijven gelden tot het tijdstip waarop de aanpassing van de wet in werking treedt. Een experimentele regeling kan overigens slechts worden verlengd totdat een wetswijziging is ingevoerd, indien de grondslag voor die regeling de bevoegdheid biedt voor een zodanige verlenging. Het verdient voorts overweging in de wet een termijn op te nemen waarbinnen het voorstel tot wetsaanpassing bij de Tweede Kamer moet zijn ingediend. In andere gevallen zou het juist beter kunnen zijn om de oude situatie weer in ere te herstellen, in afwachting van nieuwe wetgeving.
Zie met betrekking tot experimentele regelingen nog het rapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen van ... 2000 (kamerstukken

II ...).

Derde lid: Evaluatie van experimentele regelingen. De beperkte werkingsduur van experimentele regelingen brengt met zich dat op enig moment het experiment afloopt en beslissingen dienen te worden genomen over het vervolg. Zonder van tevoren een uitkomst te bepalen, dienen enkele minimale procedurele waarborgen te bestaan om vast te stellen in hoeverre het experiment geslaagd kan worden genoemd. Een voor de hand liggende waarborg is dat de rechtstreeks bij het experiment betrokken burgers, maar onder omstandigheden bijvoorbeeld ook uitvoeringsorganisaties kort voor de afloop van het experiment hun zienswijze naar voren kunnen brengen over de wenselijkheid van omzetting van het experiment in een definitieve regeling. Een verplichting om in alle gevallen een expliciete evaluatiebepaling op te nemen, is echter onnodig. Wel dient in de toelichting bij een experimenteerbepaling te worden aangegeven hoe evaluatie zal plaatsvinden. Indien het wenselijk is expliciet te bepalen dat experimentele regelingen worden geëvalueerd, wordt het volgende model als uitgangspunt genomen:
"Onze Minister van ... zendt (in overeenstemming met Onze Minister van ...) drie maanden voor het einde van de werkingsduur van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel .../dit besluit aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk alsmede een standpunt inzake de voortzetting van die maatregel/dit besluit, anders dan als experiment."
Het alternatief "dit besluit" is aangewezen voor die gevallen waarin voor een experimentele regeling expliciete evaluatie noodzakelijk wordt geacht, terwijl de experimenteerbasis daartoe niet verplicht. In dat geval wordt de bepaling dus opgenomen in de algemene maatregel van bestuur, dus de experimenteerregeling zelf.

Aanwijzing 10b
Indien het voor het doel van het experiment noodzakelijk is van hogere wetgeving af te wijken, wordt:
a. in de delegerende regeling bepaald van welke onderdelen van die hogere regeling kan worden afgeweken;
b. in de experimentele regeling vermeld van welke onderdelen van die hogere regeling wordt afgeweken.

TOELICHTING
Zoals bij elke delegatiebevoegdheid dient ook in een experimenteerbasis het onderwerp waarop een vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben, zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd. Daarbij is het van belang dat in de experimenteerbasis het doel en de functie van eventuele experimenten worden aangeduid en dat duidelijk wordt vermeld van welke artikelen of onderdelen van de wet kan worden afgeweken. In de experimentele regeling zelf moeten doel en functie vervolgens worden geconcretiseerd en moet worden aangegeven op welke punten van de afwijkingsbevoegdheid gebruik is gemaakt.
Afwijking van een hogere regeling geschiedt in beginsel op het "naast-lagere niveau". Afwijkingen van de formele wet vinden dus in beginsel slechts bij algemene maatregel van bestuur plaats. Indien een experimentele regeling van de wet afwijkende regels kan bevatten, ligt parlementaire betrokkenheid bij een dergelijke regeling in de rede. Daarvoor wordt bij voorkeur de figuur van de gecontroleerde delegatie gebruikt (zie de aanwijzingen 36 en 37). Indien brede inspraak gewenst is, kan tevens worden voorzien in publicatie van de ontwerpregeling in de Staatscourant.

4.2. Aanbevelingen

Het IWB beveelt aan:
1. Het in paragraaf 3.5 weergegeven kader van voorwaarden te onderschrijven.
2. Het in paragraaf 4.1 gedane voorstel tot implementatie daarvan nader te doen uitwerken door de werkgroep Ar.
3. Dit rapport breed te doen verspreiden.

Bijlage 1.

Samenstelling van de IWB-werkgroep experimenteerbepalingen

mr T.C. Borman (voorzitter, Justitie)
mr E.G.H. Verviers (SZW)
mr J.B. van Schendel (V&W)
mw. mr J.M. Verberk-van der Leij (V&W, plv.lid)
mr Ph. Spoel (VROM)
mr E.A. Brijder (OCW)
mr W. Pedroli (BZK)
mr H.M.B. Breunese (Raad van State, adviserend lid)
mr drs Th.J. van Laar (secretaris, Justitie)

Bijlage 2. Advies van de Raad van State en nader rapport

Advies van de Raad van State van 23 mei 2000, no.W03.00.0056/I

(Niet elektronisch beschikbaar)

Nader rapport aan de Koningin van 10 juli 2000, nr. 5039456/00/6 inzake het Eindrapport van de interdepartementale werkgroep experimenteerbepalingen "Het proberen waard"

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 februari 2000, nr.00.000825, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde rapport rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 mei 2000, nr.W03.00.0056/I, bied ik U hierbij aan.

1. Het advies van de Raad om de elementen “het proefondervindelijk vaststellen van de doeltreffende werking van een op zichzelf wenselijk geachte regeling, de beperkte schaal en het tijdelijk karakter”, duidelijker in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) te verwoorden, neem ik over. In een toelichting op de voorgestelde aanwijzing 10a, eerste lid, stel ik voor op te nemen een definitie van het begrip experiment, overeenkomstig de in paragraaf 3.1 van het rapport gegeven definitie. De toelichting op het eerste en tweede lid van aanwijzing 10a is aangescherpt op het punt van de beperkte schaal. Anders dan de Raad ben ik echter van oordeel dat het element van het tijdelijk karakter reeds thans duidelijk in (de toelichting op) de voorgestelde aanwijzing 10a is verwoord.
Experimenten onderscheiden zich op grond van genoemde definitie van andere regelingen doordat ze zijn bedoeld om proefondervindelijk vast te stellen of een bepaald instrument een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Nu de definitie van experiment wordt opgenomen in de toelichting op de voorgestelde aanwijzing 10a, zie ik geen reden om ook op andere wijze in die toelichting aan te geven waarin experimenten zich onderscheiden van de door de Raad genoemde gevallen, die immers anders dan experimenten niet zijn bedoeld om proefondervindelijk vast te stellen of een bepaald instrument een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem.
De stelling van de Raad dat het bij experimenten ook kan gaan om het opdoen van ervaring met de uitvoering van een regeling door de betroffen overheidsorganisatie, alvorens deze eventueel algemeen wordt ingevoerd, deel ik. Ik heb de stelling in paragraaf 3.1 van het rapport opgenomen.

2. De Raad noemt een aantal elementen waaraan experimenten naar zijn mening zouden moeten voldoen. Een groot deel van die elementen onderschrijf ik.
a. Ik ben van oordeel dat in het rapport en in (de toelichting op) de voorgestelde aanwijzing 10a reeds thans afdoende wordt ingegaan op het evalueren van experimenten. Bij ieder experiment dient te worden vastgesteld in hoeverre het een geslaagd experiment genoemd kan worden of niet. Het is daarmee inherent aan experimenten dat de uitkomsten daarvan op een gegeven moment worden geëvalueerd. Een wettelijke evaluatieplicht voor ieder experiment is daarvoor overbodig. Wel meent het kabinet dat in de toelichting bij een experimenteerbepaling altijd dient te worden aangegeven of en zo ja hoe zo’n wettelijk verplichte evaluatie plaats zal vinden, hetgeen in de voorgestelde aanwijzing 10a, derde lid, en de toelichting daarop is verwoord. Paragraaf 3.4 van het rapport heb ik op het onderdeel evaluatie aangescherpt. Naar mijn oordeel komt het rapport daarmee tegemoet aan de opmerking van de Raad op dit punt.
b. Het uitgangspunt dat het doel van een experiment dienstbaar moet zijn aan het doel en de belangen van de wet in het kader waarvan het plaatsvindt, onderschrijf ik. Het is die wet die aangeeft onder welke voorwaarden en met welk doel het experiment kan plaatsvinden. Ik ben van mening dat dat in (de

toelichting op) de voorgestelde aanwijzing 10b voldoende duidelijk staat verwoord.
c. Ook de stelling van de Raad dat experimenten niet mogen afwijken van grondwettelijke regels, onderschrijf ik. Ik zou de reikwijdte van de stelling willen uitbreiden in die zin dat experimenten evenmin mogen afwijken van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan het Europese recht. De stelling gaat overigens op voor alle regelgeving en behoeft daarom in het kader van dit rapport geen nadere uitwerking te krijgen in de Ar, waar aanwijzing 18 reeds regelt dat bij het ontwerpen van regelgeving moet worden gelet op overeenstemming met hogere regels.
d. Beperking van de rechten en aanspraken van derden is slechts mogelijk voorzover de Grondwet en rechtsbeginselen als het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel zich daartegen niet verzetten. Voor algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen kan daarbij ook artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht een rol spelen. Zoals hierboven onder c. staat aangegeven, wordt een en ander door aanwijzing 18 in beginsel afdoende gewaarborgd voorzover het het ontwerpen van regelgeving betreft.
e. Expliciet is bepaald in de voorgestelde aanwijzing 10a, eerste lid, dat indien een regeling bij wijze van experiment dient te worden ingevoerd, het tijdelijke karakter in die experimentele regeling tot uitdrukking dient te worden gebracht. Daarmee lijkt me tegemoetgekomen aan het punt van de Raad.
f. Door de eis te stellen dat experimenten tijdelijk zijn, wordt de wetgever telkenmale gedwongen reeds bij de totstandkoming van een experimentele regeling na te denken over de gevolgen van het op enig moment aflopen van het experiment. Het spreekt voor zich dat daaruit volgt dat een experiment omkeerbaar is. De stelling van de Raad onderschrijf ik daarom.
g. Ook voor experimentele regelingen gelden voor wat betreft terugwerkende kracht de hoofdregels van aanwijzing 167. Ik ben van mening dat de elementen die in die aanwijzing staan voldoende waarborgen bieden voor een terughoudend gebruik van terugwerkende kracht, ook bij experimentele regelingen. Een absoluut verbod zoals de Raad voorstelt is in het licht van de genoemde waarborgen daarom te sterk.

3. Met de Raad ben ik van oordeel dat er voor experimenten en experimentele regelingen telkenmale een uitdrukkelijke wettelijk grondslag dient te bestaan. Dat is ook als zodanig in paragraaf 3.1. van het rapport verwoord.
De visie dat er (kort gezegd) ten principale geen ruimte zou zijn voor experimentele regelingen op het niveau van ministeriële regelingen, deel ik echter niet. Het enige dat de voorgestelde aanwijzing 10b op dit punt regelt, is het uitgangspunt dat afwijking van een hogere regeling in beginsel geschiedt op het naast-lagere-niveau en dus niet op nog lagere niveaus. De aanwijzing dwingt echter niet tot het vaststellen van de mogelijkheid tot afwijkingen van een hogere regeling bij lagere regeling. Daarvoor moet vanzelfsprekend een noodzaak aanwezig zijn.
Het kan naar mijn mening in het kader van een experimentele regeling soms aangewezen zijn om wel van een wet of algemene maatregel van bestuur af te wijken bij een lagere regeling. Dat kan dan op het naast-lagere-niveau en alleen voorzover de wettelijke grondslag dat toelaat. De algemene kwaliteitseisen voor wetgeving zoals die onder meer in de Ar zijn verwoord gelden daarbij ook expliciet voor zulke regelingen. Tot slot, wanneer er in een wettelijke experimenteerbasis de mogelijkheid wordt geboden op het niveau van algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling te experimenteren zal die keuze ook expliciet worden verantwoord in de memorie van toelichting bij de experimenteerbasis (vergelijk aanwijzing 212, onder f). Bij de experimentele regelingen zelf mogen de reguliere waarborgen in het regelgevingsproces, alsmede de voorgestane parlementaire betrokkenheid bij experimentele regelingen, voldoende worden geacht om ervoor te zorgen dat experimenten een uitzondering blijven.
Ik meen desalniettemin deels aan het bezwaar van de Raad tegemoet te kunnen komen door de aanhef van aanwijzing 10b te wijzigen, in die zin dat de tekst tot uitdrukking brengt dat er sprake moet zijn van een noodzaak om van hogere regels af te wijken.

Ik verzoek U goed te vinden dat het rapport wordt aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Justitie,

(w.g. A.H. Korthals)