



## Advies

# Experimentwetgeving en regelluwe zones

Brussel, 31 oktober 2016

Adviesvraag: Resultaat- en klantgerichte overheid – werken met experimentwetgeving en regelluwe proeftuinen

Adviesvrager: Geert Bourgeois - Minister-president van de Vlaamse Regering

Ontvangst adviesvraag: 26 mei 2016

Adviestermijn: tegen begin november 2016

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)

Goedkeuring raad: 31 oktober 2016

Contactpersoon: Peter Van Humbeeck - pvhumbeeck@serv.be - 02 209 01 01

Tim Buyse - tbuyse@serv.be - 02 209 01 23



De heer Geert BOURGEOIS  
Minister-president van de Vlaamse Regering  
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed  
Martelaarsplein 19  
1000 BRUSSEL

**contactpersoon**

Peter Van Humbeeck  
pvhumbeeck@serv.be  
Tim Buyse  
tbuyse@serv.be

**ons kenmerk**

SERV\_BR\_20161031\_experimentwetgeving\_pvh\_it

**Brussel**

31 oktober 2016

## **Advies experimentwetgeving en regelluwe zones**

Mijnheer de minister-president

Op uw vraag bekeek de SERV het werken met experimentwetgeving en regelluwe zones in verschillende landen en beleidsdomeinen. De SERV organiseerde hierover ook een brede consultatie met andere stakeholders.

De SERV meent dat experimentwetgeving en regelluwe zones nuttig zijn in sommige gevallen. Maar er zijn ook nadelen en gevaren aan verbonden. Daarom is het belangrijk dat steeds per geval de nodige afwegingen gebeuren en dat de nodige waarborgen worden ingebouwd om bepaalde grondrechten, beschermingsniveaus en randvoorwaarden te respecteren. Het advies bevat de nodige informatie om dit te concretiseren.

De SERV adviseert om minimale algemene regels voor experimentwetgeving en regelluwe zones op te nemen in de omzendbrief wetgevingstechniek. Dat vermijdt dat steeds opnieuw het 'warm water' moet worden uitgevonden of dat essentiële zaken worden vergeten, terwijl toch ruimte wordt gelaten voor het nodige maatwerk.

Wij hopen, mijnheer de minister-president, u met dit advies van dienst te zijn en geven graag meer toelichting indien u dat wenst.

Hoogachtend

Pieter Kerremans  
administrateur-generaal

Karel Van Eetvelt  
voorzitter

# Inhoud

<b>Inhoud</b> .....	<b>4</b>
<b>Krachtlijnen</b> .....	<b>7</b>
<b>Advies</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>9</b>
<b>2 Experimentwetgeving en regelluwe zones</b> .....	<b>10</b>
Ja! .....	10
Maar ... ..	10
<b>3 Aanbevelingen</b> .....	<b>11</b>
Zorg voor een duidelijke motivering en doelstelling .....	11
Zorg voor een politiek, ambtelijk én maatschappelijk draagvlak.....	11
Zorg voor goede vormgeving en uitwerking .....	12
Zorg voor een goed beleids- en juridisch kader .....	13
Zorg voor een goede wetenschappelijke omkadering .....	13
<b>Achtergronddocument</b> .....	<b>15</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>15</b>
<b>2 Wat?</b> .....	<b>17</b>
<b>2.1 Hoofdvormen van tijdelijke wetgeving</b> .....	<b>18</b>
Horizonwetgeving.....	18
Andere tijdelijke regelgeving, gelegenheids- en noodwetgeving .....	19
Experimenteren met wetgeving .....	19
<b>2.2 Experimentwetgeving, proeftuinen en regelluwe zones</b> .....	<b>20</b>
Experimentwetgeving .....	20
Pilootprojecten, proeftuinen en regelluwe zones.....	21
<b>3 Waarom?</b> .....	<b>23</b>
<b>3.1 Vanwaar de toenemende belangstelling?</b> .....	<b>23</b>
Hoe wetgeving <i>up to date</i> en <i>future proof</i> houden? .....	23
Tijdelijke regelgeving .....	24
Flexibele en adaptieve regelgeving .....	25
Experimentele regelgeving .....	26
<b>3.2 Functies en voordelen van experimentwetgeving en regelluwe zones</b> .....	<b>26</b>
Innovatie stimuleren .....	26
Ruimte voor leren .....	27
Zoeken naar consensus .....	28
Regeldruk verminderen .....	28
<b>4 Hoe?</b> .....	<b>29</b>
<b>4.1 Mogelijke nadelen en knelpunten</b> .....	<b>29</b>
Algemeenheid en het gelijkheidsbeginsel.....	30

Rechtszekerheid.....	31
Rechtmatigheid en het legaliteitsbeginsel.....	32
<b>4.2 Voorwaarden.....</b>	<b>32</b>
Een duidelijke motivering en doelstelling .....	33
Een politiek, ambtelijk én maatschappelijk draagvlak .....	35
Een goede wettelijke regeling.....	35
Een afgelijnd beleids- en regelgevend kader .....	37
Een goede wetenschappelijke omkadering.....	40
<b>Bijlage: praktijkvoorbeelden uit binnen- en buitenland.....</b>	<b>44</b>
<b>1 Inleiding.....</b>	<b>44</b>
<b>2 Praktijkvoorbeelden uit België en Vlaanderen .....</b>	<b>45</b>
<b>2.1 Onderwijs .....</b>	<b>45</b>
<b>2.2 Welzijn, gezondheidszorg, gezin .....</b>	<b>48</b>
<b>2.3 Arbeidsmarktbeleid .....</b>	<b>51</b>
<b>2.4 Ruimtelijke ordening .....</b>	<b>51</b>
<b>2.5 Economie .....</b>	<b>52</b>
<b>2.6 Energie .....</b>	<b>52</b>
<b>2.7 Mobiliteit en Openbare Werken .....</b>	<b>53</b>
<b>2.8 Leefmilieu.....</b>	<b>57</b>
<b>2.9 Wonen .....</b>	<b>59</b>
<b>2.10 Cultuur, jeugd, sport en media .....</b>	<b>61</b>
<b>2.11 Bestuurszaken .....</b>	<b>62</b>
<b>3 Beleid en voorbeelden uit het buitenland .....</b>	<b>63</b>
<b>3.1 Europa.....</b>	<b>63</b>
Beleid inzake betere regelgeving.....	63
Innovatievriendelijke regelgeving - innovatieprincipe .....	64
Innovation deals .....	66
Innovation Havens.....	67
Experimenten met Europese wetgeving .....	68
<b>3.2 Nederland: green deals, toekomstbestendige wet- en regelgeving en experimentwetgeving .....</b>	<b>68</b>
Green deals.....	68
Programma Toekomstbestendige wet- en regelgeving.....	70
Nederlandse voorbeelden van experimentwetgeving en regelluwe zones .....	73
Experimenteren met een basisinkomen.....	76
Experimentenwet gemeenten .....	78
Regelluwe aanpak in de arbeidsmarktregio .....	78
Schouwen-Duiveland .....	79
Speciale Economie zones Flevoland .....	80
Experimenteerzone stimulering bio-based economy' .....	80

<b>3.3</b>	<b>Verenigd Koninkrijk</b> .....	<b>81</b>
	Horizonclausules en evaluatiebepalingen.....	81
	Randomised Controlled Trials .....	82
	Regelluwe zone / ‘right to challenge’ .....	82
<b>3.4</b>	<b>Frankrijk</b> .....	<b>83</b>
<b>3.5</b>	<b>Denemarken</b> .....	<b>86</b>
<b>3.6</b>	<b>Finland</b> .....	<b>86</b>
	Basisinkomen.....	86
	Experiment zelfrijdende auto’s.....	87
<b>3.7</b>	<b>Duitsland</b> .....	<b>87</b>
	Single-phase legal education .....	87
<b>3.8</b>	<b>Verenigde Staten</b> .....	<b>88</b>
	<b>Referentielijst</b> .....	<b>89</b>

## Krachtlijnen

Experimentwetgeving en regelluwe zones zijn nuttig in sommige gevallen. Ze beantwoorden aan een groeiende behoefte en hebben meerdere voordelen en functies. Experimentwetgeving past in het streven naar een slimmer, meer evidence informed beleid. Een nieuwe wettelijke regeling wordt eerst in verschillende varianten uitgetest in de praktijk om te bekijken wat best werkt. Regelluwe proeftuinen willen zorgen voor meer kansen en minder belemmeringen voor innovatieve initiatieven en activiteiten. In een regelluwe proeftuin kan men afwijken van bestaande wetten en regels of ze anders toepassen.

Maar er zijn ook nadelen en mogelijke gevaren. Ze kunnen oneigenlijk gebruikt worden, noodzakelijke aanpassingen aan bestaande regelgeving vertragen, bepaalde grondrechten, rechtsprincipes en beschermingsniveaus uithollen of ethische bezwaren oproepen. Bovendien kan de vraag naar en het nut van experimentwetgeving en regelluwe zones verminderen naarmate bestaande regelgeving minder gedetailleerd wordt uitgewerkt en flexibele en adaptieve regelgeving of vormen van niet-dwingende regulering meer worden gebruikt. Daarom is het belangrijk dat (1) steeds geval per geval wordt afgewogen of experimentele wetgeving en regelluwe zones noodzakelijk zijn, het best geschikt zijn en in verhouding staan tot het beoogde doel, (2) de nodige waarborgen worden ingebouwd dat bepaalde eisen en randvoorwaarden worden gerespecteerd, en (3) bijzondere zorg wordt besteed aan de manier waarop ze worden uitgewerkt, vormgegeven en in praktijk gebracht.

Concreet formuleert de SERV een vijftal aandachtspunten. De Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement moeten zorgen voor:

1. een generiek beleids- en juridisch kader. De SERV adviseert om minimale algemene regels voor experimentwetgeving en regelluwe zones op te nemen als (niet verplichte) interne richtlijnen in de omzendbrief wetgevingstechniek. Dat vermijdt dat men steeds opnieuw het 'warm water' moet uitvinden of essentiële zaken vergeet. Tegelijk wordt toch ruimte gelaten voor het nodige maatwerk;
2. een duidelijke motivering en doelstelling voor elk 'project'. Dat moet er mee voor zorgen dat een oneigenlijk gebruik niet kan, de experimentwetgeving of regelluwe zone proportioneel is en niet leidt tot het onevenredig of willekeurig uitschakelen van bestaande regelgeving;
3. een politiek, ambtelijk en maatschappelijk draagvlak. Het is aangewezen om alle belanghebbenden (doelgroepen, middenveld, andere beleidsdomeinen en overheden ...) nauw te betrekken bij het opzet, de vormgeving, uitvoering en evaluatie. Ook aan politiek draagvlak moet worden gewerkt om 'leren' en 'evalueren' toe te laten.
4. een goede vormgeving en uitwerking. Elk wetgevingsexperiment moet juridisch goed ingebed en uitgewerkt worden. Een wettelijke basis moet de voorwaarden bevatten waaraan het experiment moet voldoen alsook de waarborgen die nodig zijn om te verzekeren dat het experiment transparant verloopt en eruit wordt geleerd;
5. een goede wetenschappelijke omkadering. Evaluatie ex post is essentieel. De resultaten moeten op een transparante en deskundige manier worden geëvalueerd en gevalideerd. Dit moet van meet af aan mee onderdeel zijn van het wetgevingsexperiment.

# Experimentwetgeving en regelluwe zones



Tijdelijke regelgeving

Uittesten nieuwe regelgeving in praktijk

Afwijken van bestaande regelgeving



- ▀ Meer ruimte in regelgeving voor technologische en sociale innovatie
- ▀ Meer *evidence informed* beleid en beleidsleren
- ▀ Bevorderen maatschappelijke consensus
- ▀ Minder regeldruk



- ▀ Oneigenlijk gebruik mogelijk
- ▀ Kunnen rechtsprincipes of beschermingsniveaus uithollen
- ▀ Risico op vertraging bij noodzakelijke aanpassing wetgeving
- ▀ Soms ethische bezwaren



SERV adviseert



Experimentwetgeving en regelluwe zones enkel gebruiken wanneer noodzakelijk, best geschikt en in verhouding tot doel

Inbouwen van waarborgen en randvoorwaarden om grondrechten en beschermingsniveaus te respecteren

Specifieke aandacht voor goede uitwerking en vormgeving

- ▀ Zorg generiek voor een gepast beleids- en juridisch kader
- ▀ Zorg in elk *project* voor:
  - een duidelijke motivering en doelstelling
  - een politiek, ambtelijk en maatschappelijk draagvlak
  - een duidelijke vormgeving en uitwerking
  - een goede wetenschappelijke omkadering



# Advies

## 1 Inleiding

De Vlaamse Regering vroeg de SERV om advies over het werken met zgn. experimentwetgeving of de introductie van regelluwe proeftuinen.

Experimentwetgeving en regelluwe zones zijn 'in'. Ze maken opgang in discussies en beleidsdocumenten, krijgen in Europese en internationale context steeds meer aandacht en vinden stilaan hun weg naar de praktijk. Ze willen meer ruimte geven aan innovatie en experimenten en aan leren wat werkt. Dat wordt steeds belangrijker in een complexe en dynamische samenleving.

Experimentwetgeving past in het streven naar een slimmer, meer evidence informed beleid. Een nieuwe wettelijke regeling wordt eerst in verschillende varianten uitgetest in de praktijk om te bekijken wat het best werkt. Regelluwe proeftuinen willen tegemoet komen aan de vraag naar meer kansen en minder belemmeringen voor innovatieve initiatieven en activiteiten. In een regelluwe proeftuin kan men afwijken van bestaande wetten en regels of ze anders toepassen.

De SERV heeft zelf in eerdere adviezen gesteld dat 'innovatie' in beleid en regelgeving steeds belangrijker wordt en meer ruimte gevraagd, in o.a. 'regelluwe zones', voor innovatieve initiatieven en experimenten<sup>1</sup>. De Vlaamse Regering wil hier meer op inzetten. Dat blijkt o.a. uit diverse beleidsbrieven en uit de visie 2050 van de Vlaamse Regering. Er zijn in Vlaanderen in meerdere beleidsdomeinen ook al diverse ervaringen en initiatieven.

Ter voorbereiding van dit advies heeft de SERV het wat, waarom en hoe van 'experimenten' en 'regelluwe zones' nader verkend, praktijkvoorbeelden in Vlaanderen en het buitenland geanalyseerd en de kansen, gevaren en succesvoorwaarden geïnterpreteerd. Die informatie is opgenomen in een achtergronddocument van het SERV-Secretariaat bij dit advies<sup>2</sup>.

Dat achtergronddocument is ook voorwerp geweest van intensief overleg en van een open consultatie, op een SERV-academie van 4 juli 2016, de SERV-raad van 12 oktober 2016 met andere strategische adviesraden en instanties en een 'circulation for comment' procedure in de periode juli-september 2016. De SERV wenst alle betrokkenen uitdrukkelijk te bedanken voor de informatie, standpunten en ideeën die zij hebben aangeleverd. Uiteraard is dit uiteindelijke advies enkel voor rekening van de SERV.

Het voorliggende advies belicht de kernboodschappen en belangrijkste aanbevelingen van de SERV. Voor meer duiding en nadere uitwerking daarvan wordt verwezen naar het achtergronddocument bij het advies.

<sup>1</sup> SERV (2016). SERV-Platformtekst. Vlaanderen 2030. Een uitgestoken hand. Brussel, SERV, 8 februari 2016.

<sup>2</sup> SERV (2016). Achtergronddocument experimentwetgeving en regelluwe zones. Brussel, SERV, 31 oktober 2016.

## 2 Experimentwetgeving en regelluwe zones

### Ja!

De SERV erkent de noodzaak en het nut om in sommige gevallen te werken met experimentwetgeving en regelluwe zones. Ze beantwoorden duidelijk aan een groeiende behoefte en hebben meerdere voordelen en functies. De twee belangrijkste zijn:

- De legitieme verwachting dat regelgeving technologische en sociale innovatie stimuleert en niet belemmert, door meer ruimte te geven aan nieuwe ideeën en experimenten die gewenste transitie kunnen ondersteunen. Daar is steeds meer vraag naar doordat in hoog tempo nieuwe technologieën, innovatieve praktijken, nieuwe businessmodellen en nieuwe samenwerkingsvormen ontstaan als antwoord op diverse uitdagingen en opportuniteiten. Wanneer innovaties niet goed passen in bestaande reguleringskaders en die onvoldoende snel (kunnen) worden aangepast, remt dit hun ontwikkeling. Dat zorgt voor frustratie en gemiste kansen. Een belangrijke uitdaging is dan ook om een manier te vinden om in (het maken van) regelgeving beter om te gaan met de inherente onzekerheid en snelheid van innovaties. Experimenteerruimtes en regelluwe zones worden gezien als belangrijk instrumenten daartoe, omdat er juridische ruimte wordt gecreëerd via het tijdelijk buiten werking stellen of op maat aanpassen van bepaalde bestaande wetten en regels. Zo kunnen belemmeringen en barrières geïdentificeerd en weggenomen worden en ligt de weg naar snellere innovatie open.
- De vraag naar effectievere en efficiëntere wetgeving, door die meer ‘evidence informed’ voor te bereiden. Ook daaraan is steeds meer behoefte. Beleidsmakers worden immers geconfronteerd met maatschappelijke ontwikkelingen die complexer, omvattender en transversaler worden. Dit leidt tot kennis- en informatieproblemen, onzekerheid, en soms tegenstrijdige informatie over de effecten van deze nieuwe ontwikkelingen en van mogelijke beleidsmaatregelen. Dat maakt het vaak moeilijk om een gepast en effectief beleidsantwoord te bieden via traditionele manieren van ex ante effectinschatting en ex post evaluatie. Een alternatief is om in een experimentele setting te werken. Wetgeving maken wordt dan een iteratief leerproces waarin men nieuwe oplossingen uitprobeert, de resultaten observeert en hiervan leert. Experimenten kunnen zo ook bijdragen aan consensusbuilding, en hoge kosten, ondoeltreffend beleid en reparatiewetgeving vermijden.

### Maar ...

Tegelijk zijn experimentwetgeving en regelluwe zones niet de enige instrumenten die dit kunnen bewerkstelligen. Bovendien zijn er ook nadelen en gevaren verbonden aan hun gebruik.

Een mogelijk risico is dat experimentwetgeving en regelluwe zones de aandacht afleiden van het werkelijke probleem, namelijk dat regelgeving niet aangepast is aan nieuwe ontwikkelingen en/of belemmerend werkt ten aanzien van nieuwe initiatieven. De nood aan aparte (juridische) ruimtes toont immers vooral dat de bestaande kaders op bepaalde vlakken tekort schieten. De eerste zorg moet zijn om het bestaande regelgevend kader te optimaliseren en aan te passen aan de wijzigende context en er bijvoorbeeld voor te zorgen dat de noodzaak tot aanpassing van regelgeving wordt verminderd. Dit kan door het maken van minder gedetailleerde

regelgeving, het gebruik van flexibele en adaptieve regelgeving en vormen van niet-dwingende regulering<sup>3</sup>. Experimentwetgeving en regelluwe zones kunnen helpen om het bestaande regelgevend kader te moderniseren en optimaliseren, maar kunnen noodzakelijke aanpassingen ook vertragen, bepaalde grondrechten, rechtsprincipes of beschermingsniveaus uithollen of ethische bezwaren oproepen. Experimentwetgeving kan ook oneigenlijk worden gebruikt, bijvoorbeeld als de keuze voor de beleidsmaatregel die wordt 'uitgetest' de facto politiek al werd genomen.

Uiteindelijk wijst de ervaring uit dat het belangrijk is dat:

- Steeds geval per geval de nodige afwegingen gebeuren om te beoordelen of experimentele wetgeving en regelluwe zones noodzakelijk zijn voor, het best geschikt zijn voor en in verhouding staan tot het beoogde doel;
- De nodige waarborgen worden ingebouwd dat bepaalde grondrechten, beschermingsniveaus en randvoorwaarden worden gerespecteerd;
- Bijzondere zorg wordt besteed aan de manier waarop ze worden uitgewerkt, vormgegeven en in praktijk gebracht.

De praktijkervaring in Vlaanderen toont dat deze randvoorwaarden en aandachtspunten niet steeds aanwezig zijn in de bestaande experimentwetgeving en regelluwe zones (zie de bijlage bij het achtergronddocument).

### 3 Aanbevelingen

Voortgaande op de beste praktijken en ervaringen, formuleert de SERV een vijftal richtlijnen en aandachtspunten bij gebruik van experimentwetgeving en regelluwe zones.

#### Zorg voor een duidelijke motivering en doelstelling

De inzet van experimentwetgeving en regelluwe zones moet gemotiveerd gebeuren. De voor- en nadelen van de inzet van experimentwetgeving en regelluwe zones in een bepaald geval moeten worden afgewogen in vergelijking met alternatieven<sup>4</sup>. Die afweging moet transparant en onderbouwd zijn.

Daarvoor is het ook nodig dat de doelstelling scherp wordt gesteld, aansluit bij een of meer van de functies van experimentwetgeving of regelluwe zones en kan worden gemonitord en geëvalueerd.

Dat moet er mee voor zorgen dat een oneigenlijk gebruik niet kan en dat de experimentwetgeving of regelluwe zone proportioneel is en niet leidt tot het onevenredig of willekeurig uitschakelen van bestaande regelgeving.

#### Zorg voor een politiek, ambtelijk én maatschappelijk draagvlak

Voor het gebruik van experimentwetgeving of regelluwe zones is een breed draagvlak nodig, politiek, ambtelijk en maatschappelijk. Dat geldt zowel voor het instrument op zich als voor de

<sup>3</sup> Voor een omschrijving van deze begrippen, zie het achtergronddocument bij het advies.

<sup>4</sup> Het achtergronddocument bevat een aantal mogelijke criteria die bij deze afweging kunnen worden gebruikt. Het advies 'betere regelgeving: prioritaire voorstellen' van 31 oktober 2016 bevat een nadere bespreking van alternatieven waaronder doelregulering en niet dwingende beleidsinstrumenten.

toepassing ervan in concrete gevallen. In veel gevallen moet dat draagvlak worden opgebouwd en bestendigd. Dan is aangewezen om te starten met 'kleine', niet of minder controversiële toepassingen om het vertrouwen te vergroten en ervaring op te doen.

In elk geval is het aangewezen om alle belanghebbenden (doelgroepen, middenveld, andere beleidsdomeinen, lokale of hogere overheden ...) nauw te betrekken bij het opzet, de vormgeving, uitvoering en evaluatie.

Ook aan politiek draagvlak moet worden gewerkt. Zo draagt experimentele wetgeving bij tot meer informatie of evidence informed beleid, maar dit vereist ook een overheid die daarvoor openstaat en zich niet in elke situatie laat leiden door zelf bepaalde premisses, vaak als uitvloeisel van een politiek akkoord. Het vereiste draagvlak doelt dus zowel op de keuze en uitvoering van het experiment als op de bereidheid de resultaten van het experiment mee te nemen in de verdere beleidsbeslissingen. Dat impliceert ook dat de resultaten van het experiment worden afgewacht alvorens te beslissen (wat vandaag niet altijd gebeurt in Vlaanderen<sup>5</sup>).

### Zorg voor goede vormgeving en uitwerking

Elk wetgevingsexperiment moet juridisch goed ingebed en uitgewerkt worden. Een wettelijke regeling moet de voorwaarden bevatten waaraan het experiment moet voldoen alsook de waarborgen die nodig zijn om te verzekeren dat het experiment transparant verloopt en eruit wordt geleerd.

Volgens de SERV gaat het om volgende aspecten die in een specifieke experimentele context expliciet moeten worden geregeld:

- de rechtsgrond, het doel en de functie van het experiment of de regelluwe zone;
- de exacte tijdsduur van het experiment (de maximale geldingsduur);
- het toepassingsgebied en de artikelen of onderdelen van bestaande regelgeving waarvan kan worden afgeweken (met een motivering waarom);
- de argumentatie waarom beginselen zoals rechtsgelijkheid en –zekerheid en bestaande grondrechten of beschermingsniveaus niet onevenredig worden geschaad;
- de wijze waarop de transparantie en opvolging worden verzekerd
- de wijze waarop het toezicht wordt geregeld;
- de wijze en periodiciteit van de voorzien evaluatie;
- de criteria en informatie op basis waarvan kan worden beoordeeld of het experiment al dan niet geslaagd zal zijn;
- de betrokkenheid en rol van de diverse belanghebbenden bij de vormgeving, uitvoering en evaluatie;
- de wijze waarop de experimentele fase van een regeling wordt beëindigd en de rechtsgevolgen ervan.

De vraag rijst of de bovenstaande aspecten geval per geval moeten worden geregeld, dan wel of het mogelijk/aangewezen is om algemene regels uit te werken, en zo ja op welk niveau dat best gebeurt (globaal of per beleidssector), en welke vorm die moeten hebben (interne richtlijnen zoals de omzendbrief wetgevingstechniek of een decretale regeling in een bestuursdecreet).

<sup>5</sup> Voor voorbeelden, zie de bijlage bij het achtergronddocument bij dit advies.

### Zorg voor een goed beleids- en juridisch kader

De SERV adviseert terzake om minimale algemene regels op te nemen in interne richtlijnen. Uit de ervaring en praktijkvoorbeelden blijkt immers aan de ene kant dat experimentwetgeving en regelluwe zones maatwerk vereisen. De voorwaarden en waarborgen moeten grotendeels per project kunnen worden ingevuld. Dat betekent dat een algemene regeling nooit kan volstaan. Er zal steeds een afzonderlijk decreet of besluit nodig zijn.

Aan de andere kant blijkt uit de ervaring en praktijkvoorbeelden eveneens dat er weldegelijk nood is aan minimale algemene regels of richtlijnen. Vandaag is er immers een sterk uiteenlopende juridische en praktische vormgeving merkbaar. Soms ontbreken essentiële aspecten<sup>6</sup>. Opname van die minimale algemene regels in de omzendbrief wetgevingstechniek heeft het voordeel dat er duidelijke richtlijnen zijn zonder dat die de mogelijkheden tot maatwerk beperken zoals bij een decretale regeling wellicht wel het geval zou zijn.

De onderstaande aanbevelingen geven mee richting aan wat zo'n beleids- en juridisch kader kunnen bevatten.

### Zorg voor een goede wetenschappelijke omkadering

Bij experimenteren met wetgeving en werken met regelluwe zones is evaluatie ex post een essentieel element. Volgens de SERV is het van belang dat de resultaten op een transparante en deskundige manier worden geëvalueerd en gevalideerd en dat dit van meet af aan mee onderdeel is van het opzet en de vormgeving. Bovendien moet de evaluatie meer omvatten dan een loutere focus op de te bereiken doelstelling van het experiment of regelluwe proeftuin. Ze moet ook de onrechtstreekse impact van het wijzigen of tijdelijk uitschakelen van bepaalde wetgeving in rekening brengen (de zgn. externe effecten).

De vraag hoe die evaluatie best wordt uitgevoerd, is een methodologische vraag. Maar die is daarom niet minder belangrijk. Ze vergt de nodige expertise en onafhankelijkheid. Een deskundige opzet en wetenschappelijke omkadering kan ook helpen om op een verantwoorde manier met eventuele ethische bezwaren om te gaan.

---

<sup>6</sup> Zie de bijlage bij het achtergronddocument bij dit advies.



# Rapport

## Experimentwetgeving en regelluwe zones

Brussel, 31 oktober 2016

# Achtergronddocument

## 1 Inleiding

Dit achtergronddocument werd opgemaakt door het SERV-Secretariaat<sup>7</sup> ter ondersteuning van het sociaal-economisch overleg en de beleidsadvisering door de sociale partners in de SERV. De bevindingen, interpretaties en conclusies in dit achtergronddocument vallen volledig onder de verantwoordelijkheid van het SERV-Secretariaat en kunnen op geen enkele wijze toegeschreven worden aan de Raad, een organisatie vertegenwoordigd in de Raad of een lid van de Raad.

De aanleiding is een adviesvraag van de Vlaamse Regering over verbetering van de Vlaamse regelgeving. Concreet vraagt de Vlaamse Regering de SERV om advies over een aantal structurele initiatieven die in de pijplijn zitten, zoals regelgeving met een lager detailniveau, de ontwikkeling van een noodzakelijkheidstoets, het stimuleren van het gebruik van niet-dwingende beleidsinstrumenten en de introductie van vaste verandermomenten. In het bijzonder wil de regering ook het advies van de SERV over het werken met zgn. experimentwetgeving of de introductie van regelluwe proeftuinen. De regering vraagt tot slot ook om een aantal prioritaire voorstellen te formuleren voor het verlagen van de regeldruk, verdere administratieve vereenvoudiging en een verbetering van de praktische toepasbaarheid van Vlaamse regelgeving.

Het voorliggende achtergronddocument gaat in op de vraagstelling rond experimentwetgeving en regelluwe proeftuinen. Experimentwetgeving en regelluwe zones zijn 'in'. Ze maken opgang in discussies en beleidsdocumenten, krijgen ook in Europese en internationale context steeds meer aandacht en vinden stilaan hun weg naar de praktijk. Ze willen meer ruimte geven aan innovatie en experimenten en aan leren wat werkt. Dat wordt steeds belangrijker in een complexe en dynamische samenleving. Experimentwetgeving past in het streven naar een slimmer, meer evidence informed beleid. Een nieuwe wettelijke regeling wordt eerst in verschillende varianten uitgetest in de praktijk om te bekijken wat het best werkt. Regelluwe proeftuinen willen tegemoet komen aan de vraag naar meer kansen en minder belemmeringen voor innovatieve initiatieven en activiteiten. In een regelluwe proeftuin kan men afwijken van bestaande wetten en regels of ze anders toepassen.

De SERV heeft zelf in eerdere adviezen reeds gesteld dat 'innovatie' in beleid en regelgeving steeds belangrijker wordt, met meer aandacht voor 'leren wat werkt' en meer ruimte, in o.a. 'regelluwe zones', voor innovatieve initiatieven en experimenten<sup>8</sup>.

Er zijn in meerdere beleidsdomeinen al diverse ervaringen en initiatieven in Vlaanderen, en de Vlaamse Regering en de Vlaamse overheid willen hier meer op in zetten. Dat blijkt o.a. uit diverse beleidsbrieven en uit de visie 2050 van de Vlaamse Regering. Daarin wordt de uitwerking van een kader voor regelluwe en procedureluwe zones aangekondigd en wordt gesteld dat dit gepaard moet gaan met een nieuwe cultuur bij de overheid: 'In regelluwe

<sup>7</sup> Contactpersonen voor dit achtergronddocument zijn Tim Buyse ([tbuyse@serv.be](mailto:tbuyse@serv.be) - 02 209 01 23) en Peter Van Humbeeck ([pvhumbecck@serv.be](mailto:pvhumbecck@serv.be) - 02 209 01 01)

<sup>8</sup> SERV (2016). SERV-Platformtekst. Vlaanderen 2030. Een uitgestoken hand. Brussel, SERV, 8 februari 2016.

proeftuinen toetsen kleinschalige ‘delivery units’ nieuwe beleidsinitiatieven aan de praktijk, die vervolgens op grotere schaal in realisaties en projecten kunnen uitmonden. [...] Experimenteerruimtes en regelluwe ruimtes in het wettelijke en financiële kader zijn essentieel voor het welslagen van een transitieproces en de overheid dient hiervoor te kiezen.’

In het ‘groenboek bestuur’ dat momenteel in opmaak is, komen ‘regelluwe zones’ terug in het hoofdstuk ‘innovatieve overheid’. Ze worden gezien als instrument voor (versnelling van) bestuurlijke en wettelijke vernieuwing: ‘De Vlaamse overheid reageert nog niet snel genoeg op maatschappelijke innovaties. Innovatieve bedrijven, KMO’s of burgers hebben nog onvoldoende de mogelijkheid om innovatieve initiatieven te nemen binnen de bestaande regelgeving en bijhorende beleidsinstrumentarium (vergunningen, erkenningen, inspecties).’ Er wordt o.a. gedacht aan sectorale regelgeving voor tijdelijke en afgebakende proeftuinen of aan een generiek kader voor proeftuinen en aan de opname in het bestuursrecht van een ‘right to challenge’ aan burgers, bedrijven, verenigingen.

Ook in de oproep voor een nieuw ‘steunpunt bestuurlijke vernieuwing’ en het werkprogramma ervan komen ‘experimenten’ en ‘regelluwe en procedureluwe zones’ aan bod, met name in de context van een ‘innovatieve, lerende en wendbare Vlaamse overheid’ en van de ‘verdere onderbouwing en verdieping van de transitieaanpak in het kader van het ontstaan van nieuwe maatschappelijke veranderingsprocessen van onderuit’. Ze worden gezien als potentieel belangrijke instrumenten voor de overheid om duurzame innovaties in de samenleving te kunnen realiseren en versnellen.

In dit achtergronddocument wordt de problematiek van ‘experimenten’ en ‘regelluwe zones’ nader verkend. We zoeken vooral een antwoord op de vragen ‘wat’, ‘waarom’ en ‘hoe’. In deel 2 (Wat) bespreken we het begrippenkader van de tijdelijke regelgeving en lijnen we de concepten ‘experimentwetgeving’ en ‘regelluwe zones’ duidelijker af. Deel 3 (Waarom) geeft een verklaring voor de toenemende belangstelling voor ‘experimenten’ en ‘regelluwe zones’ en bespreekt we enkele functies en voordelen. Deel 4 tot slot (Hoe) gaat onder de vorm van een ‘aanzet tot aanbevelingen’ in op de randvoorwaarden die belangrijk zijn voor experimenten en regelluwe zones als antwoord op enkele mogelijke nadelen en knelpunten.

Bij het achtergronddocument hoort een bijlage. Daarin worden enkele praktijkvoorbeelden in Vlaanderen en België besproken, alsook een aantal buitenlandse ervaringen.

Ter voorbereiding van dit achtergronddocument heeft de SERV op 4 juli 2016 een SERV-academie georganiseerd<sup>9</sup>. Er namen meer dan 70 personen deel uit de politieke, ambtelijke, wetenschappelijke en maatschappelijke werelden. Daarnaast werd een ‘circulation for comment’ procedure gevolgd bij experts en bevoorrechte getuigen uit de wetenschappelijke wereld, de Vlaams administratie en andere (strategische) adviesorganen. Op de SERV-raad van 12 oktober werd met een aantal andere strategische adviesraden en instanties verder overleg gepleegd. Het SERV-Secretariaat wenst de deelnemers aan de SERV-academie en de SERV-raad en alle andere betrokkenen bij de opmaak van dit rapport uitdrukkelijk te bedanken voor de informatie, standpunten en ideeën die zij hebben aangeleverd.

<sup>9</sup> Een verslag van de SERV-academie kan worden nagelezen op:

[http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_academie\\_20160704\\_experimentwetgeving\\_regelluwe\\_zones\\_VER.pdf](http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_academie_20160704_experimentwetgeving_regelluwe_zones_VER.pdf)



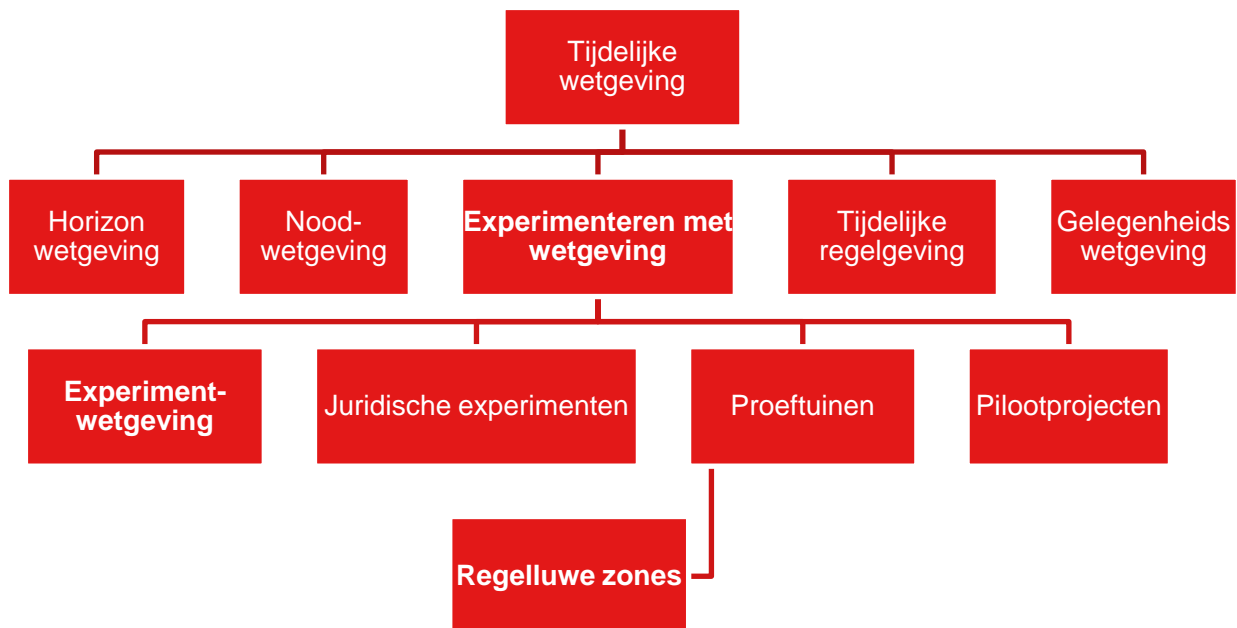
## 2 Wat?

In dit deel bespreken we het begrippenkader van de tijdelijke regelgeving en lijnen we de concepten ‘experimentwetgeving’ en ‘regelluwe zones’ duidelijker af.

Experimenteerruimtes en regelluwe proeftuinen kunnen gecatalogeerd worden onder de ruimere noemer van de ‘tijdelijke wetgeving’. Dat is ‘wet- of regelgeving die vervalt na een vooraf bepaalde periode, tenzij de wetgever anders beslist’<sup>10</sup>. Tijdelijke wetgeving omvat echter ook een aantal andere types regelgeving die we, in navolging van Ranchordás (2013), kunnen indelen zoals in Figuur 1. In dit deel bespreken we het begrippenkader van de tijdelijke regelgeving en lijnen we de concepten ‘experimentwetgeving’ en ‘regelluwe zones’ duidelijker af.

In de praktijk is het echter vaak moeilijk om praktijkvoorbeelden goed te classificeren binnen het voorgestelde begrippenkader. Er is vaak sprake van verschillende, hybride vormen. Het onderstaande schema is dus niet beperkend bedoeld: er moet ruimte zijn voor die hybride vormen.

Figuur 1 indeling tijdelijke wetgeving



Bron: SERV op basis van Ranchordás (2013)

<sup>10</sup> Gersen (2007)

## 2.1 Hoofdvormen van tijdelijke wetgeving

### Horizonwetgeving

De meest gekende vorm van tijdelijke wetgeving is wellicht de horizonclausule ('sunset clause').

Een sunset clause is een bepaling in een rechtsregel die inhoudt dat de rechtsregel in kwestie geen uitwerking meer zal hebben na een bepaalde datum tenzij verdere legistische actie wordt ondernomen om de rechtsregel te verlengen. M.a.w. een (deel van een) rechtsregel vervalt na verloop van tijd automatisch, tenzij na een evaluatie anders wordt beslist.

De kenmerken van horizonbepalingen zijn<sup>11</sup>:

- het tijdelijk karakter (d.i. wetgeving met een eindtermijn, het merendeel van de 'normale' regelgeving bevat geen vervaltermijn en blijft daarom in principe oneindig van kracht);
- de aanwezigheid van een evaluatie/beoordelingsmoment (anders dan bij een 'normale' evaluatiebepaling (die bv. ook aanwezig is bij experimentwetgeving, cf. infra) is de houding bij een horizonclausule ten opzichte van de betreffende regeling eerder negatief (het gaat om een 'nee, tenzij' eerder van om een 'ja, mits'), wat impliceert dat de regeling in principe afloopt, maar dat de mogelijkheid bestaat om op grond van nieuwe feiten of kennis toch wordt gekozen voor een langere of onbepaalde looptijd.<sup>12</sup>);
- de omkering van bewijslast voor diegenen die voor de verlenging van de tijdelijke regeling pleiten. Het nut van de regeling moet worden aangetoond vooraleer tot een verlenging kan worden besloten en de verlenging vergt een expliciete beslissing.

Sunset clauses zijn multifunctionele instrumenten die kunnen gebruikt worden om tijdelijke oplossingen te bieden aan tijdelijke problemen, om de regeldruk te verminderen door onnodige lasten op te heffen zodra die hun doel bereikt hebben<sup>13</sup> of om de doelmatigheid van de publieke administratie en de kwaliteit van de wetgeving te verbeteren. Het is niettemin goed voor ogen te houden dat al deze functies verenigd worden door de echte doelstelling van sunset clauses, namelijk verzekeren dat regelgeving periodiek wordt geëvalueerd en dat overbodige regelgeving wordt beëindigd.

We vermelden ter informatie dat er ook 'sunrise clauses' bestaan. Die bepalen dat een deel van de regelgeving slechts op een specifieke datum in de toekomst van kracht wordt indien een aantal specifieke voorwaarden zijn geverifieerd. Sunrise clauses zijn een vorm van voorwaardelijke/eventuele regelgeving omdat de inwerkingtreding van een specifieke bepaling afhankelijk is van de vervulling van een zekere voorwaarde. Sunrise clauses kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt wanneer de regelgever nog niet vroegtijdig wil optreden maar wel reeds standaarden wil opleggen waar de industrie of de samenleving in de toekomst rekening mee moet houden.

<sup>11</sup> Zie Ranchordás (2013). Het betreft hier evenwel de kenmerken van een 'ideaaltype' sunset clause. Vaak zijn in praktijk niet alle kenmerken aanwezig en wordt toch van horizonwetgeving gesproken.

<sup>12</sup> De oorsprong van de horizonwetgeving ligt trouwens in de jaren '70 in de Verenigde Staten. Er werd beoogd om de uitdijende regelgevende bevoegdheid van de Federal Agencies beter onder controle te houden.

<sup>13</sup> Al lijkt het causaal verband tussen het gebruik van horizontwetgeving en regeldrukvermindering niet vast te staan.

## Andere tijdelijke regelgeving, gelegenheids- en noodwetgeving

Horizonwetgeving wijkt af van de meer generieke tijdelijke regelgeving die geen vast evaluatie- of beoordelingsmoment inhoudt.

Gelegenheidswetgeving is een reactief instrument waarmee de overheid snel wenst in te grijpen naar aanleiding van een bepaalde gebeurtenis. Ze is incidenteel van aard omdat ze inspeelt op specifieke ad hoc problemen. Ze impliceert bovendien niet het bestaan van een evaluatiebepaling (zoals wel het geval is bij experimentwetgeving)<sup>14</sup>.

Noodwetgeving is tijdelijke wetgeving die snel maar tijdelijk inspeelt op een plotselinge, onvoorziene gebeurtenis of noodsituatie. Meestal introduceert dergelijke noodwetgeving uitzonderlijke maatregelen die van kracht blijven totdat de noodsituatie afgelopen is. Een noodwet maakt doorgaans een uitzondering op een algemeen wettelijk regime, en dit totdat de noodsituatie is opgeheven of de algemene wet is aangepast<sup>15</sup>.

## Experimenteren met wetgeving

Een derde vorm van tijdelijke wetgeving betreft het experimenteren met wetgeving. Daarbinnen kan een onderscheid worden gemaakt tussen experimentele wetgeving (of ook: experimentwetgeving) en wetgevingsexperimenten.

Wetgevingsexperimenten zijn voorafgaande experimenten die onder hypothetische omstandigheden worden uitgevoerd, en geen afwijking van het geldende rechtsstelsel vereisen. Meestal wordt hierbij onder gecontroleerde omstandigheden onderzoek uitgevoerd door academici of ministeries op een gerandomiseerde groep van burgers. Deze experimenten beogen het gedrag van burgers, organisaties of ondernemingen te voorspellen wanneer zij geconfronteerd worden met de toepassing van een nieuwe wet of om de duidelijkheid van de wettelijke voorschriften te testen alvorens zij effectief van kracht worden. Vaak is de toepassing van dergelijke experimenten gelinkt aan de voorbereidingsfase van wetgeving en is het doel de doeltreffendheid en efficiëntie van mogelijke toekomstige rechtsregels te testen. Ze zijn dus gericht op ex ante 'controle' van *to be* wetgeving door het simuleren van omstandigheden in een reële wereld.

Experimentele wetgeving daarentegen is tijdelijke wetgeving die daadwerkelijk ingevoerd wordt, met als doel het verzamelen van kennis en informatie vooraleer de tijdelijke regeling eventueel wordt omgezet in een definitieve regeling. Het betreft dus een soort controlemechanisme ex post.

Wetgevingsexperimenten hebben dus betrekking op het simuleren van omstandigheden in een reële wereld van wettelijke maatregelen vóór hun omzetting in rechtsnormen, terwijl experimentele wetgeving betrekking heeft op volwaardige rechtsnormen, niettegenstaande hun tijdelijk karakter.

Hierna wordt dieper ingegaan op diverse vormen van experimentele wetgeving.

<sup>14</sup> Voor meer info over gelegenheidswetgeving zie Van Gestel (2004)

<sup>15</sup> Eijlander en Van Gestel (2006)

## 2.2 Experimentwetgeving, proeftuinen en regelluwe zones

Experimentele wetgeving kan worden gedefinieerd als *‘wetgeving van toepassing voor een beperkte tijdsperiode met als doel te onderzoeken of een specifieke regelgeving effectief is in het bereiken van vooropgestelde doelen. Ze wordt geïntroduceerd met een toekomstig doel (‘prospective purpose’) maar vereist methodologisch een retrospectieve evaluatie’*.<sup>16</sup> Deze definitie omvat zowel experimentwetgeving die getest wordt door *randomized controlled trials* als eenvoudige piloot- of proefprojecten.

Experimentele wetgeving is verschillend van de andere *evidence based* methodes die voornamelijk gebruik maken van bestaande data en expertise, stakeholderkennis en wetenschappelijke informatie. Experimenten laten toe nieuwe data en kennis te verzamelen op basis van een kleinschalige toepassing.

### Experimentwetgeving

Experimentwetgeving is een vorm van tijdelijke regelgeving die erin bestaat nieuwe regels binnen een welomschreven scope te ontwerpen – verschillend van bestaande regelgeving of waarbij een aantal bestaande wettelijke vereisten buiten werking worden gesteld – met het oog op een nieuwe wettelijke benadering of de regulering van nieuwe producten en diensten teneinde hierover meer informatie te vergaren.

Experimentele regelgeving wordt vaak op een kleinschalige basis geïmplementeerd voor een regio of een groep, terwijl de overige regio's en groepen gebonden blijven door de (vroegere) bestaande regelgeving. Experimentele regelgeving wordt aan een periodieke of eindevaluatie onderworpen waarna de wetgever kan beslissen of het experiment op basis van positieve resultaten wordt uitgebreid naar een groter deel van de bevolking, veralgemeend en getransformeerd wordt in een permanente wet dan wel beëindigd wordt.

Het concept van experimentele wetgeving kan gedemonteerd worden in verschillende elementen<sup>17</sup>:

- Een tijdelijke afwijking van bestaande wetgeving. Een experimentele wet of regulering beoogt een tijdelijke afwijking van een algemene regeling (wat bij horizonbepalingen niet per definitie het geval hoeft te zijn) en dit binnen bepaalde territoriale en/of personele beperkingen. Een experimentele wet of regulering moet aldus een (ab initio) beperkte duur hebben. De afwijking van bestaande wetgeving houdt in dat er een wettelijke basis moet zijn voor deze afwijking én dat het doel van het experiment duidelijk aangegeven wordt. Zowel het doel van het experiment als de evaluatiecriteria moeten duidelijk en vooraf gedefinieerd worden.
- De uitvoering van een evaluatie. Er is een evaluatiebepaling aanwezig, die aangeeft hoe de evaluatie van de werking van de regeling zal geschieden. Ze moet de intentie tonen om te beslissen of de regels die werden uitgeprobeerd, kunnen worden omgezet in algemeen geldende regels, of de bestaande wetgeving moet worden herzien of herroepen op basis

<sup>16</sup> Mader (2001)

<sup>17</sup> Van Gestel en Van Dijck (2011)

van nieuwe ideeën of standpunten, enz.<sup>18</sup> Het louter opmaken van een balans na afloop van een vooropgestelde termijn alleen volstaat niet om te kunnen spreken van experimentele wetgeving.

- ▀ Het vergelijken van de effecten van de experimentele regelgeving met deze van de bestaande regelgeving. De bedoeling is om proefondervindelijk kennis te vergaren over de werking of de rechtsgevolgen van een maatregel die men naderhand op definitieve wijze wil opleggen indien het experiment overtuigt (d.i. het intentionele element). De ‘proefopstelling’ laat toe om de effecten van de experimentele regelgeving te vergelijken met deze van de bestaande regelgeving. Experimentele wetgeving wordt enkel toegepast in een welomschreven deel van het grondgebied of op een representatieve groep van burgers. Er wordt m.a.w. een ‘proefgroep’ geselecteerd voor de implementatie van het afwijkend legistiek regime, waarbij de verkregen resultaten worden vergeleken met deze van de ‘controlegroep’ waarop de legistische status quo van toepassing is. Het opgestelde experiment moet ook in staat zijn om effectief de gewenste kennis of beoordelingsparameters te leveren en moet deze leveren (het functionele aspect).

In praktijk zal echter vaak van experimentwetgeving gesproken worden zonder dat elk van de hierboven opgesomde elementen duidelijk aanwezig is.

### **Pilootprojecten, proeftuinen en regelluwe zones**

Proeftuinen en pilootprojecten verwijzen naar een bepaalde omgeving waarbinnen nieuw beleid of nieuwe regels worden uitgetoetst. De doelstelling van een proeftuin is strikt genomen het uitproberen van beleid zonder dat het geldende rechtstelsel wordt aangetast. Een piloot is een ‘light’ experiment in de praktijk, waarmee een structurele situatie of verandering wordt voorbereid.

Een specifiek type proeftuin zijn de zogenaamde regelluwe zones. Regelluw impliceert dat bepaalde regels of wetgeving (lokaal, regionaal, landelijk) of gedeelten ervan, buiten toepassing wordt gesteld. Het gaat dus niet om een volledig regelvrij gebied waar helemaal geen regels gelden. De keuze om welke regels het gaat, wordt gemaakt op basis van de knelpunten en/of kansen en/of onlogische punten/tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving of toezicht die zich in individuele situaties voordoen. In een regelluwe zone kan men ook experimenteren met het anders toepassen van bestaande wetten en regels. Regelluwe zones zijn strikt genomen tijdelijk. Na afloop van een bepaalde termijn moet men wel opnieuw aan de (eventueel bijgestelde) normering voldoen.

---

<sup>18</sup> Van Damme en De Sutter (2013)

Tabel 1: Schematische indeling van tijdelijke wetgevingstypes

	Tijdelijk	Evaluatie- bepaling	Omkering bewijslast	Uitzondering op wettelijk regime	Incidenteel	Testen nieuwe regelgevin
<b>Horizonwetgeving</b>	X	X	X			
<b>Gelegenheidswetgeving</b>	X				X	
<b>Noodwetgeving</b>	X			X	X	
<b>Experimentwetgeving</b>	X	X		X		X
<b>Proeftuinen</b>	X	X				X
<b>Regelluwe zones</b>	X	X		X		

## 3 Waarom?

In dit deel geven we een verklaring voor de toenemende belangstelling voor ‘experimentwetgeving’ en ‘regelluwe zones’ en bespreken we enkele functies en voordelen.

### 3.1 Vanwaar de toenemende belangstelling?

#### Hoe wetgeving *up to date* en *future proof* houden?

De samenleving is volop in beweging. We zien in hoog tempo nieuwe technologieën, innovatieve praktijken, nieuwe businessmodellen en nieuwe samenwerkingsvormen ontstaan als antwoord op diverse uitdagingen en opportuniteiten<sup>19</sup>. Een belangrijke opdracht voor de overheid is om deze ontwikkelingen mee te sturen, te ondersteunen en te begeleiden.

Die opdracht vormt een grote uitdaging in het licht van de omvang, het disruptieve karakter, de complexiteit, de transversale aard, de onzekerheid en de snelheid waarmee sommige ontwikkelingen zich voordoen. Dit leidt ook tot de vraag of, in hoeverre en hoe het beleid en de wijze waarop dat tot stand komt, zich aan de veranderende omgeving moeten aanpassen en of de overheid zelf ook niet innovatiever en wendbaarder moet worden.

Dat geldt ook voor de regelgeving. Innovatie heeft een belangrijke invloed op de regelgeving<sup>20</sup>. Technologische en maatschappelijke ontwikkelingen en (systeem) innovaties vragen vaak om nieuwe regelgeving of dagen bestaande beleidsinstrumenten, reguleringskaders of zelfs beleidsregimes en beleidsdoelen uit. Wanneer innovaties niet goed (lijken te) passen in bestaande reguleringskaders ontstaat onzekerheid over de toelaatbaarheid van de innovatie en/of de toepasbaarheid van de regulering en remt dit de ontwikkeling ervan<sup>21</sup>. De uitdaging is dan ook dat de regelgeving het tempo van de technologische en maatschappelijke ontwikkelingen zou volgen en niet achterop zou hinken. Want wanneer wetgeving achterop loopt, ontstaan fricties tussen regelgeving en innovaties. Zo kan bestaande regelgeving voorwaarden en criteria bevatten die onaangepast zijn voor nieuwe ideeën en ontwikkelingen en deze belemmeren. Ook kunnen nieuwe (technologische) innovaties ontstaan in gebieden waar regelgeving ontbreekt of waarmee de bestaande regelgeving (nog) geen rekening houdt, wat kan leiden tot problemen als concurrentievervalsing, onveiligheid ... Terwijl snelheid en een aangepast regelgevend kader net essentieel kunnen zijn om de sociale en economische voordelen van belangrijke technologische en maatschappelijke innovaties te benutten, bijvoorbeeld in internationaal perspectief met het oog op ‘first mover advantages’, gelet op de urgentie van de effectieve aanpak van sommige problemen of omwille van talrijke andere overwegingen<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> SERV (2016). SERV-Platformtekst 2030.

<sup>20</sup> OECD (1996). Regulatory reform and innovation.

<sup>21</sup> Maclaine Pont, P., Van Est, R., Deuten, J. 2015. *Met beleid vorm geven aan soci-technische innovatie. Essay in opdracht van de directie Kennis en Innovatie Strategie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu*. Den Haag: Rathenau Instituut

<sup>22</sup> Zie o.a. PBL (2016). Het belang van een thuismarkt voor de export van eco-innovaties – inzichten uit de praktijk.’

De indruk bestaat dat het steeds minder lukt om de wetgeving *up to date* en *future proof* te houden doordat het tempo van en de onzekerheid rond technologische en maatschappelijke ontwikkelingen sterk toeneemt en op gespannen voet staat met de traditionele functies van regelgeving en de traditionele manier van reguleren. Wetgeving is immers niet enkel bedoeld om gewenste technologische maatschappelijke innovaties te stimuleren, maar ook om rechten te waarborgen en bescherming te bieden. Men wil dan ook terecht zicht op maatschappelijke consequenties van innovaties, potentiële risico's controleren en eventuele ongewenste neveneffecten van innovatieve activiteiten, producten en processen beperken. Maar risico's en onzekerheid over de precieze effecten zijn inherent aan veel vernieuwingen en innovaties. Die onzekerheid is een probleem, omdat daarmee ook de consequenties onduidelijk blijven en de regelgeving (te) traag wordt aangepast bij gebrek aan consensus. Zelfs zonder grote onzekerheid is regulering vaak een traag proces door allerlei (noodzakelijke) democratische waarborgen en 'checks and balances'. 'Gewoon' sneller werken is dus niet meteen een realistische optie op korte termijn<sup>23</sup>.

Een belangrijke uitdaging is dan ook om een andere manier te vinden om in (het maken van) regelgeving beter om te gaan met de inherente onzekerheid en snelheid van innovaties. Mogelijke oplossingen zijn:

- het updaten van regelgeving te 'forceren' door de geldigheidsduur ervan te beperken
- de noodzaak tot aanpassing van regelgeving verminderen door flexibele en adaptieve regelgeving
- werken met experimenten die na evaluatie de basis vormen om nieuwe wetgeving te maken of bestaande wetgeving aan te passen.
- onderzoeken of regelgeving niet (in de tijd) robuuster kan worden door ze algemener/minder gedetailleerd te formuleren.

Experimentwetgeving en experimenteerruimte zijn dus een mogelijk middel om het doel van 'meer innovatie' en 'nieuwe ontwikkelingen' te stimuleren (zie ook verder), en dit zowel via de creatie van een nieuwe (juridische) ruimte – naast de bestaande wetgeving – waarbinnen kan worden geëxperimenteerd, als via experimenten van de overheid zelf waarbij bepaalde actoren worden onderworpen aan nieuwe/aangepaste regelgeving. Een onderliggende vraag is evenwel steeds of de samenleving niet meer gericht zou moeten zijn op vernieuwing en innovatie en de bestaande geëigende kaders (financieel, regelgevend, maatschappelijk) meer doordrongen moeten zijn van een open en vooruitstrevende cultuur en gericht op 'stimuleren en vernieuwen'. De nood aan aparte (juridische) ruimtes tonen, ondanks hun voordelen en merites, wel aan dat de bestaande kaders op bepaalde vlakken tekort schieten en dat continue monitoring en actueel houden van bestaande regelgeving belangrijk is.

### Tijdelijke regelgeving

Eén oplossing is het updaten van regelgeving te 'forceren' door de geldigheidsduur ervan te beperken<sup>24</sup>. Veel wetgeving wordt immers geschreven alsof die permanent zou zijn terwijl in praktijk vaak diverse ontwikkelingen nopen tot regelmatige aanpassingen. Het tijdelijk karakter

<sup>23</sup> Misschien wel op langere termijn, door nieuwe technologie: Zie bv. 'Mainstreaming internet-ready regulation' in Madelin ea (2016)

<sup>24</sup> Gebaseerd op Ranchordás, S. (2014). *Sunset clauses and experimental legislation: blessing or curse for innovation*.



van regelgeving zou dan moeten helpen om te verzekeren dat regelgeving actueel en effectief blijft, innovatievriendelijk is en open staat voor nieuwe technologische ontwikkelingen. Dat is gemakkelijker als regelgeving expliciet omkeerbaar of veranderbaar is. Dit is in de praktijk echter niet eenvoudig te realiseren, en kan ook in strijd komen met een ander belangrijk kenmerk van innovatie stimulerende regelgeving, nl. een zekere stabiliteit en voorspelbaarheid of rechtszekerheid<sup>25</sup>. Daarom wordt tijdelijke regelgeving meestal enkel in specifieke gevallen gebruikt (zie ook verder).

### Flexibele en adaptieve regelgeving

Een andere oplossing is om de noodzaak tot aanpassing van regelgeving te verminderen door flexibele en adaptieve regelgeving<sup>26</sup>. De idee is dat technologische en andere ontwikkelingen moeten kunnen worden bijgehouden zonder dat de regelgeving zelf moet worden aangepast.

Adaptief verwijst naar het vermogen om snel te reageren op nieuwe veranderingen en om snel meer informatie over die veranderingen te verwerven. Een voorbeeld zijn bepalingen die ervoor zorgen dat wetgeving automatisch wordt aangepast aan nieuwe informatie en ontwikkelingen (bv. in de milieuwetgeving: het concept van beste beschikbare technieken; in de energiewetgeving: de automatische aanpassing van de hoogte van subsidies voor hernieuwbare energie aan informatie over onrendabele toppen).

Flexibel houdt in dat er meer keuzevrijheid is voor de doelgroepen zelf over de keuze van technologieën of manier van werken ('hoe'-flexibiliteit) en soms ook over het tijdstip waarop innovaties of nieuwe werkwijzen worden ingevoerd ('wanneer'-flexibiliteit). Het impliceert in dat regelgeving minder gedetailleerd is en technologie-neutraal geformuleerd wordt, en meer handelingsvrijheid geeft over hoe beoogde resultaten of doelstellingen worden gehaald. Dat vermijdt dat het regelgevend kader de jure of de facto een bepaalde technologie invulling of wijze van naleving voorschrijft die geen ruimte laat voor alternatieven. Het maakt meer kosteneffectieve, creatieve en innovatieve concepten en oplossingen mogelijk. Het voordeel van doelregelgeving is dus dat recht wordt gedaan aan de professionaliteit en keuzevrijheid van de doelgroep. Detailvoorschriften die keuzes en innovaties kunnen belemmeren en soms snel kunnen verouderen, worden vermeden. Voorbeelden zijn prestatiestandaarden en open normen die niet de middelen of procedures maar enkel de te bereiken doelstellingen voorschrijven (prestatie of outcome gebaseerde standaarden, zorgplichten ...), systemen gebaseerd op een of andere vorm van 'right to challenge' (een vrijstelling op bestaande regels op voorwaarde dat de aanvrager aantoont dat het beoogde resultaat wordt bereikt of er op een andere manier aan kan voldoen dan door de wetgeving voorgeschreven) en in bepaalde gevallen alternatieve regulering zoals via economische beleidsinstrumenten of convenanten<sup>27</sup>. Flexibele regulering kent echter ook nadelen. Zo legt doelregulering meer verantwoordelijkheid bij de doelgroepen.

<sup>25</sup> 'Innovation activities are expensive and often require long-term investments with a relatively high level of risk and uncertainty. If companies are to make the required investments of time and money, they need the right balance between legal certainty, predictability and stability on the one hand and the flexibility to adapt to market, business model and technological trends on the other. This balance will vary from sector to sector and will only be struck when innovation effects are systematically considered across all policy areas.' Mandala (2016).

<sup>26</sup> Howells (2005), Mandel (2009), Ranchordás (2014), Van Dyck (2016)

<sup>27</sup> Zie SERV (2003).

Professionaliteit en deskundigheid bij de doelgroep is dan ook een belangrijke voorwaarde om adequaat met de geboden vrijheid te kunnen omgaan. Ook is controle op de naleving soms minder eenvoudig en kunnen interpretatiemogelijkheden aanleiding geven tot meer discussie, motiverings- en afstemmingslasten, waardoor ook een andere vorm van handhaving nodig kan zijn.

### Experimentele regelgeving

Een derde oplossing is om mechanismen in te voeren die toelaten om in een experimentele setting te werken en om na evaluatie wetgeving te maken of bestaande wetgeving aan te passen. Wetgeving maken is dan meer ‘al zoekend en lerend’ in een tijdelijke en beperkte setting in plaats van i.p.v. ‘once and for all’. Vaak wordt deze experimenteerruimte gecreëerd door bepaalde regels tijdelijk buiten werking te stellen of anders in te vullen (regelluwe proeftuinen). In de rest van dit deel gaan we daar dieper op in.

Vooraf kan nog worden opgemerkt dat de bovenvermelde ‘oplossingen’ los van mekaar werden gepresenteerd, maar ook samen hangen. Experimenten worden vaak juridisch ondersteund of mogelijk gemaakt door tijdelijke wetgeving en vergen experimenteerruimte onder de vorm van vrijheid om bepaalde doelen anders te bereiken. In wezen zijn het ook drie vormen die passen binnen een nieuwe benadering die opgang maakt in bestuurlijke kringen rond ‘*agile government*’ en een adaptieve, experimentele en lerende benadering van beleidsvoering, met als principes een grotere rol voor ‘outcomes over rules’, ‘responding to change over following a plan’, ‘participation over control’ en ‘self-organization over centralization’<sup>28</sup>.

## 3.2 Functies en voordelen van experimentwetgeving en regelluwe zones

In de literatuur worden diverse functies van experimentwetgeving en regelluwe zones onderscheiden:

- Innovatie stimuleren
- Ruimte voor onderbouwing en leren met het oog op betere beleidsbeslissingen, betere wetgevingskwaliteit
- Faciliteren van consensus, creëren van een maatschappelijk draagvlak
- Verminderen van regeldruk en reparatiewetgeving

We bespreken deze hierna meer in detail.

### Innovatie stimuleren

Experimenten worden in diverse kringen opgezet om nieuwe concepten, ideeën en praktijken uit te testen in reële omstandigheden: ‘*Experimentation is increasingly recognized for its added value in spurring innovation, from policy makers, academia and communities, to start-ups, tech companies and traditional businesses. The most innovative ideas don’t arise from closed laboratory-type settings, but instead in real-life contexts with freedom to collaborate with others and try out often risky processes. A new generation of spaces but also a certain attitude is*

<sup>28</sup> Zie o.a. World Economic Forum. A Call for Agile Governance Principles (2016). [http://www3.weforum.org/docs/IP/2016/ICT/Agile\\_Governance\\_Summary.pdf](http://www3.weforum.org/docs/IP/2016/ICT/Agile_Governance_Summary.pdf)

*privileging unconventional thinking with the aim of coming up with out-of-the-box solutions that can induce positive change to society's challenges. From Policy Labs, Public and Social Innovation Labs, to Fab Labs, Makerspaces and Living Labs, the adoption of a "Lab approach" is manifold.*<sup>29</sup>

Experimentwetgeving past in het beeld dat wetgeving ('lawmaking') moet beschouwd worden als een iteratief leerproces waarin de wetgever nieuwe oplossingen durft of probeert, de resultaten observeert en hiervan leert.

Regelluwe zones (en de experimenteerruimte die deze mogelijk maken) passen zoals eerder vermeld als hybride instrument binnen het containerbegrip experimentwetgeving. Een regelluwe zone wordt vaak gezien als hét instrument om innovatie te stimuleren, omdat er juridische ruimte wordt gecreëerd om te experimenteren via het tijdelijk buiten werking stellen of op maat aanpassen van bepaalde bestaande wetten en regels. Zo kunnen belemmeringen en barrières geïdentificeerd en weggewerkt worden en ligt de weg naar snellere innovatie open.

In het bijzonder wordt experimentele regelgeving ook gezien als een alternatief voor de vaak gangbare, meer behoedzame benadering van nieuwe activiteiten, producten en werkwijzen waarvan de effecten onzeker zijn. Die gangbare benadering leidt immers vaak tot terughoudendheid, vertragingen of verboden op grond van ingeschatte risico's. Experimentele regelgeving geeft de mogelijkheid om die 'default' om te keren<sup>30</sup>. Ze geeft het voordeel van de twijfel aan de innovator en laat toe om nieuwe zaken en regels uit te testen in de praktijk binnen een afgebakende en experimentele setting. Het past goed bij de onzekerheid eigen aan innovaties.

### Ruimte voor leren

Een andere basisfunctie van experimentwetgeving en regelluwe zones is het verzamelen van informatie over de impact en effecten van bepaalde initiatieven en regelgeving.

Het experiment draagt dan bij tot meer informatie of *evidence informed* beleid, op voorwaarde dat de beleidsactoren ook open staan om de kennis die wordt opgedaan uit de experimenten ook effectief kan leiden tot beter geïnformeerde beleidskeuzes. Daaraan is steeds meer behoefte<sup>31</sup>. Beleidsmakers worden geconfronteerd met maatschappelijke ontwikkelingen die complexer, geïntegreerder en transversaler worden. Dit leidt tot kennis- en informatieproblemen, onzekerheid, en soms tegenstrijdige informatie over de effecten van deze nieuwe ontwikkelingen en over de effecten van mogelijke alternatieve beleidsopties. Dat maakt het vaak moeilijk om een gepast en effectief beleidsantwoord te bieden. Experimenten laten toe om zaken uit te testen en op basis van de opgedane ervaring te beoordelen of nieuwe praktijken en concepten opgeschaald kunnen worden, of een nieuwe beleidsaanpak al dan niet moet worden bestendigd of veralgemeend in algemeen geldende regelgeving, enz.

<sup>29</sup> Madelin ea. (2016).

<sup>30</sup> Such a shift also requires a smarter default response to something new. Too often, regulatory policy debate around new technology comes down to a false stand-off between "wait and see" or "do something now". Europe can instead offer to "look AND wait". Madelin and Ringrose (2016).

<sup>31</sup> De SERV-Advies over de toekomstige organisatie van het beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek van 16 maart 2015, <http://www.serv.be/node/9736>

Het grote voordeel van experimenten is dat ze tussen de traditionele ex ante en ex post benaderingen bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving zitten. Traditionele ex ante instrumenten zoals reguleringsimpactanalyse (RIA) veronderstellen veel informatie vooraf, terwijl die informatie soms moeilijk te vinden is of gekleurd is door problemen van asymmetrische informatie. Bij ex post evaluaties is de nodige informatie vaak gemakkelijker te vinden, maar de evaluatie komt dan weer na de feiten en bijsturen blijkt vaak lastig omwille van politieke, psychologische en andere 'sunk costs'. Experimentwetgeving laat toe om zaken en regels uit te testen, concrete informatie uit de 'echte' praktijk te verzamelen en ervaring op te doen op kleine schaal vooraleer ze breed in te voeren. De voorspellende waarde ervan is doorgaans groter dan bij ex ante evaluatie. Dat maakt regelgeving effectiever, en vermijdt implementatie- en correctiekosten achteraf.

De vaststelling is bovendien dat in situaties van grote onzekerheden en beperkte informatie traditionele wetgeving en vormen van 'governance' niet altijd optimaal functioneren. Een meer experimentele governance<sup>32</sup> schept tijdelijke actiekaders die herzien worden in het licht van nieuw bewijs of ervaring. Op die manier zou experimentele governance ook bijdragen tot de effectiviteit en efficiëntie van de regelgeving<sup>33</sup>.

### Zoeken naar consensus

De toegenomen verwevenheid van maatschappelijke evoluties en de daarbij horende onzekerheid en kennisproblemen, leidt er ook toe dat consensus vandaag moeilijker te bereiken is. Vaak zijn verschillende partijen het wel eens over de te bereiken doelstelling van nieuw beleid (bv. meer innovatie, betere dienstverlening, minder werkloosheid, duurzame ontwikkeling ...) maar blijkt een consensus over de meest passende wijze om dat doel te bereiken moeilijker te liggen. Experimentele wetgeving kan worden gebruikt voor 'consensusbuilding' in geval van nieuwe en controversiële regelgeving. Het kan bewijs of tegenindicaties opleveren voor de effectiviteit, doelmatigheid of risico's van bepaalde benaderingen.

Experimentele wetgeving kan ook helpen om 'uitvluchten' en 'tijdrekken' tegen te gaan, ideologische tegenargumenten te weerleggen of dienen om politieke impasses te ontmijnen. Aan de andere kant zal experimentwetgeving geen oplossing bieden in situaties waar een politiek akkoord is gesloten en de bereidheid tot bijsturing ervan op basis van wetenschappelijke onderzoeksresultaten beperkt is.

### Regeldruk verminderen

Het verminderen van de regeldruk tot slot, is in de praktijk vaak een belangrijke reden voor de toepassing van experimentwetgeving en regelluwe zones. Achterliggend aan veel experimenten is niet enkel het streven naar betere regelgeving, maar ook het gevoel dat het anders en beter kan door meer keuzevrijheid, andere of minder (gedetailleerde) regels of handhavingspraktijken, of minstens regels die beter afgestemd zijn op de problematiek in kwestie en dus beter toepasbaar of geschikter. Ze gaan vaak gepaard met de (tijdelijke) vrijstelling van bepaalde algemeen geldende procedures, administratieve lasten, voorschriften om te testen of dat (ook) werkt en wat de concrete gevolgen zijn.

<sup>32</sup> Zie voor meer informatie over 'experimentalist governance' o.a. Sabel en Zeitlin (2012a,b) en Zeitlin (2015).

<sup>33</sup> Bar-Siman Tov (2015)

Experimentwetgeving heeft ook tot doel om reparatiewetgeving te vermijden, door het vooraf uittesten van nieuwe regelgeving op een beperkte groep in plaats van een snelle en algemene regeling in te voeren waarvan achteraf blijkt dat die niet werkt of niet de beoogde resultaten oplevert en dus bijstelling nodig is. Experimentwetgeving kan echter evengoed dienen om onvolkomenheden of lacunes in de wetgeving te detecteren en kan juist leiden tot bijkomende (maar noodzakelijke) regulering in plaats van minder regulering.

## 4 Hoe?

In dit deel bespreken we welke randvoorwaarden belangrijk zijn voor experimentwetgeving en regelluwe zones. We starten met een overzicht van enkele mogelijke nadelen en knelpunten. Vervolgens gaan we in op de manieren waarop deze nadelen en knelpunten ondervangen kunnen worden teneinde de functies en voordelen van experimenten en regelluwe zones te realiseren.

### 4.1 Mogelijke nadelen en knelpunten

Er zijn ook knelpunten of risico's verbonden aan het werken met (verschillende types van) experimentele wetgeving. Deze situeren zich op verschillende vlakken:

- Het vertrekpunt van experimentwetgeving kan foutief zijn. Een valkuil bestaat erin dat experimentwetgeving (of een proeftuin of regelluwe zone) ingezet wordt voor een beleidsmaatregel die de facto politiek al is genomen. Het experiment en haar resultaten zullen dan niet leiden tot het bijsturen van de maatregel net omdat daar geen politieke bereidheid toe is. Er moet ook vermeden worden dat experimentwetgeving als sluisweg zou fungeren voor zaken waar geen draagvlak voor bestaat, of dat het wordt ingezet als 'gemakkelijke weg' om zaken te regelen waarvoor er wel een breed draagvlak is maar het politiek, ambtelijk of juridisch-technisch te complex lijkt om de regelgeving aan te passen. In dat geval blijft het kernprobleem immers gewoon bestaan.
- Er kunnen politieke beperkingen of ethische bezwaren zijn tegen het gebruik van experimenten: 'met mensen experimenteert men niet' is een vaak gehoord argument. Vooral van experimenten met een gerandomiseerde toewijzing van proefpersonen aan een 'target group' of aan een controlegroep (hierna: RCTs) wordt soms gesteld dat deze onethisch zouden zijn door de gebruikte empirische methodologie doordat sommige subjecten worden uitgesloten van het voordeel van een nieuw of aangepast beleidsprogramma. Impliciet wordt dan echter verondersteld dat het programma effectief is, wat vooraf niet vaststaat. Een ander tegenargument is dat de morele bezwaren tegen de brede uitrol van programma's waarvan niet bewezen is dat ze werken, veel groter zouden moeten zijn, zeker in tijden van budgettair beperkte ruimte: 'het geld van de mensen verkwist men niet' zou qua argument beter op z'n plaats zijn. Bovendien zorgt een correcte methodologie ervoor dat de empirische resultaten van het experiment geloofwaardig zijn en serieus worden genomen. De gerandomiseerde toewijzing van individuen aan een 'target group' en een controlegroep (d.i. de selectie) is cruciaal. In elk geval moet dus, waar mogelijk, gepoogd worden de toewijzing van deelnemers aan een te evalueren programma te 'randomiseren' om een evaluatie zo zuiver mogelijk te maken.

- Er zijn methodologische risico's, zoals het risico van 'te snel' en onvoorbereid te handelen, soms versterkt door de tijdelijkheid en beperkte werkingssfeer. Bovendien leert de ervaring dat 'tijdelijk' soms een rekbaar begrip wordt en uiteindelijk min of meer 'permanent' kan worden.
- Een vierde drempel is juridisch van aard en betreft de mogelijke gespannen verhouding van die experimenten met een aantal juridische rechtsbeginselen (die op hun beurt een vertaling zijn van sociale en economische beginselen). Experimentele wetgeving of experimenteerbepalingen kunnen op gespannen voet staan met de principes van 'algemeenheid', 'rechtszekerheid', en 'rechtsgelijkheid' die verbonden zijn aan het wetsbegrip<sup>34</sup>, en dit omdat een experiment typisch (i) tijdelijk en (ii) specifiek is, en/of (iii) betrekking heeft op een specifieke groep van individuen. Het werken met experimentele wetgeving kwam reeds meerdere keren aan bod in de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Het betreft daarbij vnl. adviezen over de aangelegenheden onderwijs en gezondheidszorg waarin wordt ingegaan op experimentele wetgeving en de toelaatbaarheid ervan. Eén van de terugkerende knelpunten betreft bijvoorbeeld de overeenstemming van experimentele wetgeving met het versterkte legaliteitsbeginsel in onderwijszaken, bedoeld in art. 24 van de Belgische Grondwet (zie verder).

Hierna worden enkele van die (juridische) drempels verder besproken en genuanceerd.

### Algemeenheid en het gelijkheidsbeginsel

Omdat experimenteerwetgeving per definitie tijdelijk van toepassing is op een meestal beperkt territorium of een beperkte groep personen, lijkt ze in eerste instantie strijdig met het principe van de algemeenheid. Algemeenheid houdt echter niet in dat elke regel voor elke burger gelijk geldt, maar dat regelgeving het algemeen belang dient en niet gericht is op een specifieke persoon. Bovendien wordt de experimentwetgeving geïntroduceerd met de bedoeling deze, na evaluatie, een meer algemeen karakter toe te kennen. De tijdelijke afwijking van algemeenheid is in die zin in balans met het evenredigheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Verder is de vraag hoe experimenteerwetgeving zich verhoudt tot het principe van de rechtsgelijkheid en niet-discriminatie. Rechtsgelijkheid houdt in dat mensen in een gelijke situatie gelijk worden behandeld.<sup>35</sup> Het nut van een experimenteerbepaling ligt echter vaak in het onderscheid dat wordt gemaakt tussen burgers. Dit lijkt in het bijzonder problematisch wanneer het experiment aan bepaalde subjecten specifieke verplichtingen oplegt of rechten toekent en zo een bepaald aantal rechtssubjecten op een andere wijze behandelt dan andere rechtssubjecten die zich in een soortgelijke situatie bevinden.

Toch is het principe van de rechtsgelijkheid en niet-discriminatie niet absoluut. Volgens de rechtspraak van onder meer het Europees Hof van Justitie is een verschil in behandeling gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, d.w.z. wanneer het verband houdt met een door de betrokken wettelijke regeling nagestreefd wettelijk toelaatbare doel, en dit verschil in verhouding staat tot het met de betrokken behandeling nagestreefde

<sup>34</sup> Veerman en Bulut (2011), Popelier (1995)

<sup>35</sup> We vermelden voor de volledigheid dat voor personen met een handicap 'redelijke aanpassingen' als anti-discriminatiemaatregel gelden, wat in de praktijk neerkomt op ongelijke behandeling in dezelfde situatie.

doel<sup>36</sup>. De EU-wetgever kan volgens het Hof van Justitie gebruik maken van experimentele wetgeving, zij het dat hij daarbij bepaalde grenzen moet in acht nemen.

Ook kunnen het zorgvuldigheidsbeginsel en evenredigheidsbeginsel als verantwoording worden ingeroepen om de nieuwe regeling uit te testen alvorens ze op algemene wijze in te voeren. Het gelijkheidsbeginsel impliceert namelijk dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen burgers, als dat gerechtvaardigd is. Het is belangrijk te erkennen dat de wetgever ook niet steeds weet wat de beste optie is. Een langetermijnfocus en beoordeling van het rechtsgelijkheidsbeginsel op lange termijn lijken dus te verkiezen waarbij het aan de wetgever is om te oordelen of de tijdelijke afwijking gerechtvaardigd en proportioneel is.

Wanneer het louter om de toekenning van voordelen gaat, is het een mogelijkheid de nieuwe regeling met terugwerkende kracht uit te vaardigen. Wanneer kosten, verplichtingen of andere nadelige maatregelen worden opgelegd, is die terugwerkende kracht niet mogelijk maar kan een oplossing bestaan in een ex post schadevergoeding wanneer de wet niet wordt veralgemeend, of in het toekennen van een lichtere straf (omdat subjecten niet kiezen om aan het experiment deel te nemen), enz.

In elk geval moet de analyse en beoordeling of een experimentwetgeving in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel op een case-by-case basis worden uitgevoerd. Daarbij zijn belangrijke richtvragen: Is participatie vrijwillig of verplicht? Leidt de verschillende behandeling van bepaalde subjecten tot een nadeel voor hen? Is een dergelijke objectieve behandeling objectief gerechtvaardigd? Is het nadeel disproportioneel en groter dan bij eventuele alternatieve regelgeving? Enz.

## Rechtszekerheid

Het rechtszekerheidsbeginsel omvat een aantal dimensies waaronder voorspelbaarheid van gedrag van overheid en medeburgers, duurzaamheid en bestendigheid, duidelijkheid van de wet en een beperkt aantal regels (want kenbaar, eenduidig ...).

Een experiment kan indruisen tegen het rechtszekerheidsbeginsel omdat de regels tijdig zijn, omdat de voorspelbaarheid van het bestuurshandelen (d.i. de rechtspositie) wordt beperkt of omdat er onzekerheid is over wat er gebeurt na het experiment.

Het rechtszekerheidsbeginsel bevat evenwel een aantal paradoxen, niet in het minst omdat het zekerheid vraagt daar waar onzekerheid een inherent deel is van elk modern wettelijk stelsel<sup>37</sup>. Bovendien houdt het rechtszekerheidsbeginsel in dat wetten effectief werken en dat degenen die de wet toepassen en uitvoeren dat overeenkomstig die wet zullen doen<sup>38</sup>. In die zin kan worden gesteld dat experimenten net bijdragen bij tot een beter inzicht in de werking van de wet en de zekerheid verhogen dat de wetten zullen 'werken' en hun beoogde doel bereiken: *'Als wetten matig of slecht werken, bereiken zij hun doel niet. Een goede wetgever zal vervolgens*

<sup>36</sup> Rechtspraak van het Europees Hof van Justitie (2008) oordeelde dat er bij richtlijn 2003/87 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap sprake was van een objectieve en gerechtvaardigde ongelijkheid tussen de burgers en dat het experiment dus niet in strijd was met het principe van de rechtsgelijkheid.

<sup>37</sup> Popelier (2008)

<sup>38</sup> Veerman en Bulut (2011)

*de wet wijzigen zodat deze beter werkt. De gewijzigde wet heeft dan de facto als experiment gefungeerd*<sup>39</sup>.

In elk geval moet wel worden gewaarborgd dat de experimenteerbepaling duidelijk, kenbaar en eenvoudig is, zodat burgers de draagwijdte ervan optimaal begrijpen. De rechtszekerheid lijkt niet geschonden wanneer een duidelijk kader wordt geschetst, het experiment objectief is gerechtvaardigd en de burgers weten wat en waarom een experiment wordt opgezet<sup>40</sup>.

## Rechtmatigheid en het legaliteitsbeginsel

Tot slot zal men bij de toepassing van experimentele wetgeving of regelluwe zones, telkens de geldende Europese richtlijnen moeten blijven toepassen, omdat hogere rechtsregels dan het decreet niet kunnen worden uitgeschakeld. De Europese regelgeving voorziet, op enkele uitzonderingen na, namelijk niet in de mogelijkheid om ervan af te wijken door middel van experimentele wetgeving

Verder bestaat er in onderwijszaken een versterkt legaliteitsbeginsel door art. 24 van de Belgische Grondwet<sup>41</sup>, wat impliceert dat een grotere decretale verankering nodig is van het experimenteel regelgevend kader dan voor andere beleidsdomeinen.

Afsluitend kan worden gesteld dat de toepasselijke juridische principes (gelijke behandeling, rechtszekerheid ...) geen absoluut karakter hebben en juridische afwijkingen dus mogelijk zijn. Toch is de effectieve beoordeling of het experiment aan alle vooropgestelde principes voldoet geenszins vanzelfsprekend en moet deze dus gegrond gebeuren. Het juridisch afwijkend regime moet als noodzakelijk, redelijk en proportioneel worden bestempeld en de ongelijkheid moet proportioneel en redelijk zijn.

## 4.2 Voorwaarden

Of experimentwetgeving erin slaagt de beoogde functies en voordelen te realiseren, hangt vooral af, zo blijkt uit de ervaringen, van de manier waarop ze wordt vormgegeven en in praktijk gebracht: het falen van of kritiek op tijdelijke of experimentele wetgeving zijn vaak te wijten

<sup>39</sup> Veerman en Bulut (2011)

<sup>40</sup> Ranchordás (2014)

<sup>41</sup> *Art. 24. § 1. Het onderwijs is vrij; elke preventieve maatregel is verboden; de bestraffing van de misdrijven wordt alleen door de wet of het decreet geregeld. De gemeenschap waarborgt de keuzevrijheid van de ouders. De gemeenschap richt neutraal onderwijs in. De neutraliteit houdt onder meer in, de eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen. De scholen ingericht door openbare besturen bieden, tot het einde van de leerplicht, de keuze aan tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer.*

*§ 2. Zo een gemeenschap als inrichtende macht bevoegdheden wil opdragen aan een of meer autonome organen, kan dit slechts bij decreet, aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen.*

*§ 3. Ieder heeft recht op onderwijs, met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden. De toegang tot het onderwijs is kosteloos tot het einde van de leerplicht. Alle leerlingen die leerplichtig zijn, hebben ten laste van de gemeenschap recht op een morele of religieuze opvoeding.*

*§ 4. Alle leerlingen of studenten, ouders, personeelsleden en onderwijsinstellingen zijn gelijk voor de wet of het decreet. De wet en het decreet houden rekening met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden.*

*§ 5. De inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet*



tekortkomingen bij het vormgeven ervan<sup>42</sup>. Hierna worden, als aanzet tot beleidsaanbevelingen, een aantal randvoorwaarden en goede praktijken opgesomd die uit de literatuur en praktijkervaring naar voren komt:

- een afdoende motivering en duidelijke doelstelling;
- een politiek, ambtelijk én maatschappelijk draagvlak;
- een goede wettelijke regeling;
- een afgelijnd beleids- en regelgevend kader;
- een goede wetenschappelijke omkadering.

### Een duidelijke motivering en doelstelling

De inzet van experimentwetgeving en regelluwe zones moet gemotiveerd gebeuren. De voor- en nadelen van de inzet van experimentwetgeving en regelluwe zones in een bepaald geval moeten worden afgewogen in vergelijking met alternatieven. Die afweging moet transparant en onderbouwd zijn. Daarvoor is het ook nodig dat de doelstelling scherp wordt gesteld, aansluit bij een of meer van de functies van experimentwetgeving of regelluwe zones en kan worden gemonitord en geëvalueerd. Dat moet er mee voor zorgen dat een oneigenlijk gebruik niet kan en dat de experimentwetgeving of regelluwe zone proportioneel is en niet leidt tot het onevenredig of willekeurig uitschakelen van bestaande regelgeving.

Experimentwetgeving (of ruimer tijdelijke wetgeving) is niet per se altijd wenselijk of onwenselijk, maar hangt af van het specifieke domein en het gebruik ervan. De wetgever beschikt over heel wat andere en soms meer ingeburgerde werkwijzen en instrumenten, zowel ex ante als ex post (consultaties, expertbevragingen of -commissies, impactanalyses, beleidslogica-analyses, werkbaarheidsanalyses, scenariostudies of simulaties ...).

De inzet van experimentwetgeving moet dan ook afgewogen worden ten opzichte van die andere werkwijzen. Overwegingen of criteria die daarbij een rol kunnen spelen zijn bijvoorbeeld:

- de behoefte aan leren, innovatie en nieuwe benaderingen
- de verwachte kosten, opbrengsten en duur van het experiment;
- de verwachte impact van de voorgestelde hervorming;
- de mate waarin de visie over de inhoudelijke doelstellingen van een experiment of regelluwe zone en de inhoudelijke randvoorwaarden voldoende duidelijk zijn (cf. infra)
- de mate van onzekerheid over de effecten van de regelgeving of hervorming
- de dringendheid om wetgeving te implementeren (een experiment moet lang genoeg duren om de effecten te kunnen meten);
- de mate van politieke steun (al is deze vaak endogeen);
- het type wetgeving: experimenten zullen eerder gebruikt worden bij technische of ordeningswetgeving dan bij institutionele wetgeving;
- de mate van rechtsongelijkheid en/of –onzekerheid die zou gecreëerd worden door het experiment.
- De onrechtstreekse impact van de tijdelijke wetgeving, bv. op andere partijen dan de enge doelgroep, die niet rechtstreeks betrokken zijn bij het experiment, moet in rekening worden gebracht (d.i. de externe effecten).

<sup>42</sup> Ranchordás (2014)

In elk geval is een afweging noodzakelijk tussen wat het zuivere doel is van de experimentwetgeving (welk beleid wordt uitgetest en geëvalueerd) en de impact die de pure afwijking of opschorting van bestaande regelgeving met zich meebrengt. Zo moet bijvoorbeeld bij de evaluatie een ruimere focus gehanteerd worden dank enkel te bereiken doelstelling van het experiment of regelluwe proeftuin. Ook moet rekening gehouden worden met de onrechtstreekse impact van het wijzigen of tijdelijk uitschakelen van bepaalde wetgeving in rekening brengen (d.i. de externe effecten). De keuze om te experimenteren mag dus niet ondoordacht genomen worden maar vereist een ex-ante inschatting van de rechtstreekse én onrechtstreekse kosten en baten.

Het in het leven roepen van experimentwetgeving of de organisatie van regelluwe zones dan ook moet steeds gebeuren met een duidelijk doel voor ogen en vertrekken vanuit een of meer van de geschetste functies (cf. supra)<sup>43</sup>. Dat moet ervoor zorgen dat oneigenlijk gebruik niet kan. Zo is het opzetten van een experiment weinig relevant wanneer beleidsknopen al zijn doorgehakt en het experiment enkel dient ter ondersteuning van reeds genomen beleidskeuzes. Er moet zoals eerder vermeld ook vermeden worden dat experimentwetgeving als sluikse weg zouden fungeren voor zaken waarvoor er geen draagvlak is, of dat het wordt ingezet als 'gemakkelijke weg' om zaken te regelen waarvoor er wel een breed draagvlak is maar het te complex lijkt om de regelgeving aan te passen.

Experimentwetgeving toepassen (en experimentele evaluatietechnieken gebruiken) heeft dus slechts zin wanneer een duidelijk doel wordt vooropgesteld, en wanneer effectief kan gemonitord en ex post professioneel en kwalitatief kan geëvalueerd worden of dit doel daadwerkelijk werd bereikt. Opnieuw zal ook de specifieke evaluatiemethode hier een grote rol spelen. In elk geval moet bij het uitwerken van een experimentele wet of regulering ook voldoende aandacht gaan naar de manier waarop de evaluatie zal gebeuren (zie ook verder).

Het belang van evaluatie op basis van de vooropgestelde doelstellingen biedt bovendien een minimale garantie dat experimentwetgeving en regelluwe zones niet leiden tot het willekeurig en ad hoc uitschakelen van regelgeving. Een experiment impliceert immers ook een engagement om de evaluatieresultaten van een experiment te honoreren of op zijn minst mee te nemen in het verdere besluitvormingsproces en om te vermijden dat experimenten 'oneindig' worden verlengd. Hier ligt een belangrijke rol in het regelgevend kader voor de uitvoering van de experimentwetgeving (zie verder). De Raad van State zal trouwens de als experiment geconcipeerde regelingen die bij herhaling worden verlengd en die om die reden een zekere continuïteit beginnen te vertonen of waarvan de omvang in de tijd wijzigt of toeneemt, niet langer als experimentele wetgeving beschouwen. In dat geval kunnen dergelijke regelingen volgens de Raad van State niet langer hun rechtsgrond vinden in de specifieke machtigingsbepaling die het opzetten van experimenten toelaat, maar dient in een andere organieke rechtsgrond te worden voorzien op grond waarvan een permanente regeling kan worden uitgewerkt<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Ook de Raad van State meent dat de doelstelling duidelijk moet zijn. Zo stelt de raad dat de ongelijkheid die uit een experiment kan voortvloeien ook in evenredige verhouding staan tot het nagestreefde doel. Een dergelijke evenredigheidstoets impliceert volgens de Raad van State dus dat de wetgever een bepaald doel voor ogen heeft en dat de betrokken maatregel die doelstelling kan realiseren zonder dat dit gepaard hoeft te gaan met onredelijk grote schadelijke neveneffecten.

<sup>44</sup> Van Damme en De Sutter (2013)

Toch moet beseft worden dat een experiment steeds contextspecifiek is en dus niet altijd veralgemeenbaar of extern valide is. Het draagt wel bewijs bij over de effectiviteit en werking van een beleidsprogramma, maar het moet samen worden bekeken met andere analyses, kennis en evaluaties.

In elk geval vereist experimentwetgeving of een regelluwe zone een context waarbij de visie over de inhoudelijke doelstellingen en de inhoudelijke randvoorwaarden voldoende scherp is. De verwevenheid van feiten en regels in een maatschappelijke context zijn immers van die aard dan ingrijpen op één aspect van regelgeving automatisch ook een impact impliceert op andere deelaspecten. Ook wanneer grondrechten of hiertoe beschermende procedures in het geding zijn, lijkt het aangewezen om zeer omzichtig om te springen met de creatie van aparte juridische ruimtes of experimenten.<sup>45</sup>

### Een politiek, ambtelijk én maatschappelijk draagvlak

Voor het gebruik van experimentwetgeving of regelluwe zones is een breed draagvlak nodig, politiek, ambtelijk en maatschappelijk. Dat geldt zowel voor het instrument op zich als voor de toepassing ervan in concrete gevallen. In veel gevallen moet dat draagvlak worden opgebouwd en bestendigd. Dan is aangewezen om te starten met 'kleine', niet of minder controversiële toepassingen om het vertrouwen te vergroten en ervaring op te doen. In elk geval is het aangewezen om alle belanghebbenden (doelgroepen, middenveld, andere beleidsdomeinen, lokale of hogere overheden ...) nauw te betrekken bij het opzet, de vormgeving, uitvoering en evaluatie. Ook aan politiek draagvlak moet worden gewerkt. Zo draagt experimentele wetgeving bij tot meer informatie of evidence informed beleid, maar dit vereist ook een overheid die daarvoor openstaat en zich niet in elke situatie laat leiden door zelf bepaalde premissen, vaak als uitvloeisel van een politiek akkoord. Het vereiste draagvlak doelt dus zowel op de keuze en uitvoering van het experiment als op de bereidheid de resultaten van het experiment mee te nemen in de verdere beleidsbeslissingen.

### Een goede wettelijke regeling

Elk wetgevingsexperiment moet juridisch goed ingebed worden. Het wettelijke kader moet tevens de voorwaarden bevatten waaraan het experiment moet voldoen alsook de waarborgen die nodig zijn om te verzekeren dat het experiment transparant verloopt en eruit wordt geleerd.

Enerzijds kan een experiment betrekking hebben op onderwerpen die nog niet door een wet worden geregeld. In dat geval kan een experiment in aanvaring komen met de eerder vernoemde rechtsbeginselen (gelijkheidsbeginsel, rechtszekerheid ...). Anderzijds kan een experiment strijdig zijn met bepaalde wet- of regelgeving omdat op grond van het experiment bepaalde wettelijke voorschriften buiten toepassing kunnen blijven (cf. regelluwe zone), of omdat andere voorschriften kunnen gelden.

Daarom lijkt het in elk geval wenselijk of nodig om steeds in een wettelijke basis te voorzien voor experimentwetgeving en regelluwe zones: een artikel dat de rechtsgrond creëert en de verhouding ten opzichte van andere regelgeving verduidelijkt. In de praktijk specificeren die

<sup>45</sup> We verwijzen hier ook naar het stand still-principe dat stelt dat een toegekend recht in een interne wetgeving nadien niet zomaar kan worden gesupprimeerd

wettelijke regelingen vaak ook aan welke criteria een specifiek experiment of regelluwe zone moet voldoen.

Het gaat dan om een opsomming van de in een specifieke experimentele context te definiëren aspecten, zoals:

- het doel en de functie van het experiment;
- de exacte tijdsduur van het experiment (de maximale geldingsduur)<sup>46</sup>;
- een aanduiding van welke artikelen of onderdelen van een wet kan worden afgeweken (en een motivering waarom);
- een argumentatie waarom de beginselen van rechtsgelijkheid en –zekerheid niet worden geschaad;
- de wijze en periodiciteit van de evaluatie en eventueel de opname van een evaluatiebepaling;
- een omschrijving van criteria op basis waarvan kan worden besloten of het experiment al dan niet geslaagd zal zijn;
- een regeling van de wijze waarop het project zal worden opgevolgd en geëvalueerd, hoe het toezicht wordt geregeld, wie daarbij betrokken wordt, en op welke wijze de transparantie ervan zal worden verzekerd;
- minimale procedurele waarborgen bij de evaluatie en de naar aanleiding daarvan te verrichten consultaties;
- de opvolging en nazorg regelen van trajecten die niet worden verlengd;
- ...

Het komt er m.a.w. op neer dat een experimentwetgeving een duidelijk omschreven wettelijke basis moet hebben, zorgvuldig en nauwkeurig moet worden opgezet in goedgekozen omstandigheden met als doel een duidelijke hypothese en een causaal verband te onderzoeken en te valideren. Ook wanneer de regeling het initiatief tot het houden van experimenten niet aan de Regering of minister laat, maar overlaat aan uitvoerders van de regeling (de departementen, gemeenten, agentschappen), moet worden gewaarborgd dat de uit te voeren experimenten de bovenstaande elementen (relevantie, aard, doel, functie, opzet, evaluatie, beoordelingsmaatstaven) transparant omschrijven.

Deze ‘goede praktijk’ sluit aan bij de advisering door de Raad van State (afdeling wetgeving). Die zal bijvoorbeeld het legaliteitsbeginsel op een meer soepele wijze beoordelen bij experimentele wetgeving op voorwaarde dat er een specifieke rechtsgrond voor is en de uitvoerende macht zelf een project nader kan regelen, precies wegens de tijdelijkheid en de veelal beperkte werkingsfeer ervan. De essentiële onderdelen van een organieke, structurele of permanente regeling daarentegen moeten op het hogere wettelijke of decretale niveau worden geregeld.<sup>47</sup> De afdeling wetgeving aanvaardt dus een redelijk ruime bevoegdheidsdelegatie wanneer de in een regeling vervatte subsidies enkel bij wege van experiment worden toegekend en het alsnog niet wenselijk is dat de wet- of decreetgever ter

<sup>46</sup> Zo moet volgens de Franse rechtsleer de duur van het experiment expliciet worden vermeld in de wettekst (Chevallier, 1993) en blijkt in Nederland de gemiddelde geldingsduur van experimentwetten vijf jaar (Ranchordás, 2014).

<sup>47</sup> De essentiële elementen van een dergelijke regeling moeten in de wet of het decreet zelf zijn opgenomen of minstens moeten hierin de criteria worden bepaald waardoor de uitvoerende macht zich moet laten leiden bij de tenuitvoerlegging van het beleid (advies RvS 31 mei 1990, nr. 19.946/1, Parl.St. VI.Parl. 1989-90, nr. 365/1).

zake in een uitgewerkte regeling voorziet. Het experimentele of tijdelijke karakter moet dan wel in de tekst van regelgeving zelf op een expliciete wijze tot uitdrukking worden gebracht.

Bij de toepassing van experimentwetgeving in Vlaanderen kan in dit kader ook een regelmatig terugkerend knelpunt worden geobserveerd in de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Belgische Raad van State. De Raad meent namelijk ook dat voldoende duidelijk moet zijn dat de wet- of decreetgever de bedoeling heeft om experimentele regelingen mogelijk te maken. Zo moet de geldigheidsduur in de tijd worden beperkt. Ook moet duidelijk zijn dat niet alle aanvragen van de verschillende actoren om te kunnen deelnemen zullen ingewilligd worden ingeval de budgettaire middelen beperkt zijn en moet worden bepaald hoe die beperkte middelen dan over de gegadigden zullen worden verdeeld. Daarnaast moet ook de wijze waarop de experimentele fase van een regeling wordt beëindigd worden vermeld in de bepalingen.

De Raad van State onderzoekt trouwens alle vereisten die in de rechtsgrondbepaling vervat zijn. Van Damme en De Sutter (2013) verduidelijken bijvoorbeeld dat om te kunnen worden ingepast in het proeftuinendecreet (inzake onderwijs), een project niet enkel uitdrukkelijk in de tijd moet worden beperkt, maar dat het ook inhoudelijk als een tijdelijk project in de zin van het proeftuinendecreet kan worden beschouwd, d.w.z. als een project dat van aard is om het hoofd te bieden aan dringende problemen of dat experimenten uittest. Het toetsen van de overeenstemming van een regeling waarbij een concreet project wordt opgezet aan de rechtsgrond biedende bepaling omvat ook een controle van de naleving van mogelijke vormvereisten.

Wat de botsing met beginselen van rechtsgelijkheid en niet-discriminatie betreft, heeft de afdeling Wetgeving reeds meermaals aangegeven dat het onderscheid pertinent moet zijn en dat er een objectieve en in redelijkheid aanvaardbare verantwoording voor moet bestaan of voor moet kunnen worden gegeven, waarvan dan, ter wille van de duidelijkheid, bij voorkeur in bijvoorbeeld de memorie van toelichting bij de betrokken wet of het betrokken decreet melding wordt gemaakt. (Van Damme en De Sutter, 2013, p. 1291).

De situatie in Nederland is vergelijkbaar. De Nederlandse Raad van State gaf in haar advies bij het rapport 'Het proberen waard' ook aan dat wetgevingsexperimenten een duidelijke omschrijving van aard en doel van de afwijking vereist, alsmede van de criteria waaraan zal worden getoetst of het experiment is geslaagd.

Niet alleen in de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van experimentele wetgeving moeten bepaalde randvoorwaarden en richtlijnen in acht worden genomen, ook na afloop van de experimentele context of tijdelijke regelgeving stellen zich bepaalde vragen. Hoe zal de nazorg verlopen van projecten die niet worden verlengd of stopgezet? Wat met verworven rechten uit tijdelijke wetgeving en constructies die een gevolg zijn van experimenten? ... Dergelijke vragen worden best al gesteld bij de overweging om nieuwe regelgeving uit te testen in een experimentele context.

### **Een afgelijnd beleids- en regelgevend kader**

Wel rijst de vraag hoe een wettelijke basis voor experimenteerwetgeving en regelluwe proeftuinen het best wordt uitgewerkt. Terzake zijn er verschillende mogelijkheden:

- Geen algemene regels, maar een wettelijke basis ad hoc per afzonderlijk experiment of regelluwe zone. Dit is vandaag het geval in de meeste beleidsdomeinen in Vlaanderen (zie bijlage).
- Een regeling per beleidssector die een aantal belangrijke voorwaarden en waarborgen bevat voor de betreffende regelgeving in dat beleidsdomein of beleidsveld. Dit is vandaag het geval in het beleidsdomein onderwijs en vorming met het 'decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs'.
- Een algemeen geldende regeling of interne richtlijn die een aantal belangrijke generieke voorwaarden en waarborgen bevat. Dat is vandaag het geval in bijvoorbeeld Nederland. De *Aanwijzingen voor de Regelgeving* bevatten twee bepalingen (10a en 10b) over het opstellen van experimentele wetten of uitvoeringsbesluiten die aangeven welke elementen de wettelijke regeling die het experiment toelaat moet bevatten (o.a. maximale geldingsduur, evaluatiecriteria ...). (zie kader). Dergelijk algemeen kader of interne richtlijn kan er eveneens voor zorgen dat bij het opzetten van experimentwetgeving of experimenteerruimte rekening wordt gehouden met de knelpunten en effecten op andere beleidsdomeinen en een te grote ad hoc of partiële benadering wordt beperkt. Een voldoende/maximale afstemming tussen de verschillende beleidsdomeinen is dus aangewezen.

Een bijkomende vraag is of en in welke mate deze voorwaarden en waarborgen effectief in een wettelijke kaderregeling moeten worden opgenomen (zoals het 'decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs') dan wel of het volstaat om ze onder de vorm van ambtelijke richtlijnen uit te werken. In het eerste geval zou er gedacht kunnen worden aan de opname van een wettelijk kader in het Vlaamse decreet bestuursrecht dat momenteel in opmaak is.<sup>48</sup> In het andere geval zouden de richtlijnen kunnen opgenomen worden in de handleidingen voor de wetgevingstechniek (handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, Raad van State, 2008 en Omzendbrief VR/2009/4 van de Minister-President van de Vlaamse Regering van 17/7/2009 betreffende de wetgevingstechniek). De twee mogelijkheden kunnen overigens worden gecombineerd, waarbij enkele beginselen in een decretale regeling worden opgenomen en vervolgens nader worden uitgewerkt in wetgevingstechnische richtlijnen.

In dit kader is het belangrijk op te merken dat uit de ervaring en voorbeelden uit de praktijk blijkt dat experimentwetgeving en regelluwe zones maatwerk vereisen. Dat heeft minstens twee belangrijke implicaties.

- Ten eerste heeft maatwerk tot gevolg dat er moet opgelet worden om een eventuele algemene regeling te beperken tot het noodzakelijke en geen te gedetailleerde regels op te leggen. Een voorbeeld is de tijdsduur van experimenten. Dat die duidelijk moet zijn is één ding, maar een minimale of maximale tijdsduur opleggen lijkt minder aangewezen. In Frankrijk is de duur wettelijk beperkt tot vijf jaar. In Nederland is de gemiddelde geldingsduur van experimenten vijf jaar. Maar er is een grote spreiding: onderwijsexperimenten kunnen vaak 10 jaar duren. In elk geval moet een experiment lang genoeg duren om de effecten te kunnen meten. Bovendien moet de initieel vastgelegde

<sup>48</sup> Belangrijke kanttekening daarbij is dat, in casu binnen onderwijs, de regeling omwille van het legaliteitsbeginsel en de fundamentele onderwijsrechten en -vrijheden wellicht specifieker zal moeten zijn.

duurtijd van een experiment ook aangehouden worden, ook als deze de duurtijd van een legislatuur overschrijdt.

- Ten tweede impliceert maatwerk dat een eventuele algemene regeling op zich nooit zal volstaan. De voorwaarden en waarborgen moeten grotendeels per project ingevuld worden. Dat betekent dat steeds een afzonderlijk decreet of besluit nodig zal zijn. Wat regelluwe zones betreft, bijvoorbeeld, moeten bij het opzetten ervan steeds twee belangrijke vragen beantwoord worden: (i) welke regels kunnen buiten toepassing worden gesteld, en (ii) voor hoe lang. Ook meer algemeen is de toetsing van een experimentwet aan de beginselen van rechtszekerheid en gelijkheid maatwerk. Dit moet steeds case-by-case bekeken worden in het kader van een concrete experimenteerregeling.

#### Kader: Aanwijzingen voor de Regelgeving

##### Aanwijzing 10a

§1 Indien het noodzakelijk is de mogelijkheid te bieden dat in een lagere regeling bij wijze van experiment van een hogere wordt afgeweken, wordt in de hogere regeling bepaald op welke onderdelen van de hogere regeling de mogelijkheid tot afwijking betrekking heeft. In de lagere regeling wordt vermeld van welke onderdelen van de hogere regeling wordt afgeweken.

§2 Van een wet in formele zin wordt slechts afgeweken bij algemene maatregel van bestuur. Voor zover de experimenteerregeling nadere gedetailleerde uitwerking behoeft, kan de delegatiegrondslag met inachtneming van aanwijzing 26 voorzien in subdelegatie.

##### Toelichting:

Zoals bij elke delegatiegrondslag dient ook in een experimenteergrondslag 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 experimenteergrondslag 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 slechts bij algemene maatregel van bestuur plaats, zij het dat aanwijzing 26 in zoverre nog toepassing kan vinden dat subdelegatie aan een minister van administratieve voorschriften en details mogelijk blijft. 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.

##### Aanwijzing 10b

§1 *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 uit te voeren experimenten.*

§2 *In de toelichting bij een experimentele regeling wordt aangegeven hoe evaluatie van de regeling plaatsvindt. Indien een experimentele regeling een evaluatiebepaling bevat 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.'*

##### Toelichting:

Eerste lid: Bij een experiment gaat het 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.

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 '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.

Tweede lid: 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, tijdig voor het aflopen 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 in het derde lid opgenomen model als uitgangspunt genomen. Het alternatief 'dit besluit' in het model is aangewezen voor die gevallen waarin voor een experimentele regeling expliciete evaluatie noodzakelijk wordt geacht, terwijl de experimenteergrondslag daartoe niet verplicht. In dat geval wordt de bepaling dus opgenomen in de algemene maatregel van bestuur, dus de experimenteeregeling zelf.

## Een goede wetenschappelijke omkadering

Bij experimenteren met wetgeving en werken met regelluwe zones is evaluatie ex post een essentieel element. Dan is het van belang dat de resultaten op een transparante en deskundige manier worden geëvalueerd en gevalideerd en dat dit van meet af aan mee onderdeel is van het opzet en de vormgeving. We vermelden hier nogmaals dat de evaluatie best ruimer gaat dan een loutere focus op de te bereiken doelstelling van het experiment of regelluwe proeftuin, maar ook de onrechtstreekse impact van het wijzigen of tijdelijk uitschakelen van bepaalde wetgeving in rekening moet brengen (d.i. de externe effecten). De vraag hoe die evaluatie best wordt uitgevoerd is een methodologische vraag, maar is daarom niet minder belangrijk en vergt de nodige expertise en onafhankelijkheid. Een deskundige opzet en wetenschappelijke omkadering kan ook helpen om op een verantwoorde manier met eventuele ethische bezwaren om te gaan.

Voor de geloofwaardigheid van de resultaten van een proefproject en het verdere beleidsproces is het van belang dat een proefproject op een onafhankelijke manier kan worden geëvalueerd en gevalideerd. Hierbij moeten de verschillende effecten van het proefproject eerst grondig (technisch en wetenschappelijk) worden gescreend. Een validering door onafhankelijke deskundigen kan de beslissing over de start of het vervolgtraject van een proefproject meer draagkracht bezorgen. Bovendien moet voldoende aandacht gaan naar de beleidsmatige valorisatie van het ex post onderzoek na de experimenten, zodat de resultaten ook kunnen doorwerken. De vraag hoe de evaluatie best wordt uitgevoerd is een methodologische vraag, maar daarom niet minder belangrijk.

De methode die het meest wordt gepromoot om de effecten van een experimentele regelgeving te vergelijken met deze van een bestaande regeling is een zogenaamd *randomised controlled trial*. De idee achter RCTs is simpel: participanten aan een 'experiment' worden ingedeeld in een 'treatment' groep en een 'controlegroep' en de impact van een maatregel wordt geschat door de gedragingen en uitkomsten van beide groepen te vergelijken. Optimaal gebeurt toekenning van participanten overheen de groepen op een gerandomiseerde wijze om ervoor te zorgen dat het verschil in uitkomst enkel te wijten is aan het programma.



Er zijn meerdere argumenten voor het gebruik van RCTs in vergelijking met andere technieken en er zijn intussen meerdere richtlijnen en handleidingen beschikbaar voor het opzetten van een goed evaluatieproces aan de hand van RCTs<sup>49</sup>.

Toch blijft er onder academici discussie over de voor- en nadelen van de diverse evaluatiemethoden (zie kader) en blijken gecontroleerde veldexperimenten in praktijk niet altijd voor te komen bij experimenten met wetgeving<sup>50</sup>. Zo worden RCT-experimenten vaak gekenmerkt door een hoge kostprijs en zijn er ook verschillende andere (*light*) methodes beschikbaar die 'bewijs' kunnen leveren voor het al dan niet effectief zijn van een maatregel. Welke methode de voorkeur verdient, wordt wellicht het best bepaald op geval-per-geval basis.

Een deskundige opzet en wetenschappelijke omkadering kan ook helpen om op een verantwoorde manier met eventuele ethische bezwaren om te gaan door:

- waar mogelijk te werken met vrijwillige medewerking van deelnemers, al is, vanuit een methodologische invalshoek, de representativiteit van de deelnemende groep een aandachtspunt;
- te zorgen voor experimenten waarin de aan het nieuwe beleid onderworpen (*treatment*) groep niet benadeeld wordt tegenover hun huidige situatie;
- het bezwaar tegen ongelijke behandeling te beperken door geen al te grote ongelijkheid te creëren tussen 'treatment' en controlegroep of, waar mogelijk, subjecten achtereenvolgens te onderwerpen. Ongelijkheid is minder een probleem wanneer impact op de treatment groep klein is of verschillen tussen beide groepen beperkt;
- ongelijkheidsproblemen te beperken door, indien mogelijk, subjecten eerst te onderwerpen aan de standaard situatie en dan aan de experimenteerregeling;
- te wijzen op de mogelijke kostenbesparing door het gebruik van experimenteerregelingen (ook al kost een RCT of experiment geld).

**Kader: de discussie rond RCT als evaluatiemethode**

Een in 2014 uitgevoerde Zweedse analyse, gaf inzicht in de kansen, beperkingen en beleidsrelevantie van RCT als de belangrijkste impact-evaluatie methode<sup>51</sup>. Daaruit blijkt dat de relatieve sterktes en zwaktes van de methode samen hangen met de doelstelling van de evaluatie, maar ook dat RCT vaak de beste beschikbare methode lijkt te zijn: *'RCT not only gives you evidence about what happens with the intervention, but also evidence of what happens without the intervention. It also helps overcome biases (intentional and unintentional) that can impact on other forms of evaluation – such as the selection of comparison groups. To some, a RCT can be seen as the highest or best form of evidence.'*

Wat de nadelen van RCT betreft wordt soms verwezen naar (i) het samenstellen van de controlegroep, (ii) de kostprijs, (iii) ethische kwesties, (iv) de beperkte veralgemeenbaarheid van de resultaten .... Anderzijds is RCT wel een rigoureuze en evidence-based methode gebaseerd op onafhankelijkheid en objectiviteit die aan de onderzoekers/beleidsmakers vertelt 'wat werkt' en, meestal, toelaat om causaliteit te ontdekken. De belangrijkste

<sup>49</sup> Zie bv. Haynes et al. (2012) en de handleiding van het Britse Behavioural Insights Team

<sup>50</sup> RCTs worden veel gebruikt in de Verenigde Staten (waar het MIT Poverty Action Lab (J-Pal) reeds meer dan 700 RCTs deel met het doel armoede te verminderen) en het Verenigd Koninkrijk (waar bijvoorbeeld de Education Endowment Foundation bijvoorbeeld meer dan 100 RCTs opzette waaraan meer dan 1000 scholen meewerken om te testen welke manieren schooluitkomsten verbeteren). Ook in Frankrijk (Experimentation fund voor jongeren om innovatieve interventies te identificeren om jeugduitkomsten te verbeteren) en Finland (aangekondigd RCT-onderzoek over de invoering van een basisinkomen) zijn voorbeelden te vinden. In Vlaanderen werd recent een arbeidsmarktexperiment bij de VDAB opgeleverd door de Universiteit van Maastricht om de impact van het al dan niet zeer snel na inschrijving contacteren van de werkzoekende te meten. Zie voor meer informatie de bijlage bij dit achtergronddocument.

<sup>51</sup> Olofsgård (2014).

voordelen van RCTs zijn:

Het betreft een *duidelijke en volgbare procedure* die toelaat om rekening te houden met niet-observeerbare eigenschappen (in tegenstelling tot quasi-experimentele technieken)

RCT is een *gerichte methode* die toelaat een programma of interventie te evalueren exact zoals het bedoeld wordt deze later te implementeren

RCT is een *flexibele benadering* die toelaat (i) verschillende aspecten van het beleid onder de loep te nemen (ii) verschillende hypothetische oorzakelijke mechanismen te evalueren, (iii) rekening te houden met mogelijke indirecte gevolgen van het beleid en (iv) evaluatie vroeg in de beleidscyclus te betrekken.

In de *Maryland Scientific Methods Scale (SMS)* worden methodes van beleidsevaluaties gerangschikt van 1 (minst robuust) tot 5 (meest robuust) volgens de robuustheid van de gebruikte methode en de kwaliteit van implementatie. De enige methode die de hoogste waarde krijgt binnen deze rangschikking zijn RCT (veldexperimenten).

niveau	methode
SMS 5	RCT (veldexperiment)
SMS 4	Instrumentele variabelen (2SLS) Regression Discontinuity Design
SMS 3	Difference-in-differences (DiD) Panel data methodes Propensity Score matching (PMS)
SMS 2 of lager	Cross-sectionele regressies Voor-en-na vergelijking Additionaliteit, 'stated experiences', expertmeningen

Bron: [What Works Centre for Local Economic Growth](#)

Enkele veelgebruikte alternatieve (quasi-experimentele) evaluatietechnieken zijn:

- *Regression discontinuity*: een methode die de impact van een beleidsmaatregel schat door uitkomsten van participanten en niet-participanten te vergelijken die zich 'net boven' en 'net onder' de drempel situeren die deelname aan het programma bepaalt.
- *Matching*: deze methode gebruikt gegevens over de uitkomsten van niet-participanten na de start van het programma om uitkomsten voor niet-deelname van participanten te schatten. Een vergelijking tussen de twee uitkomsten worden geconditioneerd op observeerbare karakteristieken die zowel de deelname aan het programma als de uitkomst bepalen.
- *Natuurlijke experimenten*: zij betreffen het evalueren van uitkomsten in gevallen waar er een natuurlijke gerandomiseerde allocatie is tussen deelname en niet-deelname.

Dergelijke quasi-experimentele technieken zijn een bruikbare evaluatietechniek in sommige omstandigheden, maar vereisten ook sterkere assumpties over de rol van 'niet-observeerbare' kenmerken van de (niet-)deelnemers. Voor meer info over (quasi-)experimentele benaderingen van beleidsevaluatie verwijzen we bv. naar Borland et al. (2005).

We merken tevens op dat niet alle academici heil zien in het positivistische evaluatieonderzoek gebaseerd op RCT. Pawson en Tilley (1997) bijvoorbeeld zijn voorstanders van een zogenaamde *realistische evaluatie*. In hun kritiek op RCT stellen de auteurs dat de werkelijkheid niet via empirische waarnemingen kan gekend worden buiten de interpretaties van mensen om. Concreet zullen in RCT-onderzoek specifiek die kenmerken die de werking van een interventie verklaren, zich niet kenbaar maken. Bovendien, of een interventie al dan niet werkt, is afhankelijk van de specifieke kenmerken van de interventie. De idee achter 'realistisch evalueren' is te identificeren 'wat in welke omstandigheden werkt en voor wie', eerder dan 'of iets werkt'. Dat een RCT steeds specifiek is en de conclusies moeten geïnterpreteerd worden in het licht van de concrete omstandigheden en context is uiteraard correct, maar dit verhindert niet dat RCTs belangrijke informatie opleveren over de effectiviteit van nieuwe regelgeving én dat de externe validiteit ervan kan geanalyseerd worden door het uitvoeren van verschillende gecontroleerde experimenten in verschillende situaties.

**Kader: RCT en de 'hierarchy of evidence'**

Een Australische workshop uit 2013 besprak de mogelijkheden van RCT om publiek beleid te evalueren (Using Randomised Control Trials to Evaluate Public Policy, 2013). We citeren de belangrijkste conclusies uit de workshop<sup>52</sup>:

- *Sometimes it is possible to do a quasi-experiment where you start with an existing program and then find a control group (people who were not covered by the introduction of the program because of an unrelated factor)*
- *A key advantage of randomisation of participants is that it allows you to control for both observable and non-observable characteristics*
- *It also allows for the testing of a sub-component of the program. A standard, after-the-fact, evaluation usually only allows you to consider the effect of the whole program, not specific elements in isolation*
- *RCTs are easy to do, if you know what you are doing. It is valuable to have a pilot phase for the RCT and then scale up, as it allows you to identify and then address potential issues that might arise*
- *Therefore the design of an RCT requires a fair degree of investment and rigour. It should be considered early on in the design of not just the evaluation, but of the intervention/initiative to be evaluated*
- *An RCT is not always the most appropriate form of evaluation – for instance it may not be cost-effective or there may be enough pre-existing knowledge about what does or does not work*
- *RCTs can help provide more precise and relevant answers to the questions underpinning the specific intervention – so not just whether something works, but also the factors that lead to something working, which can then allow you to ask why that might be so*
- *While there can be important ethical considerations, it should be remembered that the point of the exercise is to find out whether something does work. There may be just as many ethical risks in including someone in the test group as there is in leaving them out*
- *RCTs can be expensive – but so can introducing a program and then keeping it going without really knowing whether it works as hoped*
- *There can be some difficult methodological questions – in some cases the program may not be the major intervention so it can be difficult to assess whether it is the thing making the difference, or there may be difficulty in capturing evidence about the performance of the non-participants in the control group. For these and other reasons, using an RCT for a specific intervention should be considered on a case by case basis (though that is good advice with any form of evaluation).*

<sup>52</sup> <https://innovation.govspace.gov.au/2013/02/12/using-randomised-control-trials-to-evaluate-public-policy/>, Workshop organised by the Department of Industry, Innovation, Science, Research and Tertiary Education and the Department of Education and Workplace Relations, 31 januari 2013.

# Bijlage: praktijkvoorbeelden uit binnen- en buitenland

## 1 Inleiding

In deze bijlage worden enkele praktijkvoorbeelden in Vlaanderen en België besproken, alsook een aantal buitenlandse ervaringen met experimentwetgeving en regelluwe zones. Daarbij ligt - gelet op het doel van de adviesvraag aan de SERV - de klemtoon eerder op het 'waarom' en 'hoe', en minder op de precieze inhoud en resultaten van de experimenten en regelluwe zones. Uiteraard is het niet de bedoeling om exhaustief te zijn.

In Vlaanderen is er de laatste jaren sprake geweest van diverse experimenten met wetgeving of types van regelluwheid. Vooral binnen het beleidsdomein Onderwijs en Vorming en het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin zijn er intussen meerdere voorbeelden en ervaringen. In andere beleidsdomeinen zijn er minder voorbeelden en is de interesse recenter maar duidelijk aanwezig. De praktijkvoorbeelden wijzen vooral op hybride vormen en combinaties van experimenten en regelluwheid. Er is een vaak sterk uiteenlopende juridische vormgeving, op het beleidsdomein onderwijs en vorming na dat beschikt over een 'decreet betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs'.

Internationaal zijn er eveneens verschillende voorbeelden van experimentele wetgeving en groeit de interesse. Dat is het geval in onder andere Europa (Europese Commissie), Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Finland, Duitsland en de Verenigde Staten. Sommige landen lijken vooral ervaring te hebben met regelluwheid (de zgn. innovation waivers in de Verenigde Staten of de Green Deals in Nederland). In andere landen kunnen vooral voorbeelden worden gevonden van experimentele wetgeving (experimenten met een basisinkomen of driverless cars in Finland, een tijdelijke afwijking op de verkeerswet (dynamische maximumsnelheden) of met specifieke experimenteerwetgeving zoals de Crisis- en herstelwet (2010) of de experimentenwet (2013) in Nederland). Ook de juridische vormgeving blijkt internationaal te verschillen (zo is in Frankrijk de mogelijkheid tot experimenteren met wetgeving ingeschreven in de Grondwet).

## 2 Praktijkvoorbeelden uit België en Vlaanderen

### 2.1 Onderwijs

Binnen het beleidsdomein onderwijs wordt al relatief lang gewerkt met ‘tijdelijk projecten’, ‘proeftuinen’ of ‘experimenten’. Er werd ook een decretaal kader voor uitgewerkt.

De oorsprong ligt in enerzijds de behoefte aan onderwijsvernieuwing<sup>53</sup> en aan experimenteren zonder dat de geldende regelgeving daarbij belemmerend werkt, en anderzijds in de behoefte aan rechtszekerheid, aan een reeks waarborgen en bijgevolg aan een veilig juridisch kader dat toelaat om daar waar nodig af te wijken van bepaalde decretale en reglementaire bepalingen. Zo kwam er regelluwe voor een aantal thema's zoals leerplannen, minimum lesrooster, inschrijving, programmatie, attestering ... die moesten toelaten om op termijn beslissingen te nemen over regelafwijking voor andere scholen of voor het volledige onderwijsveld.

Proeftuinen in het onderwijs zijn “onderwijsinitiatieven waarbij - binnen een afgebakende tijdsduur en op beperkte schaal - vernieuwingen worden ingevoerd. De effecten daarvan worden geëvalueerd, en als ze positief zijn, kunnen ze richtinggevend zijn voor het toekomstige onderwijsbeleid. We moeten ervoor zorgen dat dit in de beste omstandigheden gebeurt en zonder de rechtszekerheid in het gedrang te brengen. Het is eigen aan proeftuinen dat de deelnemers kunnen werken binnen een aangepast regelgevend kader. Ze moeten een vrij grote autonomie hebben voor eigen invulling en oriëntering en het opzetten van samenwerkingsverbanden. Dit kader moet een gepast evenwicht bieden tussen rechtszekerheid voor de betrokken leerlingen, personeelsleden en scholen, en de nodige ruimte om te kunnen experimenteren.”<sup>54</sup>

Meer specifiek is een proeftuin “een pilootproject met experimenteerruimte waarbij de overheid wil achterhalen of een vernieuwing die tegemoet komt aan dringende noden, werkt in de praktijk. Een proeftuin verloopt trajectmatig, is beperkt in de tijd, vereist een aanpassing van de regelgeving en wordt bijgestuurd en geëvalueerd met het oog op eventuele veralgemeende toepassing van een wetgevend initiatief. De overheid bepaalt de thema's, peilt naar de financiële haalbaarheid van een eventuele veralgemening van de regelafwijking en gaat na of het draagvlak voldoende groot is voor veralgemening.”<sup>55</sup>

Omdat experimenteren in het onderwijs kan raken aan de belangen van schooldirecties, leraren, leerlingen en ouders, en er steeds een specifieke nood aan toetsing van dergelijke experimenten aan de juridische basisbeginselen in art. 24 van de Belgische Grondwet, (bijvoorbeeld §4 en §5)<sup>56</sup>, werd in 2005 een decreet goedgekeurd ‘betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs’. Het legt de algemene regels vast voor oproep, selectie, verlenging en ondersteuning van de proeftuinen (zie kader).

<sup>53</sup> Zie o.a. het rapport van de Koning Boudewijnstichting uit 2002 ‘Accent op Talent’.

<sup>54</sup> Vandenbroucke (2004)

<sup>55</sup> Verbond van het Katholiek Secundair Onderwijs (2011)

<sup>56</sup> Zie voetnoot 25

In uitvoering van het decreet zijn de afgelopen jaren talrijke experimenten en tijdelijke projecten opgezet. De besluiten terzake bevatten telkens een exhaustieve opsomming van alle mogelijke afwijkingen van de vigerende wettelijke, decretale en reglementaire bepalingen binnen de tijdelijke projecten met een motivatie. Het gaat onder meer over experimenten en tijdelijke projecten inzake:

- kunstinitiatie voor kansarme en/of allochtone minderjarigen (2006)
- deeltijds kunstonderwijs (2006, 2007)
- vervangingen van korte afwezigheden, bedrijfsstages en mentorschap (2006)
- het basis- en secundair onderwijs (2006)
- studie- en beroepskeuze en werkpleklers (2007, 2008)
- Content and Language Integrated Learning of CLIL-projecten in het secundair onderwijs (2007)
- schoolbank op de werkplek rond duaal leren in het secundair onderwijs (2016)

Sinds 1 september 2000 werd in het beroepssecundair onderwijs geëxperimenteerd met modulair opgebouwd onderwijs. In deze experimenten werd gestreefd naar:

- een maximum aan gekwalificeerde uitstroom;
- een flexibele afstemming op de arbeidsmarkt;
- tussentijdse succesbelevingen;
- een stimulans tot levenslang leren;
- een doorzichtig onderwijsaanbod.

Ook voordien liepen al enkele experimenten, bv. sinds 1 september 2000 rond modularisering in het beroepssecundair onderwijs.

Voor resultaten van de projecten wordt verwezen naar diverse publicatie die deze in kaart brengen, zoals het bv. overzicht 'Proeftuinen innovatie. Forum Onderwijsvernieuwing – 42 praktijkverhalen'.<sup>57</sup>

De SERV heeft in adviezen het werken met proeftuinen en tijdelijke projecten in onderwijs gesteund, maar had soms ook kritiek op de werkwijze en vormgeving. Zo merkte de SERV op dat de voorbereiding van de regelgeving betreffende het tijdelijk project 'Schoolbank op de werkplek' werd afgerond met de ondertekening van het Besluit van de Vlaamse Regering op 22 april 2016. Pas dan konden scholen ten gronde geïnformeerd worden over de contouren van het project dat op 1 september 2016 van start moest gaan. Wat de contractvormen waarmee de leerlingen tewerkgesteld kunnen worden betreft, werd de regelgeving goedgekeurd op 10 juni 2016. Voor de ondernemingen bleef dus lang onduidelijk onder welke voorwaarden ze de leerlingen in Duaal Leren een werkplek konden aanbieden. Voor de leerjongeren in de Leertijd en de Syntra-campusen werd de regelgeving pas begin september goedgekeurd. De timing van de regelgeving m.b.t. het tijdelijk project was m.a.w. erg kort om een goede voorbereiding ervan te kunnen doen (o.a. de toeleiding van de jongeren). Ook merkte de SERV op dat de algemene invoering van het Duaal Leren is voorzien voor het schooljaar 2017-2018 terwijl de looptijd van het tijdelijk project twee jaar is, tot en met het schooljaar 2018-2019.

<sup>57</sup> <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/proeftuinen-innovatie-forum-onderwijsvernieuwing-42-praktijkverhalen>

### Decreet 'betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs'

Het decreet 'betreffende de organisatie van tijdelijke projecten in het onderwijs' uit 2005 regelt concreet o.a. het toepassingsgebied (welke soort scholen en centra) en het doel (tijdelijke projecten bieden het hoofd aan dringende problemen of testen experimenten uit) en de voorwaarden waaronder tijdelijke projecten kunnen afwijken of afwijkingen kunnen toestaan van wettelijke en decretale bepalingen.

De afwijkingen zijn alleen mogelijk 1° als de doelstellingen van het tijdelijke project gericht zijn op de voorbereiding van een eventuele wijziging van de onderwijswetgeving met het oog op onderwijsvernieuwing, en/of het ontwikkelen van specifieke maatregelen voor bepaalde doelgroepen, en/of een betere organisatie van het onderwijs; en 2° als de afwijkingen noodzakelijk zijn om de doelstellingen van de tijdelijke projecten te realiseren.

Het decreet bevat ook een lijst van bepalingen waarvan in elk geval niet kan worden afgeweken, de bepalingen inzake het inschrijvingsrecht in het basis- en secundair onderwijs, de eindtermen en ontwikkelingsdoelen, de bepalingen inzake het minimumlessenrooster of de minimumlessentabel in het secundair en volwassenenonderwijs en in de deeltijdse vormingen in het kader van de deeltijdse leerplicht, de bepalingen inzake het minimumaantal wekelijkse lestijden voor leerlingen in het basis-, secundair en volwassenenonderwijs, de bepalingen die betrekking hebben op de participatie, de bepalingen die betrekking hebben op het inschrijvingsgeld in het volwassenenonderwijs, enz.

Als het tijdelijke project aanleiding geeft tot het uitvaardigen van afwijkende regelgeving, stelt het decreet dat deze regeling in elk geval een aantal zaken moet waarborgen, zoals bv. het recht van de leerling op begeleiding door een centrum voor leerlingenbegeleiding, de mogelijkheid tot overstap van een leerling in het begin van het schooljaar of tijdens het schooljaar naar een onderwijsinstelling of opleiding buiten het tijdelijke project, de geldelijke loopbaan van de personeelsleden die in tijdelijke projecten fungeren enz.

De Vlaamse Regering wijst per tijdelijk project de wettelijke en decretale bepalingen aan waarvan afgeweken wordt. Ze motiveert de noodzaak om van die bepalingen af te wijken en uit de omschrijving van het tijdelijke project laat ze blijken dat de bepalingen waarvan wordt afgeweken in verband staan met de doelstellingen van het tijdelijke project. De Vlaamse Regering moet voor elk project ook de inhoud en de doelstellingen vastleggen, de tijdsduur ervan bepalen en de voorwaarden bepalen waaronder de tijdelijke projecten eenmaal kunnen worden verlengd.

Afhankelijk van de beschikbare begrotingskredieten kan aan scholen en centra die deelnemen aan de tijdelijke projecten extra ondersteuning worden toegekend (middelen, personeel, ...).

Het decreet bevat ook een aantal procedurebepalingen (overleg en/of onderhandeling in de bevoegde participatieorganen, en indien een project sterk ingrijpt op arbeidsorganisatie en arbeidsvoorwaarden, de aanwezigheid van een protocol van akkoord of een protocol van niet-akkoord met betrekking tot de onderhandelingen in de bevoegde participatieorganen) waarborgen voor transparantie (de Vlaamse Regering moet het Vlaams Parlement informeren over de tijdelijke projecten waarover ze een beslissing zal nemen) en juridische waarborgen (besluiten die afwijken of die afwijkingen toestaan van wettelijke en decretale bepalingen, moeten binnen de maand na hun goedkeuring ter bekrachtiging aan het Vlaams Parlement worden voorgelegd. De bekrachtiging bij decreet gebeurt binnen de zes maanden na goedkeuring van het besluit en vóór de inwerkingtreding van dit besluit).

Ook de evaluatie van de projecten is in het decreet expliciet geregeld. Het decreet bepaalt dat de tijdelijke projecten tijdens hun looptijd worden geëvalueerd. De Vlaamse Regering bepaalt de opzet van die evaluatie op basis van de specificiteit van het tijdelijke project. Als een project verband houdt met het leerproces, voert de onderwijsinspectie de evaluatie uit. Voor elk ander tijdelijk project wijst de Vlaamse Regering de instantie aan die met de evaluatie wordt belast. Het decreet bepaalt ook dat de VLOR, de representatieve verenigingen van de schoolbesturen of inrichtende machten, de pedagogische begeleidingsdiensten en de representatieve vakorganisaties worden betrokken bij de diverse stadia van het evaluatieproces en bij de besluitvorming op basis van de evaluatieresultaten. De Vlaamse Regering bepaalt, in functie van het tijdelijke project, welke van desbetreffende geledingen betrokken worden en de wijze waarop dit gebeurt.

Voor tijdelijke projecten die in werking treden na 31 maart 2007 geldt dat in de loop van het laatste werkingsjaar van het tijdelijke project of, in het geval het tijdelijke project langer dan drie jaren duurt, in het derde werkingsjaar, een expertenpanel het tijdelijke project evalueert, in het bijzonder op het vlak van haalbaarheid en wenselijkheid van een organieke implementatie. Het expertenpanel, dat wordt aangeduid door de Vlaamse Regering, is samengesteld uit afgevaardigden van het Vlaams ministerie van Onderwijs en Vorming, afgevaardigden van de onderwijsinspectie en externen. Als externe experts worden alleszins afgevaardigden van het Gemeenschapsonderwijs en van de representatieve verenigingen van de schoolbesturen of inrichtende machten en afgevaardigden van de representatieve vakorganisaties opgenomen. De Vlaamse Regering kan nadere evaluatieregels vastleggen.

De resultaten van de evaluatie worden geformuleerd in een advies aan de Vlaamse Regering dat voorgelegd wordt aan het Vlaams Parlement. De Vlaamse Regering beslist, op basis van het advies, over de voortgang of

beëindiging van de tijdelijke projecten en eventueel, in het geval van beëindiging gevolgd door een organieke implementatie, over invoering van aanvullende structurele financiering of subsidiëring.

In een apart decreet is nadien een regeling toegevoegd voor de stopzetting en organieke omzetting van experimenten en tijdelijke projecten

## 2.2 Welzijn, gezondheidszorg, gezin

Ook in het beleidsdomein welzijn, gezondheid en gezin wordt al langer en veelvuldig gewerkt met proeftuinen, experimenten en regelluwe kaders.

Tijdens de legislatuur 2009-2014 lanceerde de Vlaamse overheid enkele pilootprojecten waarbij in een regelluwe omgeving nieuwe zorgmodellen werden opgestart. Zo zag het platform Flanders' Care het levenslicht. Flanders' Care stimuleert innovatie in de zorg en coördineert het daarbij tal van initiatieven. Onderzoek naar de mogelijkheden voor mensen die langer thuis willen blijven wonen zijn een belangrijkaandachtspunt.

Het transversaal actieplan 2015-2016 bevat, onder verscheidene actielijnen, acties rond:

- Een regelluwe experimenteerruimte om nieuwe tools zoals apps en vernieuwende businessmodellen uit te testen. [Thematische actielijn M-health]
- Een regelluwe omgeving voorzien waarin cocreatie tussen de zorg, de kenniscentra en de ondernemers ruimte krijgt via experimenten, voortbouwend op de recentste inzichten (o.a. uit de zorgproeftuinen, zie verder) en tegemoet komend aan de reële noden van het terrein (cf. rapport Roadshow, Business Plan iMinds Health). [Thematische actielijn assistieve technologie en hulpmiddelen]
- Verfijnen van de al uitgewerkte *blueprints* en deze valideren voor een meer veralgemeend gebruik; daartoe de nodige regelluwte en experimenteerruimte creëren. [Horizontale actielijn nieuwe samenwerkings- en organisatie modellen]

Het actieplan stelt ook dat regelluwte in elk geval een duidelijk kader impliceert voor experimenten los van het vigerende erkennings- en financieringskader. Een voorbeeld in de recent uitgewerkte decretale regeling inzake projecten geïntegreerde zorg voor chronisch zieken (zie verder).

Een belangrijke beleidslijn zijn de zgn. zorgvernieuwingsprojecten die initiatiefnemers de kans geven om met nieuwe formules te experimenteren en in een regelluw kader te werken. Een belangrijke opstap daarbij is de creatie van de zgn. multifunctionele centra voor minderjarigen (MFC), waarbij organisaties die over verschillende erkenningen beschikken de mogelijkheid krijgen om de middelen flexibel in te zetten in functie van de noden van de zorgvrager (bv. ondersteuning in de thuissituatie, maar steeds met de mogelijkheid om (voor korte tijd) residentieel opgevangen te worden).

Vanaf 1 januari 2014 kunnen ook volwassenenvoorzieningen in een regelluw kader opereren: het Flexibel Aanbod Meerderjarigen (FAM)<sup>58</sup>. Alle voorzieningen die ondersteuning bieden aan volwassen personen met een handicap zijn in 2014 of 2015 reeds in het regelluwe FAM-kader gestapt. De overstap naar FAM effent mee het pad naar de persoonsvolgende financiering (PVF), het concept waarbij vanaf 2017 de financiering vanuit de cliënt en niet vanuit de

<sup>58</sup> <http://www.vaph.be/vlafo/download/nl/10909498/bestand>



voorziening vertrekt.<sup>59</sup> Door de flexibiliteit die binnen het FAM wordt geboden, kunnen de zorgaanbieders reeds aan de slag met een aantal uitdagingen die de overgang naar persoonsvolgende financiering met zich meebrengt. Het betreft o.a. aan meer vraaggestuurd i.p.v. aanbodgestuurd werken, ondersteuning op maat, ruimte voor sociaal ondernemerschap, een flexibel personeelsbeleid aangepast aan de vragen van de gebruikers, de ondersteuning zo inclusief mogelijk organiseren en rekening houden met niet-handicapspecifieke ondersteuning, die door andere diensten of personen kan worden geboden. Het invoeren van het regelluw kader onder de vorm de MFC en het FAM brengt met zich mee dat met dezelfde middelen meer (tot 10% meer dan de erkende capaciteit) mensen met een handicap van zorg en ondersteuning kunnen genieten.

Hieronder worden enkele voorbeelden opgesomd van concrete experimenten en proeftuinen in welzijn, volksgezondheid en gezin.

- De experimenten inzake geïntegreerde woonprojecten voor personen met een handicap die in tehuizen verblijven (2006). Er werden voor een welbepaalde groep van personen met een handicap geïntegreerde woonprojecten gecreëerd, waarbij de persoon met een handicap moest instaan voor de eigen woon- en leefkosten. Het moest gaan om individuele of relatief kleine groepswohnungen, al dan niet gehuurd via een sociale huisvestingsmaatschappij. De initiatiefnemer moest aantonen dat het opzet financieel haalbaar is voor de personen met een handicap en de huisvesting moest tegen kostprijs ter beschikking worden gesteld.
- De proeftuin dienstencheques voor kinderopvang (2009, 2010) was een tijdelijk en experimenteel initiatief rond kinderopvang dat in de steden Kortrijk, Mechelen, Ronse en Tienen werd georganiseerd. De voorwaarden voor de organisatie, financiering en rapportering werden vastgelegd in een convenant met elk van deze steden. De aanleiding was de opheffing vanaf 1 januari 2009 van het besluit dat de toekenning van dienstencheques voor kinderopvang regelde. Uit een evaluatie van de maatregel bleek dat de dienstchequeregeling niet beantwoordt aan de vooropgestelde verwachtingen. De Vlaamse Regering besliste toen om het systeem van de dienstencheques te heroriënteren en de beschikbare middelen in te zetten in de vier vermelde proeftuinen.
- Het zorgexperiment met knelpuntdossiers van minderjarigen (2009-2013). Het betreft de experimentele subsidiëring van een aanvullend geïndividualiseerd hulpaanbod voor jongeren voor wie de mogelijkheden geboden door de regelingen inzake bijzondere jeugdbijstand en inzake zorg voor personen met een handicap ontoereikend bleken. De betrokken jongeren hebben een bijzonder complexe hulpvraag of hebben nood aan een combinatie van hulpaanbod en bijzondere expertise waarvoor er binnen het reguliere circuit geen oplossing bestaat. Met het extra geld konden deze jongeren aanvullende geïndividualiseerde hulp krijgen.
- Een aantal experimentele projecten op federaal niveau inzake gezondheidszorg: inzake door huisartsen gecoördineerde zorgverlening (KB 22 mei 2001), huisartsenwachtdiensten (KB 16 januari 2003), tandverzorging bij kinderen (KB 7 april 2005) en e-monitoring bij chronisch hartfalen (KB 14 juni 2007).

<sup>59</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 dat de erkenning en subsidiëring van flexibele aanbodcentra voor meerderjarige personen met een handicap regelt.

- De proeftuinen woonzorg in de geestelijke gezondheidszorg (2015). Ter voorbereiding van de overgang naar nieuw beleid wil de Vlaamse overheid het mogelijk maken om in een regelluwe context ervaring op te doen met flexibele woonzorgvormen voor chronische psychiatrische patiënten. Het is de bedoeling invulling te verkrijgen van specifieke woonvormen waarin zorg kan worden aangeboden, indien het thuismilieu of het thuisvervangend milieu hiertoe niet in staat is. In december 2015 werden 6 proeftuinen goedgekeurd, die woonzorg op maat zullen bieden aan langdurig psychiatrische patiënten, en dit tot eind 2017.
- De pilootprojecten voor de geïntegreerde zorg voor chronisch zieken (2016). Het doel van de pilootprojecten is het uittesten van nieuwe of aangepaste zorgprocessen om een meer geïntegreerde zorgbenadering te realiseren. Aan de pilootprojecten zullen uiteenlopende zorgvoorzieningen, organisaties en structuren deelnemen, ook en vooral diegene die erkend of gesubsidieerd worden door de Vlaamse Overheid. Volgens de Vlaamse regering kan tijdens de conceptfase van zo'n pilootproject blijken dat bepaalde voorstellen van nieuwe of aangepaste zorgprocessen indruisen tegen de erkenningsvoorwaarden van de betreffende zorgvoorzieningen, organisaties en structuren. Om toch het innovatieve karakter van het project te vrijwaren, werd een amendement op het zgn. mozaïekdecreet 'regelluwte' mogelijk gemaakt. Deze regelluwte wil men bereiken door een afwijking toe te staan op de bestaande regels die zijn vervat in besluiten of door bepaalde regels tijdelijk en voor een bepaald projectgebied buiten werking te stellen.

#### Decretale regeling inzake projecten geïntegreerde zorg voor chronisch zieken

Het amendement op het zgn. mozaïekdecreet (VR 2016 2406 DOC.0649) laat toe dat de Vlaamse Regering projecten over de geïntegreerde zorg voor chronisch zieken toestaat. Het betreft "een specifiek initiatief met betrekking tot de geïntegreerde zorg voor chronisch zieken dat regiogebonden is en dat gekenmerkt wordt door een tijdelijk, vernieuwend en experimenteel karakter."

Men name bevat het decreet de mogelijkheid om in die projecten af te wijken van de bepalingen opgenomen in de besluiten van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het Eerstelijnsdecreet en het Woonzorgdecreet.

Het decreet bevat geen specifieke opsomming van de besluiten of bepalingen waarvan kan worden afgeweken. De Vlaamse regering motiveert dit door te stellen: "Welke concrete projecten precies worden beoogd en in welke mate daarbij van de bestaande reglementering zal moeten worden afgeweken, zal pas blijken als de projecten worden uitgeschreven" en omdat regelgeving voortdurend in beweging is: "de nu bestaande besluiten kunnen in de toekomst worden opgeheven en nieuwe besluiten kunnen worden genomen. De actualiteit van dergelijke opsomming is dan ook beperkt. Bovendien wordt in de tekst van het amendement duidelijk omschreven welke BVR's beoogd worden: het gaat om BVR's ter uitvoering van het eerstelijnsdecreet van 3 maart 2004 of van het woonzorgdecreet van 13 maart 2009, die bepalingen bevatten met betrekking tot de erkenning en de financiering." Voor de duidelijkheid werd wel toegevoegd dat de toegekende afwijkingen niet tot gevolg kunnen hebben dat afbreuk wordt gedaan aan de veiligheid en de kwaliteit van de zorg.

In zijn advies over dit amendement stelde de Raad van State o.a. dat het afwijken van bestaande regelgeving, teneinde een "regelluwe" zone te creëren waarin nieuwe initiatieven kunnen worden uitgetoet, een van de mogelijke technieken om te experimenteren met nieuwe (wijzen van) regelgeving zonder gehinderd te worden door bepaalde bestaande rechtsregels.

Deze mogelijkheid om sneller te kunnen inspelen op nieuwe maatschappelijke behoeften, vertoont volgens de Raad echter ook bepaalde nadelen: het rechtszekerheidsbeginsel kan erdoor onder druk komen te staan, onder meer doordat de deelnemers aan de beoogde uit te testen zorgmodellen of zorgprocessen onvoldoende kunnen inschatten of die experimenten zullen worden stopgezet, voortgezet, aangepast of eventueel opgenomen in formele regelgeving. Doordat de toepasselijkheid van bepaalde regelgeving tijdelijk en voor een bepaald projectgebied buiten werking wordt gesteld, ontstaat een verschillende behandeling tussen diegenen die wel aan die regelgeving onderworpen zijn en diegenen die dat niet zijn. Die verschillende behandeling kan in sommige gevallen problematisch zijn en op gespannen voet staan met het gelijkheidsbeginsel.

Deze bedenkingen doen volgens de Raad geen afbreuk aan het uitgangspunt dat regelgeving in voldoende mate vatbaar moet zijn voor verandering. Het komt er dus op aan om een goed evenwicht te vinden tussen de noodzaak aan innovatie en de geschetste beginselen. Bestaande regelgeving mag niet onnodig in de weg staan aan

maatschappelijk wenselijke innovatie, maar omgekeerd moeten de nadelen die verbonden zijn aan regelluwe, ook zoveel mogelijk worden beperkt.

## 2.3 Arbeidsmarktbeleid

In het arbeidsmarktbeleid lijkt de praktijkinteresse voor experimenten van eerder recente datum.

In 2015 werd door de Universiteit van Maastricht een gecontroleerd experiment uitgevoerd in de WerkWinkel van Oostende.<sup>60</sup> Dit onderzoek had als doel om de impact op het vinden van werken van het al dan niet zeer snel na inschrijving contacteren van de werkzoekende te meten. Dit werd gerealiseerd door een groep van werkzoekenden tussen de 25 en 50 jaar in twee willekeurige groepen te verdelen en aan twee verschillende benaderingen te onderwerpen, weliswaar binnen de marges die de Vlaamse regelgeving toelaat. Zo werd bv. de ‘treatment groep’ in de eerste weken na de start van de werkloosheid gecontacteerd door de VDAB en de controlegroep pas na een vijftal maanden (wat nog steeds binnen de door het Vlaams beleid vastgelegde limieten valt). Voor hoger- en middengediplomeerden waren er weinig of geen significante verschillen tussen de groep die snel werd bereikt en de controlegroep. Voor laaggeschoolden daarentegen stelde het onderzoek wel een heel duidelijk verschil vast tussen treatment- en controlegroep. De conclusie was dat door een relatief beperkte actie toch significante resultaten kunnen worden behaald.

Een afgeleid doel van het experiment was om de relevantie van experimenteel arbeidsmarktonderzoek aan te tonen en drempelvrees weg te werken. In zijn antwoord op een vraag om uitleg over de bijdrage van gecontroleerde experimenten tot het activeringsbeleid<sup>61</sup> antwoordde de bevoegde minister dat ‘andere Vlaamse onderzoekers mij hebben gevraagd of ze ook een arbeidsmarktexperiment zouden mogen opzetten’. Toch zitten er naar verluidt momenteel geen arbeidsmarktexperimenten in de pijplijn, noch liggen er concrete voorstellen voor experimenteel arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen voor.

## 2.4 Ruimtelijke ordening

In ruimtelijke ordening bestaat er duidelijk interesse voor experimenten en regelluwe zones. In dit beleidsdomein gaat het dan zowel om zones in termen van ruimte in de regelgeving als om zones in ruimtelijke zin.

De beleidsbrief Omgeving 2015-2016 stelt over regelluwe zones: ‘*Vanuit de gebiedswerking in het kader van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen kwam de idee naar voor om een gebiedsgerichte aanpassing of tijdelijke buitenwerkingstelling in wetgeving om nieuwe ideeën te kunnen testen en te onderzoeken. Uit deze regelluwe zones wil ik specifieke knelpunten in de wetgeving detecteren, en ook de vereiste aanpassingen. Rechtszekerheid blijft echter een hoofdbekommernis bij deze oefening. Voor bepaalde van deze regelluwe zones werk ik samen met de bevoegde collega's.*’

<sup>60</sup> Van Landeghem et al. (2016) Is there a rationale to contact the unemployed right from the start? Evidence from a natural Field Experiment.

<sup>61</sup> Vraag om uitleg nr. 2737 van 24 september 2015 van Emily Talpe aan minister Philippe Muyters.

Het idee werd opgeworpen om binnen het gebied TOP centraal Limburg gebiedsgerichte aanpassing van de wetgeving om nieuwe ideeën rond energie, technologie, water en mobiliteit te kunnen testen. Een gebiedsgerichte differentiatie in de context van ruimtelijke ordening vereist evenwel een belangrijke motivering van specificiteit van de situatie om het gelijkheidsbeginsel te respecteren.

De bevoegde minister overweegt ook om via 'regelluwe zones' het mogelijk te maken dat van voorschriften van vergunningen, verordeningen en plannen gemakkelijker kan worden afgeweken. Niet, volgens de minister, om de deur wagenwijd open te zetten, maar wel om zaken als kangoeroewonen of bijkomende activiteiten op industriegebied mogelijk te maken. Ook naar aanleiding van een parlementaire vraag om uitleg over de herbesteding van plattelandshoeves stelde de minister dat zij voorstander is van het opstarten van een aantal proefprojecten met regelluwe zones.<sup>62</sup>

Binnen het beleidsveld ruimtelijke ordening is er tevens een regeling voor sunset en sunrise regelgeving. Art. 2.2.3, §1, tweede alinea VCRO stelt: 'De stedenbouwkundige voorschriften kunnen van die aard zijn dat ze na verloop van tijd in werking treden of dat de inhoud op een bepaald tijdstip verandert.' Een gekende toepassing is de nabesteding. De bepaling biedt echter ook de mogelijkheid om bv. inrichtingsvoorschriften tijdelijk te maken. Daarnaast besliste de Vlaamse regering op 15 juli 2016 dat voorschriften van verkavelingen die ouder dan 15 jaar zijn, geen weigeringsgrond vormen voor het afleveren van vergunningen.

## 2.5 Economie

Het oorspronkelijke Brownfielddecreet van 30 maart 2007 ('Decreet betreffende de Brownfieldconvenanten') werd vormgegeven als horizontwetgeving met einddatum 31 december 2009. In het decreet werd ook een evaluatieclausule voorzien waarbij een expertenpanel de algemene werking van de projecten en convenanten moest evalueren. Doel van deze evaluatie is na te gaan of er maatregelen zijn die konden worden omgezet in vaste rechtsregelen.

Na jaarlijkse verlengingen in de decreten van 27 maart 2009 en 18 maart 2011 werd het artikel dat de tijdelijkheid regelde opgeheven in het decreet van 23 december 2011 tot wijziging van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten. Daarmee kreeg de regeling een permanent karakter.

## 2.6 Energie

Ook in het beleidsdomein Energie is aandacht voor het concept van de regelluwe zone. In de beleidsbrief Energie 2015-2016 staat dat het concept van de regelluwe zones binnen het energierecht zal worden uitgewerkt zodat in bepaalde zones reële testen kunnen worden gedaan zonder dat hiervoor zware administratieve procedures doorlopen moeten worden. Het gaat over de periode na de laboratoriumfase en voor de echte uitrol voor een volledige regio of

<sup>62</sup> Vlaams Parlement (2015) Vraag om uitleg nr. 2753 over de herbesteding van plattelandshoeves van Ingrid Pira aan minister Joke Schauvliege, 7 juli 2015.

een volledig land. Volgens de voormalige minister van Energie is het huidige generieke en sectorale regelgevende kader niet afgestemd om dergelijke experimenten toe te laten.<sup>63</sup>

De nieuwe minister van Energie kondigde recent aan een decretaal initiatief te zullen nemen voor de invoering van regelluwe zones in het beleidsdomein energie. Daarmee worden zowel zones in termen van ruimte in de regelgeving als zones in ruimtelijke zin bedoeld. Een voorbeeld van dat laatste dat vaak wordt genoemd, is EnergyVille op de Thorsite in Genk. Energyville verenigt de onderzoeksinstellingen KU Leuven, VITO en Imec voor onderzoek naar duurzame energie en intelligente energiesystemen. De focus van het onderzoek in EnergyVille concentreert zich rond vijf verschillende doelmarkten: open smart-gridmarkten, gedistribueerde energiediensten, hernieuwbare energiedistricten, geoptimaliseerde energiestromen voor de industrie en elektrische mobiliteit. Gelijkaardige fysieke experimenteerterruimte is er bij C-mine (Fablab), SIRRIS Diepenbeek (Smart Coating Application Lab) ...

## 2.7 Mobiliteit en Openbare Werken<sup>64</sup>

In het domein mobiliteit en openbare werken zijn regelluwe proeftuinen of experimenteerbepalingen beperkt. Er zijn wel tal van proefprojecten opgestart, doch veelal gaat het om proefprojecten die opereren binnen de bestaande regelgevende- en beleidskaders. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de proefprojecten die door het Vlaams Instituut voor de Logistiek (VIL) worden opgezet<sup>65</sup> of deze die door de Vlaamse overheid, al dan niet in samenwerking met private partners en de (gewezen) steunpunten werden opgezet (bijv. het PIEK-proefproject, de proeftuinen elektrische voertuigen ...).

De focus ligt hier op enkele bestaande proeftuinen in het domein mobiliteit en openbare werken die kunnen beschouwd worden als regelluw, d.w.z. waarvoor een aangepast, specifiek regelgevend kader werd gecreëerd.

### Proefproject Langere en Zwaardere Vrachtwagens (LZV)

De Vlaamse overheid lanceerde in april 2014 een oproep voor een proefproject met LZV's. Met het proefproject wil het effect van deze voertuigen op het wegennet en op de verkeersveiligheid kunnen beoordelen.

De looptijd van het proefproject werd vastgelegd op 2 jaar (dus initieel tot juni 2016) en is verlengbaar met nog eens twee jaar, na advies van een onafhankelijke evaluatiecommissie en de beslissing van de Vlaamse regering.

Om het proefproject mogelijk te maken werd een specifiek juridisch kader uitgewerkt en bestaande regelgeving aangepast:

- Het decreet betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport van 3 mei 2013 voorziet de mogelijkheid om in het kader van een

<sup>63</sup> Vlaams Parlement (2016) Vraag om uitleg nr. 966 over regelluwe zones van Andries Gryffroy aan minister Annemie Turtelboom, 3 februari 2016.

<sup>64</sup> Met dank aan het MORA-secretariaat voor het aanleveren van informatie over de proefprojecten binnen het beleidsdomein MOW

<sup>65</sup> Onder andere Flanders Recycling Hub, proefprojecten e-logistics, dal- en nachtdistributie, enz..

proefproject slepen, die wegens hun lengte en massa niet beantwoorden aan de voorschriften op bepaalde trajecten toe te laten.

- Uitgebreide randvoorwaarden werden vastgelegd in het Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van vervoer met langere en zwaardere slepen in het kader van een proefproject van 20 december 2013.
- Het besluit van de Vlaamse Regering van 9 mei 2014 regelt de erkenning van een bekwaamheidsattest voor het besturen van een langere en zwaardere sleep in het kader van een proefproject.
- Het ministerieel besluit van 21 maart 2014 regelt de vergunningsprocedure en evaluatie van het proefproject. In dit ministerieel besluit wordt de werking van de evaluatiecommissie verder uitgewerkt.
- Daarnaast is er ook één federale regelgevende tekst: het Koninklijk Besluit betreffende langere en zwaardere slepen in het kader van proefprojecten van 19 maart 2012. Dit KB vermeldt dat een vergunning 2 jaar geldig is en kan vernieuwd worden voor een tweede periode na een evaluatie.

Vóór de principiële beslissing tot het opzetten van een proefproject met langere en zwaardere vrachtwagens werd de Mobiliteitsraad om advies gevraagd over het concept van een proefproject met LZV's. In totaal werden 250 trajecten aangevraagd door 144 bedrijven. De screening en selectie gebeurde uitsluitend op ambtelijk niveau op basis van vooraf bepaalde criteria. Er voldeden zes trajecten met bijhorende voertuigen aan de vooropgestelde criteria. Er kon dus voor de 6 goedgekeurde trajecten een vergunning worden afgeleverd om met de voorgestelde LZV's goederen te vervoeren. Uiteindelijk namen slechts twee combinaties effectief deel aan het project. De eerste combinatie startte op 23 januari 2015, de tweede op 2 oktober 2015.

De evaluatiecommissie gaf in mei 2016 een positief advies om het proefproject met 2 jaar te verlengen. Vaststellingen zijn:

- Met twee combinaties is de testgroep van het proefproject te klein om een grondige evaluatie te kunnen maken en veralgemenende conclusies te trekken. Hierdoor is het niet mogelijk algemene conclusies te trekken over de impact van LZV's op de verkeersveiligheid, het energieverbruik, de beladingsgraad en de reverse modal shift in Vlaanderen.
- Diverse projectdossiers konden zich in de aanlooptijd van het proefproject niet of onvoldoende aanpassen aan de stringente criteria en voorwaarden die werden vooropgesteld en waarvan niet kon worden afgeweken (bijv. geen grensoverschrijdende trajecten, proef op beperkt wegennet, ...).
- Trajecten werden geweerd omwille van o.m. grensoverschrijdend transport (niet toegelaten door Europa), geen correcte voertuigencombinatie, te lange afstand tot het hoofdwegennet (+ 10 km), traject door de bebouwde kom en onvoldoende afgeschermd fietspaden langsheen het traject.
- Ook de onzekerheid over de looptijd van de proef (in het slechtste geval 2 jaar, mogelijks verlengbaar voor nog eens 2 jaar) en onvoldoende voorbereidende 'marktprospectie' zijn mogelijke oorzaken voor het beperkt aantal deelnemers aan de proef.

### Proefproject kilometerheffing personenwagens

In 2014 startte in en rond Brussel (de GEN-zone) een proefproject met een kilometerheffing voor personenwagens. Het proefproject was een initiatief van de drie gewesten Vlaanderen,

Wallonië en Brussel. Het ging daarbij om een zogenaamde ‘slimme’ kilometerheffing: de tarieven voor kilometers in de spitsuren liggen hoger dan de tarieven voor kilometers in de daluren. Het proefproject wilde nagaan of deze kilometerheffing de proefpersonen – een testgroep van ca. 1200 personen - ertoe zou aanzetten de auto anders te gebruiken door op andere tijdstippen te rijden, door andere vervoermiddelen te kiezen, of door verplaatsingen op andere momenten te plannen. De deelnemers aan het proefproject kregen een virtueel budget dat werd bepaald op basis van het verplaatsingspatroon tijdens de periode van de nulmeting. Dit virtueel budget konden zij tijdens de veldtest gebruiken om de kilometerheffing te betalen. Aan het einde van het project werd het resterende budget uitbetaald. Het proefproject liep van 17 februari tot 14 april 2014. Een Internationaal Wetenschappelijk Comité zorgde voor wetenschappelijke begeleiding.

Vaststellingen zijn:

- Het proefproject heeft niet de nodige elementen aangereikt voor het voeren van een grondig maatschappelijk debat over het thema van de kilometerheffing voor personenwagens. Hiervoor werden niet de juiste onderzoeksvragen gesteld. De MORA had hierover een aantal suggesties geformuleerd.
- Er werd geen participatietraject uitgetekend. De Mobiliteitsraad noch andere stakeholders werden betrokken bij de voorbereiding van dit proefproject. De voorbereiding en uitvoering van het project is op puur ambtelijk niveau gebeurd.
- Een kwart van de proefpersonen was na het project gewonnen voor het systeem. 63% staat negatief tegenover het project. Het verkeer daalde gemiddeld met 5,5%; in de stad nam het met 8% af. Het verkeer in de spits zakte met slechts 2%. De gebruikers van het systeem beperkten hun aantal kilometers met 3,6%.
- De omvang van de testgroep (1200 deelnemers) wordt als te klein beschouwd ten opzichte van de tienduizenden andere automobilisten om de totale verkeersstroom en de verkeersproblemen te beïnvloeden. De deelnemers merkten dus weinig of niks van hun inspanningen om rationeel te rijden.

### **Proefproject basisbereikbaarheid**

De Vlaamse Regering keurde op 18 december 2015 de conceptnota basisbereikbaarheid goed. Het nieuwe concept basisbereikbaarheid moet zorgen voor de overstap van de decretaal verankerde basismobiliteit naar een meer vraaggestuurd systeem.

De Vlaamse Regering wil basisbereikbaarheid realiseren door te werken met een hiërarchisch gestructureerd vervoersmodel bestaande uit een treinnet, een kernnet, een aanvullend net en vervoer op maat. Om dit mobiliteitsnetwerk te managen zal onder meer gewerkt worden met 13 vervoersregio's.

Om het nieuwe model te testen, komen er 3 proefprojecten die het concept basisbereikbaarheid een invulling moeten geven, meer bepaald in de vervoerregio's Mechelen, Aalst en Oostende (Westhoek). De opstart van de proefprojecten is voorzien voor midden 2016 en zou ruim een jaar duren. De evaluatie (door het departement MOW) is voorzien voor het najaar van 2017 en het nieuwe regelgevende kader tegen 2018. De financiering zal gebeuren via de huidige budgetten. De Vlaamse Regering acht dit mogelijk aangezien ze efficiëntiewinsten verwacht door het vraaggestuurd aanbod.

De MORA werd om advies gevraagd over de conceptnota Basisbereikbaarheid. Op die manier kreeg het mobiliteitsmiddenveld de kans om mee te denken aan de verdere uitwerking van het concept<sup>66</sup>.

Op 20 juni 2016 echter dienden een aantal leden van het Vlaams Parlement een voorstel van decreet over de invoering van een regelluw kader in functie van de proefprojecten basisbereikbaarheid in. Dit voorstel werd goedgekeurd in het Vlaams Parlement op 29 juni 2016. Aangezien het een voorstel van decreet betrof moest geen advies meer worden gevraagd van de strategische adviesraden.

Vaststellingen zijn:

- De methodologie van een conceptnota, en de vroege consultatie van de MORA stelt het mobiliteitsmiddenveld in staat mee te denken aan de doelstelling van de Vlaamse Regering om het decreetaal verankerde concept van basismobiliteit om te vormen tot basisbereikbaarheid.
- De MORA werd niet meer betrokken bij de totstandkoming van het decreet dat het regelluwe kader voor de proefprojecten invoert.
- De beperkte duur van een jaar, de snelle opstart en het feit dat er geen extra budget wordt voorzien, kunnen de ruimte om binnen de proefprojecten te experimenteren en zo tot de beste bereikbaarheidsoplossingen te komen hypothekeren.
- Er is nog onduidelijkheid over de modaliteiten van de proefprojecten. De proefprojecten zijn nog niet van start gegaan. Er is nog geen duidelijk zicht op de grootte en afbakening van de geselecteerde vervoersregio's, op de samenstelling van de vervoersregioraden, het gewicht van de actoren die hierin zullen zetelen, de budgetten die zij ter beschikking zullen krijgen, de regie, enz.
- De MORA formuleerde hierover reeds diverse voorstellen. Zo zou er volgens de Raad in het transitieproces naar de geplande regelgeving van basisbereikbaarheid in 2018, ruimte moeten zijn om uit te zoeken welke actor het best in staat is om bereikbaarheidsoplossingen aan te reiken.
- Ook reikte de MORA in zijn advies over de Conceptnota Basisbereikbaarheid voorstellen aan over de vormgeving van het participatietraject, de kwaliteitscontrole en de communicatie.

#### Voorstel van decreet voor een regelluw kader voor de proefprojecten basisbereikbaarheid

In het decreet wordt bepaald dat de Vlaamse Regering de vervoersregio's aanwijst waar de proefprojecten worden opgestart. Aanpassingen aan het huidige aanbod en de uitbouw van performante vervoerregio's worden door middel van proefprojecten uitgetest.

Na een tussentijdse evaluatie na drie maanden kan de Vlaamse Regering beslissen om desgevallend voorafgaand aan de volledige uitrol een beperkt aantal andere projecten, waarbinnen het regelluw kader zal gelden, op te starten.

Het voorstel van decreet stelt dat in de aangewezen vervoersregio's bepaalde artikelen van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn, van het decreet Personenvervoer en van het decreet betreffende het mobiliteitsbeleid niet van toepassing zijn. Het betreft onder andere de normen voor basismobiliteit, bepalingen in verband met het huurcontract voor het verhuren van voertuigen met bestuurder, de tarieven, en de mogelijkheid om het vervoer op maat, in de mate dat het gaat om geregeld vervoer, niet langer uitsluitend op te dragen aan De Lijn maar ook aan derden, de vrijstelling van de verplichtingen inzake een mobiliteitsplan voor een vervoersgebied.

<sup>66</sup> De MORA gaf advies op 26 februari 2016.



Intussen is er voor ‘basisbereikbaarheid’ een bestek opgemaakt voor een bureau dat de drie lopende proefprojecten moet evalueren. Maar ondertussen moet het bureau ook nieuwe regelgeving (een decreet en besluiten Vlaamse regering) opmaken. Dan rijst de vraag waartoe de resultaten van zo’n proefproject dienen. Het gaat bv. over de afbakening van de vervoerregio’s: in geen van de drie pilootprojecten wordt de oorspronkelijke afbakening gevolgd, maar het officiële discours blijft dat het de 13 regio’s van de oorspronkelijk geplande indeling blijven, dus ongeacht de ervaringen van de proefprojecten op het terrein. Men argumenteert deze werkwijze met de timing: die moet aangehouden worden, anders raakt het decreet deze legislatuur niet meer goedgekeurd...

## 2.8 Leefmilieu

De Vlaamse milieuwetgeving bevat talrijke gedetailleerde milieuvorwaarden waaraan hinderlijke inrichtingen zich moeten houden. Doorheen de jaren is daarbij meer aandacht besteed aan de positieve en negatieve rol die milieuvorwaarden kunnen spelen in het stimuleren van innovatieve oplossingen. Zo wordt bv. via het concept van de beste beschikbare technieken’ geprobeerd om de vinger aan de pols te houden van de ontwikkelingen in de milieutechnologie, en werd een mechanisme gecreëerd om de milieuwetgeving daarop permanent af te stemmen.

Tegelijk is men zich ervan bewust geworden dat gedetailleerde milieuvorschriften ook een belemmering kunnen betekenen voor nieuwe werkwijzen, technieken en activiteiten. Daarom is de milieuwetgeving op advies van de SERV onder andere een relatieve voorkeur voor doelvorschriften boven middelvorschriften opgenomen. Het decreet betreffende de omgevingsvergunning stelt thans: “Waar mogelijk geven de algemene en sectorale milieuvorwaarden de concrete doelstellingen aan die de betrokkenen op de door hen te bepalen wijze moeten verwezenlijken. Zij kunnen ook aangeven welke middelen moeten worden aangewend. Waar mogelijk geven ze dan ook aan welk beschermingsniveau of welke doelstelling hiermee wordt nagestreefd.”<sup>67</sup> De milieuwetgeving bevat ook op diverse plaatsen de formulering ‘tenzij anders bepaald in de milieuvergunning’ waardoor in de vergunning ruimte wordt gelaten voor meer maatwerk door af te wijken van bepaalde algemeen of sectoraal geformuleerde milieuverplichtingen.

Verder bevat de milieuwetgeving (VLAREM) al langer een regeling waarbij hinderlijke inrichtingen een afwijking kunnen vragen van de algemene of sectorale milieuvorwaarden die op hen van toepassing zijn. Deze zgn. individuele afwijkingsaanvraag komt neer op een soort ‘right to challenge’. De afwijking moet worden aangevraagd door de exploitant van de inrichting. Die moet de voorwaarden en de artikelen vermelden waarvoor de afwijking wordt aangevraagd, de technische redenen voor de afwijking, een voorstel van maatregelen die gelijkwaardige waarborgen bieden voor de bescherming van de mens en van het leefmilieu als

<sup>67</sup> Art. 191 decreet 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (Omgevingsvergunningsdecreet). Dergelijke bepaling was ook opgenomen in art. 5.1.5 decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, maar die bepaling werd nooit van kracht. Zie hierover tevens MvT, Parl.St. VI.Parl. 2003-04, nr. 1846/1, 32-33; het Advies van de SERV, Parl.St. VI.Parl. 2003-04, nr. 1846/1, 67 en 89-91; en Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaams Gewest, Voorontwerp Decreet Milieubeleid, Brugge, die Keure, 1995, 309.

de voorwaarden waarvan gevraagd wordt te mogen afwijken, en een nota waarin wordt aangetoond dat de voorgestelde maatregelen beantwoorden aan de beste beschikbare technieken. Het is de bevoegde minister die beslist over de afwijkingsaanvraag. Deze afwijkingen kunnen worden toegestaan voor maximaal twintig jaar, kunnen geen versoepeling inhouden van de toepasselijke emissiegrenswaarden (op enkele expliciet in de wetgeving opgenomen uitzonderingen na), moeten maatregelen bevatten die gelijkwaardige waarborgen bieden voor de bescherming van de mens en van het leefmilieu als de voorwaarden waarvan de afwijking wordt toegestaan, en moeten beantwoorden aan de beste beschikbare technieken.

Een ander, soortgelijk voorbeeld is te vinden in het vroegere bodemsaneringsdecreet en het huidige bodemdecreet. Daar wordt gewerkt met algemeen omschreven verplichtingen, die geval per geval nader moeten worden uitgewerkt door de bodemsaneringsplichtige, waarna de OVAM zich uitspreekt over de conformiteit van de voorgestelde aanpak met de bepalingen van het decreet, zo nodig aanvullingen of wijzigingen oplegt aan het bodemsaneringsproject en een conformiteitsattest aflevert. Deze werkwijze laat veel ruimte voor maatwerk en toepassing van innovatieve oplossingen, op voorwaarde dat de bevoegde overheid daar voor open staat. De ervaring in de milieusector leert m.a.w. dat het ook een kwestie is van cultuur. Voor erkende bodemsaneringsorganisaties is de wetgeving expliciet opgenomen dat de Vlaamse Regering afwijkingen kan toestaan op een (groot) aantal decretale regels.

De positieve ervaring van het bodemdecreet was de inspiratie voor de Innovatieregiegroep 'Eco-innovatie' om een voorstel te formuleren voor het invoeren van een zogenaamd 'jokerartikel': 'Zeker in een complexer wordende maatschappij is het vrijwel onmogelijk om een regelgeving te maken die met alle mogelijke toekomstige ontwikkelingen, knelpunten en opportuniteiten rekening houdt. Ook al wordt het regelgevend proces zo goed mogelijk gepland, toch duiken later vrijwel steeds situaties op die niet voorzien waren. Vaak botst de burger of het bedrijf met een complex probleem of innovatief concept dan op de stelling "dura lex, sed lex" (de wet is hard, maar ze is wel wet): als de oplossing niet past binnen het reglementair kader, kan er geen toelating voor gegeven worden. Dit knelpunt werd ook onderkend bij het uitwerken van het bodemdecreet, en werd opgelost door het opnemen van Artikel 164 in het decreet. Dit artikel houdt in dat (op voorwaarde van een grondige motivatie) van de procedures van het bodemdecreet kan afgeweken worden waar nodig én dat een alternatief wordt voorgesteld. De motivatie impliceert dat wordt aangegeven waarom het noodzakelijk is om af te wijken van de decretale procedures en op welke wijze het alternatief de geest van de regelgeving respecteert. Aangezien deze regeringsbeslissingen vallen onder de openbaarheid van bestuur, kunnen de achterliggende documenten opgevraagd worden door derden, waardoor een controlemogelijkheid inherent is'<sup>68</sup>

Op basis van de ervaringen binnen het bodemdecreet werden er drie belangrijke voorwaarden verbonden aan de succesvolle implementatie van het Jokerartikel:

1. De mogelijkheid tot afwijking van de procedures moet verankerd worden binnen het decreet
  - a. Het is belangrijk dat er een rechtsgrond is die afwijkingen van de procedure toelaten (mits dit omstandig gemotiveerd wordt)
  - b. In de uitvoeringsbesluiten heeft de bevoegde minister/administratie vaak niet de ruimte om uitzonderingen toe te staan

<sup>68</sup> <http://www.vrwi.be/pdf/Eindrapport%20iRG%20Eco-Innovatie.pdf>

2. Er moet tussen de partijen (bv. industrie en overheid) in alle openheid kunnen gesproken worden over de risico's (bv. bij de implementatie van een innovatieve installatie)
  - a. Identificatie van de mogelijke risico's + borging
 

Bv. monitoringcampagne - bij overschrijden parameters worden maatregelen genomen of worden activiteiten stopgezet - waarbij ook (financiële) zekerheid wordt geleverd dat deze maatregelen ook effectief zullen worden uitgevoerd (bv. via bankwaarborg)
3. Open en gezamenlijke communicatie naar de buitenwereld
  - a. Belangrijk dat er de vergunningverlener en het bedrijf samen communiceren (bv. in geval van een parlementaire vraag)
 

We hebben het samen mogelijk gemaakt dat dit innovatief project kan worden uitgevoerd

De risico's werden samen geïdentificeerd en geborgd (o.a. via een convenant)

De vergunning werd verleend binnen de bepalingen van het decreet

## 2.9 Wonen

Recent, op 15 juli 2016, keurde de Vlaamse regering een voorontwerp van decreet principieel goed dat de instelling regelt van een proefomgeving voor experimentele woonvormen. Het voorontwerp is een rechtstreeks gevolg van een resolutie van het Vlaams Parlement 15 oktober 2015 betreffende het faciliteren van nieuwe woonvormen (Parl.St. VI.Parl., 2014-2015, nr. 394/4). Die resolutie stelt dat diverse regelgevingen een vlotte ontwikkeling van nieuwe woonbehoeften en woonconcepten belemmeren. Men denkt dan o.a. aan co-housing, samenhuizen en community land trust. Gezien de omvangrijke behoefte aan een meer efficiënte invulling van het patrimonium vindt het parlement een evaluatie nodig van alle bepalingen die allerlei vormen van innoverende woonconcepten hinderen of er zelfs voor zorgen dat ze niet gerealiseerd kunnen worden binnen de toepasselijke regelgeving. Het Vlaams Parlement vraagt aan de Vlaamse Regering om proefprojecten voor gemeenschappelijk en vernieuwend wonen te stimuleren.

Het voorontwerp van decreet regelt een proefomgeving waarbinnen experimentele woonprojecten de kans krijgen "om op te starten zonder de belemmering van een veelheid aan regelgeving". Het toepassingsgebied is beperkt tot projecten gericht op de uitbouw van een model voor gemeenschappelijk wonen of een model voor erfpacht- en opstalconstructies waarbij de eigendom van de grond en de eigendom van de woning worden gescheiden.

De bedoeling van de proefomgeving is finaal om nieuwe beleidsinzichten op te doen en de regelgeving waar nodig aan te passen zodat nieuwe en innoverende woonprojecten (beter) kunnen worden gerealiseerd. De regeling rond proefomgevingen wordt opgestart parallel aan enkele reglementaire initiatieven ter ondersteuning van alternatieve woonvormen, maar dienen om alternatieve woonvormen zichzelf te laten bewijzen en bijkomende reglementaire struikelblokken kenbaar te maken. In de onderstaande kader is een korte inhoud van het voorontwerp van decreet opgenomen.

Op 6 september 2016 gaf de Vlaamse Woonraad advies over het voorontwerp proefomgeving voor experimentele woonvormen<sup>69</sup>. De Vlaamse Woonraad erkent daarin de problematiek van regelgeving die niet is aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en/of belemmerend werkt ten aanzien van nieuwe initiatieven (zoals het toenemend samenwonen van afgestudeerde jongeren of de vraag naar gemeenschappelijke energievoorzieningen of specifieke woonvormen zoals CLT).

Maar de woonraad stelt principieel dat het regelgevend kader geen vast of statisch gegeven mag zijn, en (in principe soepel) aanpasbaar moet zijn om tegemoet te kunnen komen aan wijzigende omstandigheden. De Raad meent bovendien dat reeds meerdere knelpunten met betrekking tot het gemeenschappelijk wonen gekend zijn. De eerste zorg moet dan ook zijn om het bestaande regelgevend kader te optimaliseren en aan te passen aan de wijzigende context. De nood aan een regelluwe zone toont de onvoldoende efficiëntie aan van de bestaande regelgeving. Dit kernprobleem moet prioritair worden aangepakt. De regelluwe zone dreigt dit kernprobleem naar de achtergrond te verschuiven.

Toch stemt de Raad in principe in met het opzetten van tijdelijke proefomgevingen met afwijkend regelgevingsregime voor specifieke projecten omdat zonder proefomgeving het project geen kans op slagen hebben (net door obstructies in bestaande regelgeving) en de nieuwe ontwikkeling wordt gefnuikt. De Raad meent evenwel dat hiervoor een aantal voorwaarden moeten worden vervuld, en stelt vast dat dit in het voorontwerp van decreet niet altijd het geval is.

Zo stelt de Vlaamse Woonraad vast dat de beoogde nieuwe woonconcepten zoals co-housing met meerdere knelpunten kampen, niet enkel in de woonreglementering maar in vele andere regelgeving (ruimte, welzijn, milieu, energie, ...), terwijl de mogelijkheden tot afwijking van de regelgeving beperkt zijn tot het beleidsveld wonen. Zo kan de regelluwe zone natuurlijk weinig effectief zijn. De raad hekelt de afwezigheid van de noodzakelijke *beleidsveldoverstijgende aanpak, en dit op zijn minst binnen de bevoegdheidsdomeinen van de Vlaamse overheid maar bij voorkeur uitgebreid met belerende federale bevoegdheden (zoals sociale zekerheid)*.

De Raad vraagt ook om het lerend karakter van de projecten sterker aan bod te laten komen en de nadruk veel meer te leggen op aanpassing / verbetering van de bestaande regelgeving. De Raad heeft ook vragen bij de regeling na afloop van de projecten na 6 jaar. In artikel 4 van het ontwerp wordt bepaald dat na afloop van de proefomgeving het project moet worden voortgezet binnen de geldende regelgeving. Het vooropgestelde inschuiven van de projecten in bestaande regelgeving zal niet eenvoudig of zelf onmogelijk zijn bij ongewijzigde regelgeving. Wanneer bijvoorbeeld een afwijking op de oppervlakenormering werd toegestaan, kan na afloop moeilijk worden voldaan aan deze norm als deze onveranderd is gebleven. Tot slot wijst de Raad op het risico van een hellend vlak inzake waarborgen voor bepaalde grondrechten. Het recht op wonen is grondwettelijk verankerd (art. 23 GW): Afwijkingen mogen het opgebouwde beschermingsniveau niet afkalven. Rechtszekerheid en gelijkheid zijn van belang, bv. inzake woningkwaliteitsvereisten die een verbod bevatten op gebrekkige woonkwaliteit.

<sup>69</sup> Vlaamse Woonraad (2016) Advies over de proefomgeving voor experimentele woonvormen en de coördinatie van de woninghuurwetgeving, 6 september 2016, <https://www.wonenvlaanderen.be/nieuws/advies-vlaamse-woonraad-over-de-proefomgeving-voor-experimentele-woonvormen-en-de-co%C3%B6rdinatie>

### Voorontwerp decreet proefomgeving experimentele woonvormen

Het toepassingsgebied is beperkt tot projecten gericht op de uitbouw van een model voor gemeenschappelijk wonen of een model voor erfpacht- en opstalconstructies waarbij de eigendom van de grond en de eigendom van de woning worden gescheiden.

Het voorontwerp somt de voorwaarden op waaraan deze projecten moeten voldoen en de regels waarvan kan worden afgeweken. Het de Vlaamse Regering die geval per geval zal beslissen welke experimentele projecten mogen deelnemen aan de proefomgeving en van welke artikelen deze projecten mogen afwijken.

De voorwaarden die in het decreet zijn opgenomen, zijn dat een project vernieuwend moet zijn, moeilijk of niet realiseerbaar is binnen de toepasselijke regelgeving, en de methodiek van en de samenwerking binnen het project overdraagbaar moet zijn naar andere regio's of samenwerkingsverbanden in het Vlaamse Gewest. De regels van de Vlaamse wooncode waarvan kan worden afgeweken, zijn limitatief opgenomen in het voorontwerp van decreet. In zijn aanvraag tot deelname zal de initiatiefnemer moeten specificeren welke van die bepalingen hinderlijk zijn en waarom een afwijking gerechtvaardigd is.

Er wordt geen beperking gezet op het aantal deelnemende projecten. Elke initiatiefnemer die voldoet aan bepaalde voorwaarden en motiveert waarom de huidige bepalingen hinderlijk zijn voor de totstandkoming van het project kan deelnemen.

Het toepassingsgebied van het voorontwerp van decreet is beperkt in de tijd (het decreet bevat echter geen vervaldatum). Het gaat om een eenmalige oproep. De duurtijd van een proefproject mag zes jaar bedragen, éénmalig verlengbaar met maximaal vier jaar. En ook de verleende afwijkingen op de bestaande regelgeving is tijdelijk. Na afloop van de proefperiode is het experimenteel proefproject terug gebonden door de algemeen geldende regelgeving. In de projectaanvraag moet de initiatiefnemer aantonen op welke manier hij zich op het einde van de proefperiode kan conformeren met de geldende regelgeving.

De memorie van toelichting stelt terzake: "Indien de projecten dus positief geëvalueerd worden, is het de bedoeling dat de regelgeving binnen de 6 of 10 jaar is aangepast en kunnen de projecten verder blijven werken. Indien de projecten daarentegen negatief geëvalueerd worden, zal de regelgeving niet worden aangepast en is er bijgevolg ook geen verantwoording waarom de afwijking op de regels zou verder gezet kunnen worden. Een te lange vrijstelling op bepaalde normen, terwijl men vanuit het beleid al beslist heeft de normen niet aan te passen, is strijdig met het gelijkheidsbeginsel aangezien dan aan bepaalde initiatiefnemers toestemming wordt gegeven om te blijven afwijken van de normen, terwijl men beleidsmatig al beslist heeft dat deze afwijking niet aanvaard kan worden. De vrijstelling van bepaalde normen kan enkel gerechtvaardigd worden vanuit de gedachte dat ze slechts tijdelijk is, met het oog op het trekken van lessen voor het beleid en kan dus enkel voor de periode die nodig is om die lessen effectief te trekken."

Het decreet stelt verder dat de Vlaamse Regering, op het einde van de proefperiode, binnen de perken van de referentekredieten, de initiatiefnemer zal vergoeden om zich terug in regel stellen met de vigerende regelgeving.

## 2.10 Cultuur, jeugd, sport en media

Het zogenaamde participatiedecreet (Decreet houdende flankerende maatregelen ter bevordering van de participatie aan cultuur, jeugdwerk en sport) nam de beleidsmethode op om te werken met "proeftuinen". Een specifieke reglementering voorziet een periode van vijf jaar om bepaalde ontwikkelingen te verkennen en vervolgens (eventueel) te laten overgaan in reguliere regelgeving. Het participatiedecreet definieerde deze proeftuinen als "initiatieven die met het oog op methodische of inhoudelijke vernieuwing, en op projectmatige wijze, inspelen op nieuwe ontwikkelingen en behoeften in de cultuur-, jeugd- of sportsector".

De strategische adviesraad SARC zag destijds in de proeftuinformule een boeiend instrument om op onderbouwde en gestructureerde manier experimenteerruimte te creëren. De raad onderstreepte hierbij het belang aan duidelijke doelen en regels, voldoende samenhang met de andere beleidsinstrumenten, sterke monitoring en opvolging. In een advies (27 /4/ 2011) werd de vraag gesteld of deze proeftuinmethode ook geen plaats moet krijgen in de sectorale decreten. In 2013 liepen de proeftuinen sport en jeugd af. De sterktes en zwaktes ervan werden gedocumenteerd in de evaluatierapporten door IDEA CONSULT (Berckmoes et al., 2012) en

Artesis Hogeschool (Hillaert et al., 2011). De SARC wees in een advies (12/9/2013) op het risico dat de betrokkenheid van de doelgroep (en de participatieve aanpak) met de overgang naar de andere (sector)decreten zou afzwakken. De SARC drong erop aan om in het ontwerp van decreet de mogelijkheid open te houden voor het opzetten van nieuwe proeftuinen in de toekomst.

In de sportsector wordt vaker gewerkt met projectoproepen (bv. infrastructuur, experimentele projecten). De leerervaring die hieruit voortkomt (instrumenten, timing, manier van beoordelen ...) wordt nadien soms meegenomen in regelgeving..

## 2.11 Bestuurszaken

### Inburgeringsbeleid

Het Inburgeringsdecreet van 19 februari 2003 werd voorafgegaan door een experimentele fase. De Vlaamse overheid zag als eerste partner voor de organisatie van het inburgeringsbeleid de gemeenten en voor het Brusselse Gewest, de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Er werd op lokaal niveau geëxperimenteerd met inburgering via andere onthaalinitiatieven. Door het inburgeringsdecreet kregen die onthaalinitiatieven de officiële benaming van onthaalbureau en werden ze financieel sterker ondersteund.

### Invoering beleids- en beheerscyclus

Met het Besluit van de Vlaamse regering van 25 juni 2010 betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn voerde de Vlaamse overheid een nieuw plannings- en financieel systeem in voor de lokale besturen. De ingangsdatum voor de veralgemeende toepassing was 2014, maar lokale besturen konden zich kandidaat stellen om al vanaf 2011, 2012 of 2013 de nieuwe regels (grotendeels) toe te passen. Door te werken met 'BBC-pioniers' wou de Vlaamse overheid ervaring opdoen die kon resulteren in een aanpassing van de regelgeving vóór die veralgemeend werd ingevoerd (2014).

### Intergemeentelijke samenwerking

Het zogenaamde Witboek Interne Staatshervorming (8 april 2011) bevatte het voornemen om een aantal Vlaamse regio's 'op experimentele basis proeftuinprojecten' op te zetten. Daarbij werd expliciet verwezen naar de methodiek van het Franse 'droit à l'expérimentation'. De proeftuinen zouden, in verschillende beleidsdomeinen, nagaan hoe de intergemeentelijke samenwerking verbeterd kon worden. Uiteindelijk is het nooit tot echte proeftuinen gekomen, met toegelaten afwijkingen op het vlak van de regelgeving intergemeentelijke samenwerking.

## 3 Beleid en voorbeelden uit het buitenland

### 3.1 Europa

#### Beleid inzake betere regelgeving

De Europese Commissie heeft door de jaren heen een sterk uitgebouwd beleid ontwikkeld rond achtereenvolgens 'betere regelgeving' (2002), 'slimme regelgeving' (2010) en 'gezonde regelgeving' (2012). Dat geldt voor de hele beleidscyclus, vanaf het opstellen van een wetgevingsstuk tot de uitvoering, handhaving, evaluatie en herziening ervan. Er werden diverse maatregelen genomen en programma's ontwikkeld om de EU-wetgeving te vereenvoudigen, regeldruk en administratieve lasten te verminderen en de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren met het oog op de maximalisering van de positieve bijdrage die regelgeving kan leveren aan diverse economische, sociale en milieu-uitdagingen. Men wil bereiken dat regelgeving een belangrijke motor kan zijn voor het verwezenlijken van groei en het bevorderen van innovatie, concurrentievermogen, kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en banencreatie en voor een optimaal functionerende eengemaakte markt, en men wil tegelijk waarborgen dat EU-regelgeving transparant en eenvoudig is en met zo weinig mogelijk kosten tot stand wordt gebracht, en dat altijd rekening moet worden gehouden met een hoog niveau van bescherming van de consument, de gezondheid, het klimaat, en de werknemer.

Dit leidde tot initiatieven op het vlak van onder meer:

- De systematische ex ante evaluatie van de mogelijke effecten van nieuwe initiatieven op economisch, sociaal en milieugebied (Impact Assessment, Impact Assessment Board, kwantificering van kosten en baten, KMO-toets, Raad voor Effectbeoordeling, versterkte kwaliteitscontrole via een onafhankelijke raad voor regelgevingstoetsing, gebruik van ad-hoc- en onafhankelijk technisch panel ...)
- De raadpleging van alle partners en betrokkenen over alle belangrijke initiatieven (Consultation, openbare raadplegingen via Your Voice, "Lighten the Load – Have Your Say" ed., High Level Group van onafhankelijke belanghebbenden, nieuwe raadplegingsinstrumenten, uitbreiding naar secundaire wetgeving in de vorm van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen ...)
- De ex post evaluatie van de werking en de doeltreffendheid van bestaande wetgeving (driejarige vereenvoudigingsprogramma's, fitness checks, Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT), REFIT-platform met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld, de sociale partners, het Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de lidstaten, Koppeling van evaluaties en andere initiatieven aan de gecoördineerde jaarlijkse en meerjarige werkplanning van de Commissie ...)
- Initiatieven om lidstaten te helpen met de verbetering van implementatie van EU-wetgeving en om EU-wetgeving duidelijker en toegankelijker maken (o.a. genoeg tijd tussen de goedkeuring van richtlijnen en de datum van omzetting; een nieuw EUR-Lex internetportaal, verspreiding van goede methoden en praktijkvoorbeelden, gezamenlijke inspanningen ter vermindering van ongerechtvaardigde "gold-plating" van EU-wetgeving door de lidstaten ...)

- Bepaling en beperking van de administratieve lasten die uit de wetgeving voortvloeien (o.a. doelstelling om de lasten van EU-wetgeving voor ondernemingen tegen 2012 met 25% te verminderen, kwantificeren van lastenvermindering promotie, Administrative Burden Reduction Programme (ABRplus) voor ondernemingen en KMO ...)
- Samenwerking met het Europees Parlement en de lidstaten voor een consequente toepassing van betere regelgevingsbeginselen op alle wetgevingsniveaus in de EU (Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven ...)
- De toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en het onderzoek van de noodzaak van nieuwe regelgeving (zorgen dat nieuwe EU-wetgeving de best mogelijke optie is).

De Europese Commissie heeft op 19 mei 2015 samen met de mededeling over Better Regulation haar richtlijnen voor Betere Regelgeving kenbaar gemaakt. The Better Regulation guidelines bevatten de nieuwe richtlijnen op het vlak van Planning, Impact Assessment, Implementatie, Monitoring, Evaluatie and Fitness Checks, Stakeholder consultative en een beschrijving van de web-based Toolbox die meer gedetailleerde richtlijnen bevat over principes van betere regelgeving, de uitvoering van een effectbeoordeling, de inschatting van sectorale effecten en het gebruik van diverse methoden en modellen om kosten en baten te vergelijken, de uitvoering van een ex post evaluatie/Fitness Check, de aanpak van een consultatie.

### Innovatievriendelijke regelgeving - innovatieprincipe

Recent zet de commissie en de raad tevens in op toekomstbestendige en innovatieve regelgeving en op een innovatievriendelijk regelgevend kader als belangrijke beleidslijnen binnen 'better regulation'<sup>70</sup>.

Wanneer de EU beleid of regelgeving overweegt, ontwikkelt of actualiseert, moet zij voortaan het "innovatieprincipe" toepassen<sup>71</sup>. Dat houdt in dat gedurende het gehele proces van ontwikkeling en evaluatie van regelgeving, op welk beleidsterrein dan ook, rekening wordt gehouden met de effecten voor innovatie. Het innovatieprincipe veronderstelt dan ook een systematisch nauwkeurig onderzoek van de impact van wetgevingsvoorstellen op innovatieactiviteiten. Uitgangspunt daarbij is dat veel regelgeving op zich niet pro of anti innovatie is, maar dat regelgeving in de praktijk een belangrijke impact kan hebben op innovatie, zowel positief als negatief, afhankelijk van de vormgeving en toepassing van de regelgeving. Die kunnen een wezenlijk verschil maken.

Deze beleidslijn is relatief nieuw. Vandaar dat de Raad aan de Commissie vroeg om samen met de lidstaten nader te bepalen hoe dit beginsel zal worden toegepast en om de mogelijke effecten ervan te beoordelen, ook in het licht van het voorzorgsprincipe. De Raad stelde voor een evaluatie te verrichten van de manieren waarop regelgeving innovatievriendelijker kan worden gemaakt, mede aan de hand van input over de belemmeringen die regelgeving volgens belanghebbenden opwerpt voor hun innovatieprojecten en -acties en (nieuwe) bedrijfsmodellen,

<sup>70</sup> Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines, SWD(2015) 111 final, 19 mei 2015

Conclusies van de Raad van de Europese Unie aangenomen op 26 mei 2016, 9580/16, COMPET 336, RECH 213, 30 mei 2016

<sup>71</sup> Zie ook European Political Strategy Centre, Towards an Innovation Principle endorsed by Better Regulation, EPSC Strategic Notes, Issue 14, 30 June 2016



bijvoorbeeld via de recente oproep van de Commissie over dit onderwerp. Er werd tevens gevraagd aan de Commissie en de lidstaten om innovatievriendelijke en toekomstbestendige regelgeving als insteek te nemen bij hun besprekingen over bestaande regelgeving waarop het REFIT-programma van toepassing is en om beste praktijken uit te wisselen over de vraag hoe regelgeving toekomstbestendiger kan worden gemaakt en innovatie kan stimuleren.

Finaal is het doel om het innovatieprincipe te integreren in de reguleringslevenscyclus en in de beleidscultuur en om daarvoor een waaier aan instrumenten in te zetten. In het algemeen wordt daarbij gedacht aan een aantal generieke principes zoals:

- **Transparante informatie.** Informatie speelt een cruciale rol voor marktdeelnemers. Transparante en gelijke toegang tot informatie is een belangrijke functie en doelstelling van regulering. Regulerende standaarden en kwantitatieve vereisten geven belangrijke informatie aan instanties die innovatieve producten of diensten ontwikkelen. Standaarden kunnen invloed hebben op innovaties door de interoperabiliteit nodig voor mededinging te faciliteren en gemeenschappelijke basisregels, -terminologie en -meettechnieken uit te zetten die de diffusie van een innovatie vergemakkelijken.
- **Flexibiliteit.** Flexibele regulering werkt met outcome-gerelateerde doelstellingen en geeft ondernemingen en organisaties de nodige ruimte om te beslissen hoe zij die realiseren. Dat vermijdt al te gedetailleerde en rigide regels die innovaties belemmeren of onvoldoende snel kunnen worden aangepast om gelijke tred te houden met nieuwe ontwikkelingen en stimuleert de creativiteit van ondernemingen en organisaties om zelf (nieuwe) oplossingen te zoeken.
- **Voorspelbaarheid en stabiliteit.**
- **Stringentie.** Een wettelijke vereiste kan als stringent beschouwd worden indien ze strenge verplichtingen oplegt aan ondernemingen of een sector. Dit kan een rem betekenen voor ondernemingen en hun capaciteit voor innovatieve activiteiten verminderen. Nochtans kunnen stringente standaarden tegelijkertijd uitdagende doelstellingen uitzetten en op die manier innovatie bevorderen. Zij kunnen initieel de nalevingskosten verhogen voor een sector, maar leiden tot modernisering op de langere termijn.
- **Synergie, harmonisatie.** Om de voordelen van het innovatieprincipe te benutten is het nodig om een gedifferentieerde benadering te ontwikkelen. Het is noodzakelijk om de verschillende categorieën van regelgeving voor ogen te houden en te verzekeren dat synergiën tussen beleidsdomeinen worden gecreëerd. Algemene regelgeving bijvoorbeeld beïnvloedt innovatieactiviteiten door in een algemeen kader voor ondernemers- en onderzoeksactiviteiten te voorzien. Het is van toepassing op alle sectoren en omvat hoofdzakelijk mededingings- of aanbestedingsregels en faillissementswetgeving. Innovatiespecifieke regelgeving daarentegen beoogt de aanmoediging van innovatie, vaak door de kosten van innovatieactiviteiten te verminderen (bijvoorbeeld subsidieregelingen of de regulering van technologietransfers). Ook sectorspecifieke regulering speelt een rol omdat onderscheiden sectoren verschillende vermogens en prikkels hebben om te innoveren.

Specifiek wordt gedacht aan het gebruik van:

- innovatie-beoordelingsinstrumenten bij effectbeoordelingen (Innovatie impacttoets om voorgestelde wetgeving te testen op haar impact op innovatie),
- risico gebaseerde benaderingen van regelgeving (risk based regulation),
- doel- of resultaatgerichte wetgeving (outcome based regulation),

- ▀ digitale instrumenten,
- ▀ experimenten,
- ▀ mogelijkheden om regelgeving ‘uit te dagen’ (right to challenge),
- ▀ vervalbepalingen (sunset clauses).

## Innovation deals

De Innovation deals zijn een bijdrage aan de Betere Regelgevingsagenda van de Europese Commissie. Het initiatief is geïnspireerd door de Nederlandse Green Deals (zie verder) en heeft tot doel na te gaan waar er barrières zijn in de Europese regelgeving, maar ook waar er door interpretatiefouten ingebeelde obstakels zijn. Als specifieke regels of wetgeving als een obstakel tot innovatie worden gezien, kan de ‘innovation deal’ dit kenbaar maken.

Met de innovation deals wil men echter ook de flexibiliteit en mogelijkheden die er vandaag al zijn in bepaalde regelgeving beter zichtbaar maken en door interpretatiefouten ingebeelde obstakels detecteren. In heel wat Europese wetgeving zijn namelijk einddoelstellingen en regels om die te halen opgenomen, maar mogen de lidstaten de doelstellingen ook op een andere manier halen. In de afvalwetgeving bijvoorbeeld staan bepalingen die lidstaten anders mogen implementeren als ze het milieuvoordeel ervan kunnen aantonen. Dat maakt dat heel wat lidstaten en bedrijven enkel de strikte bepalingen zien maar de alternatieven over het hoofd zien. Zo kan de Europese Commissie de nationale, regionale of lokale autoriteiten helpen bij de identificatie en gebruik maken van bestaande flexibiliteit in het wetgevende kader van de EU of specifieke wettelijke voorzieningen op een geschikte wijze implementeren door verduidelijking te verschaffen. Op die manier kunnen potentiële drempels voor innovatie zichtbaar gemaakt worden met respect voor de bestaande EU-regelgeving en zonder enige afbreuk te doen aan het bestaande regelgevend kader, tenzij opgenomen in de deals.

Innovation deals ondersteunen geen normale bedrijfsactiviteiten maar worden beperkt tot innovatie-initiatieven die enkel een recente en beperkte (of geen) markttoegang hebben ervaren en die het potentieel bieden van een ruime toepasbaarheid. Door de betrokkenheid van de Europese Commissie en de relevante autoriteiten van de lidstaten alsook van de stakeholders laten Innovation Deals toe wegen te zoeken om potentiële innovatiedrempels voortvloeiend uit bestaande EU-wetgeving of uit implementatie op lidstaatniveau te vermijden. Zij kunnen betrekking hebben op acties die reeds door EU-wetgeving is toegestaan maar waarbij bevestiging of verduidelijking van de wettelijke positionering wordt gezocht, bijvoorbeeld door de bestaande flexibiliteit binnen het regelgevend kader te verkennen waarbij de innovatie desgevallend wordt getest of toegepast, en dit alles conform de bestaande wettelijke vereisten. De resultaten van de Innovation Deals worden door de lidstaatautoriteiten beoordeeld met het oog op hun beleid en legislatieve initiatieven en worden gemonitord overeenkomstig de nationale programma's. Aan de autoriteiten kan gevraagd worden om gegevens te rapporteren met het oog op de inschatting van de impact van de New Deals op de economie, leefmilieu, groei en werkgelegenheid.

Indien verduidelijking, versterkte begeleiding, bestaande flexibiliteit en/of demonstratie van de innovatie oplossing niet volstaan en het bestaan van een wettelijke drempel wordt bevestigd als een obstakel voor innovatie zonder te raken aan milieu- sociale of concurrentievereisten, kan de Commissie overwegen om wettelijke amendementen te initiëren die voorwerp zullen zijn van verdere evaluatie of Impactmeting.

De Europese Commissie is nu de innovation deals aan het promoten. Een *call for expressions of interest* voor de proeffase van de *Innovation Deals for a Circular Economy* werd gelanceerd op 26 mei 2016. Op de oproep kan gereageerd worden tot 15 september 2016. Uit de ingestuurde voorstellen zullen tussen oktober en december 2016 vijf Innovation Deals geselecteerd worden die in januari 2017 kunnen starten. Deze vijf Innovation deals zullen vervolgens halfweg 2018 geëvalueerd worden. Daarnaast kunnen nog eens tien Deals worden geselecteerd uit de Horizon 2020 calls.

De precieze reikwijdte ervan moet product per product of sector per sector worden bekeken, maar regelluwe via experimenten valt onder de mogelijkheden. De deal wordt ondertekend in de *joint declaration of intent* na een grondige analyse van het probleem. Deze joint declaration wordt openbaar gemaakt op de Innovation Deals website<sup>72</sup>. Vervolgens kunnen ook andere belanghebbenden die mogelijk hetzelfde probleem ondervinden aan de deal meedoen.

### Innovation Havens

'Innovation Havens' zijn regelluwe zones waarin geëxperimenteerd kan worden met innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Ze zorgen voor "*an appropriate framework for innovative solutions to carry out real-life testing and demonstration even if all relevant legislative requirements are not complied with. Innovation Havens could provide information on, and a means to address, regulatory gaps or barriers affecting innovation. As such they could be seen as one means of applying the 'innovation principle'*". De aanleiding is de vaststelling dat op tal van terreinen belangrijke beloftevolle (systeem)innovaties en doorbraken vandaag traag van de grond geraken doordat regelgeving ontbreekt of bestaande regelgeving tot stand kwam in een periode dat er van de innovaties en doorbraken in kwestie nog geen sprake was. Dat zorgt ervoor dat de nodige wetgeving soms ontbreekt, of de bestaande wetgeving moeilijk toepasbaar is, niet afgestemd is op de nieuwe ontwikkelingen of (ongewild) de nieuwe innovaties in de weg staat. 'Innovation Havens' willen toelaten om sneller in te spelen op nieuwe ontwikkelingen door de nodige wettelijke ruimte te creëren en afspraken vast te leggen om innovatieve oplossingen te testen in reële omstandigheden, met respect voor een aantal waarborgen (milieu, veiligheid, gezondheid enz. al naargelang het geval) en met validatie van de resultaten richting beleid en regelgeving.

Een voorbeeld dat ter inspiratie wordt vermeld, is de Richtlijn 2007/46/EG tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd. Die richtlijn bevat in artikel 20 een regeling tot ontheffingen van de toepasselijke regels voor nieuwe technologieën of nieuwe concepten voor zover uit de tests en de resultaten ervan blijkt dat in vergelijking met de voorschriften waarvan ontheffing wordt aangevraagd ten minste een even hoog veiligheids- en milieubeschermingsniveau wordt gewaarborgd. Wanneer de Commissie van oordeel is dat er goede redenen zijn om een ontheffing te verlenen, moet zij onmiddellijk de nodige maatregelen nemen om de desbetreffende bijzondere richtlijnen of verordeningen aan de technologische ontwikkelingen aan te passen en wordt, van zodra de relevante regelgevingen zijn gewijzigd, elke aan de ontheffing inherente beperking onmiddellijk opgeheven.

<sup>72</sup> <https://ec.europa.eu/research/innovation-deals/index.cfm>

## Experimenten met Europese wetgeving

Sommige Europese richtlijnen bevatten regels omtrent experimenten. Een voorbeeld is richtlijn 1999/85/EC die de mogelijkheid omvat om op experimentele basis een verminderde btw toe te passen op arbeidsintensieve diensten met het oog om jobs te creëren, en dit voor een maximum duur van drie jaren en onder duidelijke voorwaarden (arbeidsintensief, diensten vnl. gericht op finale consument, lokale diensten en geen concurrentievervalsing, duidelijke link tussen lager tarief en verwachte toename in vraag en werkgelegenheid). Het btw-experiment bleek niet geslaagd. De verlaging van het btw-tarief verminderde de zwarte economie niet en creëerde ook geen extra banen op het gebied van arbeidsintensieve diensten. Echter, eerder dan het experiment te beëindigen en alternatieven te onderzoeken, negeerde de Europese Commissie de tegenvallende resultaten en nam ze het verlaagde tarief op in een permanente richtlijn.

## 3.2 Nederland: green deals, toekomstbestendige wet- en regelgeving en experimentwetgeving

In Nederland groeit de aandacht voor het spanningsveld tussen innovatie en beleid. Een voorbeeld zijn de green deals en het programma Toekomstbestendige Wetgeving dat de ministeries van Economische Zaken, Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken uitwerkten. Uitgangspunt hierin is “ruimte scheppen” voor innovatie, zodat wetgeving niet onnodig innovaties belemmert. Ook leeft bij veel ministeries de vraag naar de rol van de overheid in een veranderende samenleving. Een voorbeeld van een nieuw kader hiervoor is het rapport “Leren door doen”<sup>73</sup> van het Planbureau voor de Leefomgeving en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

### Green deals

De Nederlandse ‘green deal’-aanpak is een interactieve werkwijze waarmee de overheid vernieuwende, duurzame initiatieven uit de samenleving de ruimte geven. Dit doet zij door knelpunten in de wet- en regelgeving weg te nemen, nieuwe markten te creëren, goede informatie te geven en te zorgen voor optimale samenwerkingsverbanden. De Green Deal aanpak is een gezamenlijk programma van de ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu en Binnenlandse Zaken. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland ondersteunt de ministeries bij de uitvoering hiervan.

In de aanpak van het vergroenen van de samenleving neemt de Nederlandse overheid verschillende rollen op. Via bijvoorbeeld de stimuleringsregeling “duurzame energie” geeft de Nederlandse overheid de markt voor duurzame energie een impuls. Via het topsectorenbeleid krijgen innovatieve oplossingen een kans door betere samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en de overheid. Doel van het topsectorenbeleid is de concurrentiekracht van Nederlandse bedrijven te versterken. Tien topteams, bestaande uit vertegenwoordigers van bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid, hebben voorstellen gedaan om de

<sup>73</sup> Van der Staan, M., Scherpenisse, J., Hajer, M., Van Gerwen, O.-J., Kruitwagen, S. (2014) *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving.*

concurrentiekracht van hun sector te versterken. Het gaat hierbij o.a. om innovatie en kennis, financiering, economische diplomatie, aanpak regeldruk en fiscaal beleid.

Daarnaast zijn er echter ook oplossingen die geen verregaand technologiebeleid of subsidie nodig hebben om tot oplossingen te komen, maar vragen om een doortastende of juist coördinerende rol van de overheid. Bijvoorbeeld door partijen bij elkaar te brengen en concrete knelpunten weg te nemen, zoals in wet- en regelgeving, markten te creëren waar die nu nog niet zijn ('launching customer', duurzaam inkopen) en door de toegang tot de kapitaalmarkt te verbeteren. Daarvoor werden in Nederland de Green Deals opgezet. De Green Deal helpt burgers, bedrijven, overheden en andere organisaties plannen voor verduurzaming tot uitvoering te brengen.

De Green Deal is gericht op het wegnemen van specifieke, vaak niet-financiële, knelpunten, bijvoorbeeld in wet- en regelgeving, het verzorgen van goede en objectieve informatievoorziening of het voorzien in goede samenwerkingsverbanden. Bij de Green Deal gaat het om concrete resultaten: wanneer bijvoorbeeld bepaalde belemmeringen in regelgeving worden weggenomen, zorgen partijen ervoor dat projecten ook echt doorgang vinden. De Green Deal richt zich uiteindelijk op groene economische groei op de thema's energie, water, mobiliteit en grondstoffen. Waar de overheid met beleidsdocumenten gunstige randvoorwaarden schept voor groene economische ontwikkeling, helpt de Green Deal om obstakels uit de weg te ruimen voor concrete, duurzame projecten. Die obstakels kunnen per project verschillend zijn. Maar als een belemmering voor een specifiek project eenmaal is weggewerkt (bijvoorbeeld door aanpassing van de regelgeving) kunnen vele, andere vergelijkbare projecten volgen. Deze opschaling vindt bijvoorbeeld plaats in de lokale klimaatagenda, waar succesvolle projecten navolging krijgen via een breed netwerk van gemeenten, waterschappen en provincies, met een actieve rol van de klimaatambassadeurs. De ervaringen die vervolgens worden opgedaan, kunnen op hun beurt weer leiden tot afspraken in een volgende ronde van de Green Deal. De Green Deal is namelijk een continu proces dat zich doorheen de jaren ontrolt. Op 3 oktober 2011 is een eerste ronde van 59 green deals ondertekend, gevolgd door 5 green deals energiebesparing gebouwde omgeving en 11 biodiversiteitsdeals op 13 december 2011.

In een Green Deal probeert de overheid knelpunten weg te nemen bij duurzame plannen. De overheid helpt op verschillende manieren:

- Door wet- en regelgeving aan te passen. Op die manier kan de overheid bijvoorbeeld de administratieve lasten voor bedrijven terugdringen.
- Soms treedt de overheid op als bemiddelaar. Bijvoorbeeld om organisaties bij elkaar te brengen of onderhandelingen vlot te trekken.
- De overheid kan bedrijven helpen om nieuwe markten voor duurzame technologie te ontginnen. Bijvoorbeeld door bedrijven te helpen om buitenlandse markten te betreden ('groene handelsmissies').

Sinds 2011 zijn meer dan 190 green deals getekend met 1100 partijen, elk met eigen deelnemende partijen en afspraken. Elke green deal behoort tot één van 9 thema's: water, klimaat, grondstoffen, biobased economy, biodiversiteit, mobiliteit, energie, voedsel of bouw. Ondernemingen kunnen van de green deals profiteren door met de uitwerking van hun duurzame ideeën te groeien naar betere concurrentieposities en grotere exportkansen. Ook wordt tijdens de projecten kennis opgedaan voor nieuwe trajecten.

## Programma Toekomstbestendige wet- en regelgeving

Vastgesteld wordt dat het tempo van vernieuwing versnelt, evenals de uitrol van nieuwe technologieën. Als ondernemers concurrerend willen blijven, zullen zij mee moeten in het steeds sneller wordende tempo van vernieuwing en zullen ze zich aan de veranderende omgeving moeten aanpassen. Van de overheid wordt ook verwacht dat zij hierin een rol opneemt, wat betreft de wendbaarheid van wet- en regelgeving en het aanpassen van regels aan veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden. Wet- en regelgeving kunnen een belangrijke stimulans zijn voor vernieuwing, bijvoorbeeld door maximumeisen te stellen aan het energieverbruik. Regels kunnen echter ook een vertragende of verhinderende werking hebben op innovatie en verouderd raken door technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Dit komt doordat wet- en regelgeving vaak is ingericht op bestaande processen terwijl innovatieve producten en diensten juist een nieuwe manier van werken introduceren. Indien niet actief gekeken wordt naar de mogelijkheden om in te spelen op deze ontwikkelingen kan regelgeving een rem vormen voor innovatie en vernieuwing.

De Nederlandse overheid vindt het daarom belangrijk dat wet- en regelgeving voldoende ruimte bieden aan innovatie, vernieuwing en ondernemerschap, met inbegrip van de publieke belangen en waarden die door regelgeving moeten geborgd worden. Dit vraagt van de overheid om na te denken hoe regels wendbaardere en toekomstbestendiger gemaakt kunnen worden als antwoord op de veranderende economische en maatschappelijke dynamiek. Naast het schrappen en aanpassen van regels kan dit ook betekenen dat er nieuwe regels nodig zijn om innovatie en nieuwe verdienmodellen in goede banen te leiden.

Het programma “Ruimte voor innovatie door toekomstbestendige wet- en regelgeving” gaat dieper in op de vraag hoe wetgeving toekomstbestendiger kan worden gemaakt. De aanpak valt uiteen in twee delen. Ten eerste wordt op basis van actuele moderniseringsvraagstukken gekeken waar wetgeving in de weg zit of nieuwe regels nodig zijn. De uitdaging ligt hierbij in het formuleren van regels die zowel ruimte bieden aan innovatie en nieuwe technologische ontwikkelingen, als een gelijk speelveld creëren voor nieuwe en bestaande spelers en zekerheid geven voor borging van publieke belangen zoals veiligheid, gezondheid en kwaliteit. Ten tweede wordt gekeken hoe wet- en regelgeving op structurele basis toekomstbestendiger kunnen worden gemaakt, zodat snel en adequaat kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden. Ook hier is het van belang om zowel invulling te geven aan het borgen van publieke belangen en waarden en ook nieuwe ontwikkelingen te faciliteren die bijdragen aan welvaart en welzijn.

Binnen het eerste spoor van deze aanpak wordt gekeken enerzijds hoe wet- en regelgeving in concrete gevallen innovatie kan stimuleren en anderzijds hoe mogelijke belemmeringen in regelgeving zoveel mogelijk kunnen worden weggenomen. De focus ligt op technologische innovatie. Gezien de snelle ontwikkelingen op dit terrein is het immers aannemelijk dat juist hier de context waarbinnen wet- en regelgeving tot stand is gekomen, snel verandert. Volgende casussen worden in een brief van de Minister van Economische Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 20 juli 2015 onderscheiden: de opkomst van digitale platformen die nieuwe vormen van consumptie faciliteren zoals de deeleconomie, de economische potentie van data, slimme apparaten en het stimuleren van nieuwe verdienmodellen. In december 2015 wordt, naast de onderzoeken over digitale platformen en deeleconomie, bovendien gerapporteerd over een concrete casus waarin deze twee

moderniseringsvraagstukken (digitale platformen en deeleconomie) samenkomen, namelijk de toeristische verhuur van verblijfsruimte door particulieren.

Onderstaand wordt een overzicht gegeven van alle casuïstiek en de dilemma's die onder de loep worden genomen en die spelen op het toekomstbestendiger formuleren van wet- en regelgeving.

- De opkomst van digitale platformen: de taximarkt, particuliere woningverhuur aan toeristen, samenhangend analysekader voor digitale platformen
- De economische potentie van data
- Slimme apparaten: drones, de zelfrijdende auto, een toekomstbestendig kader voor intellectuele eigendomsrechten, medische technologie
- Stimuleren van nieuwe verdienmodellen: nieuwe retailconcepten, insecten als grondstof voor diervoeding, de Europese digitale interne markt (modernisering van het auteursrecht, gelijke tarieven voor fysieke en digitale media, kansen voor e-commerce), ruimte voor innovaties door innovatiegericht inkopen, Wet Markt en Overheid, Wet Vaste Boekenprijs, postdiensten

Naast het per dossier maken van een afweging hoe vernieuwing kan worden gefaciliteerd, wordt ook nagegaan hoe wet- en regelgeving op structurele basis toekomstbestendiger kan worden gemaakt. Hiertoe startten de ministeries van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken een gezamenlijke aanpak. Enkele onderwerpen die in die gezamenlijke aanpak aan bod komen, zijn de mogelijkheden voor het in de regelgeving creëren van ruimte voor innovatie, het zorgen voor een open regelgevingsproces met participatie van belanghebbenden, het beter leren uitvoeren van wetgeving en het toewerken naar een efficiënter en effectiever wetgevingsproces. Hieronder wordt een beschrijving gegeven van een aantal aspecten die verder worden uitgediept.

Regels zijn bedoeld om publieke belangen en waarden te beschermen en maatschappelijke risico's te voorkomen of te beperken, maar kunnen daardoor soms ook kansen voor innovatie en mogelijkheden voor innovatieve ondernemers en burgerinitiatieven beperken. De uitdaging is om in regelgeving een goed evenwicht te vinden tussen het geven van ruimte en het borgen van publieke belangen en waarden zoals kwaliteit en veiligheid. Belangrijk is daarom dat bij de voorbereiding van regelgeving de juiste vragen worden beantwoord: waar zijn regels voor nodig, welke regels kunnen bijdragen aan het voorkomen van toekomstige incidenten en welke regels kunnen, alle gevolgen overziend, een positieve bijdrage leveren. Door teveel of te beperkende regels te stellen worden maatschappelijke risico's wellicht beperkt, maar ook kansen voor innovatie en mogelijkheden voor innovatieve ondernemers en burgerinitiatieven. Tegelijkertijd is dan van belang te bewaken dat het verminderen van regels niet leidt tot verplaatsing of toename van regels op een ander terrein of niveau.

Als gekozen wordt voor het maken van regels is het van belang om te kijken naar de mogelijkheden en wenselijkheid dat regels ruimte voor innovatie bevatten. De overheid kan lastig bepalen hoe toekomstige innovaties eruitzien, maar kan wel ruimte inbouwen in wet- en regelgeving om te kunnen inspelen op innovaties die zich voordoen. Hiertoe zijn verschillende instrumenten beschikbaar, zoals doelregulering. Doelregulering zorgt ervoor dat in regelgeving welomschreven doelstellingen worden opgenomen en wordt aangegeven tot wie het voorschrift zich richt. De wijze waarop aan deze doelstellingen moet worden voldaan wordt vrij gelaten. Regelgeving wordt zo niet verder ingevuld dan nodig is voor het effectief borgen van de publieke belangen en de verantwoordelijkheid van een deugdelijke naleving komt meer bij het

bedrijf of de professional te liggen. Indien het mogelijk is om op deze wijze de publieke belangen goed in wetgeving te verankeren dan is dit de meest efficiënte vormgeving van regels en worden bepaalde (innovatieve) mogelijkheden niet bij voorbaat uitgesloten. De maximale fijnstofuitstoot is bijvoorbeeld goed in wetgeving vast te leggen, terwijl de veiligheid van een kerncentrale zich minder leent voor doelregulering. Doelregulering is daarentegen niet wenselijk als de doelstelling slecht objectiveerbaar of meetbaar is of indien de toegenomen toezichtslasten en onzekerheid (de mate waarin zeker is dat een alternatief ook voldoet aan de wettelijke eisen) niet opwegen tegen de toegenomen innovatieruimte. Een vorm van doelregulering is bijvoorbeeld ook techniekneutrale regelgeving, die ervoor zorgt dat regelgeving zich goed blijft verhouden tot innovatieve technieken die in de toekomst beschikbaar komen.

Een ander innovatiebevorderend instrument is de Right to challenge (RTC) ofwel het gelijkwaardigheidsbeginsel. Dit is een vorm van regulering waarbij op voorhand één wijze om aan de doelstelling te voldoen wordt beschreven en vastgelegd. Op basis van RTC krijgen partijen de mogelijkheid om indien zij een volwaardig alternatief hebben deze ook uit te voeren. Dit principe wordt bijvoorbeeld toegepast in het Bouwbesluit 2012. Als een bouwplan afwijkt van de geldende normen, dan wordt de vergunning toch verleend als de aanvrager kan aantonen dat de alternatieve oplossing ten minste gelijkwaardig is aan de gestelde eisen. Geaccepteerde alternatieven worden in dit geval gepubliceerd zodat ook anderen er gebruik van kunnen maken. Op deze manier wordt enerzijds ruimte gegeven voor verschillende regimes met behoud van zekerheid voor degenen die geen energie willen steken in de ontwikkeling van een alternatief. Dit laatste kan bijvoorbeeld wenselijk zijn als specifieke (technische) regels gewenst zijn. Bij toepassing van dit principe dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan: een transparant en gedegen beoordelingskader, het alternatief leidt niet tot een ander niveau van borging van publieke belangen en de ruimte die ontstaat voor innovatie in naleving, product- en procesinnovaties en keuzevrijheid weegt op tegen de toezichtslasten en de technische expertise die bedrijven hiervoor moeten hebben. Aan de zijde van de overheid vergt dit de capaciteit, deskundigheid en bereidwilligheid om gelijkwaardigheid in concrete gevallen te beoordelen.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om in wet- en regelgeving experimenteerbepalingen op te nemen om ten behoeve van een of meer experimenten te kunnen afwijken van regelgeving. Zo kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen. Hierbij is een gedegen toetsingskader van belang niet alleen om te bepalen welke experimenten worden uitgevoerd, maar ook wanneer deze worden beëindigd, verlengd of permanent mogelijk worden. Experimenteerbepalingen maken het mogelijk om ervaring op te doen met het effectief reguleren van nieuwe ontwikkelingen waarvan nog niet zeker is hoe die in de praktijk zullen uitwerken. Op lange termijn ontstaat zo de meest passende wet- en regelgeving. Er zijn al diverse voorbeelden van succesvolle experimentenwetgeving zoals de crisis- en herstelwet. Daarnaast heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een experiment 'regelluwe scholen' aangekondigd, waarin scholen met aantoonbaar goede kwaliteit ruimte krijgen om met het oog op verbetering van kwaliteit of doelmatigheid af te wijken van regelgeving. Het doel van dit experiment is om te onderzoeken of deze ruimte leidt tot innovaties<sup>74</sup>. En de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt aan een 'experimentenwet gemeenten', op

<sup>74</sup> Vermindering geldruimte OCW, TK 2014-2015, 29 515, nr. 357.



grond waarvan een aantal specifiek aangewezen gemeenten gedurende een vooraf vastgestelde periode met een alternatieve regeling kunnen experimenteren<sup>75</sup>. Experimenteerbepalingen kunnen goed worden ingezet wanneer er veel onzekerheid is over de toekomst en de vraag of, en zo ja welke regelgeving nodig en werkbaar is. Zo worden innovatieve oplossingen niet bij voorbaat uitgesloten, maar ook niet bij voorbaat goedgekeurd. Wederom is een belangrijke afweging of de baten van het toepassen van experimentbepalingen in wet- en regelgeving opwegen tegen de toegenomen risico's en de inbreuk die dit kan maken op bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel. Een afwijkend wettelijk regime is vanzelfsprekend tijdelijk van karakter, tenzij na evaluatie algemene invoering wenselijk blijkt.

Verder wordt er op gewezen dat een betere duiding van innovatieruimte in wet- en regelgeving essentieel is. De ervaring leert namelijk dat een groot deel van de ervaren belemmeringen kan worden weggenomen door een betere uitleg van wet- en regelgeving.

Tot slot wordt gesteld dat het essentieel is dat een en ander wordt ondersteund door een open en digitaal wetgevingsproces. Een open proces (bijvoorbeeld met de Nederlandse wetgevingskalender) voor totstandkoming van regels met voldoende ruimte voor participatie (bijvoorbeeld via de website internetconsultatie.nl) kan bijdragen aan de kwaliteit van regels, maar de maatschappelijke ontwikkelingen vragen om nieuwe stappen en de technologische ontwikkelingen maken meer mogelijk.

## Nederlandse voorbeelden van experimentwetgeving en regelluwe zones

### Besluit Experiment integraal dagarrangement (kinderopvang)<sup>76</sup>

In 2012 werd een tijdelijk besluit experiment integraal dagarrangement goedgekeurd.<sup>77</sup> Sinds 1 januari 2013 krijgen maximaal vijftien scholen en kinderopvangorganisaties die samenwerken de kans om gedurende drieënhalf jaar een integraal en afwisselend dagarrangement aan te bieden.

- Innovatief concept van kinderopvang waar kinderen een dagarrangement krijgen die combinatie is van kinderopvang en thema's van de primaire school.
- Doel: informatie verzamelen over de toegevoegde waarde van dit type kinderopvang en de weerslag op de schoolprestaties van kinderen, tevredenheid van ouders met het systeem en de kwaliteit van de kinderopvang
- Samenwerking tussen primaire scholen en kinderopvangverblijven. Kinderen die van dit experiment genoten waren diegenen die naar de scholen/kinderopvang gingen die meededen aan het experiment.
- Vrijwillige participatie, ministeriële goedkeuring, geen random keuze.

### Dynamische maximumsnelheid<sup>78</sup>

Theoretische inzichten stelden al enige tijd dat dynamische snelheidslimieten bevorderlijk zijn voor de veiligheid en luchtkwaliteit. Om bijkomend inzicht te krijgen in deze theoretische relatie, en een praktijktekst uit te voeren, werd in Nederland tussen 2009 en 2012 een experimentele wetgeving ingevoerd waarbij een dynamische maximumsnelheid van 130 km per uur werd opgelegd op geselecteerde Nederlandse snelwegen. Daarbij werd

<sup>75</sup> Agenda lokale democratie, bijlage bij Tk 2014-2015, 34 000 VII, nr. 36.

<sup>76</sup> Voor meer info: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2012/09/24/experiment-integraal-dagarrangement>

<sup>77</sup> Besluit van 14/9/2012 houdende tijdelijke regels voor een experiment in het kader van innovatieve kinderopvang, Stb. 2012, 413.

<sup>78</sup> Evaluatie praktijkvoeren Dynamische Maximumsnelheden (2010)

dus afgeweken van de standaard mobiliteitswetgeving (maximum 120 km per uur) voor een beperkte periode en een beperkt geografisch gebied. Het experiment was succesvol en werd uitgebreid naar andere delen van het Nederlands grondgebied. In 2012 werd de oude regelgeving aangepast en werd de dynamische snelheidslimiet ingeschreven in de wetgeving.

#### **Tandartsexperiment (Wet marktordening gezondheidszorg, 2006).**

Het tandartsexperiment was een regeling waarbij het de bedoeling was marktwerking te introduceren bij de tandartsen. In de Wet marktordening gezondheidszorg (2006), waarin dit experiment was voorzien, werd bepaald dat tandartsen gedurende 3 jaar zelf hun eigen tarieven mochten vaststellen. Zou dat geen succes zijn, dan zou die regel worden ingetrokken.

In 2012 ging het experiment van start gegaan met vrije tarieven in de mondzorg. Slechts enkele maanden na de start wilde een meerderheid van de Tweede Kamer dat minister Edith Schippers (Volksgezondheid) het experiment zou stoppen en dat tandartsen weer vaste prijzen hanteren. Een meerderheid van de Kamer vond namelijk dat de prijzen sinds het begin van de proef zo veel waren gestegen, dat doorzetten onacceptabel was. Op 12 juli 2012 gaf de minister daarom de aanwijzing om met ingang van 1 januari 2013 maximumtarieven voor de mondzorg vast te stellen en het experiment met de vrije tarieven te beëindigen. De Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Tandheelkunde (NMT) was daarop naar de rechter gestapt omdat de organisatie door wil gaan met de proef, maar de rechtbank in Den Haag heeft hun claim afgewezen.

Een dergelijke vroegtijdige stopzetting van het experiment is niet te verkiezen daar men niet kan beoordelen of het experiment al dan niet is geslaagd.

#### **Regelluwe scholen<sup>79</sup>**

In dit experiment krijgen scholen met aantoonbaar goede onderwijskwaliteit meer ruimte voor eigen initiatieven. Basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs die meedoen aan het experiment mogen afwijken van bepaalde wet- en regelgeving. Het experiment beoogt deze scholen de ruimte te geven om te innoveren en daarmee nieuwe oplossingen te beproeven voor de ervaren regeldruk in het onderwijs. De 'regelluwe scholen' wordt een zeer brede afwijkingsruimte geboden van de geldende onderwijswetgeving (advies RvS, 2015)<sup>80</sup>. Tijdens het experiment wordt onderzocht of het afwijken van wet- en regelgeving leidt tot betere kwaliteit of grotere doelmatigheid van het onderwijs. Ook kan de uitkomst zijn dat bepaalde ruimte definitief beschikbaar komt, al of niet voor alle scholen.

Over het Besluit regelluwe scholen heeft de Afdeling advisering van de Raad van State een kritisch advies uitgebracht. Ongeveer zestig 'excellente' scholen krijgen zes jaar lang de ruimte om af te wijken van vrijwel alle onderwijsrechtelijke bepalingen, met het oog op verbetering van de kwaliteit of de doelmatigheid van het onderwijs. Het gaat daarbij niet om de vraag of een school een goed idee heeft, maar om de vraag of het bieden van 'regelluwe' ruimte tot nieuwe initiatieven van scholen leidt. Naar het oordeel van de Afdeling advisering is er alleen aanleiding voor het bij wijze van experiment afwijken van een wettelijke regel, indien daarvoor een goede reden bestaat. Hoewel de toelichting benadrukt dat er in het onderwijs veel klachten over regeldruk zijn, bevat zij geen concrete voorbeelden van hinderlijke regels. Als die regels er zouden zijn, dan ligt het bovendien voor de

<sup>79</sup> [www.regelluwescholen.nl](http://www.regelluwescholen.nl)

<sup>80</sup> Raad Van State (2015a)

hand ze direct te schrappen. Er is dan ook geen aanleiding om wettelijke regels tijdelijk buiten werking te stellen, in de hoop dat daaruit voor de wetgever iets te leren valt. In feite regelt het besluit daarmee iets wat tot het terrein van de beleidsontwikkeling behoort. Dat is echter geen geldige reden om wettelijke regels zonder meer opzij te zetten. De Afdeling advisering adviseert alsnog in het besluit een kader te formuleren, waarin de doeleinden van de experimenten benoemd worden. Ook adviseert zij de wijze waarop van welke specifieke bepalingen afgeweken kan worden en de duur en de wijze waarop de beoogde effecten geëvalueerd worden, te benoemen.

### Crisis- en herstelwet

De crisis- en herstelwet (Chw) is een Nederlandse wet gericht op de versnelling van infrastructurele vernieuwende en duurzame projecten die inwerking trad op 31 maart 2010. De kern van deze wet is enerzijds dat met nieuwe en/of aangepaste procedures doelgericht wordt gewerkt aan werkgelegenheid en duurzaamheid. De wet bevat een groot aantal wetswijzigingen, waarmee procedures worden ingekort, het aantal benodigde vergunningen wordt teruggedrongen en meer duidelijkheid wordt geschapen in bestuurlijke verantwoordelijkheden waarbij Europese en internationale regelgeving wel volledig van kracht blijft. Anderzijds biedt de wet ook de mogelijkheid om in stedelijk gebied tijdelijk bepaalde wet- en regelgeving buiten werking te stellen. Zo omvat ze een aantal experimenteerbepalingen (zoals de mogelijkheid om vooruit te lopen op de Omgevingswet). Een tweetal voorbeelden:

- Ontwikkelingsgebieden: Bij sommige gewenste ruimtelijke ontwikkelingen lopen bestuurders aan tegen milieurechtelijke grenzen. In de huidige wet- en regelgeving is er weinig ruimte voor bestuurders om in een dergelijk geval vanuit het bredere perspectief van duurzame ontwikkeling toch te kiezen voor de gewenste ontwikkeling. Daarom maakt deze afdeling het mogelijk om te **experimenteren met het vergroten van de bestuurlijke manoeuvreerruimte**. Hierbij wordt, in een gebiedsontwikkelingsplan, de economische component gedurende tien jaar als leidend beschouwd. De tijdelijkheid houdt in dat na tien jaar weer voldaan dient te worden aan alle wet- en regelgeving in het betreffende gebied.
- Innovatie: Innovatieve ontwikkelingen stuiten nu soms op wettelijke grenzen. In deze afdeling wordt het mogelijk gemaakt wettelijke grenzen opzij te zetten om **tijdelijke experimenten mogelijk te maken**. Innovaties, crisisbestrijding en bevordering van de duurzaamheid gaan hierbij hand in hand.

In december 2011 heeft de ministerraad ingestemd met een voorstel van minister Schultz van Haegen van Infrastructuur en Milieu de wet voor onbepaalde tijd te verlengen. In mei 2012 stuurde het kabinet-Rutte I een voortgangsrapport en evaluatie over de Crisis- en herstelwet naar het parlement. Hierin werd gesteld dat de wet leidt tot vernieuwing en versnelling van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen. Naast de 44 als experiment aangewezen projecten wordt bij 12 projecten gebruikgemaakt van het projectuitvoeringsbesluit dat volgens de regering zorgt voor een aanzienlijke versnelling van projecten en een impuls geeft aan ruimtelijke vernieuwing. Hoewel de wet aanvankelijk als tijdelijke maatregel was beoogd, is zij permanent geworden op 28 maart 2013.

### Experimenteren met een basisinkomen<sup>81</sup>

De Nederlandse participatiewet, die in januari 2015 van kracht werd, heeft als doel om meer mensen, ook mensen met een arbeidsbeperking, aan de slag te krijgen. De gemeente werd door de wet verantwoordelijk voor mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben. De wet geeft de gemeenten een aantal instrumenten om te zorgen dat mensen met een arbeidsbeperking een plek op de arbeidsmarkt kunnen vinden. De belangrijkste zijn loonkostensubsidie en beschut werk. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over extra banen.

De wet omvat eveneens een bepaling die het toelaat aan gemeenten om te experimenteren met activering en het re-integratiebudget dat hun werd toegekend, en dit voor een maximum van 3 jaar. Verschillende gemeenten denken erover na om te experimenteren met een basisinkomen dat volgende kenmerken heeft:

- géén universeel programma maar gericht op een selectie van ontvangers van sociale zekerheidsbijdragen;
- opzet is minder administratieve en bureaucratische regels, meer vertrouwen in het gedrag van individuen en meer ruimte voor persoonlijke preferenties en ontwikkeling;
- experimenteren met minder beperkende regels inzake werkverplichtingen. (bv. Groepen zonder verplichtingen (onconditioneel basisinkomen), individuen die bonussen krijgen wanneer ze ook arbeidsinkomen verdienen of individuen die eigen actieplannen kunnen maken die ook op vrijwillig werken focussen);
- onderzoekscomponent: monitoren van de effecten.

### Wet Overige fiscale maatregelen

In het kader van de plannen voor een veelomvattend meerjarig verbeterprogramma voor de Belastingdienst was een belangrijk doel te komen tot een ingrijpende vereenvoudiging en stroomlijning van het verkeer tussen burgers en bedrijven en Belastingdienst.

Om dit doel te bereiken, zijn ook wijzigingen in de formele wetgeving op het terrein van de heffing en de invordering noodzakelijk. Om bij de vormgeving van die (toekomstige) formele wetgeving weloverwogen keuzes te kunnen maken, is ruimte nodig om verschillende opties te beproeven. Voor het beproeven van opties voor de wetgeving op het terrein van de heffing bestaat naar de mening van het kabinet al een afdoende wettelijke basis in artikel 64 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Omdat op het terrein van de invordering een vergelijkbare wettelijke basis ontbreekt, stelt het kabinet voor om deze alsnog in te voeren (artikel 67a van de Invorderingswet 1990 (IW 1990)).

Om, zoals op het terrein van de heffing, ook op het terrein van de invordering/inning experimenten mogelijk te maken, voorzag de Wet Overige Fiscale Maatregelen 2016 in een experimenteerbepaling en dus een wettelijke basis. De Memorie van Toelichting bespreekt deze experimenteerbepaling.<sup>82</sup>

<sup>81</sup> Blommestijn en Van Wavere (2015)

<sup>82</sup> *“In verschillende brieven en discussies met de Tweede Kamer is de visie van het kabinet op de ontwikkeling van een beter functionerende Belastingdienst gedeeld. Dit doel vergt omvangrijke en soms ingrijpende veranderingen, die op hun beurt weer op keuzes gebaseerd zijn. Die keuzes moeten weloverwogen gemaakt worden en het liefst ook beproefd worden. Daartoe zijn zogenoemde broedkamers opgericht en dienen bijvoorbeeld de al langer bekende business cases. De voorspellende waarde van deze instrumenten is groot en onmisbaar, maar uiteindelijk gaat het erom of het ‘in het echt’ werkt, in de interactie met echte belastingplichtigen. De vraag of iets echt werkt is, moet niet alleen beantwoord worden vanuit het perspectief van de Belastingdienst, maar vooral ook vanuit het perspectief van de belastingplichtige. De interactie tussen de Belastingdienst en belastingplichtigen wordt voor een belangrijk deel bepaald door de formele wetgeving op het terrein van de heffing en van de inning. Om ook bij de vormgeving van de formele wetgeving weloverwogen keuzes te kunnen maken, is ruimte nodig om verschillende opties te beproeven. Het beproeven van opties voor de wetgeving, hierna aangeduid als experimenten, heeft een*

De Raad van State was echter kritisch<sup>83</sup>: *Deze bepaling maakt het mogelijk te experimenteren met het oog op mogelijke toekomstige doelmatige handelwijzen bij de invordering van belastingen. Volgens de Afdeling advisering is het onderwerp van het experiment onvoldoende nauwkeurig begrensd en komt dit ten onrechte niet in de voorgestelde wettelijke bepaling tot uitdrukking. De bepaling kent geen enkele clausulering, bestrijkt het gehele terrein van de invordering en ziet op alle rijksbelastingen. Ook wordt uit de toelichting niet duidelijk op basis van welke criteria te zijner tijd de effecten zullen worden beoordeeld. Een wettelijke regeling die de grondslag biedt voor een experiment, moet de maximale geldingsduur van het uit te voeren experiment bevatten. In het nader rapport erkent de regering deze bezwaren. Volgens de regering is een ruime grondslag echter onvermijdelijk, omdat zij op dit moment simpelweg niet kan zeggen wanneer de Belastingdienst klaar is voor welke experimenten. De regering wil echter geen kansen missen om opties te beproeven door het ontbreken van een wettelijke basis. In feite schuift ze de wettelijke norm daarmee terzijde.*

---

*wettelijke basis nodig. De formele wetgeving op het terrein van de heffing kent met ingang van 1 januari 2008 een zogenoemde doelmatigheidsbepaling. Op grond van deze bepaling kan de inspecteur ter bevordering van een doelmatige formalisering van een belastingschuld of van een bestuurlijke boete onder voorwaarden afwijken van het overigens bij of krachtens de belastingwet bepaalde. In de afgelopen jaren heeft de doelmatigheidsbepaling haar nut bewezen. [...] De heffing is echter niet compleet zonder de invordering. Om ook daar experimenten mogelijk te maken, stelt het kabinet voor om eenzelfde basis te creëren in de formele wetgeving op het terrein van de inning. Experimenteren kan uiteraard niet onbegrensd plaatsvinden. In de eerste plaats vindt de deelname aan een experiment door de belastingplichtige (in termen van de invordering daaronder mede begrepen: de belastingschuldige) plaats op basis van vrijwilligheid. Niemand wordt een van de wet afwijkende behandeling opgedrongen. In de tweede plaats leidt het experiment niet tot de heffing of inning van een lagere belastingschuld dan uit de wet voortvloeit. De met inachtneming van deze voorwaarden uit te voeren experimenten leveren naar de mening van het kabinet een belangrijke bijdrage aan het maken van de juiste keuzes. Binnen vijf jaar wordt de werking van de met betrekking tot de inning voorgestelde bepaling, in samenhang met de inzet van de doelmatigheidsbepaling voor de heffing, geëvalueerd.”*

*“Een experiment waaraan gedacht kan worden is de heffing zonder voorafgaande belastingaanslag. Het huidige artikel 64 van de AWR staat aan een dergelijk experiment in de weg omdat daarin gesproken wordt van degene aan wie de belastingaanslag wordt opgelegd. Uit de wetsgeschiedenis blijkt niet dat met deze zinsnede een specifieke beperking is beoogd. Daarom wordt voorgesteld om deze te vervangen door: de belastingplichtige of de inhoudingsplichtige.”*

<sup>83</sup> Raad van State (2015b)

### Experimentenwet gemeenten<sup>84</sup>

Het kabinet Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kondigde in 2013 een experimentenwet aan waarmee een aantal gemeenten voor een specifieke periode in de gelegenheid wordt gesteld om bij wijze van experiment af te wijken van wettelijke bepalingen, teneinde maatschappelijke opgaven beter aan te kunnen pakken, de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening te verbeteren en een efficiënte uitvoering van de gemeentelijke taken te stimuleren.

Gemeenten hebben namelijk behoefte aan experimenteerruimte in wet- en regelgeving. Gemeenten werden opgeroepen om met voorstellen voor experimenten te komen. Dat heeft geleid tot 75 voorstellen uit 35 gemeenten.

Ongeveer 12 tot 14 voorstellen leken geschikt voor een experiment maar verschillende ervan kunnen worden ingericht zonder voorziening in de Experimentenwet. Het kabinet vond dat voor de volgende vier voorstellen een voorziening kan worden getroffen in de Experimentenwet:

- Het in beeld brengen van jongeren tussen 23 en 27 jaar zonder een afgeronde opleiding, om (jeugd)werkloosheid tegen te gaan – nu mag dat enkel tot 23 jaar (Amsterdam);
- Persoonsgegevens registreren bij het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, zodat slachtoffers beter en eerder in beeld komen – maar met aandacht voor zorgvuldigheid van gegevensverwerking (Tilburg);
- Het beter op elkaar afstemmen van audits en inspecties inzake informatieveiligheid, om verantwoordingslasten terug te dringen (Arnhem);
- Het mogelijk maken van een externe voorzitter van raadscommissies, zodat de werklast van raadsleden wordt beperkt

### Regelluwe aanpak in de arbeidsmarktregio<sup>85</sup>

In het Sociaal akkoord van 2013 spraken de werkgevers met overheid en vakbonden af om tot 2026 in totaal 125.000 banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Onderdeel van dit programma is de pilot Regelluwe regio, waarin het voor werkgevers gemakkelijker moet zijn om (meer) mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De aanleiding is het grote aantal verschillende en ingewikkelde regelingen, waarmee werkgevers te maken krijgen als zij mensen met een beperking in dienst willen nemen. In de pilot is een aanpak ontwikkeld die de regelgeving en uitvoering voor werkgevers eenvoudiger maakt.

De kern van Regelluw is het vereenvoudigen van de regelgeving en uitvoering om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Met als uitgangspunten:

- Het doel (mensen aan de slag helpen) is belangrijker dan de regels.
- Samenwerking en sturing op basis van vertrouwen met verantwoording achteraf.
- Werkgever krijgt regie op inzet van instrumenten zoals loonkostensubsidie en jobcoaching/begeleiding.
- Eenvoudige set instrumenten.
- Werkgever bepaalt hoogte loonkostensubsidie met vooraf marginale toetsing door deskundige.

<sup>84</sup> Plasterk, R.H.A. (2015) Kamerbrief over de stand van zaken Experimentenwet gemeenten, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 13 november 2015.

<sup>85</sup> <https://noorderlink.nl/nieuwsbrief/2016/juni/regelluwe-aanpak-in-de-arbeidsmarktregio>

- Eén vaste contactpersoon voor de werkgever vanuit gemeente/werkgeversservicepunt.

### Schouwen-Duiveland<sup>86</sup>

Het ministerie van Economische Zaken startte in de zomer van 2013 samen met de gemeente Schouwen-Duiveland en Gastvrij Nederland/Recron twee pilots voor de gastvrijheidseconomie: het Zorgresort Schelphoek en Pirateneiland. Hierbij was het de bedoeling om de ruimte om te ondernemen te vergroten door het verminderen van de regeldruk en het instellen van een regelluwe zone.

In het voorafgaand onderzoek naar een regelluwe aanpak werd op twee sporen gefocust: versnellen (van huidige wet- en regelgeving) en vereenvoudigen (aanpassen wet- en regelgeving).

- **Versnellen: efficiëntie van het proces.** Versnellen richt zich op het in beeld brengen van de kansen binnen het bestaande wettelijke kader. Aan de hand van de pilotprojecten wordt concreet inzichtelijk gemaakt hoe deze optimaal vergund kunnen worden, met een minimum aan benodigde besluiten, regels en procedures en met een optimale coördinatie van besluiten, zowel inhoudelijk als procesmatig.
- **Vereenvoudigen: efficiëntie van het wettelijk kader.** Vereenvoudigen betekent het in beeld brengen van mogelijkheden met aanpassing van wet- en regelgeving. In de vergunningenprocedures wordt een aantal aspecten onderkend dat een grote belasting geeft op het project. Dit kan zijn vanwege de inhoudelijke (indienings)vereisten, de lange procedures of de onzekerheid over de uitkomst van de procedure. Vereenvoudigen zoekt naar mogelijkheden om met een aangepast wettelijk kader, tot (verdere) reductie van regeldruk te komen. Het (tijdelijk) buiten werking stellen van regels is een van de methodes die de ervaren regeldruk kan verminderen

In het onderzoek wordt onderzocht op welke wijze de doorlooptijden van procedures bij complexe trajecten zoals bij bouwen op de grens van land en water kunnen worden verkort en het ruimtelijk proces kan worden vereenvoudigd. Recreatieve ontwikkelingen in deze land-waterzones zijn vaak complex door de veelheid aan omgevingsbelangen en de daarmee samenhangende diversiteit aan wet- en regelgeving.

Het rapport is in april 2014 verschenen en geeft een aantal aanbevelingen om de doorlooptijd van procedures te verkorten en de kosten omlaag te brengen. Hierdoor wordt de door de ondernemer ervaren regeldruk verminderd. Het procesdesign en de doorlooptijden van procedures zullen de komende twee jaar gemonitord worden om te toetsen of de voorgestelde tijdwinst inderdaad in de praktijk zal worden behaald. Tevens zullen de best practices en ervaringen die tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen worden gecombineerd met best practices uit andere pilots regelluwe zones.<sup>87</sup>

Alle uitkomsten van het onderzoek zijn gepresenteerd in een rapport.

<sup>86</sup> Grontmij (2014)

<sup>87</sup> Kamp, H.G.J. (2014) Kamerbrief 'Voortgangsrapportage Gastvrijheidseconomie', Ministerie van Economische Zaken, 23 juni 2014.

### Speciale Economie zones Flevoland<sup>88</sup>

In 2013 deed de provincie Flevoland onderzoek naar de mogelijkheden van speciale economie zones (SEZ). Dergelijke zones moeten via nieuwe (niet-noodzakelijkerwijs financiële) incentives Flevoland aantrekkelijker maken voor internationale bedrijven. De vraag was of de 'special economic zones' zoals deze in China zijn aangewezen ook in Nederland zouden kunnen werken. De SEZ kon een gebied zijn zoals heel Flevoland, of een afgebakend bedrijventerrein, zoals de luchthaven Lelystad of het Floriade 2022-terrein. Ook kan het een sector zijn waarbinnen innovaties binnen de hele provincie worden gefaciliteerd. De aantrekkelijkheid voor het bedrijfsleven versterken moest door met name de regeldruk voor een aantal sectoren te verminderen en onderlinge samenwerking te bevorderen. De focus lag daarbij voor de middellange termijn op (nieuwe) maakindustrie als spin-off van de ontwikkeling van onder andere Luchthaven Lelystad.<sup>89</sup>

Uit een eerste verkenning naar de haalbaarheid van dergelijke zones is gebleken dat effectief opereren vraagt om focus en aansluiting bij veelbelovende innovatieve ontwikkelingen. Vandaar een eerste besluit om te kiezen voor de nationale topsectoren 'tuinbouw en uitgangsmaterialen' en 'agro en food' en de 'biobased economy'. Dit alles in relatie met de Floriade 2022 in Almere als focuspunt. Nader onderzoek volgde verder naar de sectoren 'transport en logistiek in en om Lelystad' (luchthaven Lelystad, containerterminal Flevokust).

Uit dit alles zijn de volgende drie kansrijke SEZ's naar voren gekomen, die op dit moment verder worden geconcretiseerd:

- Speciale Arrangementen Topsector Tuinbouw & Uitgangsmaterialen
- Speciale Economie Zone Overslaghaven Flevokust
- Speciale Economie Zone Lelystad Airport.

### Experimenteerzone stimulering bio-based economy<sup>90,91</sup>

Op initiatief van de Kamer van Koophandel Noord-Nederland werd in 2012 een project gestart met het doel een experimenteerzone ter stimulering van de bio-based economy in Noord-Nederland te installeren, en dit naar aanleiding van een aantal kansen en belemmeringen die in die regio zijn gesignaleerd voor de bio-based economy. In samenwerking met de ministeries van Economische Zaken en Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties werd een inventarisatie gemaakt van cases en belemmeringen in de regelgeving die tot uiting komen in dit kader.

In dit kader werd het initiatief genomen voor een experimenteerzone in Noord-Nederland, waarin belemmeringen voor bio-based bedrijfsactiviteiten worden weggenomen. Doel van het project was dus het identificeren van juridische knelpunten, het identificeren of genereren van oplossingen daarvoor en het bevorderen van de implementatie daarvan bij de ontwikkeling van bio-based activiteiten. Uitgangspunt was de realisatie van een "experimenteerzone", een geografische gedefinieerd gebied, waarbinnen regels zouden kunnen worden aangepast of waarvan al dan niet tijdelijk onder voorwaarden zou kunnen worden afgeweken.

De inventarisatie resulteerde in 12 casebeschrijvingen met een 40-tal belemmeringen. Echter bleek dat de meeste

<sup>88</sup> Zie <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/goede-regels-gerichte-service-beter-en-concreter/regelluwe-zones>

<sup>89</sup> GoWest, (2012)

<sup>90</sup> [www.biobasedeconomy.nl](http://www.biobasedeconomy.nl)

<sup>91</sup> Van der Kolk Advies (2014)



knelpunten niet geografisch gebonden zijn, maar van algemene aard zijn: ze hebben betrekking op een bepaalde activiteit los van de locatie. Slechts enkele knelpunten hebben betrekking op de lokale situatie: bestemmingsplannen en vergunningen. In veel gevallen zouden bestaande regelgeving en plannen mogelijkheden bieden tot oplossingen. De oplossing van de meeste knelpunten wijst daarmee niet zozeer in de richting van een zone met een apart regime voor regelgeving. Leerpunten en oplossingen uit het project kunnen elders worden gebruikt. De belangrijkste geleerde lessen zijn:

- Zorg vooraf voor voldoende commitment van overheden en bedrijven op bestuurlijk niveau om niet alleen het onderzoek uit te voeren, maar vooral om de resultaten toe te passen.
- Zorg voor voldoende betrokkenheid van stakeholders die essentieel zijn bij het realiseren van het uiteindelijke doel
- Leiderschap, visie en durf van hoofdrolspelers zijn belangrijk voor het implementeren van de resultaten van het project en het creëren van de juiste context;
- Houd rekening met de context van het project: wat is de urgentie, wat is het potentieel en zijn er meer voorwaarden die moeten worden vervuld dan alleen het oplossen van de knelpunten waarop het onderzoek is gericht (de micro context) en met de relatie en de mogelijke synergie met gerelateerde projecten (de macro context);
- Ga in de fase van inventarisatie bij bedrijven na of zij de voorgenomen activiteit waarbij zich belemmeringen in regelgeving voordoen ook werkelijk gaan concretiseren als er zicht is op oplossing van de belemmeringen;
- Zorg voor de juiste inzet van de juiste deskundigheid per activiteit in het project, zodat de resultaten daarvan bij de essentiële stakeholders worden erkend;
- Pas de oorspronkelijke uitgangspunten en concepten uit de initiatiefase van het project waar zinvol aan op basis van de resultaten (in het onderhavige geval: in plaats van een "experimenteerzone", per geval oplossingen toepassen binnen de kaders van de bestaande regelgeving, met mogelijk een enkele maatwerk afwijkingen van de regels).

### 3.3 Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk is een voorloper inzake zijn beleid rond het gebruik van 'sunset' en 'statutory review' clauses in wetten, met als doel te verzekeren dat de belangrijkste regelgeving regelmatig wordt geëvalueerd. In het VK heeft daarnaast ook het werken met Randomised Controlled Trials een vlucht genomen en is er ervaring met regelluwe zones en 'right to challenge'.

#### Horizonclausules en evaluatiebepalingen

De 'review clauses' of evaluatiebepalingen in het VK bevatten de verplichting om een evaluatie van de maatregel uit te voeren binnen een bepaalde tijdspanne, gewoonlijk 5 jaar na de inwerkingtreding. 'Sunset clauses' of horizonbepalingen houden in dat een bepaalde regelgeving na verloop van tijd vervalt (indien er niets gebeurt). Er zijn in het VK richtlijnen over het gebruik van dergelijke evaluatiebepalingen en horizonbepalingen. De beide bepalingen zijn ook aan mekaar gekoppeld doordat er standaard in een periode van 2 jaar wordt voorzien na een 'review clause' voordat een 'sunset clause' in werking kan treden (m.a.w. doorgaans na 7 jaar) om voldoende tijd te laten om de regelgeving aan te passen of nieuwe regelgeving uit te werken, of om de doelgroepen de tijd te geven om zich voor te bereiden op het beëindigen van de maatregel (SERV, 2016).

## Randomised Controlled Trials

In het VK (en van daaruit in meerdere andere landen en op niveau van internationale instanties zoals de Wereldbank en de OESO) is er een evolutie om in zowat alle beleidsdomeinen te gaan werken met Randomised Controlled Trials, of gecontroleerde experimenten naar 'wat werkt'. Dit wordt vooral door het Behavioural Insights Team (BIT) gepromoot, dat de recente inzichten uit de gedragswetenschappen (reële veronderstellingen over hoe mensen keuzes maken en wat ze aankunnen) hanteert als vertrekpunt om beter beleid te ontwerpen.

Hieronder geven we ter illustratie enkele voorbeelden uit het overheidsdepartement voor Werk en Pensioenen.

- ▀ **Job retention and Rehabilitation pilot.** De JRRP was het eerste grootschalige RCT onderzoek van een vrijwillig arbeidsmarktprogramma in het Verenigd Koninkrijk. Het pilootproject werd ontwikkeld om afwezigheid door ziekte te verminderen en 'job retention' te verhogen onder langdurig zieken (tussen 6 en 26 weken). De studie liep in zes gebieden van het Verenigd Koninkrijk. De onderzochte interventies (*workplace intervention, health intervention, combined intervention*) bleken niet effectief in het reduceren van afwezigheid door ziekte (zie Purdon et al., 2006).
- ▀ **Mandating Intensive Activity Period for jobseekers aged 50+.** De 'New Deal 25 plus' geeft bijstand voor de zoektocht naar een job, vormingsopportunities en werkplaatsen voor personen tussen 25 en de pensioengerechtigde leeftijd die reeds 18 maand aanspraak maken op een 'Jobseeker's Allowance'. Deze 'new deal' bevat drie stadia: Gateway (4 maand intensieve hulp bij het zoeken naar een job), Intensive Activiteitsperiode (IAP, 13 tot 52 weken veelheid aan assistentie zoals training, werkervaring ...), en Follow Through (3 maand assistentie). In 2006 bestond de intentie om participatie in het IAP verplicht te maken voor 50-plussers, die voorheen vrijwillig konden deelnemen. Een pilootstudie in 14 districten begon in april 2004 en werd geëvalueerd in een experimentele context (gerandomiseerde toekenning met actiegroep en controlegroep). De doelstelling van het onderzoek was om de beleidsbeslissing te onderbouwen en te informeren. De resultaten zijn te lezen in Dorsett en Smeaton (2008).
- ▀ **Employment Retention and Advancement (ERA) demonstration.** Het ERA-programma, gelanceerd in 2003, had als doel de arbeidsmarktvooruitzichten van laagbetaalde werknemers en langdurige werklozen te verbeteren. Participanten in ERA hadden toegang tot een specifieke set 'post-employment' coaching en financiële incentives die bovenop de normale 'job placement services' kwamen waarop werklozen een beroep kunnen doen. Van de 16.000 vrijwillige participanten (afkomstig van zes regio's in het VK) werd de helft 'at random' toegewezen aan het programma en de andere helft ondergebracht in een controlegroep. De finale resultaten van het onderzoek kunnen worden nagelezen in Hendra et al. (2011).

## Regelluwe zone / 'right to challenge'

Een voorbeeld van een regelluwe zone en een 'right to challenge' in het Verenigd Koninkrijk is het 'regulatory sandbox'-initiatief van de Financial Conduct Authority (FCA) voor de financiële sector (o.a. FinTech)<sup>92</sup>. Een **sandbox** (zandbak) is een afgeschermd ruimte waarin bedrijven

<sup>92</sup> <https://www.the-fca.org.uk/firms/project-innovate-innovation-hub/regulatory-sandbox>

innovatieve producten, diensten en businessmodellen en leveringsmechanismen in de praktijk kunnen uittesten zonder evenwel meteen te moeten voldoen aan alle reguleringen die daarmee zouden samenhangen. De voordelen van dergelijke sandbox zijn onder andere:

- lagere time-to-market tegen potentieel lagere kosten
- betere toegang tot financiering. Financiële innovatie berust op investeringen (vnl. equity financiering). Regulerende onzekerheid in de startende groeifase bemoeilijkt de zoektocht naar financiering van FinTech bedrijven.
- meer innovatieve producten op de markt. Door regulatieve onzekerheid worden verschillende nieuwe innovaties nooit uitgetest en bereiken dus ook de markt niet.

De sandbox kan voorzien in individuele ondersteuning (via bijvoorbeeld de verduidelijking van bestaande regels), waivers of aanpassingen aan bestaande FCA-regels die ondoelmatig zijn of extreme lasten opleggen of zogenaamde ‘no enforcement action letters’ die bedrijven verzekeren dat, zolang ze in een open relatie gaan met de FCA en zich houden aan de afspraken, wordt aanvaard dat onverwachte problemen opduiken en er in dat geval geen disciplinaire actie wordt genomen.

### 3.4 Frankrijk

Het gebruik van experimentele wetgeving werd in Frankrijk opgenomen in de Grondwet van 4/10/1958. Artikel 72 (alinea 4) van die grondwet omvat sinds de grondwetsherziening van 2003 de toekenning van het recht op uitvaardiging van experimentele wetgeving aan de Franse territoriale lichamen<sup>93</sup>. Deze wijziging maakte deel uit van een grotere grondwetsherziening richting decentralisatie. Experimenten werden, in een context van toegenomen maatschappelijke complexiteit, gezien als middelen voor elke politieke macht om de correcte competenties op het juiste niveau in te zetten. Het recht op experimentele wetgeving bestaat uit twee delen.

Het artikel voorziet niet alleen dat een wet of een reglement een bepaling kan omvatten met experimenteel karakter en dit voor een precies doel en een beperkte tijd, maar ook dat elke publieke overheid bepaalde algemene wetgeving of reglementen kan opheffen, en dit voor een specifieke doelgroep gedurende een beperkte tijdsduur. Door deze bepaling kunnen bijvoorbeeld gemeenten van nationale regels afwijken en binnen de grondwettelijke grenzen experimenteren met hun eigen regels om bepaalde doelen te bereiken. De bepalingen werden reeds een aantal toegepast in uiteenlopende beleidsdomeinen.

De organieke wet van 1 augustus 2003 vertaalt dit kader van open experimenteren naar de territoriale collectiviteiten (gemeenten) en laat hen toe te experimenteren met wetgeving (volgens artikels LO113-1 tot LO113-7 van de ‘Code Générale des Collectivités Territoriales’) en

<sup>93</sup> Article 37-1 de la Constitution “La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental”

Article 72 alinéa 4 de la Constitution: “Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences”

dit binnen hun bevoegdheden. Daarbij moet de wet die een experiment inhoudt de volgende elementen aanduiden:

- de doelstelling van het experiment,
- de duurtijd (maximum 5 jaar),
- de eigenschappen van de gemeenten die kunnen experimenteren,
- de bepalingen onder dewelke men het experiment kan ontbinden.

Twee voorbeelden van experimentele wetgeving in Frankrijk:

- De wet van 13 augustus 2004 inzake 'libertés et responsabilités locales' laat, gebaseerd op artikel 37-1 van de Franse grondwet, experimenten toe wat betreft het beheer van de Europese structuurfondsen, de strijd tegen sloppenwijken, etc.
  - Zo stelt deze wet o.a. dat '*à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, aux fins de coordination des actions de développement économique définies à l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales, l'Etat peut confier à la région le soin d'élaborer un schéma régional de développement économique [...].*'
- De wet van 21 augustus 2007 'en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat' laat, gebaseerd op artikel 72 alinea 4 van de Franse Grondwet, experimenten toe wat betreft de RSA (revenu de solidarité active). De wet stelt in artikel 19 dat '*le revenu de solidarité active peut être mis en oeuvre, à titre expérimental, pour les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion en vue d'atteindre le revenu garanti mentionné à l'article 18. Cette mise en oeuvre est effectuée par les départements volontaires pour une durée de trois ans [...].*'

### Code général des collectivités territoriales – Chapitre III: Expérimentation

#### ■ Article LO1113-1

La loi qui autorise, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences, définit l'objet de l'expérimentation ainsi que sa durée, qui ne peut excéder cinq ans, et mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé.

La loi précise également la nature juridique et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation ainsi que, le cas échéant, les cas dans lesquels l'expérimentation peut être entreprise. Elle fixe le délai dans lequel les collectivités territoriales qui remplissent les conditions qu'elle a fixées peuvent demander à participer à l'expérimentation.

#### ■ Article LO1113-2

Toute collectivité territoriale entrant dans le champ d'application défini par la loi mentionnée à l'article LO 1113-1 peut demander, dans le délai prévu à l'article précédent, par une délibération motivée de son assemblée délibérante, à bénéficier de l'expérimentation mentionnée par cette loi. Sa demande est transmise au représentant de l'Etat qui l'adresse, accompagnée de ses observations, au ministre chargé des collectivités territoriales. Le Gouvernement vérifie que les conditions légales sont remplies et publie, par décret, la liste des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation.

#### ■ Article LO1113-3

Les actes à caractère général et impersonnel d'une collectivité territoriale portant dérogation aux dispositions législatives mentionnent leur durée de validité. Ils font l'objet, après leur transmission au représentant de l'Etat,

d'une publication au Journal officiel de la République française. Leur entrée en vigueur est subordonnée à cette publication.

■ **Article LO1113-4**

Le représentant de l'Etat peut assortir un recours dirigé contre un acte pris en application du présent chapitre d'une demande de suspension ; cet acte cesse alors de produire ses effets jusqu'à ce que le tribunal administratif ait statué sur cette demande. Si le tribunal administratif n'a pas statué dans un délai d'un mois suivant sa saisine, l'acte redevient exécutoire.

■ **Article LO1113-5**

Avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation, le Gouvernement transmet au Parlement, aux fins d'évaluation, un rapport assorti des observations des collectivités territoriales qui ont participé à l'expérimentation. Ce rapport expose les effets des mesures prises par ces collectivités en ce qui concerne notamment le coût et la qualité des services rendus aux usagers, l'organisation des collectivités territoriales et des services de l'Etat ainsi que leurs incidences financières et fiscales.

Chaque année, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport retraçant l'ensemble des propositions d'expérimentation et demandes formulées au titre de l'article LO 1113-2 que lui ont adressées les collectivités, en exposant les suites qui leur ont été réservées.

■ **Article LO1113-6**

Avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation et au vu de son évaluation, la loi détermine selon le cas :

- les conditions de la prolongation ou de la modification de l'expérimentation pour une durée qui ne peut excéder trois ans ;
- le maintien et la généralisation des mesures prises à titre expérimental ;
- l'abandon de l'expérimentation.

Le dépôt d'une proposition ou d'un projet de loi ayant l'un de ces effets proroge cette expérimentation jusqu'à l'adoption définitive de la loi, dans la limite d'un an à compter du terme prévu dans la loi ayant autorisé l'expérimentation. Mention est faite de cette prorogation au Journal officiel de la République française.

En dehors des cas prévus ci-dessus, l'expérimentation ne peut être poursuivie au-delà du terme fixé par la loi qui l'avait organisée.

■ **Article LO1113-7**

Le Gouvernement, agissant par voie de décret en Conseil d'Etat, autorise, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental, aux dispositions réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences. Ce décret contient les précisions mentionnées à l'article LO 1113-1.

Les collectivités territoriales peuvent demander à bénéficier de l'expérimentation prévue par le décret mentionné à l'alinéa qui précède, dans les conditions et selon les procédures définies à l'article LO 1113-2. Les actes d'une collectivité territoriale dérogeant aux dispositions réglementaires sont soumis au régime défini à l'article LO 1113-3 et peuvent faire l'objet d'un recours du représentant de l'Etat dans les conditions exposées à l'article LO 1113-4. Le décret en Conseil d'Etat mentionné au premier alinéa précise les modalités d'évaluation des dispositions prises sur le fondement de l'autorisation.

Le Gouvernement adresse au Parlement un bilan des évaluations auxquelles il est ainsi procédé.

L'expérimentation ne peut être poursuivie au-delà de l'expiration du délai mentionné par le décret en Conseil d'Etat qui l'avait autorisée, si elle n'a fait l'objet, par décret en Conseil d'Etat, de l'une des mesures prévues à l'article LO

1113-6.

### 3.5 Denemarken

Een interessant voorbeeld van experimentele wetgeving uit Denemarken is de zogenaamde **'right to challenge'** (R2C), dat deel uitmaakte van het nationale overheidsprogramma gericht op minder bureaucratie en administratieve kosten. Burgers, bedrijven, organisaties of lokale overheden krijgen in dit systeem het recht om nationale wetgeving 'uit te dagen'. Het betreft een recht om een verzoek te doen om specifieke wet- of regelgeving die veel administratieve rompslomp met zich meebrengt tijdelijk buiten werking te stellen. In dit verzoek doet de betreffende instelling (professionele publieke instellingen en organisaties) een voorstel voor een alternatieve werkwijze, waarbij er sprake is van minder lastendruk. Telkens moeten specifieke regels of artikels het voorwerp uitmaken van de toepassing. De aanvrager moet telkens een specifiek alternatief op tafel leggen via een 'business case'.

R2C dient op die manier als 'shortcut' naar alternatieve methodes en procedures op experimentele basis voor een afgelijnde kortstondige periode. In geval een experiment succesvol blijkt te zijn kan een volgende stap er in bestaan de basiswetgeving permanent aan te passen voor iedereen.

Uiteraard is de toepassing van de R2C beperkt: zo kan EU-wetgeving geen voorwerp uitmaken van het recht, moet bestaande wetgeving die men wenst uit te dagen een 'experimenteerregeling' omvatten en mag er geen schade worden toegekend aan het publieke belang.

Right to challenge houdt dus in dat bedrijf en burger de overheid mogen uitdagen. De gedachte is ruimte te bieden voor serieuze ideeën, manieren om een "eigen" wijze te voldoen aan wettelijke doelen. Dat betekent ook ruimte voor (sociale, economische en/of technische) innovatie. Die andere manier moet wel gelijkwaardig zijn aan de "standaard"- manier die in regelgeving is voorgeschreven.

### 3.6 Finland

#### Basisinkomen<sup>94</sup>

In Finland werd door de regering een experiment aangekondigd met een basisinkomen, waarvoor € 20 mln. werd voorbehouden. Het experiment zal plaatsvinden in 2017-2018 en heeft als doel te ontdekken hoe de ontrading van werk en inkomensvallen die een basisinkomen mogelijks genereert, kan worden vermeden. Een consortium van universiteiten en onderzoeksinstituten werd aangeduid om het experiment uit te voeren. De uitvoering zal verlopen via de RCT-methodologie en dit zowel op regionaal/land-niveau als op lokaal niveau. De steekproef zal ongeveer 2000 deelnemers omvatten.

Toch zijn er knelpunten die bij het experiment naar voor komen:

<sup>94</sup> Kangas, O en Kalliomaa-Puha, L. (2016) Basic income experiment in Finland, European Social Policy Network, ESPN Flash Report 2016/13.

*“There are some question marks on the experiment. First, social partners are against basic income and thus also against the experiment. The same goes for the Social Democrats, the major party in opposition. Second, it is not sure that the government will carry out the experiment. The True Finns (the second biggest party in the government) is not sure about the characteristics of the basic income - especially whether it is subject to the EU Directives on the Coordination of Social Security Schemes (Directive 2004/38/EC) and, thus, be an exportable benefit. If it is an exportable benefit, the experiment may raise a number of issues and tensions which could jeopardize the experiment. Should the target population of basic income be limited to the recipients of social assistance (e.g., as in the Dutch experiments, then the EU Directive 883/2004 would exclude the possibility of exporting the benefit. Should it be applied to the wider target population, this would immediately accentuate the discussion of exportability and bring it under the scope of EU-legislation”.* (Kangas en Kaliomaa-Puha, 2016)

### Experiment zelfrijdende auto's

Het Finse Ministerie van Transport en Communicatie (MINTC) bereidde in 2015 een amendement voor van de verkeerswetgeving om toe te laten dat zelfrijdende auto's binnen een beperkt gebied op publieke wegen kunnen rijden. Deze experimentele wetgeving duurt vijf jaar beginnend in 2015.

Finland is zo één van de pioniers in het toelaten van testen van zelfrijdende auto's op publieke wegen en bekijkt momenteel ook andere wetgeving. Zo blijkt bijvoorbeeld dat elke auto op Finse wegen wel een 'chauffeur' vereist, maar niet dat die zich in de auto bevindt. Dit zet de deur open voor het testen van op afstand bediende transportmogelijkheden. Het Finse veiligheidsagentschap voor de transport 'Trafi' heft een 'one-stop-shop' concept gecreëerd voor het testen van alle gerelateerde diensten.

## 3.7 Duitsland

In Duitsland blijken tijdelijke wetten en experimenteerbepaling eerder uitzonderlijk (Von München, 2000). Wel leeft de gedachte dat horizonwetgeving een middel kan zijn in het kader van de afbouw van de regelgeving en bureaucratie. In 2000 werd de idee van het vaker toepassen van horizontietechnieken in de wetgeving opgepikt door de voormalige minister van Binnenlandse Zaken Schily in het kader van het programma *Moderner Staat-Moderne Verwaltung*. Het enthousiasme over deze algemene invoering was bij de Duitse regering echter niet groot<sup>95</sup>.

Zo laten de Duitse 'standardöffnungsklauseln' toe om bepaalde federale of lokale regulering buiten werking te stellen in een experimentele context. Nog in Duitse context is er sprake van 'Regulierungsfreistellung'<sup>96</sup>.

### Single-phase legal education

De Duitse rechtenopleiding werd in het verleden vaak bekritiseerd wegens enerzijds te strikt en te lang, waardoor financiële lasten te hoog opliepen en anderzijds te weinig integratie tussen de

<sup>95</sup> Eijlander en Van Gestel (2006)

<sup>96</sup> Holznagel (2006)

theoretische opleiding aan de universiteit en de praktische training nadien. In 1971 werd de Duitse wetgeving over de rechterlijke macht<sup>97</sup> gewijzigd wat aan de Länder de mogelijkheid gaf om voor een beperkte periode (tussen 1971 en 1981, later uitgebreid tot 1984), de theoretische en praktische elementen van de training in één rechtenopleiding te integreren ('single-phase legal education' ofwel 'one-step' kwalificatie van advocaten).<sup>98</sup> Het experiment was evenwel geen succes en werd niet omgezet in algemene wetgeving.

### 3.8 Verenigde Staten

Een bekend voorbeeld inzake regelluwe zones vinden we in de Verenigde Staten terug bij de zogenaamde **innovation waivers** die traditioneel gebruikt worden in het kader van het milieubeleid. Zo liet de 'Clean Air Act' toe om *innovation waivers* toe te kennen aan industrieën/bedrijven. De uitreiking gebeurde door de Stationary Source Compliance Division van het Environmental Protection Agency (EPA). Door de beperkte technische expertise van de divisie, de te strikte interpretatie van de 'waiver' en de beperkte opvolging van en steun aan bedrijven was het systeem niet succesvol in het stimuleren van innovatie (OECD, 2000). Net als de Clean Air Act omvatte ook de Clean Water Act een gelijkaardige mogelijkheid van toekenning van *innovation waivers* via de EPA. De focus van de innovation waivers lag op het promoten van nieuwe innovatieve technologieën, en niet de verspreiding van een reeds bestaande technologie.

Een recenter voorbeeld in de Verenigde Staten (en dit maal niet in het kader van het milieu- of energiebeleid) vinden we terug in de Affordable Care Act (ACA ofwel 'Obamacare'). Sectie 1332 van de ACA gooit de deur naar innovatieve regelgeving open door de staten toe te laten de bestaande wetgeving te herdenken. Staten kunnen de regels over 'covered benefits, subsidies, insurance marketplaces, individual and employer mandates, herdenken, en dit zowel in de vorm van brede alternatieven of gerichte oplossingen. Elke toepassing van de waiver moet wel aantonen dat de toepassing van de act even toegankelijk, begrijpelijk en betaalbaar is als voorheen noch dat de aanpassingen bijdragen aan het federale tekort.

We wijzen hier ook op het bestaan van een *evidence based policy network* genaamd het Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), een onderzoekscentrum dat initieel werd opgericht aan de economiefaculteit van MIT maar ondertussen is uitgegroeid tot een globaal netwerk van onderzoekers die op basis van gerandomiseerde controle-evaluaties beleidsvragen beantwoorden rond armoedebestrijding, en dit door het beleid te informeren met wetenschappelijk bewijsmateriaal. De activiteiten van J-PAL situeren zich op drie domeinen: (i) het uitvoeren van rigoureuze impactevaluaties (via gerandomiseerd onderzoek met controlegroep (RCT, Randomized Controlled Trial) van bestaand beleid rond armoedebestrijding, (ii) het verstrekken van beleidsinformatie via het vulgariseren van onderzoeksresultaten en het opbouwen van partnerschappen met beleidsmakers en (iii) capaciteitsopbouw via gezamenlijke onderzoeksprojecten en continue opleiding van onderzoekers.

<sup>97</sup> Deutsches Richtergesetz – DriG (BGBl I, S 2026), <http://www.gesetze-im-internet.de/driG/>

<sup>98</sup> Foster en Sule (2010)



## Referentielijst

- Ashford, N. (1994). An Innovation–Based Strategy for the Environment. In: Finkel, A. and D. Golding (Eds.) *Worst things first? The debate over risk-based national environmental priorities*. Washington, D.C., Resources for the Future.
- Ashford, N. (2000). An Innovation–Based Strategy for a Sustainable Environment. in J. Hemmelskamp e.a. (ed.). *Innovation-oriented environmental regulation. Theoretical Approaches and Empirical Analysis*. ZEW Economic Studies, No. 10, Mannheim.
- Ashford, N. and Heaton, G.R. Jr. (1983) Regulation and technological innovation in the chemical industry, *Law and contemporary problems*, 46(3).
- Ashford, N., C Ayers and R. Stone (1985). “Using Regulation to Change the Market for Innovation”. *Harvard Env. Law Rev.*, 1985, pp. 419-66
- Bar-Siman-Tov, I. (2015). Temporary legislation, better lawmaking and experimental governance: an empirical study on the gap between theory and practice, paper prepared for the public law workshop at the Hebrew University of Jerusalem Law Faculty.
- Berckmoes, T., Cardon, C. en Van der Beken, W. (2012). *Eindevaluatie proeftuinen sport*, Brussel: IDEA Consult.
- Black, J. (2008). Forms and paradoxes of principles based regulation, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1267722](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1267722), 1-36.
- Blind, K. (2012). *The impact of regulation on innovation*, Onderdeel van The Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Intervention Project (funded by Nesta), Nest Working Paper No. 12/02, January 2012, <http://www.innovation-policy.org.uk>
- Blommesteijn, M. en Van Wavere, B. (2015) Dutch municipalities announce experiments with “basic income”, European Social Policy Network, ESPN – Flash Report 2015/23.
- Chevallier, J. (1993) Les lois expérimentales : le cas français” in C.A. MORAND (ed.), *Evaluation législative et lois expérimentales*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d’Aix-Marseille, p. 121.
- Couzatier-durand (2003) Réflexions sur le concept d’expérimentation législative, *Revue française de droit constitutionnel* 2003/4 (n° 56)
- De Charentenay, S. (2003) Les implication sjuridiques de la constitutionnalisation du droit de l’expérimentation.
- Dorsett, R. en Smeaton, D. (2008) Mandating Intensive Activity Period for jobseekers aged 50+: final report of the quantitative evaluation, Department for Work and Pensions, Research report No. 500.
- Durance, P. (2000) L’experimentation: une condition necessaire de l’innovation.
- Eijlander en Van Gestel, *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemden regeldruk?*
- European Commission (2015). Dutch municipalities announce experiments with “basic income”, ESPN Flash report 2015/53.

European Commission (2016) Better regulations for innovation-driven investment at EU-level, Commission Staff Working Document.

European Political Strategy Centre, Towards an Innovation Principle endorsed by Better Regulation, EPSC Strategic Notes, Issue 14, 30 June 2016

Europees Hof van Justitie (2008) Zaak C-127/07 Société Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. tegen Premier minister e.a., Samenvatting van het Arrest, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A62007CJ0127>

Evaluatie praktijkvoeren Dynamische Maximumsnelheden (evaluatie rapport van Rijkswaterstaat, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Dynamische Maximumsnelheden), 15 juli 2010, Bijvoegsel Kamerstukken II, 2010-2011, 32 646, no. 1,9.T

Foster, N.G. en Sule, S. (2010) German legal system and laws, Fourth edition, Oxford University Press, Oxford, New York.

GoWest (2012) Allmetropolis: een speciale economische zone in de flevopolder, <http://www.gowestproject.com/wp-content/uploads/2012/02/20120214-Allmetropolis-Lowres-spreads.pdf>

Grontmij (2014) Eindrapport Pilot regelluwe zone gastvrijheidseconomie: versnellen en vereenvoudigen op Schouwen)-Duiveland

Haynes, L., Service, O., Goldacre, B. en Torgerson, D. (2012) Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Control Trials, UK Cabinet Office.

Hendra, R. *et al.* (2011) Breaking the low-pay, no-pay cycle: Final evidence from the UK Employment Retention and Advancement (ERA) demonstration, Department for Work and Pensions, Research Report No. 765.

Hillaert, I., Dehertogh, B. en Maelstaf, H. (2011). Vruchten van proeftuinen: beleidsmatige evaluatie proeftuinprojecten en instrument proeftuin. Een evaluatieonderzoek naar proeftuinen voor kansengroepen. , Antwerpen: Artesis Hogeschool.

Holznagel, B. (2006) Innovationsanreize durch Regulierungsfreistellung vom Umgang mit neuen Diensten und Märkten im Medien und TK-Recht, MMR 661.

Howells, J. (2005) Innovation and Regional Economic Development: A Matter of Perspective? Research Policy, 34.

Jänicke, M, J. Blazejczak, D. Edler, and J. Hemmelskamp (2000), Environmental Policy and Innovation: An International Comparison of Policy Frameworks and Innovation Effects. in J. Hemmelskamp e.a. (ed.). Innovation-oriented environmental regulation. Theoretical Approaches and Empirical Analysis. ZEW Economic Studies, No. 10, Mannheim.

Jonathan Zeitlin (2015), Introduction, in Zeitlin, J. (ed.) Extending experimentalist governance? The European Union and Transnational Regulation ,1, 10-11.

Kamp, H.G.J. (2014) Kamerbrief 'Voortgangsrapportage Gastvrijheidseconomie', Ministerie van Economische Zaken, 23 juni 2014.

Kangas, O en Kalliomaa-Puha, L. (2016) Basic income experiment in Finland, European Social Policy Network, ESPN Flash Report 2016/13.

- Leigh A (2009) 'Evidence-based policy: summon the randomistas?', paper presented to Productivity Commission roundtable on Strengthening Evidence Based Policy in the Australian Federation, Canberra
- List, J. (2011), 'Why Economists Should Conduct Field Experiments and 14 Tips for Pulling One Off', *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 25, No. 3, pp. 3-16
- Maclaine Pont, P., Van Est, R., Deuten, J. 2015. *Met beleid vorm geven aan soci-technische innovatie. Essay in opdracht van de directie Kennis en Innovatie Strategie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu*. Den Haag: Rathenau Instituut
- Madelin, R. and Ringrose D. 2016. *Opportunity now: Europe's mission to innovate*. European Commission
- MORA (2016) Advies over de conceptnota Basisbereikbaarheid, Brussel, 26 februari 2016.
- Noll, P. (1973) *Gezetsgebungslehre*, Rowohlt Taschenbug Verlag, Reinbek bei Hamburg.
- OECD (1997). *Regulatory Reform and Innovation*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- OECD (2000) *Innovation and the Environment – sustainable development*
- OECD Directorate for Science, Technology and Industry, Interim Report
- OESO, Regulatory reform and innovation, [www.oecd.org/sti/inno/2102514.pdf](http://www.oecd.org/sti/inno/2102514.pdf), 1-36.
- Olofsgård, A. (2014) *Randomized Controlled Trials: Strengths, Weaknesses and Policy Relevance*, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Rapport 2014:1
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- PBL (2016). *Het belang van een thuismarkt voor de export van eco-innovaties – inzichten uit de praktijk.* Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pelkmans, J. and Renda, J. 2014. European Commission, July 2014; zie ook Pelkmans J. and Renda A., CEPS Special Report, *Does EU regulation hinder or stimulate innovation?*, N° 96, November 2014
- Penny, J., Eaton, A., Bishop, P.G. en Bloomfield, R.E. (2001) "The practicalities of Goal-Based Safety Regulation" in Redmill, F. en Anderson, T. (eds.), *Aspects of safety management: proceedings of the ninth safety-critical systems symposium*, Londen, Springer-Verlag, 35-48.
- Plasterk, R.H.A. (2015) Kamerbrief over de stand van zaken Experimentenwet gemeenten, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 13 november 2015.
- Popelier, P. (1995) *Beginnelsen van behoorlijke wetgeving in de rechtspraak*. <http://tpr.be/logging/logpdf.php?file=content/1995/1995-1049>
- Popelier, P. (2008) Five paradoxes on legal certainty and the lawmaker, *Legisprudence*, 2(1), 47-66.
- Porter M. and C. Van der Linde (1995a). "Green and Competitive. Ending the Stalemate", *Harvard Business Review*, Sept.-Oct. (1995), pp 120-134
- Purdon, S., Stratford, N., Taylor, R., Natarajan, L, Bell, S. en Wittenburg, D. (2006) *Impacts of the Job Retention and Rehabilitation Pilot*, Department for Work and Pensions, Research Report No. 342.

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

Raad Van State (2015a) Advies over het ontwerpbesluit houdende vaststelling van regels omtrent experimenten met regelluwe scholen in het primair- en voortgezet onderwijs, No. W05.15.0195/I

Raad Van State (2015b) Advies over het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Overige fiscale maatregelen 2016), met memorie van toelichting, No. W06.15.0276/III

Ranchordás, S. (2013a) De vele gezichten van experimentwetgeving, Tijdschrift voor Wetgeving, 2, p.

Ranchordás, S. (2013b) The Whys and Whoes of experimental legislation, Theory and Practice of Legislation, 1(3), 415-440.

Ranchordás, S. (2014) *Sunset clauses and experimental legislation: blessing or curse for innovation*. Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan TILBURG University en ter verkrijging van de graad van doctor in de rechtsgeleerdheid aan de Universiteit Antwerpen.

Sabel, C.F. en Zeitlin, J. (2012) , Experimentalism in the EU: Common ground and persistent differences, 6 REGUL. GOV. 410, 410-11 (2012).

SERV (1992) Het economisch instrumentarium inzake milieubeleid. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Brussel.

SERV (1997) Studierapport milieubeleidsvereenkomsten. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Brussel.

SERV (2003). Naar een industrieel beleid voor het milieu: Technologie en innovatie als sleutel voor een duurzame welvaart

SERV (2016). SERV-Platformtekst. Vlaanderen 2030. Een uitgestoken hand. Brussel, SERV, 8 februari 2016.

Steen, B. (2004) Experimenten in het onderwijs: een zaak van de regering of van het parlement?, *TORB* 2004-05, 279-292;

Stewart, L.A. (2010) , The Impact of Regulation on Innovation in the United States: A Cross-Industry Literature Review, Information Technology & Innovation Foundation.

Stoter, S. en Stout, H. (2010) "Doelregelgeving met beleid", Bestuurswetenschappen, nr. 2, 58-69.

Ter Borg, S.J.A, Huls, N.J.H, Saanen, N., Stoter, W.S.R. en Stout, H.D. (2009) Doelgericht wetgeven. Doelvoorschriften in literatuur en praktijk.

Timmer, T. (2011) Het doel wel gesteld. Een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelregelgeving, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 359 p.

Turtelboom, A. (2015) Beleidsbrief Energie 2015-2016

Van Damme, M. en De Sutter, B. (2013) Experimentele wetgeving, Rechtsukndig Weekblad 2012-13, nr. 33, 1282-1298.

- Van de Poll (2013) Chinese toestanden in Flevoland, Architectuur lokaal, 86.
- Van der Kolk Advies (2014) Invulling experimenterzone stimulering bio-based economy Noord-Nederland door vermindering van belemmerende regeldruk. Verloop van het project en geleerde lessen.
- Van der Staan, M., Scherpenisse, J., Hajer, M., Van Gerwen, O.-J., Kruitwagen, S. 2014. *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving.*
- Van Dyck, Elien (2016). Doelregelgeving en innovatie. Meesterproef – thesis, Universiteit Antwerpen.
- Van Gestel, R. (2004) Incident- of gelegenheidwetgeving: balanceren op het smalle koord van de trias politica, TPR, p. 1667-1715.
- Van Gestel, R. en Van Dijck, G. (2011) Better regulation thorough experimental legislation, European Public Law, 17 (3), p. 539-553.
- Van Landeghem, B., Cörvers, F. en De Grip, A. (2016) Is there a rationale to contact the unemployed right from the start? Evidence from a natural Field Experiment, IZA Discussion Paper No. 9627.
- Vandenbroucke, F. (2004) Beleidsnota 2004-2009. Vandaag kampioen in wiskunde, morgen ook in gelijke kansen.
- Veerman, G.J. en Bulut, S. (2011) Voorbij de horizon: over experimenteer- en horizonbepalingen, Tijdschrift voor constitutioneel recht, 2(3), p. 291-304
- Verbeeck, B. (2004) Onderwijsinnovatie, flexibiliteit en rechtszekerheid: de school als 'proeftuin'?, *TORB* 2004-05, 293-307.
- Vereniging voor Katholiek Secundair Onderwijs (2011) Visie op proeftuinen
- Vermeulen, H. en Cattoor, B. (2013) Gebruiken van normen, standaarden en regelgeving als hefboom voor innovatie. Beleidsdocument in het kader van het NIB, onuitg., 1-13.
- Visie 2050: een langetermijnstrategie voor Vlaanderen
- Vlaams Minderheden Centrum (2002), Ontwerpdecreet inburgering. Advies van het Platform Nieuwkomers, Brussel.
- Vlaams Parlement (2015) Vraag om uitleg nr. 2753 over de herbestemming van plattelandshoeves van Ingrid Pira aan minister Joke Schauvliege, 7 juli 2015.
- Vlaams Parlement (2016) document nr. 500 Verslag van de hoorzittingen namens de Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Innovatie en Wetenschapsbeleid uitgebracht door Güler Turan over de conceptnota voor nieuwe regelgeving van Wouter Vanbesien betreffende de bevordering van een duurzame circulaire economie in Vlaanderen en over de conceptnota voor nieuwe regelgeving van Willem-Frederik Schiltz betreffende de circulaire economie, 24 mei 2016.
- Vlaams Parlement (2016) Schriftelijke vraag nr. 1999 van Emmily Talpe aan minister Philippe Muyters over het 'Activeringsbeleid – Gecontroleerde experimenten', 5 januari 2016.
- Vlaams Parlement (2016) Vraag om uitleg nr. 2737 over de bijdrage van gecontroleerde experimenten tot het activeringsbeleid van Emmily Talpe aan minister Philippe Muyters, 24 september 2015.

Vlaams Parlement (2016) Vraag om uitleg nr. 966 over regelluwe zones van Andries Gryffroy aan minister Annemie Turtelboom, 3 februari 2016.

Vlaams Parlement (2016) Vraag om uitleg nr. over regelluwe zones van Andriess Gryffroy aan minister Annemie Turtelboom., 3 februari 2016.

Vlaams Verbond van het katholiek Secundair Onderwijs (2011) Visie op proeftuinen, STAF/DOC/11/95, 9 juni 2011.

Vlaamse Regering (2015) Visie 2050: een langetermijnstrategie voor Vlaanderen

VLOR (2002) Advies over het voorontwerp van het inburgeringsdecreet

Von München, I. (2000) Die Zeit im Recht, NJW, I, p. 4.

World Economic Forum. A Call for Agile Governance Principles (2016).  
[http://www3.weforum.org/docs/IP/2016/ICT/Agile\\_Governance\\_Summary.pdf](http://www3.weforum.org/docs/IP/2016/ICT/Agile_Governance_Summary.pdf)