

Wet en werkelijkheid

267

Onderzoek en beleid

Wet en werkelijkheid

Bevindingen uit evaluaties van wetten

C.M. Klein Haarhuis

E. Niemeijer

Onderzoek en beleid

De reeks Onderzoek en beleid omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

Exemplaren van dit rapport kunnen worden besteld bij het distributiecentrum van Boom Juridische uitgevers:

Boom distributiecentrum te Meppel

Tel. 0522-23 75 55

Fax 0522-25 38 64

E-mail bdc@bdc.boom.nl

Voor ambtenaren van het Ministerie van Justitie is een beperkt aantal gratis exemplaren beschikbaar.

Deze kunnen worden besteld bij:

Bibliotheek WODC

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Deze gratis levering geldt echter slechts zolang de voorraad strekt.

De integrale tekst van de WODC-rapporten is gratis te downloaden van www.wodc.nl.

Op www.wodc.nl is ook nadere informatie te vinden over andere WODC-publicaties.

© 2008 WODC

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978 90 5454 856 0

NUR 824

Voorwoord

Het aantal wetsevaluaties is de afgelopen jaren gestaag gegroeid. Daarmee komt veel bruikbare kennis beschikbaar over de werking en effectiviteit van wetten. Tegelijkertijd rijst de vraag hoe het overzicht kan worden bewaard over deze kennis en hoe de bruikbaarheid ervan voor wetgevers én beleidsmakers kan worden vergroot.

Met deze synthese van tientallen wetsevaluaties is op basis van bevindingen uit bestaande studies tot nieuwe inzichten gekomen. Het onderzoek biedt zicht op de aard en opbrengsten van tussen 1998 en 2005 op uiteenlopende Nederlandse beleidsterreinen verschenen wetsevaluaties en tevens op de aard en opbrengsten van de geëvalueerde *wetten*.

Het onderzoek geeft een beeld van de wijze waarop verschillende ministeries de evaluatie van wetgeving hebben ingericht. Ook wordt ingegaan op de kwaliteit van wetsevaluaties in termen van de gebruikte onderzoeksmethoden. Vervolgens is gezocht naar de werkzame en niet-werkzame bestanddelen in wetten, en naar contextfactoren die de werking mede kunnen beïnvloeden. Uiteindelijk zijn 59 kwalitatief goede wetsevaluaties doorzocht op de aan de wetten ten grondslag liggende (gedrags)mechanismen, hun bedoelde én hun feitelijke werking en de mate van doelbereiking.

Saillante bevindingen zijn dat wetten doorgaans op verschillende (gedrags)mechanismen een beroep doen om 'effect' te hebben, en dat deze voornamelijk gericht zijn op uitvoerende instellingen en minder op burgers en bedrijven rechtstreeks. Hoe verschillend individuele wetten ook zijn qua onderwerp en beleidsterrein, in de kern zijn interventies en de mechanismen die ze moeten activeren vergelijkbaar: het gaat om onder meer zelfsturing, 'checks and balances' en handhaving. In de praktijk blijken deze mechanismen onderhevig aan uiteenlopende factoren in de context van wetten, zoals de economische conjunctuur, aanpalende (EU-) wet- en regelgeving en de capaciteit van organisaties die wetten moeten uitvoeren en moeten zorgen voor naleving.

Met dit onderzoek naar bevindingen uit wetsevaluaties zijn aspecten in kaart gebracht die de afzonderlijke wets- en beleidsterreinen *overstijgen* en is bovendien onderzocht hoe deze aspecten zich verhouden tot de werking en effectiviteit van wetten. Hieraan kunnen inzichten worden ontleend die relevant zijn voor een meer programmatische aanpak van wetgevings- en evaluatiebeleid van de rijksoverheid.

Dit alles past in het beleid van het Ministerie van Justitie dat onder andere gericht is op het terugdringen van administratieve lasten en het verbeteren van de aansluiting van wet- en regelgeving op de maatschappelijke realiteit.

Mede namens de auteurs wil ik mijn dank uitspreken aan de begeleidingscommissie onder voorzitterschap van Heinrich Winter (zie bijlage 1), aan

WODC-collega's Marianne van Ooyen, Youetta Visser en Willemien de Jongste voor hun commentaar op eerdere versies van het rapport en aan Anne Hendriks, Marleen Kuijs en Martine Breedveld voor hun niet geringe bijdrage aan de gegevensverzameling en -verwerking.

Prof. dr. Frans L. Leeuw
Directeur WODC

Inhoud

Samenvatting	11
1 Inleiding	23
1.1 Wet en werkelijkheid	23
1.2 Wetsevaluatieonderzoek	26
1.3 Stapels wetsevaluaties en de behoefte aan overzicht	34
1.4 Plaatsbepaling en doelstelling	36
1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen	40
1.6 Afbakening	41
1.7 Leeswijzer	42
2 Methode, opzet en uitvoering	45
2.1 Synthese	45
2.2 Inventarisatie van wetsevaluaties en de evaluatiefunctie	48
2.3 Bruikbaarheid en methodologische kwaliteit	49
2.4 Synthese van inhoudelijke bevindingen	51
2.5 Beperkingen van het instrument synthese	52
3 Wetsevaluatie in Nederland (1998-2005)	55
3.1 Verdeling van wetten en wetsevaluaties over ministeries	55
3.2 De evaluatiefunctie: organisatie van de evaluatie van wetten	57
3.3 De aard van de evaluaties	60
3.4 De methodische kwaliteit van wetsevaluaties	63
3.4.1 Validiteit en betrouwbaarheid	63
3.4.2 Validiteit en betrouwbaarheid van 75 wetsevaluaties	66
3.5 Evaluatiefunctie en methodologische kwaliteit	67
3.6 Causaliteit onder de loep	68
4 Wetten en doelbereiking naar interventie	71
4.1 De aard van de interventies: een typologie	71
4.2 Bestuursinstrumenten	74
4.3 Bestuursinstrumenten & juridische interventies	80
4.3.1 Uitvoerende instellingen	80
4.3.2 Burgers en bedrijven	83
4.3.3 Uitvoerders, burgers en bedrijven	83
4.4 Juridische interventies	92
4.4.1 Burgers en bedrijven	92
4.4.2 Zowel uitvoerders als burgers en bedrijven	95
4.5 Financiële interventies	96
4.5.1 Bedrijven	96
4.6 Financiële & juridische interventies	97
4.6.1 Uitvoerende instellingen	97
4.6.2 Burgers en bedrijven	97
4.6.3 Zowel uitvoerders als burgers en bedrijven	98
4.7 Samenvatting	99

5	Doelbereiking	103
5.1	Doelbereiking: een eerste verkenning	103
5.2	Tijdsverloop en ambitieniveau	107
5.2.1	Tijdsverloop tussen wet en evaluatie	107
5.2.2	Ambitieniveau van de wet	107
5.3	Doelbereiking en mechanismen	110
5.4	Conclusie	114
6	Mechanismen	117
6.1	In hoeverre wordt 'theoriegestuurd' geëvalueerd?	118
6.2	Zelfsturing	120
6.3	'Checks & balances'	122
6.4	Integrale aanpak	123
6.5	Regierol voor gemeente / arrondissement	124
6.6	Instellen of verzelfstandigen van een organisatie	125
6.7	Versobering en/of transparantie	127
6.8	Publiek-private afstemming	128
6.9	Rechtshandhaving	129
6.10	Beschermen of versterken van rechtspositie	132
6.11	Financiële prikkels	134
6.12	Communicatie, overreding	135
6.13	Samenvatting en conclusie	136
7	De invloed van context	143
7.1	Een totaaloverzicht	143
7.2	Context: macro, micro, of meso?	148
7.3	Zwaartepunten in de invloed van context	148
7.4	De invloed van contextfactoren: positief of negatief?	149
8	Conclusie en nabeschuwing	151
8.1	Aanleiding, vraag en doel	151
8.2	Aanpak	155
8.3	De wetsevaluatiefunctie in Nederland	157
8.4	De aard van de interventies	158
8.5	Doelen en doelbereiking	160
8.5.1	Doelbereiking en de aard van de doelstellingen	160
8.5.2	Doelbereiking per type interventie	161
8.5.3	Doelbereiking, ambitieniveau en tijdsverloop	162
8.6	Mechanismen	163
8.6.1	Mechanismen in wetten	163
8.6.2	Mechanismen in de praktijk	167
8.7	De invloed van context	169
8.8	Nabeschuwing	172
8.8.1	Inzichten voor beleidsmakers en wetgevers	172
8.8.2	Inzichten voor beleidsonderzoekers	175

8.8.3	Implicaties voor syntheseonderzoek	177
8.8.4	Tot slot	178
	Summary	181
	Literatuur	193
	Bijlage 1 Begeleidingscommissie	201
	Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden	203
	Bijlage 3 Screeningsformulier wetsevaluaties	205
	Bijlage 4 Analyse van doelbereiking	209
	Bijlage 5 Inventarisatie van mechanismen	229
	Bijlage 6 Lijst van verzamelde wetsevaluaties (jan. 1998-dec. 2005)	263

Samenvatting

Achtergrond en doel

Beleid krijgt juridisch vorm in wetten. In Nederland zijn bijna 1.800 wetten in werking. Met wetten wordt gepoogd om het gedrag van maatschappelijke actoren zoals burgers, bedrijven en uitvoerende organisaties in een bepaalde gewenste richting te sturen. Dat kan met interventies zoals communicatie en overreding, financiële prikkels zoals heffingen en subsidies, of met sanctiedreiging. Wetten bevatten dus interventies waarmee gedrag wordt gestuurd. Een tweede belangrijke functie van wetgeving is het geven van waarborgen: denk aan de rechtsbescherming van gehandicapte werknemers, of het waarborgen van een evenwichtige belangenafweging door het lokaal bestuur. Dat een wet in werking is getreden wil natuurlijk niet zeggen dat deze ook feitelijk werkt. De wet doet zelf immers niets maar moet in de samenleving door burgers, instanties, bedrijven worden 'gebruikt'. Wil een wet dus ook echt werken, dan moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Denk alleen al aan de noodzakelijke kennisoverdracht en aan de inzet van middelen en menskracht voor implementatie. Doorwerking van wetgeving in de samenleving is een complex en tijdrovend proces. Een wet werkt alleen indien de normadressaten weten van de wet, deze willen gebruiken en ook in staat zijn om dat te doen.

De interventies in een wet zijn niet zomaar gekozen, maar op grond van een (meer of minder expliciete) redenering van de wetgever over hoe uitvoerders, burgers en bedrijven hierop zullen reageren. De wetgever beoogt met de interventies dus specifieke processen op gang te brengen. Deze processen duiden we aan met de term mechanismen. Zo lijken veel interventies gestoeld op de aanname dat mensen in de keuze tussen verschillende gedragsalternatieven een kosten-batenafweging maken. Daarom wordt bijvoorbeeld verwacht dat het opleggen van sancties en heffingen ongewenst gedrag ontmoedigt en subsidies gewenst gedrag bevorderen. Een ander mechanisme is dat de wetgever / beleidsmaker burgers en bedrijven beter kan bereiken als gemeenten een regierol krijgen in de beleidsuitvoering. Of de beoogde mechanismen daadwerkelijk worden geactiveerd, is afhankelijk van de *context* waarin de interventies 'landen'. Met context bedoelen we alle factoren in de omgeving van een wet die het verloop van processen en doelbereiking kunnen beïnvloeden. Zo is te vermoeden dat grote bedrijven met een grote jaaromzet en vastgestelde meerjarenplannen minder sterk reageren op een kleine innovatiesubsidie of een geringe boete dan bedrijven van beperkte omvang. De laatste decennia is steeds meer aandacht gekomen voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van wetten. Zo bevatten veel wetten tegenwoordig een evaluatiebepaling. Eveneens is meer aandacht gekomen voor de juridische kwaliteit van wetgeving. Deze leer- en verantwoordings'-drang' heeft geleid tot een wassende stroom van wetsevaluaties. Daarmee wordt veel kennis gegenereerd. Tegelijkertijd dreigt informatie-'overload' en gebrek aan overzicht. Een van de mogelijkheden om daaraan tege-

moet te komen is het verrichten van syntheseonderzoek. Met een *synthese* worden bevindingen uit beleids- of wetenschappelijk onderzoek op grond van vóóraf gespecificeerde criteria systematisch onderzocht. Door de inhoud van wetsevaluaties bijeen te brengen kunnen we orde brengen in eerder vergaarde kennis en tevens *nieuwe* (overkoepelende) *kennisvragen* beantwoorden.

Dit rapport bevat het verslag van een syntheseonderzoek van wetsevaluaties. Wij hebben ons daarbij niet beperkt tot doelbereiking alleen, maar juist ook het 'hoe' onderzocht. Daarbij is gefocust op enerzijds mechanismen die met wetten moeten worden 'geactiveerd' en anderzijds op de *contextuele* condities waaronder dit wel of juist niet gebeurt. Bovendien hebben we juridische aspecten uit de evaluatieonderzoeken in kaart gebracht, zoals de mate waarin een wet verenigbaar is met andere wet- en regelgeving (externe consistentie).

Probleemstelling

De probleemstelling van deze synthese luidt als volgt: *Wat leren tussen 1998 en 2005 afgeronde wetsevaluaties van Nederlandse wetten in formele zin ons over de aard en opbrengsten van wetsevaluaties en wat leren zij ons over de aard en opbrengsten van wetten?* Deze probleemstelling is beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen.

- Hoe hebben de Nederlandse ministeries de evaluatie van wetgeving ingericht?
- Hoe is het gesteld met de methodologische kwaliteit van de wetsevaluaties?
- Hoe zijn de geëvalueerde wetten te typeren in termen van de aard van de interventies?
- Welke verwachtingen over de effectiviteit van wetgeving zijn te formuleren?
- Wat leren de evaluatierapporten ons over de doelbereiking van wetten en over de processen die met interventies in wetten worden geactiveerd?
- Welke contextuele factoren hebben invloed gehad op de mechanismen en de doelbereiking van wetgeving?

Wetten bevatten doorgaans niet één, maar meerdere interventies. We beogen inzicht te krijgen in (a) de typen interventies in wetten en (b) de mechanismen die met deze interventies moeten worden geactiveerd. In meerdere wetten en over beleidsterreinen heen wordt vaak gebruikgemaakt van dezelfde typen interventies, zoals verzelfstandiging, subsidies of boeten. Niet alleen interventies, maar ook de processen (*mechanismen*) die ze moeten activeren, zullen op elkaar lijken. De vraag is nu in hoeverre dezelfde beoogde mechanismen over wetten en beleidsterreinen terugkeren, in hoeverre deze zich in de praktijk ook realiseren en onder welke *contextuele* condities dit al dan niet het geval is.

Aanpak

Inventarisatie van wetsevaluaties en de 'wetsevaluatiefunctie'

Op grond van interviews met sleutelinformanten binnen de ministeries en deels op grond van het Evaluatie Overzicht Rijksoverheid zijn in totaal 127 titels van wetsevaluaties bijeengebracht. Aan de sleutelinformanten zijn tevens vragen voorgelegd over de wijze waarop evaluatie van wetgeving binnen hun ministerie is vormgegeven en hoe hier in de praktijk mee wordt omgegaan (de zgn. 'evaluatiefunctie').

Afbakening

Alleen volledige *ex post* (eind)evaluaties van gehele wetten die zijn afgerond in de periode 1998-2005, zijn in deze synthese betrokken. Tussentijdse en andere soorten (deel)evaluaties zijn buiten beschouwing gebleven. Het scannen van de 127 titels op deze criteria leverde uiteindelijk 75 bruikbare rapporten op.

Selectie op grond van methodologische kwaliteit

Om te kunnen worden opgenomen in deze synthese, dienen de wetsevaluaties aan methodologische minimumeisen van validiteit en betrouwbaarheid te voldoen. Er zijn uiteindelijk 59 van de 75 rapporten van voldoende methodologische kwaliteit bevonden voor verdere synthese. Van de aanvankelijke 127 titels is dat 46%.

Synthese

Van de voldoende valide en betrouwbaar gebleken wetsevaluaties is niet alleen de doelbereiking, maar zijn juist ook de tussen interventie en doelbereiking gelegen processen (mechanismen) in kaart gebracht. De met de wet beoogde mechanismen zijn daarbij geconfronteerd met de in de praktijk waargenomen processen. Bovendien is bezien of er contextuele factoren zijn die invloed hebben gehad op de feitelijke gebeurtenissen.

De wetsevaluatiefunctie

Hoe hebben Nederlandse ministeries de evaluatie van wetgeving ingericht? In sommige ministeries krijgt de evaluatie van wetgeving vorm in vaste procedures voor uitbesteding of in een (semi-autonoom) onderzoeksinstituut. Dergelijke constructies komen vooral voor bij 'beleidsrijke' ministeries zoals VWS, Justitie, V&W en VROM. Het gemiddelde tijdsverloop tussen wet en evaluatie (over de periode 1998-2005) is vier jaar en zes maanden. Enkele informanten merkten op dat 'evalueren steeds sneller moet'. Wanneer we het gemiddelde over de eerste helft van de onderzoeksperiode (1998-2001) vergelijken met het gemiddelde over de tweede helft (2002-2005), dan zien we inderdaad een verschil: was het eerder vijf jaar, later is het drie jaar en acht maanden.

Het uitbesteden van wetsevaluatieonderzoek aan onderzoeksbureaus of universiteiten is gangbare praktijk geworden (85%). Bovendien wordt in alle ministeries veelvuldig gebruikgemaakt van begeleidingscommissies met externe experts, zowel bij intern als bij uitbesteed onderzoek. Of er kwaliteitsverschil bestaat tussen intern en uitbesteed evaluatieonderzoek was niet vast te stellen. Wel bleek dat, naarmate er meer tijdsverloop is tussen de inwerkingtreding en evaluatie van een wet, de validiteit en betrouwbaarheid van de evaluatie hoger is. Bijna alle opgespoorde ex post wetsevaluaties bleken in hoofdzaak empirisch, sociaal-wetenschappelijk van aard. In meer dan de helft van de 59 methodologisch voldoende bevonden wetsevaluaties ontbreekt een juridische analyse totaal. Voorzover deze wél aanwezig is, richt deze zich veruit het vaakst op de zogenoemde *externe consistentie*: in hoeverre een wet aansluit bij aanpalende wet- en regelgeving – zowel nationaal als internationaal (EU).

Het aantal wetsevaluaties blijkt samen te hangen met de mate waarin het beleid van een ministerie in formele wetgeving is vervat. De ministeries SZW, BZK, Justitie en VWS beheren niet alleen de meeste formele wetten, maar produceerden ook de meeste wetsevaluaties over de periode 1998-2005. Uitzonderingen op deze regel zijn Verkeer en Waterstaat (V&W) en Financiën, die relatief veel wetten in beheer hebben, maar weinig evaluaties kennen. Bij Economische Zaken (EZ) worden juist relatief véél evaluaties aangetroffen in verhouding tot het aantal formele wetten. De mate waarin wetten door evaluaties worden afgedekt verschilt dus tussen ministeries. Er valt over het algemeen geen duidelijke lijn te ontdekken in wanneer een wet nu wel en wanneer niet wordt geëvalueerd. Ruim 70% van 59 bestudeerde wetsevaluaties bleek 'wettelijk verplicht'. Andere directe aanleidingen voor wetsevaluatie zijn onder meer: politieke controverse, zwaarwegendheid en Europese regelgeving.

Effect of proces?

Zeker 60% van de wetsevaluaties is geheel of gedeeltelijk een *doelbereiksevaluatie*. De vraag in welke mate bepaalde wettelijke doelstellingen zijn bereikt staat centraal. Bijna tweederde van deze doelbereiksevaluaties bevat tevens een gedeeltelijke reconstructie van de uitvoering en/of van andere processen in de praktijk, zoals attitude- en gedragsveranderingen bij de doelgroep. Hier is dus sprake van een combinatie tussen doelbereikings- en (partiële) procesevaluatie. Eéntiende van de rapporten bevat een zuivere procesevaluatie. Onder de wetsevaluaties bevinden zich geen *effectiviteitsonderzoeken* in strikte zin. Bij dit type onderzoek wordt nagegaan in hoeverre de geconstateerde mate van doelbereiking ook feitelijk aan de wet is toe te schrijven. Daarvoor is onderzoek vereist met een experimentele opzet, onder meer met controlegroep(en).

De aard van de interventies in wetten

Bestuurlijke, financiële of juridische interventies

In de bestudeerde wetten zijn drie typen interventies onderscheiden.

- Interventies op uitvoerende instellingen (*bestuursinstrumenten*). Denk aan de opdracht aan gemeenten om een centrale wet uit te voeren of aan de prikkel tot samenwerking tussen ketenpartners zoals gemeenten, scholen of ziekenhuizen.
- Juridische interventies, die we eng interpreteren als de afdwingbare rechten, plichten en verboden voor normadressaten. Het afdwingen kan gebeuren met sancties, zoals boetes of gevangenisstraffen of door claims bij de civiele rechter.
- *Financiële interventies*, waarmee consequenties worden verbonden aan gedrag via subsidies of heffingen.

In ruim driekwart van de geëvalueerde wetten wordt in meer of mindere mate gebruikgemaakt van bestuursinstrumenten, al of niet gecombineerd met juridische interventies in de vorm van afdwingbare ge- en verboden en vergunningstelsels. Meestal zijn afdwingbare rechten, verplichtingen en verboden niet gericht op uitvoerende instellingen, maar op burgers en/of bedrijven. In 13% van de geëvalueerde wetten zijn deze juridische interventies overheersend. In het resterende deel van de wetten (10%) vormen subsidies of heffingen de belangrijkste interventies.

Het interventietype communicatie, ten slotte, komt niet in concrete wetsartikelen en in slechts een vijftal wetsevaluaties voor. Niettemin is het waarschijnlijk dat veel van flankerende communicatie gebruik wordt gemaakt, om normadressaten met bestuurlijke juridische en financiële interventies bekend te maken.

Normadressaten

Tot wie richten de wetsartikelen zich? Die normadressaten kunnen in de eerste plaats (groepen) burgers zijn of bedrijven. In de tweede plaats kan sprake zijn van sturing op uitvoerende instellingen als scholen, ziekenhuizen en 'ketenpartners' in de handhaving, door middel van opdrachtverlening, bijsturing van de uitvoering en toezicht.

Uitvoerende instellingen zijn veruit de belangrijkste normadressaat van de geëvalueerde wetten. Zij worden door zo'n 80% van de wetten aangesproken en 40% van de wetten is zelfs *uitsluitend* op uitvoerders gericht. In 43% van de wetten worden náást uitvoerders ook burgers of bedrijven met de wet aangesproken. Denk aan de 'sociale partners' (werknemers, werkgevers) in combinatie met bestuursorganen als de sociale dienst of UWV. De resterende 17% van de geëvalueerde wetten heeft alleen burgers of bedrijven als normadressaat.

Juridische sturing (handhaving en sancties) blijkt verreweg het vaakst gericht op burgers en/of bedrijven en niet op uitvoeringsinstellingen of

'ketenpartners'. Een uitzondering vormt de wetgeving van VWS, tenminste, als we artsen en ziekenhuizen beschouwen als 'uitvoerders'. Deze normadressaten worden vaak wél onderworpen aan juridische sturing, bijvoorbeeld wanneer de volksgezondheid of fundamentele mensenrechten in het gedrang komen.

Doelen en doelbereiking

Wat betreft de mate waarin gestelde doelen zijn behaald, wordt in de meerderheid van de methodologisch toereikende wetsevaluaties (41 uit 59) een *gemengd oordeel* gegeven. In deze gevallen wordt bijvoorbeeld 'een ontwikkeling in de gewenste richting' op de doelindicatoren waargenomen, of wordt geoordeeld dat enkele subdoelen zijn bereikt. Een elftal rapporten valt positief op wat betreft de bevonden mate van doelbereiking. Volgens de onderzoekers zouden de wetten hier in grote mate de geformuleerde doelen hebben helpen bereiken. Bij zes andere wetten was het omgekeerde het geval: hier schatte men de mate van doelbereiking juist laag in.

Doelbereiking naar type interventie

Of het type interventie in een wet verschil maakt voor de doelbereiking, kan met deze synthese niet duidelijk worden bevestigd. Wel vallen de 18 wetten met alleen bestuurlijke interventies het vaakst in de categorie hoge doelbereiking. Deze wetten zijn te vinden op verschillende beleidsterreinen: onderwijs, binnenlandse zaken en justitie, verkeer en waterstaat, landbouw en economische zaken. Met deze wetgeving worden uitvoerende instellingen zoals scholen, de politie, gemeenten en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) aangestuurd in het uitoefenen van hun uitvoerende, toezichthoudende of handhavende taken of in de besluitvorming op lokaal niveau.

27 wetten bevatten naast bestuurlijke ook juridische interventies. Meestal zijn de bestuurlijke interventies gericht op uitvoerende instellingen, terwijl de juridische interventies zich richten tot burgers of bedrijven. De mate waarin deze wetten aan de doelstellingen hebben voldaan is middelmatig.

De acht wetten die uitsluitend juridische interventies bevatten zijn meestal op burgers en bedrijven gericht. De doelbereiking van deze wetten is middelmatig. De enige wet met uitsluitend financiële interventies is de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk, die bedoeld is om bedrijven met behulp van een financiële prikkel tot innovatie te bewegen. Deze wet blijkt ten dele aan haar doelstellingen te hebben voldaan. De resterende vijf wetten bevatten behalve financiële ook juridische interventies. Dit is meestal om naleving af te dwingen en misbruik van de financiële regelingen tegen te gaan. De wetgever richt zich daarbij op uiteenlopende normadressaten: zorginstellingen (stimuleringsbijdragen), burgers (subsidies en heffingen) en bedrijven (heffingen). De doelbereiking van deze wetten is middelmatig.

Doelbereiking naar normadressaat

De normadressaat van een wet maakt verschil voor de mate van doelbereiking. De doelbereiking blijkt middelmatig wanneer burgers of bedrijven rechtstreeks met wetgeving worden aangestuurd. Wanneer naast burgers of bedrijven óók uitvoerders worden aangestuurd, lijkt de doelbereiking van wetten geringer. Mogelijk heeft dit te maken met het filter dat de uitvoerende instellingen vormen op de interventies die uiteindelijk burgers en bedrijven bereiken. De doelbereiking is het hoogst wanneer uitsluitend uitvoerende instellingen normadressaat zijn.

Doelbereiking naar ambitieniveau en tijdsverloop

Het tijdsverloop tussen de aanneming en de evaluatie van een wet vormt een stevige verklaring voor de mate van bevonden doelbereiking. De evaluaties die een aanzienlijke doelbereiking rapporteren, vonden na verloop van gemiddeld zo'n zeven jaar en acht maanden plaats, terwijl de evaluaties van wetten met een gering bevonden doelbereiking gemiddeld al na ongeveer twee jaar en vier maanden plaatsvonden.

Er lijkt tevens verband te bestaan tussen het *ambitieniveau* van een wet en de mate van gerapporteerde doelbereiking: naarmate de wet ingrijpender aanpassing van het gedrag van normadressaten vraagt, neemt de doelbereiking af. Dit verband is minder duidelijk dan dat met het tijdsverloop.

Mechanismen in wet en praktijk

Een wet omvat vaak niet één maar meerdere interventies, die in de praktijk verschillend kunnen uitwerken. Door te focussen op de wet in zijn geheel, blijven de tussengelegen processen een zwarte doos. In het volgende is het object van analyse daarom niet een wet, maar processen die met wettelijke interventies worden beoogd. Deze worden hier mechanismen genoemd. In de 59 bestudeerde wetsevaluaties hebben we in totaal elf typen beoogde 'mechanismen' (of ketens van gebeurtenissen) aangetroffen, die in meerdere wetten terugkeren. Zes daarvan zijn te typeren als *institutionele mechanismen*. Dit zijn zelfsturing, checks & balances, integrale aanpak, regierol (gemeenten, arrondissementen), organisatieverzelfstandiging en versobering.

Naast institutionele mechanismen hebben we vier *sociale mechanismen* aangetroffen. Hierbij gaat het om directe interventies op het gedrag van burgers en bedrijven, zoals scholieren, werkgevers, potentiële criminelen, verzekeraars en nieuwkomers. Dit zijn rechtshandhaving, bescherming van rechtspositie, financiële prikkels en communicatie/overreding. Maar weinig wetsevaluaties bevatten een expliciete reconstructie van zowel de beoogde mechanismen als van de feitelijke processen. De meeste onderzoekers leggen de nadruk op *feitelijke* gebeurtenissen en processen in het licht van de wet. In maar liefst tweederde van de wetsevaluaties wordt daarbij op de *implementatie* ingegaan. Daaronder vallen onder meer de toekenning van bevoegdheden, de toedeling van financiële en

personele middelen, het ontwikkelen en uitvoeren van protocollen en het afbakenen van nieuwe rollen voor uitvoerders.

Institutionele mechanismen

Voor het bewerkstelligen van bestuurlijke processen, zoals de zelfsturing van scholen en gezondheidszorginstanties, meer 'checks and balances' in het gemeentebestuur en de verzelfstandiging van voormalige overheidsdiensten, zijn uitvoerende instellingen met een publieke taak verantwoordelijk en niet burgers of bedrijven. Deze institutionele mechanismen moeten worden geactiveerd met bestuurlijke interventies zoals kaderregulering, opdrachtverlening aan of bijsturing van uitvoerende instellingen. Maatschappelijke doelen, zoals een veiliger samenleving, worden hier hoogstens indirect mee gediend.

In hoeverre komt de praktijk overeen met de beoogde institutionele mechanismen? Over de oprichting of verzelfstandiging van organisaties, zoals Sanquin Bloedbanken en Staatsbosbeheer, wordt overwegend positief geoordeeld. Er zijn goede vorderingen op doelindicatoren zoals toegenomen efficiency, transparantie en rechtmatigheid. De knelpunten zijn relatief gering. Men oordeelt eveneens (voorzichtig) positief over het mechanisme van 'checks and balances'. Op meerdere fronten krijgen lokale en regionale besturen meer tegengas. Dit neemt het bestaan van enkele aanzienlijke knelpunten echter niet weg. Zo zouden de checks en balances op onderdelen zijn 'doorgeslagen', waardoor lokale volksvertegenwoordigers te veel op details en te weinig op hoofdlijnen controleren.

Gematigd positieve ontwikkelingen tekenen zich af bij enkele andere institutionele mechanismen, te weten het toekennen van een regierol aan gemeenten, het bewerkstelligen van een integrale aanpak (o.a. door universiteiten) en het realiseren van versobering en transparantie. Deze processen lijken zich in de gewenste richting te ontwikkelen. De resultaten liggen echter nog sterk in de outputsfeer en vertellen ons maar weinig over de relatie tussen mechanisme en doelbereiking.

Sociale mechanismen

Bij de *sociale mechanismen* gaat het om directe interventies op het gedrag van burgers en bedrijven. Verwacht wordt bijvoorbeeld dat bedrijven met een wettelijke subsidie een financiële prikkel ondervinden om meer aan research & development te doen. Verder wordt aan rechtshandhaving gedaan, door verboden en verplichtingen te koppelen aan vergunningenstelsels en aan bestuurlijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke sancties. Met deze interventies wordt verwacht dat de door burgers en bedrijven geanticiperde kosten van wetsovertreding toenemen, waardoor zij de verboden en verplichtingen (beter) gaan naleven.

In hoeverre komt de praktijk overeen met de beoogde sociale mechanismen? De bekendheid met en de acceptatie van het mechanisme rechtshandhaving is groot en de 'output' (in de vorm van vorderingen

en boeten) groeit. Niettemin bestaat kennisachterstand bij uitvoerders, zijn er coördinatieproblemen en inconsistenties en ontbreekt het aan een proactief vervolgingsbeleid. Sancties worden in de praktijk maar weinig opgelegd en de objectieve controle- en detectiekansen zijn dan ook klein. Ondanks dit alles blijkt de gerapporteerde naleving over het algemeen verrassend hoog. Wellicht speelt de *subjectieve*, door burgers gepercipieerde pakkans hier een belangrijke rol. Deze zou hoger kunnen liggen dan de objectieve pakkans.

Factoren buiten de wet om kunnen een belangrijke drijfveer van nalevingsgedrag zijn. Een voorbeeld is de wet die het veilige vervoer van gevaarlijke stoffen regelt (Wvgs). Deze wet behoefde nauwelijks handhaving omdat de bepalingen vanwege stevige concurrentie in de sector toch wel worden nageleefd. Prikkel uit de context (hier: de markt) hebben buiten de wet om mechanismen geactiveerd, die in dit geval tot naleving hebben geleid. Hier zijn dus andere dan de met de wet beoogde mechanismen werkzaam.

Over de andere sociale mechanismen kunnen we gezien de beperkte bevindingen in de evaluaties geen uitspraken doen.

Het elfde en laatste mechanisme, te weten publiek-private afstemming, is te beschouwen als een *mengvorm* tussen institutioneel en sociaal. Denk bijvoorbeeld aan de beoogde samenwerking tussen gemeenten en sociale partners in de bevordering van de re-integratie van arbeidsgehandicapte werknemers. In termen van samenwerking en afstemming is veel output gerealiseerd, maar of de doelbereiking ermee is gebaat zal moeten worden afgewacht.

Algemene opbrengsten en knelpunten

Over de hele linie van mechanismen zien we een aantal algemene *opbrengsten* herhaaldelijk terug. We rangschikken ze hier naar de frequentie waarmee ze in rapporten vóórkomen.

- een redelijke tot grote mate van acceptatie van de wetsteksten door normadressaten;
- de begrippen in de wetstekst worden helder gevonden;
- er hebben veel implementatieactiviteiten plaatsgevonden, zoals de vertaling van regels naar uitvoeringskaders en de ontwikkeling van procedures op decentrale niveaus;
- de wet zou hebben gefungeerd als breekijzer of hefboom voor verandering.

Naast opbrengsten zijn er *knelpunten* die herhaaldelijk voorkomen.

- onduidelijkheid van de met de wet beoogde rolverdeling of taakafbakening tussen uitvoerende instellingen;
- gebrek aan capaciteit voor implementatie en tenuitvoerlegging van de wetgeving, vooral op lokaal niveau;
- toegenomen bestuurslast naar aanleiding van de wet (swijziging);

- onvoldoende kennis van de inhoud van de wet bij betrokkenen;
- te weinig maatwerk of flexibiliteit, rigide tenuitvoerlegging;
- cliënten- of burgerbelangen staan nog lang niet altijd centraal in de werkwijze van uitvoeringsinstellingen.

De invloed van context

De resultaten van institutionele en sociale mechanismen blijken niet algemeen geldend, maar afhankelijk van omgevingsfactoren (context). De variatie tussen regio's, gemeenten en organisaties is aanzienlijk en soms zelfs overheersend. De factoren die de werking van wetten beïnvloeden blijken van zeer uiteenlopende aard. Zij zijn in te delen op macro-, meso- en microniveau.

Macrocontext

- maatschappelijke en economische ontwikkelingen (emancipatie, conjunctuur);
- aanpalende wet- en regelgeving, beleid;
- complexiteit van de problematiek;
- Europese Unie.

Mesocontext

- concurrentie, marktwerking;
- organisatiecultuur / bestuurscultuur;
- schaalgrootte / fusies;
- korte-termijnproblemen (bijv. overbelasting);
- sociale relaties.

Microcontext

- gevoeligheid voor kosten & baten;
- type doelgroep;
- startniveau (bijv. van scholieren, inburgeraars).

Veel contextuele factoren hebben invloed op meerdere typen mechanismen. We noemen hier de belangrijkste.

Op macroniveau wordt ten eerste aan EU-wet- en -regelgeving een 'complicerende' invloed op de werking van mechanismen toegedicht. Ten tweede is de aard van de aan te vatten problematiek een macrofactor. Naarmate het te attaqueren probleem complexer en ongrijpbaarder wordt, neemt het sturende vermogen van de wetgever af.

Op mesoniveau speelt ten eerste de 'organisatie- of bestuurscultuur' een rol. Naarmate de bestuurscultuur beter aansluit bij de wettelijke instrumenten en doelen wordt er meer bereikt, is de conclusie die we kunnen trekken. Ten tweede is de schaalgrootte van de uitvoerende instellingen en bedrijven die met wetten worden aangestuurd, van invloed. Hoe groter een instelling of bedrijf, des te meer capaciteit deze heeft om de wet uit te

voeren of anderszins na te leven. Ten derde voeren instellingen die meer ervaring hebben in de sfeer van het beoogde mechanisme de wet beter uit. Op microniveau zijn kenmerken van de individuen die deel uitmaken van de doelgroep bepalend voor de werking van mechanismen. Zo reageren 'grote' criminelen slecht op ontnemingswetgeving omdat ze beter in staat zijn verliezen te compenseren (en deze verliezen voor hen relatief klein zijn).

Enkele andere contextuele factoren hebben geen éénduidig positieve of negatieve invloed. Zo vertragen fusies enerzijds het werk van cliëntenraden, maar bieden ze tegelijkertijd mogelijkheden voor een betere samenstelling van die raden.

Het niet optreden van de beoogde mechanismen hoeft ten slotte nog niet te betekenen dat een wet zijn doelen niet bereikt. Door prikkels in de context kunnen ook heel andere mechanismen zijn geactiveerd die verantwoordelijk zijn voor eventuele doelbereiking. Denk bijvoorbeeld aan prikkels uit de markt, die maken dat bedrijven zich aan milieu- of veiligheidsnormen houden.

Tot slot

Met deze synthese is voor het eerst een overzicht geboden van de interventies, de normadressaten en de doelbereiking van wetten. Bovendien zijn de processen die zich tussen interventie en doel afspelen ('mechanismen') in kaart gebracht in samenhang met omgevingscondities. Hiermee is niet alleen licht geworpen op de vraag *of* wetten hun werk doen, maar ook *hoe* en onder welke *omstandigheden*. Dit onderzoek onderstreept dat zowel wetgevers als onderzoekers meer aandacht kunnen besteden aan de vraag hoe een wet tot de beoogde doelen moet leiden en aan de vraag *waarom* dit vervolgens wel of niet is gelukt.

1 Inleiding

1.1 Wet en werkelijkheid

Anno 2007 zijn er in Nederland bijna 1.800 formele wetten van kracht en dit aantal groeit nog steeds (Bokhorst en Van Ommeren, 2007: 685). Met wetten krijgt beleid juridisch vorm. De variatie in de inhoud van wetten is groot. Het meest bekend zijn wellicht de concrete ge- en verboden voor personen en groepen, waarmee ‘goed’ gedrag wordt bevorderd en ‘fout’ gedrag wordt ontmoedigd of afgestraft. Een sprekend voorbeeld hiervan is de Wegenverkeerswet.

Wetten zijn echter niet alleen gericht op degenen die een bepaald gedrag moeten vertonen, maar ook op uitvoerders, ‘ketenpartners’, zoals de politie, gemeenten, het OM en de rechter. Zo is er bijvoorbeeld de Wet voorkoming schijnhuwelijken. Het uiteindelijke doel van deze wet is het tegengaan dat mensen een schijnhuwelijk sluiten. Veel bepalingen van de wet zijn echter gericht tot ambtenaren, die vermeende schijnhuwelijken kunnen weigeren.

De laatste jaren worden wetten meer algemeen van karakter en bevatten zij vaker globale bepalingen (‘meer recht, minder regels’).¹ Wetten bieden dan meer ruimte aan afwegingen van betrokkenen zelf binnen door de wetgever gegeven uitgangspunten. Zo scheidt de Wet klachtrecht cliënten zorgsector randvoorwaarden voor het klachtrecht met betrekking tot het functioneren van zorginstellingen en beroepsbeoefenaren in de zorg. Bovenstaande voorbeelden illustreren tevens dat wetten betrekking hebben op uiteenlopende domeinen, zoals justitie, verkeer, sociale zaken, milieu, binnenlandse zaken, zorg, financiën en economische zaken. Uiteraard zijn er ook tal van domeinoverschrijdende wetten. Een voorbeeld is de RMC-wet (Regionale meld- en coördinatiefunctie vroegtijdig schoolverlaters). Deze wet beoogt onder andere gemeenten, scholen en het Openbaar Ministerie (OM) gezamenlijk een netwerk te laten vormen om een sluitende aanpak van vroegtijdig schoolverlaters tot stand te brengen.

Functies van wetten

Aan wetten worden belangrijke sturende vermogens toegeschreven. Dat wetten variëren in de mate waarin zij een dergelijke ambitie hebben, komt goed tot uitdrukking in de bekende trits van Koopmans (1970): codificatie-modificatie-mobilisatie. Er is sprake van *codificatie* wanneer een wet bestaande praktijken in de samenleving juridisch vastlegt. Bij codificatie sluit de wetgever dus aan bij maatschappelijke ontwikkelingen, in plaats van deze te veranderen (Koopmans, 1970: 222). In de klassiek-liberale nachtwakerstaat was codificatie de belangrijkste functie van wetgeving. Met de opkomst van de verzorgingsstaat heeft wetgeving daarnaast een modifierende of zelfs mobiliserende functie gekregen. Wetten hebben een modifierende functie wanneer de wetgever aanpassing en bijsturing

1 Zie hierover onder meer <http://justitiweb.minjus.nl/search.aspx?simpleSearch=beleidsreflectie>.

tracht te bewerkstelligen. Van mobilisatie is sprake indien de wetgeving actief ingrijpt in maatschappelijke verhoudingen en deze tracht te veranderen. Met de opkomst van de verzorgingsstaat zijn modificatie en mobilisatie op de voorgrond gekomen (o.a. Van Aeken, 2000: 251). Wetgeving is dan primair een beleidsinstrument. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de socialezekerheidswetgeving. In de praktijk bevatten wetten meestal zowel codificerende en modificerende als mobiliserende elementen (Veerman, 2000:11).

Behalve officiële beleidsdoelen kunnen wetten ook geheel andere doelen dienen. Zo heeft in het bijzonder formele wetgeving, dat wil zeggen nationale wetgeving van regering en Staten-Generaal gezamenlijk, een belangrijke *legitimerende* functie. Wetten kunnen voorts een puur *symbolische* of ook wel *waarde-expressieve* functie hebben (Veerman, 2004: 17-8, Aalders, 1984). Het gaat er dan om dat bepaalde waarden en normen in de wet worden vastgelegd zonder dat dat noodzakelijk ook leidt tot gedragsverandering.² Wetten kunnen ook een *probleemverplaatsende* functie vervullen: met de wet wordt een probleem van de politieke agenda afgeholpen en op het bord van een ander gelegd. Wetten hebben ook een *epaterende* functie: met de totstandkoming van een wet wordt de daadkracht van de verantwoordelijke minister onderstreept.

Behalve instrumentele functies hebben wetten ook een *waarborgfunctie*. Wetten mogen niet strijdig zijn met rechtsstatelijke beginselen, zoals rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en evenredigheid (Winter e.a., 1990). Dergelijke waarborgen krijgen in wetten vaak vorm in (procedurele) eisen, zoals de zorgvuldige afweging van in het geding zijnde belangen, beroepsmogelijkheden, de bescherming van de privacy van het individu, 'checks and balances', gelijke behandeling van mannen en vrouwen en meer.³ Tussen de instrumentele en de waarborgfunctie van wetgeving kan spanning bestaan (Veerman, 2004: 34-5). Zo kan een instrumenteel effectieve maatregel in de misdaadbestrijding als langdurige incapacitatie (opsluiting) van veelplegers strijdig zijn met beginselen van evenredigheid en rechtsgelijkheid.

De problematische relatie tussen wet en doelbereiking

Dat een wet in het Staatsblad is gepubliceerd, betekent natuurlijk niet dat er ook echt iets gebeurt in de samenleving. De wet doet uit zichzelf immers niets: een persoon of instantie moet deze gebruiken. Na de voorbereiding en inwerkingtreding van een wet moet er een keten van gebeurtenissen volgen, die elk 'goed moeten gaan' en op elkaar moeten aansluiten, willen de wettelijke doelen uiteindelijk bereikt worden. Die gebeurtenissen kunnen zich afspelen op uiteenlopende plaatsen in de

2 Vgl. ook de consoliderende functie, waarbij wetgeving wordt beschouwd als een 'geronnen machtsstrijd' tussen groepen in de samenleving, zoals rassen, klassen of seksen (Herweijer, 1985: 68).

3 Degene die de doelbereiking op dit type aspecten van een wet wil evalueren, zal volgens Herweijer 'regelmatig struikelen over het onbepaalde karakter van dit type doelen van het recht' (1985: 68).

samenleving en er kunnen uiteenlopende soorten actoren bij betrokken zijn, variërend van individuele burgers en bedrijven tot allerlei soorten overheden.

Een klassieke studie op dit terrein is die van Aubert over een wet waarmee men beoogde de arbeidsomstandigheden van 'dienstmeiden' in Noorwegen te verbeteren, de Wet op het Huishoudelijk Personeel (1948) (1952; 1996: 116-135). Aubert vroeg zich expliciet af of er was voldaan aan de voorwaarden voor naleving van de wet (Herweijer, 1996: 678-9). Uit zijn onderzoek kwam naar voren dat de werking van de wet niet erg samenhang met de wetstekst. Veel belangrijker bleek de maatschappelijke context waarin de wet werd toegepast: de werkgevers van de dienstmeiden, de dienstmeiden zelf en hun onderlinge verhouding. Zo was het twijfelachtig of de werkgevers van dienstmeiden de wet wel wilden naleven. Om de arbeidsomstandigheden van de hulpen te verbeteren zouden zij waarschijnlijk concessies moeten doen aan hun eigen wensen. Bovendien was het maar de vraag of de dienstmeiden voor hun rechten zouden opkomen. In de eerste plaats omdat ze onvoldoende op de hoogte waren van de inhoud van deze ingewikkelde wet en (daarmee) van hun eigen rechten. Uit Auberts onderzoek bleek de inhoud van de wet pas in de loop der jaren tot de dienstmeiden door te dringen, door contacten met vrienden, kennissen of burens. In de tweede plaats omdat de dienstboden, uit angst voor een slechte werkverhouding of baanverlies, hun rechten niet bij hun werkgever zouden durven opeisen. In de derde plaats was in de wet niet voorzien in handhaving. Er was niet sprake van enige controle door de overheid op de uitvoering van de wet. Dienstmeiden konden weliswaar een beroep op de rechter doen, maar alleen wanneer zij herhaaldelijk bij hun werkgever hadden geklaagd, hetgeen een weinig realistische optie was.

Auberts onderzoek was tevens methodisch vernieuwend, omdat hij *in de tijd* meerdere metingen verrichtte naar de naleving van de wet. Daardoor kon in de werking van de wet grote traagheid worden geconstateerd. Wettelijke bepalingen hebben tijd nodig om door te sijpelen in de kennis en vervolgens in het gedrag van de normadressaten. Op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat evaluaties niet te snel na de inwerkingtreding van wetten moeten komen (idem Winter, 1996, 2002 en Veerman, 2004). Hierdoor geïnspireerd stellen latere rechtssociologen dat de werking van wetten primair een *sociaal proces* is, dat onlosmakelijk verbonden is met de sociale stand van zaken in de samenleving (Griffiths, 1983; 1996: 469-513). In plaats van slechts te focussen op de mate van doelbereiking van wetgeving⁴ zou men zich moeten afvragen *hoe* eventuele maatschappelijke effecten tot stand komen. Uit het voorbeeld van Aubert blijkt niet zozeer dat de inhoud van de wet (of rechtsregel) zelf doorslaggevend is, maar veeleer de invloed van de nabije sociale omgeving. Voor de vraag of

4 Griffiths (1996) noemt dit de 'instrumentalistische' benadering van wetgevingsevaluatie.

een wet gaat werken, is het dus belangrijk om te weten in hoeverre de wet past bij de *context* waarin ze gelding moet krijgen.

Het gaat daarbij niet alleen om een gebrek aan kennis en sociale kenmerken van de context, ook de normen in het sociale 'veld' waarin de wet moet gaan gelden kunnen bepalend zijn voor de werking van een wet.⁵

De handhaving van euthanasiewetgeving is in dit verband exemplarisch (Griffiths, 1996: 488). De handhaving van deze wetgeving kan tekortschieten omdat onder artsen de norm overheerst dat illegale praktijken van een collega-arts niet aangegeven dienen te worden. Ook andere factoren, bijvoorbeeld economische omstandigheden, kunnen van invloed zijn. Aubert suggereert bijvoorbeeld dat de uiteindelijke positieverbetering van huishoudelijk personeel die hij constateerde wellicht eerder is veroorzaakt door het inmiddels gegroeide tekort aan deze arbeidskrachten. Dergelijke bevindingen doen menigeen sceptisch zijn over de sturende vermogens van wet- en regelgeving (Griffiths, 1996: 65). Wel zijn sommige wetten meer een bevestiging van bestaande praktijken dan andere. In termen van de (gedrags)veranderingen die ze moeten bewerkstelligen hebben ze een lager ambitieniveau. Verwacht kan worden dat deze wetten in grotere mate worden nageleefd dan 'ambitieuze' wetten.

1.2 Wetsevaluatieonderzoek

De laatste twee decennia heeft de evaluatie van wetten een vlucht genomen. Onder de vele evaluatieonderzoeken zijn er enkele die duurzame inzichten over wetsevaluatie als zodanig hebben gegenereerd (zoals Aubert, 1952; Griffiths 1984, 1996; Herweijer, 1985; Winter, 1996; Nelen, 2000; Olsthoorn-Heim, 2003). Op grond van deze onderzoeken zijn lessen over evaluatie te trekken die verder reiken dan de betreffende geëvalueerde wet alleen. Het zijn (tevens) 'meta-studies'.

De verwevenheid tussen beleid en wetgeving

Wetten worden ook wel '*voertuig van beleid*' genoemd (Veerman, 2004: 24). Met wetten krijgt beleid juridisch vorm. Beleid is op te delen in drie 'klassieke' typen interventies: financiële, juridische en communicatieve interventies (vgl. Fenger en Klok, 2003: 249-50). Voorbeelden van financiële interventies zijn subsidies en heffingen, juridische interventies zijn in wetten of regels verankerde rechten, verplichtingen en verboden. Communicatieve interventies zijn bijvoorbeeld campagnes als in de bestrijding van roken (Stivoro) waarmee mensen overtuigd moeten raken van de nadelen van roken en/of de voordelen van niet-roken.

5 In dit verband is het begrip semi-autonome sociale velden (SASV's) geïntroduceerd (vgl. Moore, 1973, 1996). SASV's zijn verzamelingen mensen waarbinnen sociale normen vigeren en worden gehandhaafd. Voorbeelden zijn organisaties (gemeenten, bedrijven), groepen jongeren, of gezinnen. De meeste mensen maken tegelijkertijd deel uit van meerdere overlappende SASV's.

Wetten leggen instituties, bevoegdheden, geldstromen en verplichtingen vast (Veerman, 2004: 24). Daarmee bevatten wetten ook beleidsinterventies. Zo dient de Wet op de inkomstenbelasting (IB 2001) onder meer om belastingen te innen en om een bepaalde mate van inkomensnivellering te realiseren.

De verwevenheid tussen beleid en wetgeving maakt het voor onderzoekers lastig te ontrafelen in hoeverre de wet als zodanig de oorzaak is van eventuele doelbereiking (Nelen, 2000: 9). Een deel van die doelbereiking kan immers zijn toe te schrijven aan interventies buiten de wet om.

Wetsevaluatie en beleidsevaluatie

Als wetgeving zo sterk verweven is met beleid, wat is dan het verschil tussen wetsevaluatie en beleidsevaluatie? Een beleidsevaluatie bevat *ten minste één* van de volgende kenmerken: (a) nagaan of uitvoering en handhaving volgens plan verlopen, (b) beschrijving van de mate van doelbereiking, (c) beschrijving van de mate van doeltreffendheid of (d) neveneffecten (zie Winter, 1996: 74). Vooral daar waar wetten op hun sturingsdoelen (instrumentele functie) worden geëvalueerd, lijkt wets-evaluatie dus sterk op 'gewone' beleidsevaluatie. Zo bezien zijn veel wets-evaluaties dus tevens beleidsevaluaties.

Echter, een wet bevat doorgaans niet uitsluitend instrumentele doelen, maar ook *waarborgdoelen*. Herweijer (1985) onderscheidt twee componenten van wetsevaluatie: formele en materiële gelding. Met evaluatie van de formele gelding vindt operationalisering van het recht op het individuele geval plaats. Wat betekent de wet voor de individuele burger? De wet wordt dan geëvalueerd op de mate waarin wordt voldaan aan beginselen als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dit is een *juridische activiteit*. Met materiële gelding wordt bedoeld op de overeenkomst tussen het in de wet voorgestelde gedrag en het feitelijke gedrag. De vaststelling hiervan is een *empirische activiteit*.⁶ In lijn hiermee omvat wetsevaluatie volgens Winter behalve het evalueren op beleidsdoelen óók het in kaart brengen van het geldende recht, het uitvoeren van een juridische analyse van de wetstekst en het beoordelen van de verhouding van de wet tot aanpalende wet- en regelgeving (Winter, 2002: 13). In de praktijk blijken wetsevaluaties overigens lang niet altijd van 'gewone' beleidsevaluaties te onderscheiden. In een onderzoek naar 35 afgeronde wetsevaluaties vond Winter dat een juridische invalshoek in ongeveer de helft van deze rapporten *geheel ontbrak* (2002: 16).

6 Volgens Herweijer (1985: 69-70) leidt een evaluatie van wetgeving op middel-doelrelaties tot een reductie van het geldend recht tot de vastgestelde, formele wet. Dat is in zijn visie een onterechte versimpeling omdat de latere uitwerking van die wet in circulaire en jurisprudentie complex en genuanceerd is en bovendien evolueert met veranderende maatschappelijke ontwikkelingen. Ook in concrete beslissituaties wordt het recht telkens opnieuw 'gevonden'.

Het beleid ten aanzien van de kwaliteit van wetten heeft zich in de loop van de tijd steeds verder ontwikkeld (zie Box 1).

Box 1 Wetgevingskwaliteitsbeleid in Nederland

Sinds 1951 wordt er een wetgevingskwaliteitsbeleid gevoerd. Winter onderscheidt een aantal historische verschuivingen (1996: 23-34). In de jaren zeventig speelde vooral de afstemmingsproblematiek bij wetgevingsvraagstukken: de veertien 'wetsfamilies' van de verschillende ministeries noopten tot verbetering van procedures, harmonisatie en gelijkschakeling van wetgeving. Aan het begin van de jaren tachtig is vanwege de veelheid en complexiteit van wetgeving een streven naar deregulering ingezet. Het ondanks dit streven ontstane woud aan nieuwe regels en procedures leidde uiteindelijk tot de introductie van algemeen wetgevingsbeleid als thema in het derde kabinet-Lubbers. Dit wetgevingsbeleid is uitgewerkt in de in 1991 verschenen nota 'Zicht op wetgeving' (TK II, 1990-1991, 22 008, nrs. 1-2). In deze nota en in de hernieuwde nota Wetgevingskwaliteitsbeleid uit 2000 (TK II, 2000-2001, 27 475, nr. 2) zijn zes kwaliteitseisen voor wetgeving geformuleerd (vgl. Broeksteeg e.a., 2005: 19 e.v.). We vatten deze eisen hier kort samen.

Rechtmatigheid en gerichtheid op verwerkelijking van rechtsbeginselen

Rechtmatigheid betekent 'in overeenstemming met het recht'. Dit houdt onder meer in aspecten als rechtszekerheid, het juiste niveau van regelgeving, attributie en delegatie van bevoegdheden, inwerkingtreding en overgangsrecht. Ook de verenigbaarheid van de voorgenomen wetgeving met het internationale en communautaire recht, de Grondwet en met algemene rechtsbeginselen wordt hieronder begrepen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

In hoeverre zal de wet ook daadwerkelijk tot de beoogde doelstellingen leiden? Dit vereist een heldere operationalisering van de beoogde doelen en duidelijke relaties tussen doelen en middelen. Op dit punt bestaat een duidelijke samenhang met uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De wetgever wordt tevens geacht aandacht te hebben voor eventuele neveneffecten. Doelmatigheid betreft de verhouding tussen baten en lasten van een wet.

Subsidiariteit en evenredigheid

De overheid dient zich te beperken tot het stellen van minimumeisen, het ondersteunen van maatschappelijke processen door het verzekeren van institutionele en materiële voorwaarden en het waken voor ongewenste en ontoereikende resultaten. Er moet voldoende ruimte worden gelaten voor het zelfregulerend vermogen van burgers en maatschappelijke organisaties. Evenredigheid hangt samen met doelmatigheid en houdt in dat de voor belanghebbenden nadelige gevolgen van een voorgenomen regeling niet disproportioneel mogen zijn in verhouding tot de met die regeling te dienen doelen.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Heeft de wetgever voldoende oog gehad voor eventuele praktische belemmeringen voor een goede uitvoering? Is duidelijk welke inspanningen nodig zijn voor effectieve handhaving? Wordt gekozen voor de meest effectieve vormen van handhaving en is handhaving 'ultimum remedium'?

Afstemming met andere regelingen

Werken verschillende regels in de praktijk niet tegen elkaar in? Is er geen onnodige en ongewenste verscheidenheid (harmonisatie)?

Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid

Dit betreft enerzijds eenvoud van regelingen qua structuur en anderzijds algemene terminologische punten, zoals beknoptheid van bepalingen, duidelijk taalgebruik en gebruik van standaardbegrippen en -bepalingen).

Kwaliteitseisen zouden zowel een centrale rol moeten spelen bij ex ante toetsing van wetgeving als bij de ex post evaluatie ervan.⁷ Veerman bestempelt ze als *aandachtsgebieden* die nadere uitwerking behoeven, wil men ze kunnen toepassen (2004: 17-8; 34-5). Dit is door sommigen ook gebeurd (zoals Winter, 1996: 35).⁸

Functies van wetsevaluatie

Het evalueren van wetten kan meerdere functies hebben (Nelen, 2000: 13-6). Een belangrijke functie van wetsevaluatie is *verantwoording*: is het geld van de belastingbetaler goed besteed? Een andere belangrijke functie van wetsevaluatie is een *lerende*: het krijgen van zicht op de werking van *specifieke* wetten (evaluatie t.b.v. specifiek gebruik). In het verleden daarvan ligt het doel van kennisvergroting over wetgeving in het algemeen, dus ten behoeve van *generiek* gebruik. Deze functies passen bij het idee van de 'lerende wetgever', die in de toekomst meer geïnformeerde, 'evidence-based' keuzes wenst te maken. Het leerperspectief komt sterk naar voren in het proefschrift van Winter (1996). Hij stelt dat de wetgever of bestuurders wetenschappelijke bevindingen uit evaluaties zullen gebruiken, naarmate deze beter zijn onderbouwd. Zo kunnen evaluatiebevindingen ten goede komen aan de kwaliteit van (latere) wetgeving. De betekenis van wetsevaluatie is niet beperkt tot de leerfunctie. Beleidsmakers en wetgevers willen politiek 'scoren' en overleven, hetgeen zich onder meer uit in de manier waarop zij met wetsevaluaties omgaan. Deze strategische functies van wetsevaluaties komen deels overeen met de strategische functies van wetgeving. Wetsevaluatie kan in de eerste plaats een

7 Uit recent onderzoek (Broeksteeg e.a., 2005) blijkt dat de Raad van State de in Box 1 genoemde eisen niet strikt gebruikt. De Raad hanteert in de eerste plaats haar eigen kader bij het beoordelen van concrete voorstellen. Kwaliteitseisen hebben in de praktijk van de Raad van State dan ook vooral een aanvullende rol.

8 Op het punt van uitvoering en handhaving onderscheidt Winter bijvoorbeeld ook de feitelijke beschikbaarheid van benodigde capaciteit, zoals personeel, middelen, kennis en acceptatie van de wet binnen het 'uitvoerend apparaat'. Bij handhaving onderscheidt hij daarnaast factoren als: de hoogte van een sanctie en de kans op tenuitvoerlegging van de sanctie (1996: 48-50).

legitimerende functie hebben (vgl. Herweijer, 1985: 4-6; Nelen, 2000: 14). Zo kunnen tegenvallende beleidsresultaten worden goedgepraat door te verwijzen naar eerdere evaluatiebevindingen waarop het beleid zou zijn gegrond. Verwant hieraan is de prestigefunctie. De wetgever kan, door beleid te onderbouwen met wetsevaluaties, een imago van professionaliteit opbouwen of handhaven. De toezegging tot een wetsevaluatie kan de aannahme van een omstreden wetsvoorstel vergemakkelijken. Dit wordt wel de '*pacificerende*' functie genoemd (Veerman, 1991). Verwant hiermee is de *symbool*functie van wetsevaluatie: 'het ophouden van de schijn dat een bepaald probleem of verschijnsel serieus genomen wordt' (Nelen, 2000: 14). Beleidsmakers kunnen evaluaties ook aangrijpen om hun eigen standpunt in de politieke discussie meer gewicht te geven (*argumenteren*) of om anderen over de streep te trekken (*overtuigen*).⁹ Ondanks al deze strategische functies is het onwaarschijnlijk dat er zuiver politiek gemotiveerde wetsevaluaties bestaan. Er is altijd ook een lerend element aanwezig (Nelen, 2000: 15).

Niettemin is het voor de evaluatieonderzoeker van groot belang om rekening te houden met het politieke en bureaucratische krachtenveld waarin beleid, wetgeving en evaluatie tot stand komen (Herweijer, 1985:136).

Typen van wetsevaluatie

Ex ante evaluatie is gericht op het vooraf zo goed mogelijk doordenken van de werking van een wet op vastgestelde criteria. *Ex post evaluatie* richt zich daarentegen op het achteraf in kaart brengen van de resultaten op die criteria. De meeste wetenschappelijke wetsevaluaties zijn van de tweede categorie (Nelen, 2000: 16).¹⁰ Omdat we in dit onderzoek geïnteresseerd zijn in de feitelijke werking van geldende wetten beperken wij ons ook hier tot ex post evaluaties van wetten. De evaluatie van wetgeving is een verre van eenvoudige opgave. Wetgeving is doorgaans een complexe beleidsvorm. Dat maakt het vaak lastig om te bepalen wat het aandeel van de wet in de eventuele doelbereiking is geweest. Laat stáán wanneer naast wetgeving sprake is van allerlei andere beleidsmaatregelen.

Een wetsevaluatie kan verschillende ambities hebben. Met sommige evaluaties wordt (een stuk van) de keten van gebeurtenissen sinds de inwerkingtreding van een wet beschreven. Denk aan reconstructies van de wijze waarop gemeenten de uitvoering van een centrale kaderwet hebben 'opgepikt'. We spreken dan van een procesevaluatie. Vaak is men echter vooral geïnteresseerd in de mate waarin de met de wet gestelde

9 Extremere varianten van deze functie van evaluatie zijn (Nelen, 2000: 15): het in diskrediet brengen van politieke tegenstanders (*beschadiging*) of het opbouwen van een eigen kennismonopolie om politieke tegenstanders vóór te zijn (*rivaliseren*).

10 Nelen (2000: 17) noemt als oorzaken onder andere de speculatieve, niet-toetsende aard van ex ante uitkomsten en de grote afhankelijkheid van onderzoekers van aannames, bijvoorbeeld over toekomstige beleidsontwikkelingen.

doelen zijn bereikt. Veel evaluaties zijn doelbereikingsevaluaties. Zij worden vaak uitgevoerd in combinatie met een (gedeeltelijke) proces-evaluatie.

De hogere ‘ambitieniveaus’ van evaluatie treffen we aan bij effectiviteits- en doelmatigheidsstudies. De onderzoeker probeert dan een causale relatie te leggen tussen de wet in kwestie enerzijds en de mate van doelbereiking of doelmatigheid anderzijds. Dit gebeurt onder andere door met experimentele designs te werken, waarbij de situatie zonder wet wordt vergeleken met de situatie met wet (Winter, 2002: 12). Sommigen achten dit de minimaal vereiste aanpak om van effecten te mogen spreken (vgl. Farrington, 2005). Anderen stellen dat relaties tussen wetgeving en doelbereiking ook kunnen worden blootgelegd met een uitgebreide proces-evaluatie (Nelen, 2000: 19; vgl. ook Pawson en Tilley, 1997).

In dit onderzoek worden de volgende typen *ex post* evaluaties onderscheiden (vgl. Nelen, 2000: 18-9; Winter, 2002: 10-13).

- *Procesevaluatie*: onderzoek naar het proces van de toepassing van de wet in de praktijk. Dit wordt ‘in afgeslankte vorm’ ook wel knelpuntenonderzoek genoemd. Vaak wordt procesevaluatie gecombineerd met onderzoek naar de doelbereiking.
- *Doelbereikingsevaluatie*: hier staat de vraag centraal in hoeverre bepaalde doeleinden zijn bereikt. Daarbij hoeft *niet* te worden nagegaan of de geconstateerde mate van doelbereiking ook werkelijk aan het gevoerde beleid kan worden *toegeschreven*.
- Bij *effectiviteitsonderzoek* dient strikt genomen te worden nagegaan in hoeverre de geconstateerde mate van doelbereiking aan de wet is toe te schrijven.
- *Doelmatigheidsonderzoek* is gericht op de verhouding tussen gemaakte kosten en behaalde baten. Dat kan zijn op macroniveau, vanuit het perspectief van beleidsmakers, maar ook op microniveau, vanuit het perspectief van individuele leden van de doelgroep.
- Bij een *effectenevaluatie* worden niet alleen de beoogde effecten (effectiviteit, zie boven) maar ook de onbedoelde *neven*effecten in kaart gebracht.

Naast de genoemde typen wordt ook nog de *legitimiteitsevaluatie* onderscheiden, die bedoeld is om de acceptatie of legitimiteit van een wet of beleid te evalueren (Nelen, 2000: 18-9). Verder wordt onderscheid gemaakt tussen zuiver wetenschappelijke en beleidsgerichte wetsevaluaties. De laatste zijn gericht op de benutting van bevindingen ten behoeve van politiek, beleid en wetgeving.

Voor welk type *ex post* evaluatie wordt gekozen is sterk afhankelijk van wat men precies beoogt en van wat haalbaar is in termen van tijd, middelen en andere randvoorwaarden. Zo kan een procesevaluatie op actuele knelpunten of een ‘early warning evaluation’ (Nelen, 2000: 18) vooral dan van nut zijn als men (pas) lopende implementatieprocessen tracht te

verbeteren. Dit wordt wel ‘formatieve’ evaluatie genoemd. Daarentegen zal het nut van een totaalevaluatie op einddoelen achteraf, ‘summatieve’ evaluatie, veeleer gelegen zijn in het ‘de balans opmaken’, politieke credits krijgen of in het kracht bij zetten aan een wets(wijzigings)voorstel.

Beleidstheorie en ‘mechanismen’

In de evaluatie van wetgeving heeft de laatste jaren het werken op basis van *beleidstheorieën* zijn intrede gedaan. Met de term beleidstheorie wordt bedoeld op de onderbouwing van de beleidsmaker van *hoe*, langs welke processen of stappen, een wet zou moeten leiden tot de realisatie van beoogde doelstellingen en onder welke condities dit aannemelijk is. Met de reconstructie van de beleidstheorie kan de evaluatieonderzoeker mogelijke knelpunten in de werking van wetten vóór invoering (ex ante) beter duiden en achteraf (ex post) beter interpreteren (vgl. Leeuw, 2003). Een belangrijk onderdeel van de beleidstheorie zijn *mechanismen* (Pawson en Tilley, 1997). Hiermee worden de (ketens van) gebeurtenissen, patronen en (gedrags)processen bedoeld die moeten zorgen dat interventies in wetten tot doelbereiking leiden. Daarmee vormen zij als het ware de ‘motor’ van beleidsinterventies.

Een instrument om de met beleid beoogde gebeurtenissen in kaart te brengen is de zgn. ‘Tafel van Elf’ (Ministerie van Justitie, 2006). Dit is een reeks factoren die gezamenlijk bepalend worden geacht voor de naleving van regels. Voorbeelden van deze factoren zijn: kennis van regels bij de doelgroep, kosten en baten van naleving, normgetrouwheid van de doelgroep, sociale controle, controle-, detectie- en sanctiekansen en sanctiezwaarte. De Tafel van Elf kan zowel voor de ontwikkeling als voor de evaluatie van beleid en wetgeving van nut zijn. Met behulp van instrumenten als de Tafel van Elf kunnen de met wetten beoogde processen vóóraf worden geëxpliciteerd en kan achteraf een beter gefocuste procesevaluatie worden uitgevoerd.¹¹

Nelen (2000) is een van de eersten die de beleidstheorie van een Nederlandse wet expliciet heeft gereconstrueerd en met de praktijk heeft geconfronteerd. Het object van zijn studie is de strafrechtelijke ontnemings- (‘Pluk-ze’)-wetgeving. Deze wetgeving bepaalt dat wederrechtelijk verkregen voordeel achteraf aan daders kan worden ontnomen. Dit zou de afweging van potentiële daders om al dan niet tot criminaliteit over te gaan beïnvloeden. De praktijk laat zien dat dit mechanisme in de praktijk niet zomaar optreedt. Het blijkt sterk afhankelijk van de samenstelling van de doelgroep. Een belangrijke oorzaak van het niet bereiken van de doelstelling van deze wetgeving is volgens Nelen dan ook gelegen

11 Een ander instrument is de Werkbaarheidsanalyse, waarmee beleidsvoornemens vóóraf op hun werkzaamheid in de praktijk kunnen worden beoordeeld (Ministerie van Justitie, 2005). Kernwoorden daarbij zijn ‘weten, willen, kunnen en doen’ bij zowel uitvoerende instellingen als bij burgers en bedrijven.

in de gebrekkige *onderbouwing* van de betreffende wetgeving. Met andere woorden, de beleidstheorie is niet adequaat.

De kwaliteit van wetsevaluaties

De juridische kwaliteit van wetten is lastig te operationaliseren en eenduidig vast te stellen. Dit laat onverlet dat wetsevaluaties langs de lat van vooraf gespecificeerde kwaliteitscriteria gelegd kunnen worden. Wanneer het gaat om de operationalisering en meting van bijvoorbeeld de proportionaliteit (evenredigheid) van wettelijke maatregelen, beschikken wetgevers of leden van de Raad van State over veel expertise (vgl. Broeksteeg e.a., 2005).

Naast criteria voor juridische evaluatiekwaliteit zijn er sociaal-wetenschappelijke criteria voor de empirische kwaliteit van wetsevaluaties: *validiteit en betrouwbaarheid*. Validiteit heeft betrekking op het voorkómen van systematische waarnemingsfouten in het evaluatieproces (De Groot, 1994: 265). Dit is onder te verdelen in interne validiteit en externe validiteit. Interne validiteit geeft aan in hoeverre wordt gemeten wat men denkt te meten: zijn de waargenomen veranderingen wel echt effecten van de betreffende wet? Externe validiteit meet in hoeverre onderzoeksbevindingen gegeneraliseerd kunnen worden naar de onderzoekspopulatie. De *betrouwbaarheid* van een evaluatieonderzoek heeft betrekking op de vermindering van toevallige fouten (1994: 276). Dit wordt bereikt door de gegevensverzameling en -analyse zo controleerbaar en herhaalbaar mogelijk te maken. Dit kan door metingen te verrichten op grond van meerdere bronnen en door een gedegen verslaglegging van de stappen die gedurende het evaluatieproces zijn gezet. Op basis van soortgelijke criteria trekt Winter (1996) een lijn tussen *systematische* en *subjectieve* wetsevaluatie. Systematische evaluatie onderscheidt zich van subjectieve evaluatie door de verzameling en analyse van gegevens langs wetenschappelijke weg. Binnen de overheid lijkt de zorg voor bewaking van de kwaliteit van beleids- en wetsevaluatie langzaam terrein te winnen. Het Ministerie van Financiën heeft bijvoorbeeld een 'handreiking evaluatieonderzoek' samengesteld, die deels is geïnspireerd op genoemde aspecten van betrouwbaarheid en validiteit (RPE, 2006).¹²

Betere evaluaties, betere wetten?

Of de kwaliteit van wetsevaluaties doorwerkt in de kwaliteit van de betreffende wet is afhankelijk van het *gebruik* van evaluatieresultaten door de makers van wetten (Winter, 1996). Het wetgevingsproces is complex. De maker is niet één doelrationele actor maar een samenstel van actoren, die langs ingewikkelde besluitvormingsprocessen tot wetgevingsbesluiten

12 RPE staat voor 'Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie'. De meest recente is gepubliceerd in de Staatscourant van 28 april 2006 (p. 14). Deze regeling heeft zowel betrekking op ex ante als op ex post evaluatie van beleid.

komen. Dit besluitvormingsproces is door Winter uitgewerkt in het zgn. forummodel (1996: 89-117). In dit model wordt aangenomen dat wetgeving tot stand komt na een discussie door het wetgevingsforum en op grond van argumenten. Vervolgens wordt aangenomen dat de *wetenschappelijke kwaliteit* van argumenten bepalend is voor de kwaliteit van het debat in het forum en daarmee voor de kwaliteit van de latere wetgeving.

Het is echter maar de vraag of de makers van wetten zich door hetzelfde soort argumenten laten overtuigen als wetenschappers. Winter erkent dat zelf ook (1996: 114). Wetten zijn veelal politieke compromissen en komen niet zelden tot stand naar aanleiding van incidenten. Beleidsmakers willen vooral politiek 'scoren' en zo hun positie consolideren of verstevigen (vgl. Downs, 1957). Zij worden in belangrijke mate gedreven door politiek-strategische belangen (Snellen, 1987; 1998: 5).¹³ In deze visie zijn wetenschappelijke argumenten niet doorslaggevend. Winters hypothese dat, naarmate de kwaliteit van wetsevaluaties toeneemt, het gebruik van die wetsevaluaties stijgt en de kwaliteit van wetgeving eveneens, vindt bevestiging in zijn analyse van drie praktijkcases van gewijzigde wetgeving, de Wet openbaarheid van bestuur, de Wet Geluidhinder en de Woningwet. De conclusie van Winter over het nut van wetsevaluatie luidt dat 'de wetgever' in het wetgevingsdebat evaluatiebevindingen wil gebruiken, *mits* op betrouwbare wijze over met wetgeving behaalde resultaten wordt gerapporteerd (vgl. Chelimsky, 1995). Ook wanneer sprake is van politiek-strategische processen staat de wetgever volgens Winter toch open voor wetenschappelijk onderbouwde argumenten (vgl. 1996: 117). De vraag blijft echter of de kwalitatief betere wetsevaluaties niet al vanaf het begin waren bedoeld om primair een lerende doelstelling te vervullen en dat zij vooral daarom intensiever zijn gebruikt. In deze redenering is het motief van de wetsevaluatie doorslaggevend voor zowel de kwaliteit als het gebruik ervan.¹⁴

1.3 Stapels wetsevaluaties en de behoefte aan overzicht

Het aantal beleidsevaluaties voor en door de overheid groeit gestaag, zowel in Nederland als internationaal. Lag het totale aantal evaluaties van wetgeving in Nederland tussen 1980-1987 nog rond de 40, in de periode

13 Naast deze politiek-strategische rationaliteit onderscheidt Snellen economische en juridische rationaliteit. Economische rationaliteit heeft betrekking op doelen als doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid en ligt daarmee dicht tegen de wetenschappelijke rationaliteit aan. Juridische rationaliteit betreft het moeten voldoen aan beginselen van rechtmatigheid zoals subsidiariteit, evenredigheid en behoorlijk bestuur (zie ook Box 1). Verwevenheden en spanningsvelden tussen deze rationaliteiten lijken onvermijdelijk.

14 Volgens Winter (1996: 121) legt het motief van de wetsevaluatie zeker nog niet vast hoe de resultaten van de evaluatie zullen worden gebruikt. Het kan voorkomen dat een evaluatie wordt gestart met het oog op een bepaalde vorm van gebruik, maar dat de gebruikcontext is gewijzigd wanneer de evaluatie is afgerond.

1992-1998 waren het er al 140 (Winter, 2002: 19). Thans wordt het aantal Nederlandse *beleidsevaluaties* geschat op 750 per jaar (Veerman, 2004). In dit licht is het aannemelijk dat ook het aantal wetsevaluaties de laatste jaren verder is gestegen.¹⁵ Zo bevatten steeds meer wetsvoorstellen een evaluatiebepaling (vgl. Olsthoorn-Heim, 2003: 15).

Eenzijds kan deze groei in het aantal wetsevaluaties worden toegejuicht. Zij leveren veel bruikbare informatie over de effectiviteit van wetgeving in complexe samenlevingen. Dit is positief te waarderen vanuit het perspectief van de lerende overheid. Bovendien neemt met het openbaar maken van de bevindingen uit evaluaties het democratische gehalte van beleid en besluitvorming toe. Anderzijds is er zorg over hoe al deze kennis nog te overzien is en hoe kan worden bevorderd dat deze kennis ook wordt teruggekoppeld naar politici, beleidsmakers en wetgevingsjuristen (vgl. Rist en Stame, 2004).

Tot op heden zijn bevindingen uit wetsevaluaties nog maar nauwelijks systematisch gebundeld. Vragen als: 'in hoeverre worden wetten überhaupt nageleefd?' en 'worden bepaalde typen wetten beter nageleefd dan andere typen?' blijven daarmee onbeantwoord. Gezien het belang van wetgeving is dit een opmerkelijke lacune. Om hierin te voorzien zijn niet per se nieuwe empirische studies noodzakelijk. Nieuwe inzichten kunnen ook worden gegenereerd door bestaande evaluaties te analyseren op basis van nieuwe, gerichte onderzoeksvragen (Veerman, 2004).

Synthese

Door middel van een *synthese* van bestaande wetsevaluaties kan meer inzicht worden verworven in de aard en opbrengsten van wetgeving, zonder nieuw empirisch onderzoek te verrichten. Met een dergelijke synthese worden de bevindingen uit bestaande evaluaties systematisch samengebracht op grond van inhoudelijke criteria, bijvoorbeeld over typen interventies, processen en uitkomsten. Om dit te kunnen doen moet echter eerst bezien worden of de betreffende onderzoeken van voldoende (methodologische) kwaliteit zijn en (dus) empirisch houdbaar.

Dit rapport bevat het verslag van een synthese van wetsevaluaties die tussen 1998 en 2005 zijn voltooid onder auspiciën van de verschillende ministeries in Nederland. Het is de eerste keer dat een synthese van een dusdanig groot aantal wetsevaluaties is verricht over verschillende beleidsterreinen heen.

Met het bijeenbrengen van inhoudelijke bevindingen uit al deze wetsevaluaties kan licht worden geworpen op een belangrijke vraag, namelijk: wat hebben de uiteenlopende wetten zoal opgeleverd in termen van doel-

¹⁵ Uit overzichten bij de rijksbegroting en in het Evaluatie Overzicht Rijksoverheid (EOR) is weliswaar het totale aantal beleidsevaluaties te vinden, maar valt op grond van de titels niet betrouwbaar het aandeel wetsevaluaties af te leiden. Laat staan het aandeel ex post wetsevaluaties. We onthouden ons hier daarom van schattingen hiervan.

bereiking? Dat is echter niet alles. Veel evaluatieonderzoeken bevatten óók uitgebreide beschrijvingen en inzichten over de processen die zich afspelen tussen inwerkingtreding en doelbereiking, zoals implementatie, acceptatie en (door)werking. Op basis van de analyses in wetsevaluaties van de feitelijke uitvoerings- en nalevingsprocessen kan meer duidelijkheid worden verschaft over de vraag niet óf maar he het komt dat de beoogde resultaten wel of niet zijn bereikt. Daartoe worden in dit onderzoek de processen die voorafgaan aan eventuele doelbereiking uit de wetsevaluaties gefilterd en bijeengebracht.

Voor deze synthese is het tevens noodzakelijk de methodologische kwaliteit van wetsevaluaties te beoordelen. Aan evaluaties van onvoldoende kwaliteit kunnen immers geen betrouwbare bevindingen worden ontleend. De methodologische kwaliteit van wetsevaluaties kan samenhangen met de wijze waarop ministeries hun evaluatiefunctie hebben ingericht. Tegen deze achtergrond wordt in dit onderzoek daaraan eveneens aandacht besteed.

1.4 Plaatsbepaling en doelstelling

Een synthese biedt de mogelijkheid om bevindingen te doen over de aard en werking van niet één of enkele maar vele wetten. Dit is in meerdere opzichten van belang. Juristen zullen vooral geïnteresseerd zijn in de betekenis van juridische aspecten van wetgeving, zoals de toedeling van bevoegdheden aan uitvoerende instellingen of afdwingbare verboden. Een beleidsmaker of politicus zal daarentegen vooral willen weten of het vastgestelde beleid wordt uitgevoerd en of doelstellingen zijn bereikt. Binnen de rijksoverheid zullen instellingen als de Algemene Rekenkamer, het Ministerie van Financiën en inspecties daar tevens in geïnteresseerd zijn, maar deze zullen bovendien willen weten hoe Nederlandse ministeries omspringen met de monitoring en evaluatie van wetgeving. Naar aanleiding waarvan en hoe vaak wordt er geëvalueerd?

Onderzoekers zullen zich voorts ook afvragen op welke wijze doelbereiking verantwoord kan worden gemeten en welke soorten wetgeving meer of minder succesvol zijn. Mogelijk reiken de vragen van een onderzoeker nog verder. Hoe reageren mensen of organisaties op verschillende *typen* van interventies? Meer specifiek bijvoorbeeld: in hoeverre zijn subsidies adequate prikkels om gewenst gedrag te bewerkstelligen? In hoeverre zijn gemeenten in staat nieuwe wettelijke bevoegdheden op te pikken? Ten slotte zullen onderzoekers ook geïnteresseerd zijn in de evaluatiemethodiek, dat wil zeggen in de manier waarop kennis over de werking van wetgeving het best kan worden verkregen en de bijdrage die het instrument synthese daaraan kan leveren.

In deze synthese willen we in de eerste plaats een globaal overzicht geven van de aard van de wetgeving in Nederland in de periode 1998-2005. Het

gaat daarbij enerzijds om de soorten *interventies* waarvan de wetgever zich bedient. De meeste wetten bevatten verschillende soorten interventies. Denk bijvoorbeeld aan de Wet op de inkomstenbelasting, waarin niet alleen sprake is van heffingen, maar ook van sancties (op belastingontduiking) en van aansturing van een ambtelijk apparaat. We onderscheiden drie belangrijke soorten interventies in wetten.

- interventies op uitvoerende instellingen (bestuursinstrumenten);
- juridische interventies in de vorm van afdwingbare rechten, plichten en verboden;
- financiële interventies, in de vorm van subsidies of heffingen.

Anderzijds willen we de (typen) *normadressaten* op wie wetten zijn gericht in kaart brengen. Normadressaten zijn vaak niet alleen de uiteindelijke doelgroep (burgers, bedrijven), maar ook de instellingen die moeten zorgen dat de wet wordt uitgevoerd of gehandhaafd, bijv. gemeenten, OM en/of politie. Dit zijn instellingen met een publieke taak. In dit onderzoek worden deze aangeduid als *uitvoerende instellingen*.

Aldus kunnen wetten worden gecategoriseerd al naar gelang het type normadressaat en het type interventie. Vervolgens kunnen per categorie uitspraken worden gedaan over de doelen die in wetten vóórkomen en over de mate waarin deze feitelijk worden bereikt (doelbereiking).

Indien we over beleidsterreinen heen kijken naar meerdere wetten, kan worden geconstateerd dat vaak gebruik wordt gemaakt van dezelfde soorten interventies, zoals subsidies of verboden. Vanuit dit perspectief willen we meer leren over de processen, de (ketens van) gebeurtenissen die met deze interventies (moeten) worden geactiveerd. Vragen zijn dan bijvoorbeeld: wat leren evaluaties ons over hoe subsidies inwerken op gedrag? Op welke manier beïnvloeden verboden het gedrag van burgers of bedrijven? De ‘motoren’ van beleid of wetgeving worden ook wel *mechanismen* genoemd (Pawson en Tilley, 1997; Hedström en Swedberg, 1998; Pawson, 2002a; Leeuw, 2003). Mechanismen zijn zelf vaak onzichtbaar, maar veroorzaken wel zichtbare gebeurtenissen. Een voorbeeld is de wijze waarop basisschoolleerlingen reageren op het verstrekken van een gratis schoolontbijt. Deze interventie kan verschillende mechanismen activeren. Zo kan het een voedzame ‘kick-start’ zijn voor een oplettende schooldag. Maar het kan evengoed bijdragen aan de kanalisering van energie, die de leerlingen anders tijdens de les nog ‘kwijt moeten’. De interventie schoolontbijt is zichtbaar en eventuele resultaten (oplettende leerlingen) eveneens, de tussengelegen processen (mechanismen) zijn dat hier niet. Een aanname waarop veel interventies gestoeld lijken te zijn, is dat mensen in de keuze tussen verschillende gedragsalternatieven een kosten-batenafweging maken (vgl. Coleman, 1990). Op grond van deze (economische) veronderstelling is bijvoorbeeld te verwachten dat heffingen ongewenst gedrag (zoals schadelijke lozingen in het milieu) zullen afremmen en dat subsidies gewenst gedrag zullen bevorderen. Andere

mogelijke motoren van gedrag zijn van psychologische of zelfs biologische aard. Denk aan de gedragsreactie van kinderen op kleurstoffen, of aan ‘imitatiegedrag’ (Hedström en Swedberg, 1998). Deze synthese van wetsevaluaties is niet bedoeld om de dieper liggende mechanismen achter het menselijk gedrag te achterhalen. Voor onze doeleinden definiëren we mechanismen breder, als *alle tussen interventie en uitkomst gelegen (ketens van) gebeurtenissen, patronen of (gedrags)processen*. In een dergelijk brede definitie passen niet alleen de onzichtbare processen die zich afspelen binnen in individuen (zoals de wijze waarop subsidies of boetes inwerken op kosten-batenafwegingen), maar ook de zichtbare gebeurtenissen tussen personen en binnen organisaties, zoals afstemming en samenwerking.¹⁶ Denk bijvoorbeeld aan het bewerkstelligen van ‘zelfsturing’ voor uitvoerende instellingen als schoolbesturen of ziekenhuizen. Met dit mechanisme wordt de verhouding tussen de instellingen en de centrale overheid aangepast in de verwachting dat meer maatwerk en efficiëntie tot stand komt.

Sommige mechanismen zijn alleen in verband te brengen met uitvoerende instellingen. Denk aan gemeenten, ziekenhuizen en scholen die geactiveerd moeten worden om beleid uit te voeren. De uitvoerende instellingen zijn dan het ‘doorgeefluik’ waarlangs verdere maatschappelijke doelen moeten worden bereikt. We zullen deze mechanismen aanduiden met de term *institutionele mechanismen* (vgl. Kulu-Glasgow, 2007).

Daarop volgende andere mechanismen moeten dan uiteindelijk veranderingen teweegbrengen in het gedrag van de uiteindelijke doelgroep, burgers en bedrijven (bijv. scholieren, potentiële criminelen, nieuwkomers). Denk aan het bedrijf dat de milieuheffing daadwerkelijk betreft in zijn afweging om wel of geen mineralen te lozen of aan de dief die zich door de afschrikkende werking van een sanctie laat weerhouden om uit stelen te gaan. Ook valt te denken aan de burger die op grond van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) naar de rechter stapt wegens discriminatie en op die manier bijdraagt aan de handhaving van deze wet. We zullen dit type mechanismen aanduiden met de term *sociale mechanismen*.

De met interventies in wetten geactiveerde mechanismen kunnen zich in de gewenste richting ontvouwen, maar het kan ook heel anders lopen. Het verband tussen de wet en de feitelijke gebeurtenissen ligt niet vast, maar hangt af van de omstandigheden. Deze omstandigheden worden in de literatuur aangeduid met de term ‘context’. Daarmee worden alle

16 Rogers e.a. (2000: 8-9) lijken een vergelijkbare brede definitie te hanteren in hun analyse van een trainingsprogramma waarmee ouders van kinderen in de geestelijke gezondheidszorg leren om de belangen van hun kind te vertegenwoordigen. Verwacht werd dat ouders allereerst meer kennis en meer ‘articulatie’vaardigheden zouden opdoen (M1). Vervolgens zouden ouders meer gaan samenwerken met zorginstanties (M2). Deze samenwerking zou vervolgens moeten leiden tot een verbeterde geestelijke gezondheid van het kind (M3), hetgeen tevens de beoogde uitkomst (O) van het programma is. Uit de evaluatie van de feitelijke gang van zaken bleken alleen kwantitatieve bewijzen te bestaan voor toegenomen kennis en vaardigheden bij ouders (M1). De feitelijke betrokkenheid van ouders bleek niet toegenomen (M2) en evenmin bleek de geestelijke gezondheidstoestand van het kind verbeterd (M3).

mogelijke sociale, normatieve, economische en andere condities bedoeld die de werking van mechanismen kunnen beïnvloeden (vgl. Pawson en Tilley, 1997; Pawson, 2002a). Zo wordt het succes van een interventie om gehandicapte werknemers aan werk te helpen sterk bepaald door de condities van de arbeidsmarkt: is er een tekort of juist een overschot aan werknemers? Context kan betrekking hebben op factoren in de institutionele omgeving (bijv. organisatiestructuren, flankerende wetgeving) van een wet (macroniveau), maar ook op individuele kenmerken van de normadressaten (microniveau), bijvoorbeeld expertise en opleidingsniveau. Ook factoren op het (meso)niveau van groepen (burgers, binnen of tussen bedrijven en instellingen) beïnvloeden de werking van een wet. Denk aan managementstijlen of sociale normen. Ten slotte maakt ook de feitelijke aard van het probleem waarop de wet betrekking heeft deel uit van de context. Interventies in een wet gericht op de bestrijding van drugshandel binnen Nederland zullen bijvoorbeeld niet de beoogde mechanismen activeren, als die handel vooral plaatsvindt tussen Nederland en Frankrijk. Om überhaupt te kunnen werken, moet een wet eerst worden *geïmplementeerd*. Instrumenten moeten worden ingevoerd en toegepast, er moeten financiële en personele middelen worden toegekend, protocollen ontwikkeld, etc. In dit onderzoek proberen we de fase van implementatie zoveel mogelijk te scheiden van de mechanismen.

Naast de sterk inhoudelijke focus op de werking van wetgeving beogen we meer inzicht te krijgen in de methodologische kwaliteit van *wetsevaluaties* en in de 'evaluatiefunctie' van Nederlandse ministeries. Uitspraken over de werking en resultaten van wetten zijn immers weinig waard als zij zijn gebaseerd op evaluaties die niet voldoen aan minimumeisen van validiteit en betrouwbaarheid.

De doelstelling van dit onderzoek is:

zicht krijgen op de aard en de opbrengsten van wetten en op de aard en opbrengsten van wetsevaluaties.

Daarbinnen is een aantal subdoelstellingen te onderscheiden.

Met betrekking tot *wetsevaluatie*

- kennis vergaren over de wijze waarop de evaluatie van wetgeving binnen de verschillende Nederlandse ministeries is vormgegeven;
- inzicht vergaren in de methodologische kwaliteit en de inhoud van wetsevaluaties.

Met betrekking tot *wetgeving*

- kennis vergaren over soorten interventies die in de geëvalueerde wetgeving zijn aan te treffen;
- zicht krijgen op de doelbereiking van wetten, gespecificeerd naar de aard van de interventies;

- inzicht krijgen in de mechanismen gelegen tussen interventies en doelbereiking;
- kennis vergaren over de contextuele condities waaronder mechanismen en doelbereiking al of niet optreden.

1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling van deze synthese luidt als volgt:

Wat leren tussen 1998 en 2005 afgeronde wetsevaluaties van Nederlandse wetten in formele zin ons over de aard en opbrengsten van wetsevaluaties en wat leren zij ons over de aard en opbrengsten van wetten?

Deze probleemstelling valt uiteen in de volgende deelvragen.

Wetsevaluatiefunctie

1. Hoe hebben de Nederlandse ministeries de evaluatie van wetgeving ingericht?
 - a. Hoe zijn wetsevaluaties verdeeld over de ministeries? Wat zijn aanleidingen voor evaluatie?
 - b. Hoe is evaluatie procedureel vormgegeven? Welke typen evaluatieonderzoek zijn aan te treffen?

Methodologische kwaliteit

2. Hoe is het gesteld met de *methodologische kwaliteit* van de wetsevaluaties? Welk deel van de wetsevaluaties is voldoende betrouwbaar en valide voor een synthese van bevindingen?

Interventies en mechanismen

3. Hoe zijn de geëvalueerde wetten te typeren in termen van de aard van de interventies?
 - a. Welke typen interventies zijn in de wetten aan te treffen?
 - b. Wie zijn de belangrijkste normadressaten?
 - c. Welke typen processen (mechanismen) moeten de interventies activeren?
4. Welke verwachtingen over de effectiviteit van wetgeving zijn op grond van sociaal-wetenschappelijke theorievorming te formuleren?

Doelbereiking en feitelijke processen

5. Wat leren de evaluatierapporten ons over de doelbereiking van wetten en over de processen die met interventies in wetten worden geactiveerd? Welke uitspraken kunnen we op grond hiervan over de beoogde mechanismen doen?
 - a. In hoeverre valt zicht te krijgen op de doelbereiking van wetten? Voor zover dit mogelijk is, in hoeverre blijken gestelde doelen bereikt?

- b. In hoeverre zijn kenmerken of factoren aanwijsbaar die van invloed zijn geweest op de doelbereiking?
 - c. In hoeverre zijn verschillen waarneembaar tussen de werkelijk opgetreden processen en de aanvankelijk beoogde mechanismen? Zijn er typen mechanismen of normadressaten die in de praktijk meer hebben opgebracht dan andere?
6. Welke contextuele factoren hebben invloed gehad op de mechanismen en de doelbereiking van wetgeving?

De onderzoeksvragen laten zien dat dit onderzoek zowel beschrijvend als analytisch van aard is. De beschrijvende vragen hebben betrekking op het in kaart brengen van de aard van de interventies (onderzoeksvragen 3a, b en 5a). De analytische vragen hebben betrekking op de aard van de *mechanismen* die met deze interventies moeten worden geactiveerd (onderzoeksvragen 3c, 4, 5b, c en 6). In dit meer analytisch perspectief wordt geabstraheerd van wet en beleidsterrein en worden vergelijkbare mechanismen uit verschillende wetten en verschillende ministeries geclusterd en op werking onderzocht naar type mechanisme.

1.6 Afbakening

Deze synthese gaat over wetsevaluaties die tussen 1998 en 2005 zijn voltooid onder auspiciën van de verschillende ministeries in Nederland. Nadere afbakening heeft plaatsgevonden op basis van de volgende criteria.

- Er zijn alléén evaluaties van *wetten in formele zin* verzameld. Een wet in formele zin is een gezamenlijk besluit van de regering en Staten-Generaal volgens een grondwettelijk vastgelegde procedure (artikel 82 Gw).¹⁷ De regering en de Staten-Generaal zijn samen de formele wetgever.
- Het gaat om wetsevaluaties die zijn voltooid in de periode 1998-2005. Het begintijdstip is gekozen om de kans dat rapporten onvindbaar zijn te beperken. Bij het eindtijdstip speelt enerzijds de actualiteit van de bevindingen een rol en anderzijds de noodzaak dat een evaluatie is afgerond.
- Er worden alleen *ex post* evaluaties in de synthese betrokken. Alleen dit type evaluatie bevat immers informatie over de feitelijk opgetreden gebeurtenissen na de invoering van wetten.
- Om vergelijkbare redenen worden alléén die evaluaties in het onderzoek opgenomen, die voor een aanzienlijk deel empirisch, sociaal-wetenschappelijk van aard zijn. Zuiver juridische evaluaties blijven daarmee buiten beschouwing.

¹⁷ Internetsite van het Parlementair Documentatie Centrum (PDC) van de Universiteit Leiden: www.parlement.com/9291000/modules/fzygdm05.

- De synthese is beperkt tot evaluaties van *integrale wetten*: evaluaties van één wet als geheel, of op zijn minst van de belangrijkste onderdelen ervan. Met evaluaties op één of enkele deelaspecten van wetten (bijv. één artikel of de prestaties van slechts één uitvoerder) kunnen noch de juridische, noch de bestuurlijke aspecten volledig in kaart worden gebracht.¹⁸
- De evaluaties gaan bovendien primair over een wet en niet (of hoogstens marginaal) over flankerend beleid. Dit is gedaan om de werking van wetten als bijzondere verschijningsvorm van beleid zo helder mogelijk in beeld te krijgen.
- Ten slotte dienen ook de evaluaties zélf integraal te zijn. Tussenevaluaties van wetten zijn niet in beschouwing genomen. We concentreren ons op *eindevaluaties*, omdat deze naar verwachting meer licht zullen werpen op het traject tussen inwerkingtreding en doelbereiking.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstukken 2 tot en met 4 zijn vooral *beschrijvend* van aard. Eerst volgt een beschrijving van de methode, opzet en uitvoering (hoofdstuk 2) en vervolgens een beschrijving van de wetsevaluatiefunctie binnen de Nederlandse overheid en van de methodologische kwaliteit van de evaluaties (hoofdstuk 3). Op welke gronden en op welke manier wordt er geëvalueerd? Hoe staat het met de kwaliteit van de opgespoorde wetsevaluaties? Evaluaties met een ontoereikende validiteit en/of betrouwbaarheid worden uitgesloten van verdere inhoudelijke analyse. Hiermee wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen 1 en 2. In hoofdstuk 4 wordt een typologie ontwikkeld van de voldoende valide en betrouwbaar geëvalueerde wetten. De typologie is gebaseerd op de aard van de interventies en de soorten normadressaten. Per categorie wordt vervolgens weergegeven wat de wetgever beoogde en wat de resultaten zijn (onderzoeksvragen 3 en 5a). Het hoofdstuk wordt afgesloten met theoretische perspectieven op *het hoe* achter de werking en doelbereiking van wetten (onderzoeksvraag 4). Deze vormen de opmaat voor de vervolghoofdstukken. In de hoofdstukken 5 tot en met 7 gaat het niet meer over de of-en-in-hoevraag, maar is de hoe-vraag leidend. In hoofdstuk 5 staat centraal welke verklaringen kunnen worden aangevoerd voor verschillen in doelbereiking tussen wetten. Vervolgens worden in de evaluaties aangetroffen mechanismen die vergelijkbaar zijn geclusterd en wordt bezien of zij ook tot vergelijkbare gevolgen leiden (onderzoeksvraag 5b en c, hoofdstuk 6). Hoofdstuk 7 behandelt ‘context’, met andere woorden uiteenlopende factoren die de werking van mechanismen beïnvloeden

¹⁸ Bovendien bevatten partiële wetsevaluaties ook vaak een flink aandeel flankerend beleid. Het is in die gevallen lastig om de effecten van wetgeving te scheiden van effecten van andere beleidsinterventies.

(onderzoeksvraag 6). We eindigen met conclusies en een nabeschuwing (hoofdstuk 8).

2 Methode, opzet en uitvoering

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de methode (par. 2.1) en van de verdere opzet en de uitvoering van het onderhavige onderzoek. Vervolgens (par. 2.2) wordt beschreven hoe de wetsevaluaties zijn verzameld en hoe informatie is verzameld over de ‘wetsevaluatiefunctie’ van verschillende ministeries. Paragraaf 2.3 bevat een verslag van de bruikbaarheid van de verzamelde wetsevaluaties voor nadere bestudering. In deze paragraaf wordt ook beschreven welke methodologische kwaliteitscriteria zijn aangelegd voor nadere selectie.¹⁹ Paragraaf 2.4 beschrijft de verdere aanpak van de synthese.

2.1 Synthese

Als gevolg van de behoefte aan geïnformeerd beleid is de stapel beleidsonderzoeken de laatste decennia flink gegroeid. Overzicht krijgen en behouden over deze vele bronnen van kennis is verre van eenvoudig. Met het instrument synthese worden eerdere bevindingen uit onderzoek op grond van expliciet gekozen criteria samengebracht. Daarmee wordt niet alleen het aanbrengen van ordening en overzicht in eerder vergaarde kennis bevorderd, maar worden nieuwe, wetsoverstijgende kennisvragen beantwoord, zoals: in hoeverre brengen wettelijke subsidies het beoogde gedrag teweeg?

Door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie zijn de afgelopen jaren verschillende syntheses voltooid. Zo zijn er syntheserapporten verschenen over beleid ter preventie van geweld (Van der Knaap, Nijssen en Bogaerts, 2006), over migratie- en integratiebeleid (Kulu-Glasgow e.a., 2007) en over extramuraal toezicht op tbs-gestelden (Van Gestel e.a., 2006). Momenteel lopen er projecten over agressie in justitiële instellingen en over biologische aspecten van crimineel gedrag.

Syntheses die zich uitsluitend richten op *wetgeving* als specifieke verschijningsvorm van beleid zijn vooralsnog schaars. Op het terrein van gezondheidsrecht is eerder een synthese verricht door Olsthoorn-Heim (2003, zie Box 2).

¹⁹ De *feitelijke* methodologische kwaliteit wordt pas in hoofdstuk 3 (uitgebreid) beschreven.

Box 2 Meta-evaluatie Gezondheidsrecht (2003)

Olsthoorn-Heim (2003) voltooide een meta-evaluatie van de eerste acht wetten op het gebied van de gezondheidszorg, die vallen onder een evaluatieprogramma voor regelgeving van VWS (ZonMw). Onder deze acht wetten bevinden zich de Wet op de Orgaandonatie, de Kwaliteitswet Zorginstellingen en de Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector. De centrale vraag van de meta-evaluatie was of de *evaluatiesystematiek, die ZonMw heeft ontwikkeld voor het doen uitvoeren van wetsevaluaties op het gebied van gezondheid, preventie en zorg, voldoet*.

De evaluatiesystematiek van ZonMw is uniek in Nederland. Voor iedere evaluatie gelden dezelfde uitgangspunten; o.a. dat waar mogelijk een nulmeting moet worden gedaan, dat de resultaten van ander relevant (evaluatie)onderzoek bij evaluatie moeten worden betrokken, dat er rekening moet worden gehouden met de Europeesrechtelijke context en dat ook de onbedoelde neveneffecten in kaart gebracht moeten worden (Programmatekst ER, 2003).

Voor het beantwoorden van de centrale vraag hanteerde Olsthoorn-Heim een kwalitatieve aanpak, bestaande uit een combinatie van halfopen interviews met betrokkenen, literatuuronderzoek, de analyse van archieven, dossiers en kamerstukken.

De genoemde uitgangspunten voor wetsevaluaties worden in geringe mate teruggevonden in de acht rapporten. De acht bestudeerde evaluaties verschillen sterk van elkaar in termen van kwaliteit. Zo blijkt het gebruik van beschikbare theoretische en empirische inzichten gering. Ook wat betreft de gehanteerde methode(n) lopen de evaluaties nog ver uiteen. Het antwoord op de centrale vraag luidt dan ook dat het programma van ZonMw bij de eerste reeks wetsevaluaties ten dele heeft voldaan. De beoogde mate van uniformiteit en vergelijkbaarheid van de wetsevaluaties is echter (nog) niet bereikt.

Bron: Olsthoorn-Heim (2003, 2004)

Klein Haarhuis e.a. (2005) voltooiden een synthese van Nederlandse beleidsevaluaties op het gebied van rechtshandhaving, waarvan éénderde over wet- en regelgeving gaat. Elvik (o.a. 1996) verrichtte internationale syntheses van wetsevaluaties over onder andere de verkeersveiligheid.

Twee 'tradities'

Over hoe een synthese aan te pakken zijn de meningen verdeeld. We onderscheiden twee 'tradities'. De eerste is gelieerd aan de 'Campbell Collaboration'.²⁰ Hier wordt de nadruk gelegd op de methodologische kwaliteit van beleidsonderzoek en -evaluatie (Cook en Campbell, 1979;

20 www.campbellcollaboration.org.

Farrington en Petrosino, 2001; Sherman e.a., 2002). In deze traditie staat de vraag centraal: in hoeverre kunnen we er zeker van zijn dat gevonden resultaten zijn toe te schrijven aan een interventie? Het gerandomiseerde experiment wordt in deze benadering beschouwd als de 'gouden standaard' voor onderzoeksdesigns (Farrington en Welsh, 2005). Daarbij worden onderzoekssubjecten willekeurig toegewezen aan een experimentele en een controlegroep en wordt bij beide groepen een vóór- en een name-ting verricht. Zo kan worden vastgesteld of en in hoeverre er een causaal verband bestaat tussen de onderzochte interventie en de resultaten. De kerngedachte van deze traditie is dat evaluatieonderzoek dat niet voldoet aan minimumvoorwaarden voor (quasi-)experimenteel onderzoek onvoldoende betrouwbaar is om in een synthese te betrekken. Bij deze selectieve benadering past de nadruk op het in kaart brengen van eindeffecten: *'what works'*.

In de tweede traditie (Pawson en Tilley, 1997; Pawson, 2002a) vindt men dat met een dergelijke selectieve benadering te veel waardevolle kennis onbenut wordt gelaten. Met de focus op *'what works'* blijft het *'hoe'* van de waargenomen effecten van interventies een zwarte doos. Via welke processen en onder welke omstandigheden leidt psychotherapie bijvoorbeeld tot minder criminaliteit onder verslaafde ex-gedetineerden? De ketens van gebeurtenissen of (gedrags)processen tussen beleidsinterventies en hun uitkomsten worden in deze traditie aangeduid met de term *'mechanismen'*. Om meer te weten te komen over deze *'motoren'* van beleid, pleit Pawson (2002a) voor zgn. *'realist synthesis'*. Hierbij is kennis over de werkzame mechanismen en de omstandigheden waaronder deze optreden (context) minstens zo belangrijk als kennis over *'wat werkt'* en wat niet. Meer begrip van het *'hoe'* van beleid kan immers bruikbare aanknopingspunten bieden voor verbetering. Om die reden zouden syntheses gebaseerd moeten zijn op een bredere selectie van onderzoeken dan alleen op onderzoek met een experimentele grondslag. Beleidsmakers vallen vaak terug op dezelfde typen interventies in beleid en wetgeving. Vaak beogen ze hiermee dezelfde soorten processen (mechanismen) te activeren. Met behulp van *'realist synthesis'* wordt kennis over *herhaaldelijk terugkerende* mechanismen in uiteenlopende soorten beleid en wetgeving geclusterd. Zo is er een internationale synthese uitgevoerd over het mechanisme van *'naming en shaming'*, dat geactiveerd moet worden door *'fout'* gedrag van personen openbaar te maken (Pawson, 2002b, c). Ook is onderzoek naar de invloed van begeleider- jongere relaties (*'mentoring'*) op het gedrag van jongeren gesynthetiseerd (Pawson, 2004). In deze synthese van wetsevaluaties sluiten we aan bij de laatstgenoemde traditie van *'realist synthesis'*. Selectie op de aanwezigheid van een experimenteel design zou leiden tot verwerping van alle wetsevaluaties, omdat er in de onderzochte periode geen wetsevaluaties op deze grondslag blijken voor te komen in Nederland. Eventuele waardevolle kennis over mechanismen zou dan ten onrechte terzijde worden geschoven.

Uiteraard leggen we in deze synthese wel minimumeisen aan van *methodologische kwaliteit*. We selecteren op evaluaties die in voldoende mate valide en betrouwbaar zijn. Wordt er gemeten wat men wil meten? Wordt nauwkeurig gemeten en met gebruikmaking van meerdere instrumenten en bronnen? Aan de kwalitatief toereikende evaluaties is vervolgens niet alleen kennis ontleend over de doelbereiking, maar ook over de tussen interventie en doel gelegen processen (mechanismen). De met de wet beoogde processen zijn daarbij geconfronteerd met de feitelijke praktijk. Bovendien is bezien onder welke contextuele randvoorwaarden processen in de praktijk al of niet zijn opgetreden.

2.2 Inventarisatie van wetsevaluaties en de evaluatiefunctie

Voordat een synthese kan worden uitgevoerd, dienen de relevante wets-evaluaties verzameld en getypeerd te worden. Aanvankelijk is gepoogd om de wetsevaluaties te inventariseren met behulp van een centraal systeem dat de ministeries gebruiken voor de registratie van afgeronde evaluaties (ex ante en ex post) (Evaluatie Overzicht Rijksoverheid, EOR). Dit systeem bleek om meerdere redenen echter niet voldoende betrouwbaar.²¹ Daarom is de inventarisatie van wetsevaluaties uiteindelijk voltooid met behulp van interviews met sleutelinformanten uit alle relevante ministeries²² en met raadpleging van het internet. Dit heeft uiteindelijk geleid tot 127 titels over de periode 1998-2005. Enkele ministeries beschikten niet over een actueel overzicht van wetsevaluaties. Sommige van deze ministeries, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) zijn dusdanig groot dat drie of meer sleutelinformanten benaderd moesten worden. Andere ministeries (Volksgezondheid, Welzijn en Zorg (VWS) en Justitie) beschikken over een min of meer zelfstandig evaluatieorgaan met een eigen administratie, dat binnen korte tijd een overzicht en vindplaatsen van wetsevaluaties kon genereren.²³ Van de geëvalueerde wetten is vervolgens een typologie gemaakt. Dit is enerzijds gebeurd op grond van de aard van de interventies in wetten (bestuurlijk, financieel, of juridisch) en anderzijds op grond van de *norm-adressaten*, diegene(n) op wie de wet zich richt, dat kunnen burgers zijn, bedrijven en/of uitvoerders. Deze kenmerken van wetten zijn in eerste instantie afgeleid uit het betreffende evaluatierapport. In tweede instantie

21 In de eerste plaats wordt geen aparte uitsplitsing gemaakt naar wetsevaluaties. Welke evaluaties wetsevaluaties zijn is niet altijd uit de titel van rapporten op te maken. In de tweede plaats wordt het systeem niet door alle ministeries geactualiseerd. In de derde plaats overlappen de categorieën van evaluaties elkaar, waardoor dubbelingen optreden.

22 Bijlage 2 bevat een overzicht van geraadpleegde sleutelinformanten. Marleen Kuijs heeft intensief bijgedragen aan de totstandkoming van de interviews.

23 De Tweede Kamer heeft een Centraal Inzagepunt voor documenten die als bijlage bij Kamerstukken zijn opgenomen. Herhaalde pogingen ten spijt, is het niet voor alle wetsevaluaties gelukt om deze documenten te traceren. Deze wetsevaluaties zijn dan ook als niet traceerbaar opgegeven. Voor een totaaloverzicht van alle titels verwijzen we naar de bronnenlijst ('veldbronnen') bij dit rapport.

zijn ze getoetst aan de originele wetsteksten. De overeenstemming tussen de evaluatieonderzoeken en de wetsteksten bleek groot. Slechts bij uitzondering bleken aanvullingen of aanpassingen nodig.

Sleutelinformanten hebben niet alleen geholpen om wetsevaluaties te inventariseren. Aan hen is eveneens een aantal open vragen voorgelegd over de 'evaluatiefunctie': de wijze waarop de evaluatie van wetgeving procedureel is ingericht en hoe er in de praktijk mee wordt omgegaan. Zo is gevraagd wat de aanleidingen zijn van wetsevaluaties, hoe vaak ze worden uitbesteed aan bureaus en universiteiten en hoe vaak er gebruik wordt gemaakt van begeleidingscommissies. Ook is gevraagd of er inhoudelijke eisen aan wetsevaluaties worden gesteld en wat het tijdsverloop is tussen de inwerkingtreding van de wet en de evaluatie. Deze synthese lijkt de eerste waarmee dit voor meerdere ministeries is achterhaald. Hoofdstuk 3 van dit rapport bevat een inhoudelijk verslag van de bevindingen.

2.3 Bruikbaarheid en methodologische kwaliteit

Bruikbaarheid

In totaal zijn 127 meldingen van wetsevaluaties gemaakt.²⁴ Van deze titels bleek een tiental (10) bij nader inzien toch niet te voldoen aan de criteria van *ex post* evaluatie van *formele* wetgeving in de periode 1998-2005. Twee (2) van de gemelde evaluaties bleken juridisch in plaats van sociaal-wetenschappelijk en zijn om die reden uitgesloten.

Negen (9) titels bleken, ondanks herhaaldelijke inspanningen, niet te achterhalen en zijn dan ook niet betrokken in deze synthese. Van nog eens zes (6) wetten bleek geen evaluatie geregistreerd.

Een vijftal (5) evaluaties is niet meegenomen omdat ze geen integrale wetten betreffen maar slechts één of enkele onderdelen (artikel, hoofdstuk) van een wet. Tien (10) evaluaties bleken óf herhalingsonderzoeken óf waren gericht op slechts een klein deel van de processen in de praktijk (bijvoorbeeld alléén de implementatie door gemeenten). Omdat in deze studies de beschrijvingen van wet en beleidsveld doorgaans erg mager zijn, zijn ze niet meegenomen.

Ten slotte zijn een tiental (10) wetsevaluaties niet meegenomen omdat de rapportages versnipperd (en deels onvindbaar) bleken. Een voorbeeld is de uiterst omvangrijke evaluatie van de Wet milieubeheer van VROM. Het in kaart brengen van de werking van deze wet in al zijn facetten vraagt op zichzelf al om een synthese.

Uiteindelijk voldoen 75 rapporten aan onze criteria van bruikbaarheid. Dat is 61% van de aanvankelijk verzamelde titels.

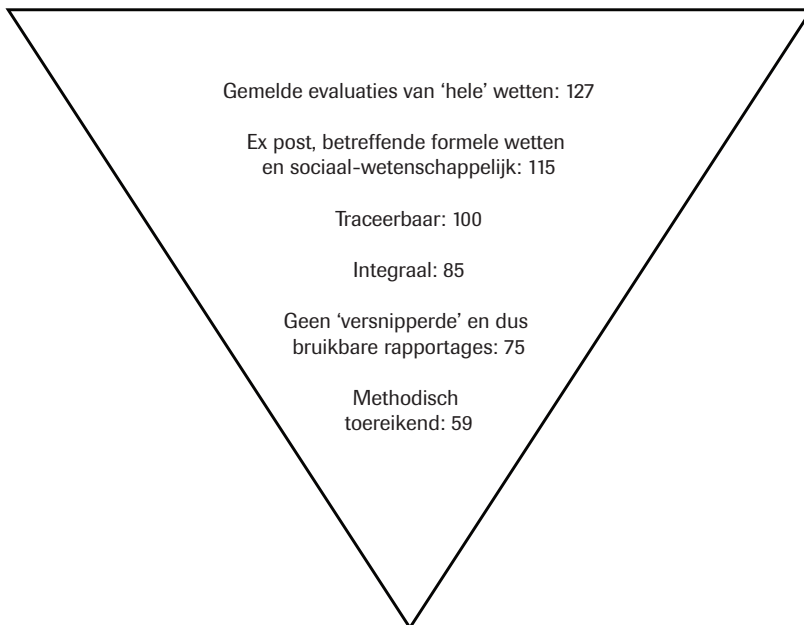
²⁴ Zie Bijlage 6 voor een overzicht van de geëvalueerde wetten en de titels van alle *te achterhalen* evaluaties (1998-2005).

Methodologische kwaliteit

De 75 bruikbare evaluatierapporten zijn vervolgens onderworpen aan een screening op methodologische kwaliteit, dat wil zeggen op criteria van (a) validiteit en (b) betrouwbaarheid. *Validiteit* gaat over de vraag 'is gemeten wat men wilde meten?' en betreft de afwezigheid van systematische meetfouten. Valide onderzoek is te bewerkstelligen met onder andere een adequate onderzoeksopzet, steekproef en heldere indicatoren. *Betrouwbaarheid* gaat over de afwezigheid van willekeurige meetfouten en is te bewerkstelligen door herhaalbare en controleerbare metingen te verrichten. Hoofdstuk 3 bevat een verslag van de kwaliteit van de 75 wetsevaluaties op alle (deel)criteria.²⁵

Voor de in- of uitsluiting van wetsevaluaties voor nader syntheseonderzoek hanteren we een drempelwaarde. Op grond hiervan zijn 59 van de 75 bruikbare evaluatierapporten (79%) als voldoende valide en betrouwbaar beoordeeld om verder te onderzoeken. Dit is 46% van de 127 aanvankelijk gemelde titels. Figuur 1 geeft de afbakening van wetsevaluaties naar zowel bruikbaarheid als methodologische kwaliteit schematisch weer.

Figuur 1 Selectie van wetsevaluaties (1998-2005) op bruikbaarheid en methodologische kwaliteit



25 Het eerste deel van Bijlage 3 biedt een overzicht van de gebruikte criteria.

2.4 Synthese van inhoudelijke bevindingen

'Screeningsformulieren'

De synthese is gericht op de inhoud van de 59 voldoende valide en betrouwbare wetsevaluaties. De aanwezige kennis die deze onderzoeken opleveren, is geïnventariseerd met behulp van speciale formulieren. Deze bevatten een groot aantal aandachtspunten van zowel beleidsevaluatieve als juridische aard (vgl. Nelen, 2000; Winter, 1996). Aandachtspunten die betrekking hebben op de wetstekst betreffen onder andere complexiteit, uitvoerbaarheid, legaliteit en of sprake is van open of gesloten normen. Aandachtspunten die betrekking hebben op de feitelijke werking van de wet betreffen onder andere het verloop van de implementatie, beoogde en feitelijke processen (mechanismen), de omstandigheden waaronder deze al of niet optreden (context) en de mate van doelbereiking. Daarnaast komen aspecten zoals het tijdsverloop tussen de inwerkingtreding en evaluatie van de wet en eventuele politieke controverses aan bod. Bijlage 3 bevat een voorbeeldformulier.

Op basis van de ingevulde formulieren zijn vervolgens verkorte overzichten geconstrueerd, die te beschouwen zijn als de ruwe data van deze synthese. Deze overzichten geven per geëvalueerde wet een beknopte weergave van: de aard van de interventie(s), de confrontatie tussen de beoogde mechanismen en feitelijke gebeurtenissen, de uiteindelijke mate van doelbereiking en contextuele invloedsfactoren.²⁶

Synthese van kennis uit de wetsevaluaties

De synthese op grond van de 59 wetsevaluaties vindt eerst vanuit een beschrijvend perspectief plaats. We brengen daarbij de aard van de interventies in wetten en de normadressaten in kaart. Vervolgens kiezen we een analytisch perspectief, waarbij we ons vooral concentreren op de *mechanismen*.

Ten behoeve van de beschrijving worden wetten ingedeeld naar typen interventies en typen normadressaten. Aldus ontstaan een aantal categorieën. Per categorie van wetten worden telkens de doelstellingen, beoogde werking en doelbereiking in kaart gebracht (hoofdstuk 4). Op deze manier wordt een algemeen beeld geschapen van de aard en uitkomsten van verschillende typen wetten. Vervolgens wordt bezien of er verbanden bestaan tussen enerzijds de mate van doelbereiking en anderzijds kenmerken van wetten als vervat in de genoemde overzichten (hoofdstuk 5).

Vanuit het tweede, analytische perspectief vindt clustering van kennis plaats op basis van *mechanismen* in wetten (hoofdstuk 6). Wetten bevatten meerdere interventies en met één wet worden doorgaans dan ook meer-

26 De overzichten met de ruwe data zullen afzonderlijk worden gepubliceerd op de website van het WODC (www.wodc.nl).

dere mechanismen beoogd. We proberen in dit onderzoek te komen tot algemene uitspraken over de werkzaamheid van vergelijkbare mechanismen in uiteenlopende wetten. Bijvoorbeeld, in hoeverre is een wettelijke subsidie daadwerkelijk een financiële prikkel voor normadressaten? De in verschillende wetten terugkerende mechanismen worden dus geconfronteerd met bevindingen over de praktijk.

Er wordt in deze synthese niet alleen naar mechanismen gekeken, maar óók naar de contextuele omstandigheden die deze mechanismen beïnvloeden. Het succes van een boete kan bijvoorbeeld variëren met het type overtreder dat wordt aangepakt: zo laten zware criminelen zich waarschijnlijk minder snel door boetes afschrikken. Er vindt een afzonderlijke analyse plaats op de invloed van context (hoofdstuk 7).²⁷

Gezien de toegepaste selectie kan niet worden beweerd dat onze conclusies representatief zijn. Niettemin kunnen op grond van ons materiaal wel *patronen en samenhangen* in de gegevens worden verkend.

2.5 Beperkingen van het instrument synthese

Het instrument synthese kent uiteraard zijn beperkingen. De synthese van bevindingen is geheel gebaseerd op de inhoud van de *evaluatie-rapporten*. Er zijn geen aanvullende interviews onder beleidsmakers, wetgevingsjuristen of onderzoekers verricht. Ook zijn geen aanvullende secundaire data verzameld. In de eerste plaats zullen we in wetsevaluaties onvermijdelijk lacunes aantreffen. Deze lacunes beperken ons in het trekken van conclusies over de werkzaamheid van wetgeving. In de tweede plaats maakt het vertrouwen op secundaire bronnen (hier: wetsevaluaties) een beoordeling van de methodologische kwaliteit van de rapporten extra relevant. Het zou immers onzorgvuldig zijn om belang te hechten aan bevindingen die op onbetrouwbare wijze tot stand zijn gekomen. Het zoeken naar terugkerende mechanismen in wetten volgens de aanpak van 'realist synthesis', doet niet altijd recht aan de verwevenheid van wetten onderling, of aan de verwevenheid van wetgeving met andere beleidsvormen. Veel wetten maken deel uit van een systeem, waar ook andere wetten of ander beleid deel van uitmaken. De Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) maakt bijvoorbeeld deel uit van implementatie van EU-richtlijnen. Deze samenhangen maken het lastig om te bepalen in hoeverre feitelijk opgetreden gebeurtenissen en doelbereiking zijn toe te schrijven aan een bepaalde wet.

Met de zoektocht naar herhaaldelijk terugkerende mechanismen in wetten wordt evenmin recht gedaan aan de vaak grote complexiteit van wetten. Een wet bevat doorgaans meerdere interventies waarvan de

²⁷ De geclusterde mechanismen en contextuele condities waaronder deze al of niet opgaan, zijn terug te vinden in Bijlage 5.

werking onderling samenhangt. Zo kan de bescherming van de rechtspositie van een kwetsbare groep (bijvoorbeeld patiënten in zorginstellingen) sterk afhankelijk zijn van de naleving van plichten door een andere groep (zoals verplegend personeel). Tegen deze achtergrond beperken wij ons hier tot analyse van alleen de belangrijkste mechanismen en de toetsing ervan aan de in wetsevaluaties beschreven praktijk (vgl. Pawson, 2005).

3 Wetsevaluatie in Nederland (1998-2005)

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de evaluatie van wetten institutioneel is ingebed in de Nederlandse ministeries (de zgn. 'evaluatiefunctie'). Ook worden de verzamelde wetsevaluaties getypeerd aan de hand van methodologische en andere kenmerken. In paragraaf 3.1 wordt beschreven hoe de tussen 1998 en 2005 afgeronde wetsevaluaties over de ministeries zijn verdeeld. Vervolgens wordt ingegaan op de evaluatiefunctie van de ministeries (par. 3.2). Daarop volgt een typering van de aard van de evaluaties (par. 3.3). De toetsing van de 75 als bruikbaar gekwalificeerde wetsevaluaties op methodologische kwaliteit komt aan bod in paragraaf 3.4. De samenhang tussen methodologische kwaliteit en de evaluatiefunctie wordt behandeld in paragraaf 3.5. Tot besluit van dit hoofdstuk (par. 3.6) wordt wat dieper ingegaan op de causale relatie tussen interventies in wetten en doelbereiking. In hoeverre mag doelbereiking aan de wetten worden toegeschreven?

3.1 Verdeling van wetten en wetsevaluaties over ministeries

Op 1 januari 2007 golden er in Nederland op rijksniveau 1.785 formele wetten. Daarnaast waren er 2.489 algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en koninklijke besluiten (KB's) en 6.402 regelingen van kracht. Het totale aantal formele wetten in Nederland is sinds 1980 met 685 toegenomen. Dat is een gemiddelde groei van 2,2% per jaar (Bokhorst en Van Ommeren, 2007: 685).²⁸

De jaarlijkse productie van wetgeving is betrekkelijk constant over de tijd. Elk jaar komen er gemiddeld 86 nieuwe wetten bij (naast 128 AMvB's en 532 regelingen). Er worden ook wel wetten geschrapt maar dit aantal is kleiner dan het aantal nieuwe wetten. Daardoor blijft het totale aantal stijgen. De gemiddelde levensduur van (geschrapte) wetten is 25 jaar (AMvB's 13 jaar). Gemiddeld wordt een wet iedere vijf jaar gewijzigd.

Figuur 2 geeft per ministerie het aantal vigerende formele wetten per januari 2004 weer. Ministeries die er wat betreft het aantal formele wetten uitspringen, zijn Justitie, Financiën, Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Dat geldt ruwweg ook voor het totale aantal wetsartikelen (De Jong en Herweijer, 2004: 20). Een formele wet bestaat gemiddeld uit 26 artikelen.

Respondenten van alle betrokken ministeries geven aan dat zij de aanwijzingen voor de regelgeving uit de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid (2000) volgen. In aanvulling hierop worden interne toetsingsmethoden gebruikt. Dat neemt niet weg dat er behalve verschillen in onderwerp tevens niet onbelangrijke verschillen in stijl, procedures en taalgebruik tussen de wetgeving van verschillende ministeries lijken te bestaan. Informanten

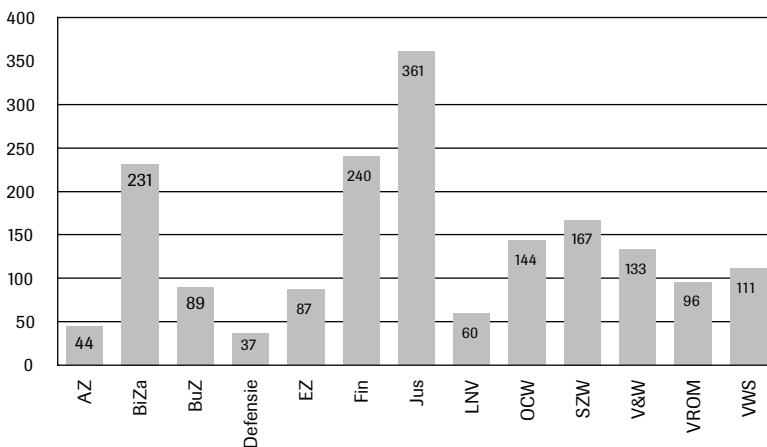
stellen dat nog steeds sprake is van zgn. wetsfamilies (Winter, 1996: 32).²⁹ Ter verklaring wijzen zij er onder meer op dat een groot deel van de nieuwe wetten zgn. ‘aanbouwwetten’ zijn, dus uitbreidingen en aanpassingen van bestaande wetten.

Verdeling van wetsevaluaties over ministeries

Uit de inventarisatie van formele wetsevaluaties over de periode 1998-2005 blijkt dat zij ongelijk over de ministeries verdeeld zijn. Figuur 3 geeft deze verdeling weer. Zo zijn door Algemene Zaken (AZ) en Defensie *helemaal* geen wetsevaluaties gemeld en door Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Justitie gemiddeld zo'n 20.

Het aantal wetsevaluaties hangt samen met de mate waarin het beleid van een ministerie in formele wetgeving is vervat. De ministeries SZW, Binnenlandse Zaken, Justitie en VWS hebben de meeste wetten in beheer, gevolgd door Verkeer en Waterstaat (V&W) en Financiën. Deze ministeries melden ook de meeste wetsevaluaties over 1998-2005, met uitzondering van V&W en Financiën. Economische Zaken (EZ) heeft een gering aantal formele wetten maar naar verhouding veel evaluaties. Het ministerie van Defensie kent alleen beheerswetten en regels en maakt geen melding van wetsevaluaties.

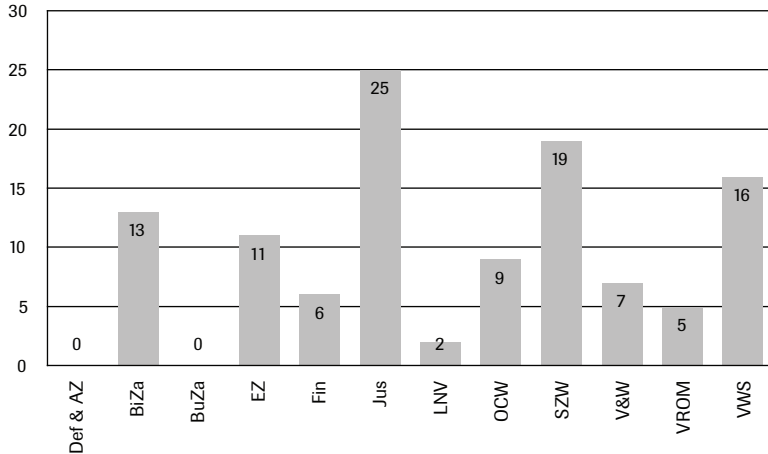
Figuur 2 Aantal vigerende formele wetten per ministerie (januari 2004)



Bron: De Jong en Herweijer, 'Alle regels tellen' (2004:20)

²⁹ Interviews, oktober 2005-januari 2006. Voor een overzicht van alle geraadpleegde sleutelinformanten zie Bijlage 2.

Figuur 3 Aantal gevonden ex post evaluaties van formele wetten per ministerie (1998-2005)*



* In totaal troffen we vijf evaluaties van *interdepartementale* wetten aan. Deze hebben we ingedeeld bij het ministerie dat de opdracht tot *evaluatie* heeft gegeven. Zo is de Wet op de ondernemingsraden (SZW, Justitie, EZ) geëvalueerd onder auspiciën van SZW en valt de evaluatie van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus onder de verantwoordelijkheid van Justitie.

Algemene Zaken (AZ) beschikt evenmin over eigen wetsevaluaties. Eventuele evaluaties worden altijd uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de betreffende vakminister. Zo is bijvoorbeeld de evaluatie van de Wet openbaarheid van bestuur afgehandeld door Binnenlandse Zaken, met de minister als eerstverantwoordelijke. De evaluatie van financiële wetgeving vindt eveneens plaats onder verantwoordelijkheid van de ministeries die inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor het beleid. Dit verklaart de discrepantie tussen het grote aantal wetten van Financiën en het kleine aantal wetsevaluaties. Lang niet alle wetten worden door evaluaties afgedekt. Het 'afdekkingspercentage' verschilt sterk tussen de ministeries. EZ en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) beheren enkele grote wetten. Wordt besloten tot evaluatie, dan loopt het afdekkingspercentage voor deze ministeries snel op. Voor ministeries met veel wetten zoals SZW, V&W en OCW is het afdekkingspercentage lager.

3.2 De evaluatiefunctie: organisatie van de evaluatie van wetten

Door gesprekken met sleutelinformanten en op basis van de evaluatierapporten is een beeld verkregen van hoe de evaluatie van wetten is georganiseerd in de Nederlandse ministeries. Dit noemen we de 'wetsevaluatiefunctie'.

Aanleiding voor evaluatie

De aanleiding van de meeste wetsevaluaties is doorgaans politiek van aard. Vaak wordt in onderhandelingen over een wetsvoorstel – wellicht als wisselgeld – een evaluatie toegezegd. Naar aanleiding van de evaluatie kan de wet dan immers in een later stadium weer worden aangepast of heroverwogen.

Een aanzienlijk deel van de wetsevaluaties is tegenwoordig wettelijk verplicht (Olsthoorn-Heim, 2003). Dit betekent dat in de betreffende wet een evaluatiebepaling is opgenomen, die aangeeft wanneer deze moet zijn geëvalueerd (meestal vier tot vijf jaar). Ruim 70% van 59 bestudeerde wetsevaluaties komt voort uit zo'n wettelijke bepaling. Een deel van de evaluaties vindt plaats rechtstreeks op last van de Tweede Kamer. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de Luchtvaartwet van V&W naar aanleiding van de discussie over geluidsoverlast rond Schiphol. Ook grote beleidsingrepen ('systeembreuken') zoals de introductie van marktwerking en/of decentralisatie kunnen aanleiding zijn voor evaluatie. Evaluatie van een wet kan ook op last van het kabinet plaatsvinden, zoals in geval van de 'Euthanasiewet'³⁰ van VWS. Ten slotte kan zorg over de aard en mate van doorwerking van Europese regels in Nederlandse wetten aanleiding zijn voor evaluatie. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de Telecomwet (EZ).

Tijdsverloop tussen inwerkingtreding en evaluatie

Om de werking en doelbereiking van een wet op een valide manier te kunnen vaststellen moet voldoende tijd zijn verstreken tussen de inwerkingtreding en de evaluatie (vgl. Aubert, 1952; Winter, 1996: 86). Uit onze analyse van 59 evaluatierapporten (1998-2005) is gebleken dat het gemiddelde tijdsverloop tussen wet en evaluatie vier jaar en zes maanden is. Er zijn wat dit betreft weinig uitschieters. 43% van de wetten is na minder dan vier jaar geëvalueerd; en zo'n 38% na 4,5 jaar of langer. De snelste evaluatie volgde een half jaar na inwerkingtreding van de wet. Dit betrof de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers. De langzaamste evaluatie kwam na 20 jaar. Dit was de evaluatie van de Wet Afbreking zwangerschap.³¹

Het ministerie van Binnenlandse Zaken evalueert naar verhouding snel, gemiddeld na zo'n drie jaar. Bij V&W zit er gemiddeld 6,5 jaar tussen inwerkingtreding en wetsevaluatie. Bij de andere ministeries ligt het gemiddelde tijdsverloop tussen 3,5 en vijf jaar.

Het valt veel respondenten op dat evalueren steeds sneller moet. Stond er vroeger vaak vijf jaar voor, tegenwoordig zijn er wetten die binnen 1,5 jaar na inwerkingtreding moeten zijn geëvalueerd.

30 De volledige titel van deze wet luidt: Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding (2001).

31 Bij de berekeningen over het tijdsverloop is deze uitschieter buiten beschouwing gelaten.

Wanneer we het gemiddelde tijdsverloop over de eerste helft van de onderzoeksperiode (1998-2001) vergelijken met het gemiddelde over de tweede helft (2002-2005), zien we inderdaad een afname van vijf jaar naar drie jaar en acht maanden.

Uitgevoerd of uitbesteed?

De meeste ministeries besteden hun wetsevaluaties uit aan externe onderzoeksbureaus of universiteiten. In 85% van 59 rapporten is dit het geval gebleken. Zo worden bij VWS *alle* evaluaties van wetten uitbesteed. Daarbij worden vaste procedures gevolgd en zijn speciale organisaties (zoals ZonMw) in het leven geroepen (zie Box 3). VROM riep in 1988 een vast extern evaluatie-'consortium' in het leven, voor onderzoek naar verschillende deelaspecten van de Wet milieubeheer (Wm). Deze wet is sinds 1979 in werking en is sindsdien onderwerp van voortdurende aanpassing en uitbouw.³² Ook V&W besteedt het grootste deel van de wetsevaluaties uit. Hetzelfde geldt voor het Ministerie van Justitie dat via het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), zo'n 60% van het evaluatieonderzoek uitbesteedt aan bureaus en universiteiten.

Een deel van het evaluatieonderzoek is een mengvorm van intern en extern onderzoek. Zo bestaan in een aantal ministeries meer of minder onafhankelijke onderzoekseenheden, zoals het WODC, dat zo'n 40% van het onderzoek zelf uitvoert op afstand van het Ministerie van Justitie, het IOB (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie) van Buitenlandse Zaken, of de Directie Kennis bij LNV. Het Ministerie van V&W kent het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM).³³

Her en der worden ook interne rapporten aangetroffen, of wordt de wets-evaluatie uitgevoerd door een (interne) adviescommissie of inspectie. Op veel ministeries wordt de opzet en uitvoering van evaluatieonderzoek ondersteund door (externe) deskundigen, bijvoorbeeld in begeleidingscommissies, interdepartementale stuurgroepen, onafhankelijke toetsingscommissies, de Commissie voor milieueffectrapportage en klankbordgroepen (2006:4). Om de onafhankelijkheid van evaluatieonderzoek te bevorderen, wordt het gebruik van dergelijke begeleidingscommissies en klankbordgroepen door de overheid aangemoedigd. Dit gebeurt expliciet in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE) van het Ministerie van Financiën (Staatscourant, 28 april 2006, pp. 14: 3-4).

Bij het Ministerie van Financiën is het evaluatieonderzoek naar de Wet op de inkomstenbelasting (Wet IB) en successiewetgeving intern uitgevoerd.

32 Ondanks het grote belang wordt de evaluatie van de Wm niet in dit onderzoek betrokken. Het verzamelen en analyseren van alle deelrapporten vormt een omvangrijke synthese op zichzelf. Dit bleek vanwege tijdsgebrek niet haalbaar.

33 Op de website is te lezen dat de producten van het KiM 'vrij zijn van beleidsmatige en politieke sturing'. Zie: www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/kennis_en_innovatie/kennisinstituut_voor_mobiliteitsbeleid/ (laatst geraadpleegd maart 2007).

Andere evaluaties, bijvoorbeeld van subsidieregelingen, vinden plaats onder verantwoordelijkheid van betreffende vakministers.

**Box 3 Wetsevaluatie vanwege het Ministerie van Volksgezondheid
Welzijn en Sport (VWS)**

FVWS heeft een uitgebreid evaluatieprogramma voor wet- en regelgeving (Programma Evaluatie Regelgeving), dat wordt beheerd door de Commissie Evaluatie Regelgeving (CER) van ZonMw. De CER is eindverantwoordelijk voor planning, financiering en verloop van het evaluatietraject en voor de communicatie van bevindingen.

'Zorgonderzoek Nederland - Medische wetenschappen' (ZonMw) is sinds 1997 het orgaan dat bij VWS de evaluaties van zorgwetgeving uitbesteedt (zie: www.zonmw.nl). ZonMw hanteert vaste, competitieve procedures voor het indienen en beoordelen van projectvoorstellen. ZonMw is dus een bemiddelaar tussen opdrachtgever en onderzoekers en verricht zelf geen onderzoek. ZonMw streeft ernaar om in de evaluaties van zorgwetgeving zoveel mogelijk systematiek te verkrijgen (zie hiervoor hoofdstuk 2, Box 2).

De CER stelt voor ieder evaluatieonderzoek een begeleidingscommissie in. De taak van een dergelijke begeleidingscommissie is het begeleiden van vanuit dit programma (mede)gefinancierd onderzoek, het monitoren van de voortgang, het bewaken van het tijdsplan en het uitbrengen van een eindadvies aan de CER over het onderzoeksverslag. De begeleidingscommissie komt tijdens de loop van het onderzoek in beginsel driemaal bijeen. De CER stelt vervolgens het verslag van het evaluatieonderzoek vast. Het advies van de begeleidingscommissie zal hierbij steeds zwaar wegen. In de eindfase kan ZonMw, onder meer via de aanbiedingsbrief aan VWS, invloed uitoefenen op het gebruik van het evaluatieonderzoek.

Bronnen: Programmatekst Evaluatie Regelgeving, VWS, 2006; telefonisch interview ZonMw, maart 2006

3.3 De aard van de evaluaties

Empirische en juridische evaluatie

Bij evaluatieonderzoek kan sprake zijn van empirisch onderzoek naar de werking van de wet en/of meer juridisch-technisch onderzoek betreffende de inhoud en de kwaliteit van de wet. Bij dit laatste is bijvoorbeeld te denken aan de verenigbaarheid van de wet met beginselen als rechtszekerheid of rechtsgelijkheid of aan de verhouding tot aanpalende wet- en regelgeving.

In de aangetroffen wetsevaluaties domineert het empirisch, sociaal-wetenschappelijk onderzoek sterk. Wij hebben slechts twee wetsevaluaties aangetroffen van uitsluitend juridisch-technische aard.³⁴ Veruit de meeste rapporten gaan over de werking van de wet in de praktijk. Zijn beoogde doelen bereikt? In hoeverre zijn de interventies geïmplementeerd? Hoe verliepen uitvoeringsprocessen ‘in het veld’? Wat was de reactie van de doelgroep?

Veel minder vaak worden wetten geëvalueerd vanuit een juridisch-technisch perspectief. In ruim 50% van de 59 evaluaties van wetten ontbreekt een juridische analyse geheel.³⁵ Deze bevinding komt overeen met een eerdere conclusie van Winter (2002: 16). Hij stelde vast dat in ongeveer de helft van 35 door hem bestudeerde wetsevaluaties een juridische invalshoek geheel ontbrak. Daar waar wetsevaluaties wel een juridische component hebben, is de zgn. ‘externe consistentie’, de wijze waarop de wet zich verhoudt tot andere nationale en internationale wet- en regelgeving, veruit het vaakst voorwerp van onderzoek.³⁶

Sommige ministeries investeren meer in juridische evaluatie dan andere. De meeste wetsevaluaties van Justitie bevatten een juridische component. Ook bij VROM wordt relatief veel juridisch geëvalueerd.³⁷ Bij VWS is doorgaans sprake van een mengvorm van sociaal-wetenschappelijk en juridisch-technisch onderzoek. Dit is niet toevallig. ZonMw eist dat in evaluatieonderzoek beide invalshoeken zijn vertegenwoordigd. Doorgaans staat de externe consistentie van VWS-wetten met aanpalend gezondheidsrecht of met EU-richtlijnen centraal. Door de ministeries OCW, SZW en Financiën wordt nauwelijks geëvalueerd op juridische aspecten.³⁸ Bij de overige ministeries gebeurt het afwisselend wel en niet. Zo is de Wet personenvervoer van V&W uitgebreid juridisch geëvalueerd en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen alleen op externe consistentie. Vergelijkbare patronen zien we bij EZ, Binnenlandse Zaken en LNV.

Typen evaluatieonderzoek

In hoofdstuk 1 is een aantal typen van evaluatieonderzoek onderscheiden. In hoeverre zijn deze vertegenwoordigd in de verzamelde wetsevaluaties? Op grond van 95 verzamelde evaluaties³⁹ kan gesteld worden dat in

- 34 Die hebben wij om die reden moeten uitsluiten van verdere synthese van de werking en doelbereiking.
- 35 Eerder hebben we twee juridische wetsevaluaties uitgesloten van deze synthese, omdat deze geen zicht bieden op de werking van de wet in de praktijk.
- 36 De genoemde lacunes maken het ondoenlijk om in het vervolg van deze synthese een relatie te leggen tussen enerzijds juridische aspecten van wetten en anderzijds doelbereiking. Het zou mogelijk zijn om de originele wetsteksten te beoordelen op juridische kwaliteit, en deze vervolgens te koppelen aan evaluatiebevindingen over resultaten en doelbereiking. Voor de onderhavige synthese gaat dit te ver.
- 37 Wet milieubeheer (Wm), Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), Wet bevordering eigen woningbezit (Wbe) en de Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms).
- 38 Enkele uitzonderingen daargelaten. Bij SZW zijn twee wetten, te weten de Wet inkomensvoorziening kunstenaars (Wik) en de Arboret op (voornamelijk) externe consistentie doorgelicht. Bij OCW is de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) op een aantal juridische criteria geëvalueerd.
- 39 Van deze rapporten was een samenvatting en/of de integrale tekst beschikbaar.

de praktijk het onderscheid tussen de verschillende evaluatietypen niet gemakkelijk is te maken.

- De meeste wetsevaluaties (zeker 60%) zijn aan te merken als evaluaties van de *doelbereiking*. Daarbij staat de vraag centraal in welke mate bepaalde wettelijke doelstellingen zijn bereikt. Bij een doelbereikingsevaluatie wordt niet nagegaan of behaalde resultaten ook aan het gevoerde beleid kunnen worden *toegeschreven*. Meer dan de helft van de doelbereikingsevaluaties bevat tevens een reconstructie van de implementatie, uitvoering en/of van andere aspecten van processen in de praktijk, zoals acceptatie door de doelgroep. In deze gevallen is sprake van een combinatie met een procesevaluatie.
- *Procesevaluatie*. Slechts 10% van de rapporten bevat uitsluitend een zuivere procesevaluatie, dus zonder onderzoek naar de doelbereiking. In veel gevallen concentreert de procesevaluatie zich op (knelpunten in) de implementatie en de verdere uitvoering van de wet door instellingen.
- Bij *effectiviteitsonderzoek* wordt nagegaan in hoeverre doelbereiking aan de interventies in een wet is toe te schrijven, met andere woorden in hoeverre er een causale relatie tussen interventies en doelbereiking bestaat. De verzamelde wetsevaluaties bevatten geen onderzoeken waarin causale relaties zijn getoetst. Er is geen onderzoek waarin sprake is van controlegroepen. Wel is in ongeveer 10% van alle evaluatieonderzoeken een nulmeting verricht, of waren gegevens van de situatie van voor de inwerkingtreding van de wet beschikbaar.
- Bij een *effectenevaluatie* worden niet alleen de beoogde effecten (effectiviteit, zie boven) maar ook de *neveneffecten* in kaart gebracht. Ongeveer ééntiende van de evaluaties brengt naast de beoogde ook onbedoelde uitkomsten in kaart. Het is echter onduidelijk of deze aan de wet zijn toe te schrijven.
- In *efficiëntieonderzoek* staat de verhouding tussen de kosten en de effectiviteit van de wet centraal. Slechts één van de evaluaties is te beschouwen als efficiëntieonderzoek. Overigens bevatten enkele evaluaties wel een kosten-batencomponent.

In de meeste wettelijke evaluatiebepalingen wordt een rapportage ‘over de doeltreffendheid en doelmatigheid’ of ‘doeltreffendheid en effecten’ voorgeschreven.⁴⁰ Echter, strikt genomen kan men pas van effectiviteit en (neven)effecten spreken als resultaten op doelvariabelen met voldoende zekerheid kunnen worden *toegeschreven* aan de wet. Sommigen achten hiervoor op zijn minst een nulmeting in combinatie met een controle-

40 Deze zinsneden kwamen voor in wetsteksten afkomstig van VWS, SZW, LNV, EZ, Binnenlandse Zaken en OCW. Ze zijn ontleend aan de Aanwijzingen voor Regelgeving (Ar). Aanwijzing nr. 164 gaat over de evaluatiebepaling (zie www.kc-wetgeving.nl/leda/Leda.htm). Enkele andere wetten bevatten de verplichting tot rapportage ‘van de wijze waarop zij [de wet] is toegepast’. Dit is het geval bij de Tracéwet (V&W), de Wet milieubeheer (VROM) en de Algemene wet bestuursrecht (Binnenlandse Zaken).

groep nodig (Cook en Campbell, 1979; Farrington e.a., 2002). Is dit niet aanwezig, dan zou van doelbereiking gesproken moeten worden. Anderen stellen echter dat het causale verband tussen interventie en doelbereiking ook met een procesevaluatie in kaart kan worden gebracht (vgl. Nelen, 2000:19). Dit omdat inzicht wordt verkregen de tussen wet en doelbereiking gelegen processen.

3.4 De methodische kwaliteit van wetsevaluaties

In deze paragraaf brengen we de methodologische kwaliteit van de 75 als bruikbaar gekwalificeerde wetsevaluaties in kaart (1998-2005). Met bruikbaar bedoelen we hier dat de evaluaties over formele, integrale wetten gaan en dat in de evaluatie een belangrijk deel van de werking van de wet in de praktijk (ex post) wordt behandeld. Welke van deze evaluaties zijn valide en betrouwbaar genoeg om betrokken te kunnen worden in de synthese?⁴¹ Een dergelijke toets is noodzakelijk. Wij kunnen inhoudelijke resultaten immers alleen dan in de synthese opnemen indien zij op methodisch verantwoorde wijze tot stand zijn gekomen.⁴²

3.4.1 Validiteit en betrouwbaarheid

Bijna alle verzamelde wetsevaluaties hebben een empirische, sociaal-wetenschappelijke grondslag. Dit betekent dat er methodologische eisen voor empirisch sociaal-wetenschappelijk onderzoek aan gesteld kunnen worden. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds validiteit en anderzijds betrouwbaarheid (De Groot, [1961] 1994: 281-2).

Criteria van validiteit

Validiteit heeft betrekking op algemene geldigheid: meet de onderzoeker wat hij wil meten? (De Groot, [1961] 1994: 265 e.v.). Farrington en Welsh (2005: 14-5) onderscheiden vier criteria voor validiteit.

- *Statistische validiteit.* Dit betreft de mate waarin er verband bestaat tussen twee variabelen, bijvoorbeeld tussen een innovatiesubsidie en de mate waarin bedrijven aan onderzoek & ontwikkeling doen.
- *Interne validiteit.* Dit betreft de mate waarin de redeneringen in het onderzoek correct zijn. Menig auteur relateert interne validiteit strikt

41 Deze paragraaf is niet bedoeld om de evaluatiekwaliteit van verschillende ministeries met elkaar te vergelijken. Daarvoor is onze afbakening te selectief en verschilt het aantal verzamelde wetsevaluaties teveel tussen de ministeries.

42 In eerdere syntheses is een vergelijkbare aanpak gehanteerd (Klein Haarhuis e.a., 2005; Van der Knaap e.a., 2006; Kulu-Glasgow, 2007). Winter (1996) behandelt daarnaast ook criteria die medebepalend kunnen zijn voor het *gebruik* van evaluaties door beleidsmakers. Hij onderscheidt aspecten als de bruikbaarheid en haalbaarheid van bevindingen en aanbevelingen, zoals het gericht zijn op manipuleerbare variabelen (vgl. Ellemers, 1987: 226-238; Chelmsky, 1995). Dergelijke criteria vallen buiten het bereik van deze synthese.

aan de effectiviteitsvraag, dus of een interventie daadwerkelijk heeft geleid tot een verandering in de doelvariabele (o.a. Swanborn, 1994; Farrington en Welsh, 2005: 14).⁴³ Dit is de vraag of er een causale relatie bestaat.

- *Constructvaliditeit*. Dit betreft de vraag of het te meten begrip voldoende is uitgewerkt in de empirische indicatoren die ermee samenhangen. ‘Acceptatie van de wetstekst’ bijvoorbeeld wordt wel gebruikt als indicator voor het ‘draagvlak’ van een wet. De vraag is dan of deze indicator de lading van het begrip ‘draagvlak’ voldoende dekt.⁴⁴
- *Externe validiteit*. Dit bepaalt in hoeverre onderzoeksresultaten gegeneraliseerd kunnen worden naar onderzoekseenheden (personen, organisaties), situaties, plaatsen en tijden. De externe validiteit wordt in veel gevallen gebaseerd op de representativiteit van de steekproef.

Deze criteria van Farrington en Welsh zijn sterk gericht op de toetsing van de effectiviteit van tastbare interventies, bijvoorbeeld het effect van bewakingscamera’s op straatcriminaliteit. In veel beleidsonderzoek beperken zich tot analyse van uitvoeringsprocessen en doelbereiking in plaats van op effectiviteit. Mede met het oog op deze meer beschrijvende onderzoeken introduceerde Van der Zee (2004) het koepelbegrip *methodologische validiteit*. Methodologische validiteit duidt op de mate waarin aan de volgende condities is voldaan: een adequaat onderzoeksdesign voor de te onderzoeken materie, valide meetinstrumenten en correcte toepassing van statistische procedures. Dit criterium van methodologische validiteit passen we toe op de 75 bruikbare wetsevaluaties.

Ten slotte ontleen we de toets van de *descriptieve validiteit* aan Wittebrood en Van Beem (2004). Descriptieve validiteit betreft de helderheid van gebruikte concepten, de logische samenhang tussen doel- en probleemstelling en onderzoeksvragen en de verantwoording en verslaglegging van belangrijke keuzes. In deze synthese gebruiken we naast de methodologische validiteit ook dit criterium voor de kwaliteitsbeoordeling van wetsevaluaties. Bovendien worden wetsevaluaties uitgesloten die géén heldere doel- of vraagstelling hebben. Op grond van deze evaluaties valt immers niet goed antwoord te geven op vragen over effectiviteit of doelbereiking.

Samengevat zijn de criteria die in dit onderzoek worden gebruikt om de validiteit van wetsevaluaties vast te stellen, als volgt.

43 Volgens Swanborn bestaat interne validiteit van een (evaluatie)onderzoek uit statistische validiteit en causaliteit *gezamenlijk*. In paragraaf 3.6 komen we uitgebreid op de causale relatie tussen interventie en resultaten terug.

44 Volgens De Groot heeft het theoretische begrip onvermijdelijk altijd een ‘surplus-betekenis’ ten opzichte van ieder empirisch criterium ([1961]1994: 273). Met het operationaliseren van variabelen tot meetbare indicatoren wordt nooit de hele lading van een begrip gedekt.

Validiteit

- Aanwezigheid van een centrale doel- of vraagstelling (J/N).
- Methodologische validiteit (1-5): design, steekproeftrekking, meetinstrument(en).
- Descriptieve validiteit (1-5): helderheid concepten, verslaglegging, verantwoording keuzes.

1= niet of nauwelijks; 2= in zeer geringe mate; 3= enigszins (drempelwaarde); 4= in sterke mate; 5= in zeer sterke mate.

Om deel uit te maken van de synthese dient een wetsevaluatie op *elk* van de validiteitscriteria aan een drempelwaarde te voldoen. De evaluaties die op doel- of vraagstelling 'NEE' scoren, of minder dan 3 op een 5-puntschaal op methodologische en/of descriptieve validiteit, zijn uitgesloten van synthese.

Criteria van betrouwbaarheid

Met betrouwbaarheid wordt bedoeld op de mate van nauwkeurigheid van metingen. Hoe nauwkeuriger, hoe kleiner de kans op toevallige meetfouten en ruis (De Groot, 1994 [1961]: 281-2).

Zo kan met behulp van een meetlint de afstand in centimeters op een valide manier worden vastgesteld. Echter, een meetlint kan tijdens de meting iets worden uitgerekt, waardoor de *betrouwbaarheid* (nauwkeurigheid) ervan afneemt. Vragenlijsten en open interviews zijn typerende 'meetlinten' voor sociaalwetenschappelijk onderzoek. Om dergelijke fouten te voorkomen is het verstandig om verschillende meetinstrumenten te gebruiken om hetzelfde verschijnsel vast te leggen. Dus bijvoorbeeld niet alleen open interviews maar ook documentstudie. Dit wordt wel *triangulatie van methoden* genoemd. In de tweede plaats draagt de omvang van de steekproef bij aan betrouwbaarheid. Naarmate de steekproef toeneemt, worden toevalsfouten op grond van een te kleine 'N' minder waarschijnlijk (vgl. 't Hart, 1996).

Ten slotte, wanneer niet nauwkeurig is vastgelegd via welke bronnen de gegevens voor een wetsevaluatie zijn verzameld, kan de betrouwbaarheid niet goed worden nagegaan. Daarom is de *controleerbaarheid* van de gegevens, bijvoorbeeld door middel van vermelding van databronnen, ruwe gegevens, interviews en dergelijke, eveneens een belangrijk aspect van betrouwbaarheid.

Samengevat, voor betrouwbaarheid hanteren we in deze synthese het volgende samengestelde criterium.

Betrouwbaarheid

- Triangulatie van methoden, steekproefomvang en controleerbaarheid (1-5).

1= niet of nauwelijks; 2= in zeer geringe mate; 3= enigszins (drempelwaarde); 4= in sterke mate; 5= in zeer sterke mate.

Voor betrouwbaarheid wordt, net als voor validiteit een drempelwaarde gehanteerd. Rapporten onder deze drempelwaarde (<3 op de 5-puntschaal) zijn niet gevrijwaard van toevallige fouten en worden uitgesloten van synthese.

3.4.2 *Validiteit en betrouwbaarheid van 75 wetsevaluaties*

Het 'scoren' van de 75 bruikbare wetsevaluaties op de drie 5-puntsschalen en het J/N-item is onafhankelijk gedaan door twee onderzoekers, die de inschaling met elkaar hebben vergeleken en vervolgens hebben afgestemd. Deze procedure vormt een waarborg op de betrouwbaarheid van de inschalingen, de zgn. interbeoordelaarsbetrouwbaarheid. De scores zijn vervolgens verwerkt in een kwantitatieve dataset (SPSS). Zo konden patronen in de methodologische kwaliteit van de wetsevaluaties worden verkend.

Validiteit van de wetsevaluaties

De 75 als bruikbaar beoordeelde wetsevaluaties lijken in redelijke mate te meten wat ze beogen te meten. Op zowel methodologische als op descriptieve validiteit wordt gemiddeld tussen 3,5 en 4 gescoord op de 5-puntschaal.

Niettemin blijkt ruim éénvijfde (21%) van de wetsevaluaties onvoldoende te scoren op één of meer aspecten van validiteit (16 van de 75). In 14 gevallen bevat de wetsevaluatie geen (duidelijke) doel- of vraagstelling. In negen rapporten (12%) zijn (tevens) problemen met het onderzoeksdesign geconstateerd. Dit betekent dat de methodologische validiteit onder de maat is. In twaalf rapporten (16%) ontbreekt het (tevens) aan descriptieve validiteit, wat betekent dat de interne consistentie en verslaglegging gebrekkig is. *Tussen* de drie genoemde aspecten van validiteit blijkt een hoge correlatie te bestaan.⁴⁵ Dus wanneer een onderzoek eenmaal laag scoort op descriptieve validiteit of geen heldere doelstelling heeft, zijn onderzoeksdesign en metingen vaker ook minder adequaat.

In termen van methodologische én descriptieve validiteit bestaan aanzienlijke verschillen tussen de Nederlandse ministeries.⁴⁶ Wat betreft de helderheid van de doel- of vraagstelling zijn die verschillen minder

⁴⁵ Tussen de ordinale variabelen is de correlatie $\rho=0,84$ met $p=0,00$. Ook met de bipolaire (J/N)-variabele is de relatie sterk significant.

⁴⁶ Methodologische validiteit ($F=2,891$; $p=0,01$); descriptieve validiteit ($F=2,792$; $p=0,01$).

prominent. VWS en Justitie lijken het op dit punt relatief goed te doen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het aantal bekeken evaluaties sterk verschilt per ministerie.

Betrouwbaarheid van de wetsevaluaties

De wetsevaluaties zijn niet alleen redelijk valide maar ook redelijk betrouwbaar te noemen. Gemiddeld wordt op controlebaarheid, steekproefomvang en triangulatie gezamenlijk tussen 3,5 en 4 op de 5-puntschaal gescoord.

Elf rapporten (ruim 13%) worden vanwege onvoldoende betrouwbaarheid uitgesloten van synthese. Deze rapporten blijken volledig binnen de set van 16 rapporten te vallen die al onvoldoende scoorden op validiteit. Het is dan ook niet verrassend dat betrouwbaarheidsschatting sterk samenhangt met de gezamenlijke indicatoren van validiteit.⁴⁷ Met andere woorden: een wetsevaluatie die hoog scoort op validiteit is over het algemeen ook betrouwbaarder. Net als validiteit varieert ook de mate van betrouwbaarheid aanzienlijk tussen ministeries.⁴⁸ Hierbij moet opnieuw worden aangetekend dat het aantal evaluaties sterk verschilt per ministerie.

Aantal wetsevaluaties in de synthese op inhoud

Uiteindelijk worden 16 (ruim 21%) van de 75 bruikbaar bevonden wetsevaluaties op grond van gebrekkige validiteit en betrouwbaarheid uitgesloten van verdere synthese. Dit betekent dat uiteindelijk 59 studies worden opgenomen in de synthese van inhoudelijke bevindingen.

3.5 Evaluatiefunctie en methodologische kwaliteit

Mogelijk is de wijze waarop ministeries de evaluatie van wetgeving hebben ingericht van invloed op de methodologische kwaliteit van wetsevaluaties. Daartoe gaan we na of evaluatiekwaliteit verband houdt met (a) interne dan wel externe uitvoering en (b) het tijdsverloop tussen wet en evaluatie. Scoren de uitbestede wetsevaluaties daadwerkelijk hoger op kwaliteit? Extern onderzoek wordt doorgaans geassocieerd met onafhankelijkheid en expertise. De gegevens leveren een lichte aanwijzing op dat extern onderzoek inderdaad meer valide is. Hetzelfde is te constateren bij vergelijking van de betrouwbaarheid tussen intern en uitbesteed onderzoek. Omdat het interne onderzoek echter sterk ondervertegenwoordigd is (15%) in de onderzochte wetsevaluaties, is dit echter niet meer dan een voorzichtige en voorlopige bevinding. In de gegevens is geen verband te

47 $\rho=0,71$ ($p=0,00$). Deze geaggregeerde score is als volgt berekend: het gemiddelde van methodologische en descriptieve validiteit (beide 1-5 schaal) met daarbij al of niet 1 punt opgeteld voor een adequate doel- of vraagstelling. De maximum haalbare kwaliteitsscore is dus 6.

48 Betrouwbaarheid ($F=2,634$; $p=0,01$).

constateren tussen methodologische kwaliteit en de tijd die is verstreken tussen de aanname van een wet (swijziging) en de evaluatie ervan.

3.6 Causaliteit onder de loep

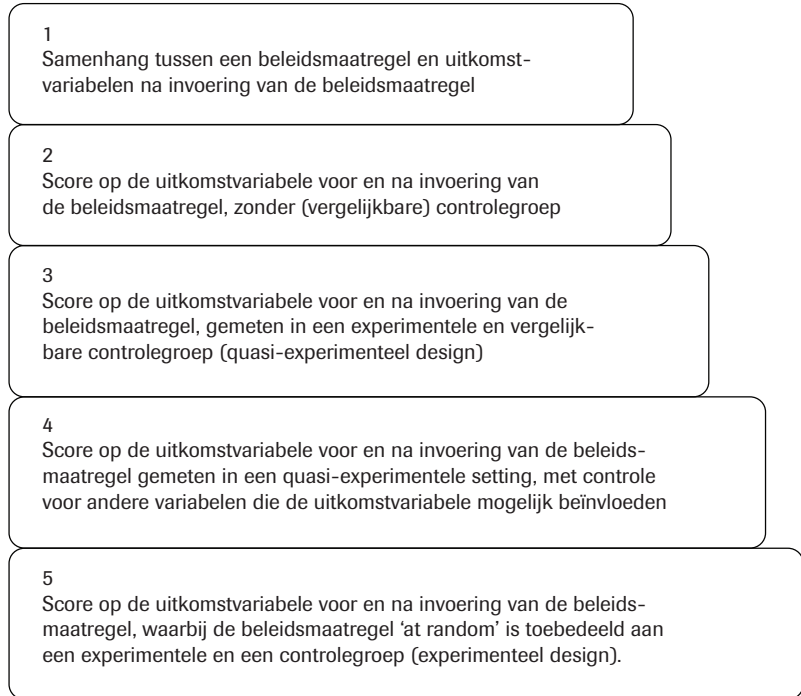
Een relevante vraag bij evaluatie is in hoeverre gevonden resultaten het gevolg zijn van *de wet* en niet van invloeden van buitenaf, zoals flankerend beleid of economische conjunctuur. We zijn nagegaan in hoeveel van de 59 kwalitatief voldoende wetsevaluaties deze causale relatie wordt getoetst. Causaliteit maakt onderdeel uit van interne validiteit. Figuur 4 geeft een overzicht van vijf niveaus van interne validiteit. Met elk hoger niveau neemt de zekerheid dat resultaten aan interventies kunnen worden toegeschreven, toe.

Volgens Cook en Campbell (1979) vormt een onderzoeksdesign op niveau 3 het minimum waarmee de causale relatie tussen en interventie(s) en resultaten kan worden getoetst. Het eerste belangrijke element van dit design is dat *zowel voor als na* invoering van de interventie metingen op resultaatindicatoren worden verricht. Daarnaast bepleit men een controlegroep, om er zekerder van te zijn dat de effecten niet zijn toe te schrijven aan *andere* factoren dan de interventie. Een controlegroep is een met de experimentele groep vergelijkbare groep, die *niet* in aanraking komt met de te evalueren beleidsmaatregel.

Het zgn. 'quasi-experimenteel' onderzoek op niveau 3 vindt in een 'natuurlijke setting' plaats. De onderzoeker kan zelf niet (meer) bepalen *wie* aan de experimentele en wie aan de controlegroep wordt toegewezen. Denk aan het vergelijken van de inwoners in een gemeente waarin een beleidsinterventie wordt toegepast met de inwoners in een gemeente waarin deze niet is toegepast. Hiermee is het echter nog steeds niet zeker of externe invloeden op de uitkomstvariabele zijn uitgeschakeld. Bij een design op niveau 4 of 5 heeft de onderzoeker wél controle over de experimentele en controlegroep. Invloeden van buitenaf worden dan door (statistische) controles (niveau 4) of door willekeurige toewijzing van subjecten aan experimentele en controlegroep (niveau 5) uitgeschakeld.⁴⁹

⁴⁹ In het geval van niveau 4 wijst de onderzoeker potentieel relevante invloedsfactoren zelf aan, op grond van theoretische kennis. Bij niveau 5 worden via randomisatie alle mogelijke factoren uitgeschakeld, dus óók die factoren die de onderzoeker zelf niet kent.

Figuur 4 Vijf niveaus van interne validiteit conform de Maryland Scientific Methods Scale (SMS)



Bron: Farrington e.a. (2002)

Geén van de 59 wetsevaluaties heeft een design op niveau 3 of hoger. Of er een causale relatie bestaat tussen de interventie en de resultaten, is dus voor geen enkele geëvalueerde wet met zekerheid te zeggen. Veruit de meeste evaluaties bevinden zich op niveau 1, wat inhoudt dat opbrengsten en resultaten alleen ná invoering van de wet in kaart zijn gebracht en er geen controlecondities zijn.⁵⁰ Acht (8) van de 59 wetsevaluaties bevatten een nulmeting (niveau 2). De situatie ten tijde van de evaluatie wordt vergeleken met de situatie vóór invoering van de wet.

Dat experimentele standaarden bij veel beleidsonderzoek niet eenvoudig te realiseren zijn heeft meerdere oorzaken. In de eerste plaats beogen veel onderzoekers geen toets van de effectiviteit van wetten, maar van de doelbereiking en van tussengelegen processen. In de tweede plaats kunnen in het geheel nog geen effecten worden verwacht, bijvoorbeeld omdat de implementatie nog niet is voltooid. In de derde plaats kan een nulmeting

50 Dit beeld komt overeen met eerdere bevindingen uit syntheses van Klein Haarhuis e.a. (2005) en Kulu-Glasgow e.a. (2007).

of controlegroep vaak niet worden gerealiseerd, bijvoorbeeld omdat het beleid al is ingevoerd. Ten slotte kan een controlegroep vaak niet (meer) worden gevormd, bijvoorbeeld omdat beleidsinterventies al overal gelijktijdig zijn ingevoerd. Er zijn dan geen groepen of gebieden meer te vinden die níet onder de toepassing van de nieuwe maatregel vallen (vgl. Klein Haarhuis e.a., 2005).

Ook het typerende karakter van wetgeving kan het ontbreken van experimentele evaluatiedesigns beïnvloeden. Wetten bevatten doorgaans niet één maar meerdere interventies. Het effect van een wet als zodanig laat zich dus niet eenvoudig meten. Daar komt bij dat wettelijke normen algemeen geldend zijn. Het ten behoeve van experimenteel onderzoek maken van uitzonderingen daarop wordt vaak strijdig geacht met juridische uitgangspunten, zoals het gelijkheidsbeginsel.

4 Wetten en doelbereiking naar interventie

Dit hoofdstuk biedt een categorisering van wetten op grond van de aard van de interventies en de normadressaten. Begonnen wordt met een totaaloverzicht (par. 4.1). Vervolgens worden in paragrafen 4.2 tot en met 4.6 de doelen en de doelbereiking van 59 (op valide en betrouwbare wijze geëvalueerde) wetten beschreven voor elk van de verschillende categorieën. Na een samenvatting (par. 4.7) gaan we aan het einde van het hoofdstuk dieper in op 'realist synthesis' (par. 4.8) en op theorievorming over de sociale werking van het recht (par. 4.9). Deze laatste twee paragrafen vormen de opmaat voor de vervolghoofdstukken.

4.1 De aard van de interventies: een typologie

Een wet bevat meestal meerdere (typen) interventies. In de literatuur wordt vaak onderscheid gemaakt tussen communicatieve, economische en juridische interventies (Fenger en Klok, 2003).

Met communicatieve interventies wordt informatie verstrekt of vindt overreding plaats. De beleidsmaker beoogt het gedrag van normadressaten te beïnvloeden door hun kennis of waardering van alternatieven te veranderen. Een voorbeeld is een anti-rookcampagne, waarin de schadelijke gevolgen van roken voor de gezondheid onder de aandacht worden gebracht. In de wetstekst en in de evaluaties van wetgeving komt dit type interventie niet of nauwelijks naar voren.

Juridische interventies zijn regels waarin staat voorgeschreven welk gedrag burgers of organisaties wel of niet behoren te vertonen (Fenger en Klok, 2003: 243). Tot deze interventies rekenen we alleen de *afdwingbare rechten, plichten en verboden* voor normadressaten die in wetten voorkomen.⁵¹ Niet alleen strafrechtelijk maar ook civiel- en bestuursrechtelijk afdwingbare rechtsregels, zoals verplichtingen voor werkgevers of vergunningverlening aan bedrijven, vallen hieronder. Met *financiële interventies* verbindt de wetgever geldelijke consequenties aan gedrag. Daarmee wordt beoogd de kosten en baten van verschillende gedragsalternatieven zó te veranderen, dat de geadresseerde (in vrijheid) het gewenste gedrag zal vertonen of het ongewenste gedrag zal gaan mijden. Voorbeelden hiervan zijn interventies als milieueffingen of belastingen op rookwaren en alcoholica.

Naast communicatieve, juridische en financiële interventies onderscheiden we in deze synthese nog een ander type interventie: *bestuursinstrumenten*. Met dit type interventie worden uitvoerende instellingen als gemeenten, politie, scholen maar ook zelfstandige bestuursorganen aangestuurd in de uitvoering van beleid (De Ridder, 2003).⁵² Bestuurs-

51 We interpreteren juridische interventies hier smal, om ze goed te kunnen onderscheiden van andere typen interventies in wetten.

52 In deze synthese passen we de term bestuursinstrumenten toe op alle uitvoerende instellingen. Strikt genomen spreekt men bij wettelijke opdrachtverlening aan of bijsturing van lagere overheden (gemeenten, provincies) van 'medebewind' (De Ridder, 2003: 267).

instrumenten bestaan er in drie varianten. De verlening van *opdrachten* aan instellingen is een eerste variant. Een voorbeeld is de opdracht aan gemeenten om de Wet inkomensvoorziening kunstenaars (Wik) ten uitvoer te brengen. Een tweede variant is *bijsturing*; zoals het in gareel brengen en houden van gemeenten, die zelf al actief waren op een bepaald terrein (vgl. Woningwet). Een derde variant is *controle*, om te bezien of uitvoerende instellingen handelen conform de bedoelingen van de wetgever. Dit kan bijvoorbeeld door een inspectieorgaan in te schakelen.

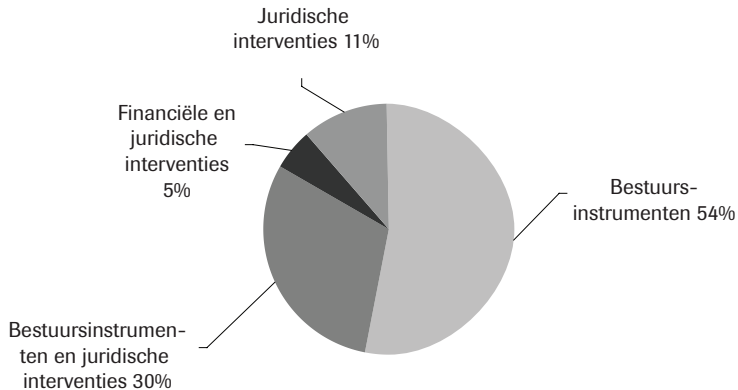
Wij hebben de verschillende soorten interventies in de geëvalueerde wetten geïnterpreteerd. Daarbij hebben wij ons geconcentreerd op de *belangrijkste* interventies in het eerder genoemde aantal van 95 traceerbare wetsevaluaties.⁵³ Figuur 5 laat de verdeling zien.

Meer dan de helft van de geëvalueerde wetten bevat voornamelijk bestuursinstrumenten, ter aansturing van uitvoerende instellingen. In nog eens 30% van deze wetten zijn daarnaast juridische interventies aangetroffen. Hiervan betreft de helft vergunningstelsels. In 11% van de wetgeving is een systeem van handhaving ter preventie van ongewenst gedrag de overheersende interventie. Te denken valt aan de toezichtstructuur in de Mededingingswet van Economische Zaken (EZ), die oneigenlijke concurrentie moet tegengaan. Opvallend is dat rechtshandhaving in geen enkel ministerie oververtegenwoordigd is. Naast strafrechtelijke handhaving wordt in wetten veel gebruikgemaakt van bestuurlijke en civiele handhaving. In zeker 5% van de geëvalueerde wetten zijn financiële prikkels en heffingen de overheersende interventie (Financiën, EZ, SZW), meestal in combinatie met een handhavingssysteem. Het betreft o.a. de Wet inkomstenbelasting, subsidies voor onderzoek en ontwikkeling aan bedrijven en subsidies voor jonge kunstenaars.⁵⁴

53 Naar zal blijken stemt de hier gegeven verdeling van typen interventies over het totaal van 95 wetten grotendeels overeen met de verdeling over de 59 valide en betrouwbaar geëvalueerde wetten. Alleen de verhouding tussen bestuursinstrumenten en juridische interventies verschilt. In de set van 59 wetten komt vaker de combinatie van bestuursinstrumenten met juridische interventies voor en komen wetten met uitsluitend bestuursinstrumenten minder vaak voor.

54 Het werkelijke percentage wetten met financiële interventies ligt waarschijnlijk iets hoger, omdat enkele evaluaties van het Ministerie van Financiën niet traceerbaar waren.

Figuur 5 Typen gedragsinterventies in 95 geëvalueerde wetten (1998-2005)



Normadressaten

De normadressaat is diegene op wie een wet of wetsartikel is gericht. Normadressaten moeten van de wetgever iets doen of laten, of ze worden bij wet beschermd. Het kunnen (groepen) burgers zijn of bedrijven, maar ook uitvoerende instellingen.

Verreweg het vaakst normadressaat blijken (semi-)publieke instellingen die bijdragen aan de uitvoering van beleid, zoals gemeenten, de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) en ziekenhuizen.⁵⁵ Ongeveer 40% van deze wetten is uitsluitend gericht op uitvoerders. In 43% van de gevallen zijn uitvoerders samen met burgers en/of bedrijven normadressaat, met name bij VWS, Justitie en SZW. Denk hierbij aan wetgeving geadresseerd aan de 'sociale partners' (werknemers, werkgevers en bestuursorganen) en aan wetgeving gericht op zowel zorginstellingen als patiënten. De resterende 17% wetten hebben alleen burgers of bedrijven als normadressaat. Dit is vooral het geval bij wetten op het domein van justitie.⁵⁶ Bestuursinstrumenten zijn per definitie gericht op de uitvoerders van wetgeving, zoals gemeenten en handhavingsinstanties. Financiële en juridische interventies zijn verreweg het vaakst gericht op burgers of bedrijven. Uitvoerende instellingen krijgen veel minder vaak met juridische interventies te maken. Op grond van sommige wetten kan de minister bij grote uitvoeringsproblemen ingrijpen. Niettemin komen op het domein van VWS straf- en bestuursrechtelijke sancties op het handelen van artsen, verpleegkundigen en ander zorgpersoneel wel geregeld voor.

55 Gedurende de onderzoeksperiode (1998-2005) was de zelfstandigheid van ziekenhuizen nog zodanig beperkt dat we ziekenhuizen tot de categorie 'uitvoerende instellingen' hebben gerekend.

56 Deze verdeling van normadressaten komt sterk overeen met de verdeling op grond van de 59 valide en betrouwbaar geëvalueerde wetten (zie Schema 1).

Dat de mogelijkheden voor handhaving vaak ontbreken, neemt niet weg dat ambtenaren via flankerende wet- en regelgeving wel degelijk met sancties te maken kunnen krijgen. Denk aan inkrimping van budget, wijzigingen in aan ambtenaren toebedeelde taken, uitsluiting van toekomstige opdrachten, of zelfs opheffing van het betreffende organisatieonderdeel (o.a. Torenvlied, 2000).

Vanaf hier richten we ons alleen op de 59 wetsevaluaties waarvan we de evaluaties als voldoende valide en betrouwbaar hebben gekwalificeerd. Wanneer we deze wetten categoriseren naar type interventie en naar normadressaat, resulteert het volgende overzicht (Tabel 1).⁵⁷

Tabel 1 Wetten ingedeeld naar type interventie en normadressaat

Type interventies	Bestuurs-instrumenten	Bestuurs-instrumenten en juridische interventies	Juridische interventies	Financiële interventies	Financiële en juridische interventies	Totaal
Normadressaten						
Uitvoerende instellingen	18	7	0	1	0	N=26 (44%)
Burgers e/o bedrijven	0	1	6	1	1	N=9 (15%)
Uitvoerders, burgers e/o bedrijven	0	19	2	3	0	N=24 (41%)
Totaal	N=18 (31%)	N=27 (46%)	N=8 (13%)	N=5 (8%)	N=1 (1,6%)	N=59 (100%)

4.2 Bestuursinstrumenten

In deze paragraaf komen wetten aan de orde die uitstuitend bestuursinstrumenten bevatten gericht op uitvoerende instellingen met een publieke taak, zoals scholen, gemeenten, lokale besluitvormers en ‘ketenpartners’ in de opsporing.

⁵⁷ Daar waar de wetten binnen één categorie sterk op elkaar lijken (in termen van bijvoorbeeld sector of doelstelling) zijn ze niet afzonderlijk maar geclusterd beschreven. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer twee wetten in één categorie zijn gericht op de vergroting van respectievelijk klacht- en inspraakregelingen in de zorg. Hetzelfde geldt voor de beschrijving van drie wetten ter verzelfstandiging van voormalige bestuursorganen (Staatsbosbeheer, RDW). Voor complete schema's met ruwe data die deze indeling volgen, wordt verwezen naar de website van het WODC (www.wodc.nl). Deze biedt per geëvalueerde wet een gecondenseerde weergave van: wettelijke doelstellingen en subdoelen; de met de wet gemaakte interventies; de normadressaten van de wetten; de beoogde werking; de doelbereiking en andere uitkomsten.

- Wet op de basisvorming 1993 (OCW);
- Wet tweede fase 1998 (OCW);⁵⁸
- Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) 1996 (OCW);
- Wet modernisering universitair bestuur (MUB) 1998 (OCW).

Doelen

Deze vier wetten richten zich op de inrichting van het Nederlandse onderwijs(stelsel). Met de Wet op de basisvorming en de Wet tweede fase wordt bedoeld op, respectievelijk, de kwaliteit van het middelbaar onderwijs (onderbouw) en de aansluiting ervan op het hoger onderwijs (bovenbouw). Centrale doelstellingen van deze wetten luiden: modernisering van het onderwijsprogramma (met name: nadruk op zelfstandigheid en vaardigheden), uitstel van studie- en beroepskeuze, betere aansluiting met hoger onderwijs en meer ruimte (autonomie) voor scholen in de keuze van werkvormen.

Minder onderwijsinhoudelijk is de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Deze wet brengt eerdere, gefragmenteerde wetgeving samen in één juridisch kader: kwalificatiestructuur, kwaliteitszorg en bekostiging. De wet moet een hulpmiddel zijn bij het ‘responsief’ maken van het onderwijs ten opzichte van de leerling, zodat deze meer professioneel wordt bijgestaan in beroepskeuze en praktijkvorming.

De Wet modernisering universitair bestuur (MUB) houdt zich evenmin bezig met de onderwijsinhoud maar richt zich op de bestuursstructuur van de Nederlandse universiteiten. Meer specifiek gaat de wet over het bevorderen van meer zelfstandige universiteiten en autonome onderzoeksscholen, de verdeling van verantwoordelijkheden tussen universiteit en faculteit, nieuwe inspraakregelingen en de positie van de student.

Doelbereiking

Als er iets is wat duidelijk naar voren komt, is het wel dat er een grote bestuurslast is ontstaan vanwege de vele nieuwe gelijktijdig ingevoerde wetten en regels. Hierdoor vordert de implementatie maar traag, vooral het middelbaar onderwijs kampt hiermee. Het bescheiden begin van de implementatie impliceert al dat de doelbereiking niet volledig kan zijn. Zo zijn op middelbare scholen de basisvorming en de vakkenprofielen weliswaar doorgevoerd, maar zijn deze in de praktijk nog onvoldoende functioneel. Niettemin onderkent men ook verworvenheden, zoals meer kwaliteitsbewustzijn en meer samenwerking tussen schoolorganisaties. Sinds de invoering van de MUB, die als een bruikbaar kader wordt beschouwd, acht men de universitaire beheers- en bestuursstructuur verbeterd. Integraal management wordt als redelijk bevorderlijk gezien voor een slagvaardig(er) bestuur.

58 Voluit: ‘Wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs ter aanpassing van de profielen in de tweede fase van het vwo en het havo’.

- Wet op de waterkering 1996 (V&W).
- Tracéwet 1994 (V&W).

Doelen

Het vereenvoudigen en efficiënter maken van *besluitvormings- en implementatiesystematiek* staat centraal in twee wetten van V&W. De Wet op de waterkering is bedoeld om de besluitvorming en implementatie omtrent dijkversterkingen te bespoedigen. De Tracéwet moet hetzelfde bewerkstelligen m.b.t. de aanleg of wijziging van hoofdwegen, landelijke railwegen en hoofdvaarwegen. Binnen het ruimtelijkeordeningsrecht beschouwt men de Tracéwet als ‘met afstand de belangrijkste wet’ (p. 11 van de evaluatie).

De verbeterde procedures moeten, in combinatie met waarborgen voor kwaliteit van besluiten, leiden tot snellere totstandkoming en tenuitvoerlegging van dijkversterkingen c.q. aanleg en wijziging van wegen, rail- en vaarwegen. Tevens zouden ze moeten leiden tot verhoogde kwaliteit van besluiten en daarmee tot verder gelegen doelen van infrastructurele aard, zoals bescherming tegen overstromingen. Daarnaast wil men beleidsmakers verplichten om in de besluitvorming expliciet rekening te houden met milieu- en natuurbelangen en tevens een ‘goede ruimtelijke ordening’ na te streven. De besluitvorming zou moeten doorwerken in gemeentelijke bestemmingsplannen.

Doelbereiking

De bespoediging van de besluitvorming is op veel plekken gerealiseerd, maar nog (lang) niet overal. Milieubelangen zijn een vast onderdeel van de besluitvormingsprocedure geworden. Op plaatsen wordt geklaagd over een ‘democratisch tekort’ voor wat betreft het betrekken van maatschappelijke belangen in de besluitvorming.

- Politiewet 1993 (BZK).

Doelen

De Politiewet 1993 schept een overkoepelende bestuurs- en beheersstructuur voor de politieorganisatie (25 regio's) in Nederland. Meer autonomie op regionaal en lokaal niveau (decentraal, tenzij...) is het uitgangspunt. Kerndoelen van de wet zijn daadkracht, democratische inbedding en dualisme (macht en tegenmacht) in de besluitvorming op de lagere bestuurlijke niveaus.

Doelbereiking

De democratische inbedding van de besluitvorming op regionaal en lokaal niveau in het kader van de Politiewet 1993 is nog niet volledig. Verder bestaat onduidelijkheid over de nieuwe rolverdeling. Het doel van getemperd dualisme zou echter wel zijn behaald.

- Wet kamers van koophandel en fabrieken (KvK) 1997 (EZ).

Doelen

De Wet kamers van koophandel en fabrieken moet transparantie bevorderen in het aantal kamers, in de schaalgrootte en in de bekostigings-systematiek. Bovendien dienen de kamers een nauwere werkrelatie met het bedrijfsleven op te bouwen.

Doelbereiking

Voor wat betreft de Kamers van Koophandel ontbreken objectieve criteria voor de beoordeling van effectiviteit en efficiency. Niettemin acht men de prestaties van de kamers onder de nieuwe wet voldoende: ze zouden invulling hebben gegeven aan het nieuwe beleid en het functioneren zou zijn verbeterd. In het evaluatierapport wordt gesteld dat de wet hier voor een belangrijk deel aan heeft bijgedragen. De verschillen in efficiency tussen kamers zijn echter wel erg groot.

- Regionale meld- en coördinatiefunctie vroegtijdig schoolverlaters (RMC-wet) 2002 (OCW).
- Wet voorkoming schijnhuwelijken (WVS) 1994 (Justitie).

Doelen

Deze wetten sturen allebei aan op intensieve samenwerking op de lagere bestuurlijke niveaus.

De RMC-wet is gericht op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten, waarbij de regie in handen komt van gemeenten. Het betreft o.a. de melding, samenwerking (met scholen) en netwerkvorming door school en gemeente ten aanzien van voortijdig schoolverlaters.

Met de Wet voorkoming schijnhuwelijken (WVS) poogt de wetgever door middel van bevoegdheidstoedeling aan verschillende instanties het sluiten van schijnhuwelijken (beter) tegen te gaan. Een schijnhuwelijk is louter gericht op het krijgen van een verblijfsstatus van een buitenlandse partner of kennis. De nieuwe bevoegdheden bestaan uit het kunnen weigeren door de ambtenaar van de burgerlijke stand van een huwelijk op grond van schijnmotieven. Om dit te kunnen bewijzen moet vooronderzoek worden gedaan. Hiervoor krijgen behalve de ambtenaar ook anderen, zoals de Vreemdelingendienst en het Openbaar Ministerie, taken en bevoegdheden toebedeeld.

Doelbereiking

De melding van voortijdige schoolverlaters is sinds de invoering van de RMC-wet sterk verbeterd, maar nog niet volledig. Van het daadwerkelijk terugdringen van vroegtijdig schoolverlaten kan nog niet gesproken worden. Wel zijn door scholen en gemeenten uiteenlopende maatregelen getroffen.

Over de doelbereiking van de WVS wordt niet bepaald hoog opgegeven. In (lang) niet alle gevallen dat er vermoedens zijn van een schijnhuwelijk wordt het huwelijk uiteindelijk geweigerd. Er bestaat frustratie over de inspanningen ten behoeve van de wet en de (geringe) opbrengsten ervan.

- Wet dualisering provinciebestuur 2003 (BZK).
- Wet dualisering gemeentebestuur 2002 (BZK).
- Kaderwet adviescolleges 1997 (BZK).

Doelen

Met de Wet dualisering provinciebestuur en de Wet dualisering gemeentebestuur wordt een juridisch kader gecreëerd teneinde de volksvertegenwoordigende functie van (decentrale) politieke organen te stimuleren. Met deze wetgeving beoogt de wetgever het herstel van Provinciale Staten en de Gemeenteraad als belangrijkste decentrale politieke fora en vergroting van de herkenbaarheid van het decentrale bestuur voor de burger. De wetten worden gezien als ‘hefboom’ voor veranderingen in de bestuurscultuur. Via de wettelijke verankering van democratische rechten van provinciale en gemeentelijke ‘parlementen’ en facilitaire ondersteuning moet de volksvertegenwoordigende functie van deze organen worden hersteld. Op gemeentelijk niveau wordt dit geflankeerd door agendarecht van de burgemeester en een jaarverslag voor burgers teneinde de transparantie en zichtbaarheid van de gemeentelijke dienstverlening te vergroten. Ook de Kaderwet adviescolleges is gericht op het herstel van het primaat en de transparantie van de politieke besluitvorming. Dit moet gebeuren via het ontpolitiseren en vereenvoudigen van het adviesstelsel, o.a. door regels aan het aantal, samenstelling en omvang van deze colleges te stellen en de plicht tot advies af te schaffen. Doel is een betere scheiding van enerzijds advies en anderzijds politieke besluitvorming. Bovendien moet het invoeren van één advies door meerdere colleges tegelijk leiden tot ontkokering van het adviesstelsel.

Doelbereiking

De evaluaties van de twee ‘dualiseringswetten’ kwamen betrekkelijk snel, waardoor de wettelijke doelen (nog) niet of maar deels kunnen zijn bereikt. Ook de complexiteit van de wetgeving en het gebrek aan capaciteit en aansturing zijn een belemmering voor doelbereiking. Desondanks worden op grond van de stand van zaken meer opbrengsten voorspeld. Op regionaal niveau zou de machtsbalans tussen volksvertegenwoordiging en bestuur beduidend zijn veranderd.

De versoering van het nationale adviesstelsel zou goeddeels zijn gerealiseerd en ook over de scheiding tussen advies en politiek is men tevreden. Wel zijn knelpunten waargenomen in het bereiken van het doel van een goede politieke aansturing van de adviescolleges.

- Tijdelijke Wet noodcapaciteit drugskoeriers 2002 (Justitie).

Doelen

De tijdelijke Wet noodcapaciteit drugskoeriers is gericht op het snel creëren van extra detentiecapaciteit voor aangehouden drugskoeriers. De wetgever beoogt bestaande detentiewetgeving tijdelijk niet van toepassing te verklaren en zo meer capaciteit te creëren. Dit leidt tot een tijdelijk soberder verblijfsregime voor deze gedetineerden.

Doelbereiking

De snelle evaluatie maakt een beoordeling van de doelbereiking moeilijk en richt zich dan ook op de toepassing van de wet. Tweederde van de drugskoeriers zou inmiddels zijn ondergebracht. De wet doet echter ook afbreuk aan de rechtspositie van gedetineerden. Zo zijn er gebreken geconstateerd in de organisatie van het dagelijkse werk ten behoeve van de noodvoorzieningen.

- Verzelfstandiging Staatsbosbeheer 1998 (LNV).
- Verzelfstandiging Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) 1996 (Justitie, V&W).
- Wet OPTA 1997 (EZ).

Doelen

Met deze wetten worden bestaande organen verzelfstandigd tot zbo's (RDW, Staatsbosbeheer) of in het leven geroepen (OPTA). OPTA fungeert ter handhaving van antikartelwetgeving met betrekking tot post en elektronische communicatie. Voor het functioneren van deze organen is de betrokken minister weliswaar nog steeds verantwoordelijk, maar inhoudelijke besluiten worden zelfstandig door de organen genomen. De belangrijkste normadressaten van deze wetten zijn de betreffende zbo's of stichtingen zelf. De minister en toezichtsorganen kunnen de organen zonodig 'terugfluiten'. In het geval van Staatsbosbeheer is overgeschakeld op een baten-lastenstelsel.

Naast het adequaat uitvoeren van uitvoerende, monitorende en handhavende taken, staan doelen als vermaatschappelijking, meer efficiency en een beter product centraal bij de verzelfstandiging van deze organen. Via 'vermaatschappelijking' kan de organisatie een eigen identiteit ontwikkelen en zo (via sponsors) meer inkomsten genereren. Dit levert efficiencywinst op. Uiteraard moet ook een adequaat functionerende *interne* organisatie hieraan bijdragen.

Doelbereiking

Er bestaat een overwegend positief beeld van de doelbereiking van deze wetten. De meeste herstructurering is gerealiseerd, de organisaties functioneren naar behoren en zijn, waar van toepassing, grotendeels

‘vermaatschappelijk’. De verder gelegen doelen van meer inkomsten en doelmatigheid zouden bij OPTA en de RDW wél en bij Staatsbosbeheer weliswaar nog niet bereikt zijn, maar wel in zicht.

- Wet voorkeursrecht gemeenten 2000 (Wvg) (VROM).

Doelen

Met de Wet voorkeursrecht gemeenten beoogt de wetgever gedempte prijsvorming en een evenwichtige ontwikkeling van onroerend goed op zgn. ‘uitbreidingslocaties’. Gemeenten krijgen hierin de regie, via een voorkeursrecht bij de verwerving van onroerend goed.

Doelbereiking

Voor het kunnen meten van doelbereiking is de evaluatie van de Wvg eigenlijk te snel gekomen. Resultaten worden pas zichtbaar op de langere termijn. Wel worden veel ontwikkelingen in de gewenste richting gemeld. Zo wordt het grondverwervingsinstrument nuttig gevonden. Het kan voor particuliere grondbezitters snel duidelijkheid scheppen. Een neveneffect zou gelegen zijn in de toegenomen bestuurslast.

4.3 Bestuursinstrumenten & juridische interventies

De wetten in de onderhavige categorie bevatten niet alleen bestuursinstrumenten maar ook juridische interventies. Tot juridische interventies rekenen we alléén de afdwingbare rechten, plichten en verboden die aan uitvoeringsinstellingen en aan burgers of bedrijven worden opgelegd. Daaronder vallen ook civiel- en bestuursrechtelijke handhaving, mogelijkheden tot bestuursdwang en het regelen en beschermen van rechtspositie.

4.3.1 Uitvoerende instellingen

- Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOb) 2000 (Justitie).
- Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek 2000 (Justitie).

Doelen

Deze twee wetten richten zich op opsporings- en vervolgingsprocessen binnen de justitiële keten. De wet BOb stelt zich ten doel om de opsporing integer, transparant en beheersbaar te maken, onder meer via de normering van bijzondere opsporingsmethoden en het verzekeren van rechtmatig opsporingsonderzoek. Op grond van deze normen kan de rechter de opsporing in een latere fase ook beter controleren. Opsporingsinstanties zijn met de wet BOb onderhevig aan juridisch afdwingbare verplichtingen (onder andere tot rapportage) en verboden (op onrechtmatig onderzoek en op doorlating van onveilige voorwerpen).

Met de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek krijgt de verdediging een correctiemogelijkheid op het OM, door onderzoek toch door te zetten (de zgn. mini-instructie). Op deze manier beoogt men het gerechtelijk vooronderzoek in overeenstemming te brengen met grondwettelijke en internationale vereisten, voortvloeiend uit universele mensenrechten. Ook wil men het vooronderzoek stroomlijnen.

Met beide wetten wordt de leidinggevende rol van de Officier van Justitie (OvJ) uitgebreid en de rol van de Rechter-Commissaris (R-C, de 'onderzoeksrechter') meer incidenteel. De R-C kan alleen nog bij privacyschennende opsporingsmethoden extra toetsen en een onderzoeksmachtiging verlenen.

Doelbereiking

De normering van praktijken lijkt in elk geval bereikt. Nieuwe procedures en modellen zijn goed aangeslagen. In veel regio's zou de interne toetsing op grond van de wet BOB zijn verscherpt. Of de opsporingspraktijk nu daadwerkelijk transparanter is geworden, wordt betwijfeld. Het gerechtelijk vooronderzoek is op grond van de Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek gestroomlijnd en in lijn gebracht met universele mensenrechten. Een duidelijk en beoogd gevolg van de wetgeving is dat de rol van de R-C is teruggedrongen tot incidentele bemoeienis. Dit roept vragen op ten aanzien van de waarborging van juridische kwaliteit.

- Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden (Bvt) (Wijz. Tbs wetgeving 1997) (Justitie).
- Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) 2001 (Justitie).
- Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz) 1994 (VWS/Justitie).

Doelen

Deze drie wetten zijn gericht op het versterken van de rechtspositie van mensen die verblijven in (justitiële) inrichtingen voor respectievelijk tbs-gestelden, jeugdigen (Bjj) en patiënten in de intramurale geestelijke gezondheidszorg (Bopz). De wetgeving verplicht de instellingen zodanige voorwaarden te scheppen dat de rechtspositie van deze groepen is gewaarborgd en versterkt.

Door het adequaat reguleren van de rechten en plichten van gedetineerden en psychiatrische patiënten in de inrichtingen, wil de wetgever de rechtspositie van tbs'ers en jeugdige delinquenten waarborgen, zónder het maatschappelijke veiligheidsdoel te doorkruisen.

Door de positie van mensen in de justitiële inrichtingen (tbs en Bjj) te versterken met behulp van onderwijs- en opvoedingsprogramma's en contacten met de buitenwereld wil men bovendien hun *externe* rechtspositie verstevigen. Met externe rechtspositie doelt men op de mogelijkheid dat de mensen gezond kunnen terugkeren in de samenleving.

Doelbereiking

De wetsteksten bevatten volgens de evaluaties voldoende aanknopingspunten voor het realiseren van een betere rechtspositie van cliënten van instellingen in combinatie met maatschappelijke veiligheid. Dit betekent nog niet dat de uitvoering vlekkeloos verloopt, laat staan dat einddoelen zijn bereikt. Zo zijn in het geval van de Wet Bopz lang niet alle voorgenomen interventies gerealiseerd. Voor wat betreft de Wet Bjj zou wél een grotere output zijn bewerkstelligd, in de vorm van meer ordemaatregelen, disciplinaire straffen en meer klachten over rechten binnen de jeugdinstellingen. Ook de tbs-wetswijziging zou tot meer output hebben geleid, namelijk tot een groter aantal opleggingen van tbs.

- Kwaliteitswet zorginstellingen (KWZi) 1996 (VWS).
- Wet op de dierproeven (Wod) 1980 (VWS).

Doelen

Met de Kwaliteitswet zorginstellingen, een kaderwet, worden algemene eisen gesteld aan de kwaliteit van zorg en aan regelingen die daaraan bijdragen. Zorgaanbieders (ziekenhuizen, andere zorginstellingen) dienen deze kaders nader in te vullen met eigen kwaliteitssystemen en procedures voor onder andere medezeggenschap en klachten van cliënten. Hierop wordt toezicht gehouden door de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). Met een waarschuwing of, als dit niet helpt, met een schriftelijk bevel van de minister kan naleving worden afgedwongen. De Wet op de dierproeven (Wod) is bedoeld om proefdieren te beschermen tegen onnodig risicovolle interventies. Tegelijkertijd mag de vooruitgang van de medische wetenschap (daardoor) niet onnodig worden belemmerd. Met een vergunningstelsel en een scala van controlerende en toetsende organen en commissies wordt het gedrag van medisch onderzoekers gestuurd. Hierdoor lopen proefdieren geen onnodige risico's. Het uitvoeren van dierproeven zonder wettelijke vergunning is strafrechtelijk gesanctioneerd.

Doelbereiking

De KWZi wordt gezien als een potentieel belangrijke verzameling van (kwaliteits)instrumenten en als werkbaar. Procedure- en systeemontwikkeling ten behoeve van kwaliteit komen op gang. Deze moeten ten tijde van de evaluatie echter nog worden geïmplementeerd. Taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen zijn nog onvoldoende duidelijk. Adviezen van de IGZ worden serieus genomen. Het verder gelegen doel van gegarandeerde zorgkwaliteit is vaak nog een brug te ver, evenals een 'patiëntperspectief'.

Over de doelbereiking van de Wod is men overwegend positief. Wel ontbreekt het nog aan 'tanden in de wet' om dierproeven ook echt te staken. Dit heeft te maken met de complexiteit van het toetsingssysteem.

Desondanks zou de naleving van de wet redelijk zijn. Verder gelegen doelen zoals verbetering van het welzijn van proefdieren, zouden met de Wod echter niet zijn gerealiseerd. Wel zou het totale aantal dierproeven sinds de jaren zeventig zijn gehalveerd.

4.3.2 Burgers en bedrijven

- Wet op het ouderschapsverlof 1997 (SZW).

Doelen

De Wet op het ouderschapsverlof geeft werkende vrouwen en mannen het recht om gedurende een bepaalde periode onbetaald verlof op te nemen. Werkgevers worden met deze wet niet rechtstreeks verplicht of gedwongen tot het geven van ouderschapsverlof. De werknemers moeten hierom verzoeken en kunnen hun recht zonodig via de (bestuurs)rechter afdwingen.

Doelbereiking

Het evaluatierapport oordeelt positief over de doelbereiking van de Wet op het ouderschapsverlof: hier wordt veel gebruik van gemaakt, zónder dat dit een blijvend effect op de verdeling van kindverzorgingstaken tussen ouders veroorzaakt. Bovendien wordt zowel door werkgevers als werknemers positief geoordeeld over de wet. Vrouwen blijken beter op de hoogte van de wet dan mannen.

4.3.3 Uitvoerders, burgers en bedrijven

Sturing en handhaving op zowel uitvoerders als op burgers en bedrijven

- Wet medezeggenschap cliënten zorgsector 1996 (VWS).
- Wet klachtrecht cliënten zorgsector 1996 (VWS).

Doelen

Deze twee wetten verplichten zorgaanbieders tot een adequate en laagdrempelige regeling voor respectievelijk medezeggenschap en klachten. Zo creëert men inspraakrechten voor zorgcliënten en gezonde verhoudingen tussen zorgaanbieder en -gebruiker. Men verwacht dat cliënten deze rechten zullen gebruiken, hetgeen tot meer ‘patiëntenperspectief’ in de besluitvorming over de zorg en in de uitvoering zal leiden.

Doelbereiking

Het cliëntperspectief blijkt niet overal goed geïncorporeerd, ook al zijn medezeggenschapsstructuren en klachtencommissies en -richtlijnen vaak wel formeel geïnstalleerd. De patiënt is nog geen volwaardige gesprekspartner van het bestuur van de zorginstelling, de drempel voor klagen is nog niet goed geslecht en de follow-up van klachten kan beter.

- Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen 1998 (VWS).

Doelen

De Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen is bedoeld om proefpersonen te beschermen tegen onnodig risicovolle interventies door medisch onderzoekers van instellingen of bedrijven. Tegelijkertijd mag de vooruitgang van de medische wetenschap hierdoor niet onnodig worden belemmerd.

Door medisch-wetenschappelijk onderzoek vooraf te normeren (o.a. eisen aan de kwaliteit van onderzoek, toestemming van de proefpersoon, aansprakelijkheid en verzekering) én door achteraf een centrale commissie te laten toetsen op naleving hiervan, wordt het gedrag van medisch onderzoekers gestuurd.

Doelbereiking

Men is tevreden over de doelbereiking van de wet in termen van risicobeperking enerzijds en medisch-wetenschappelijke vooruitgang anderzijds. Het beschermingsniveau voor proefpersonen is na invoering van de wet 'gelijk of hoger'. Wel acht men het huidige systeem van toetsing onvoldoende voor de daadwerkelijke borging van kwaliteit in de praktijk. Zo zou de wet hebben geleid tot meer bureaucratie.

- Wet inzake de bloedvoorziening (Wibv) 1998 (VWS).
- Wet op de orgaandonatie (WOD) 1998 (VWS).

Doelen

Met deze twee wetten wordt de infrastructuur van bloed- en orgaanvoorziening gereguleerd. Doelstellingen van de Wet inzake de bloedvoorziening (Wibv) zijn het verzekeren van de beschikbaarheid, kwaliteit en veiligheid van bloed en bloedproducten in Nederland. Hiertoe is met de wet een landelijk opererende stichting (Sanquin bloedvoorziening) in het leven geroepen, die de voormalige bloedbanken vervangt. Sanquin is hoofdverantwoordelijk voor de doeltreffende en doelmatige raming, werving, inzameling en verwerking van bloed(producten). De IGZ houdt hierop toezicht en kan bij gevaren voor de gezondheid een schriftelijk bevel aan Sanquin uitvaardigen. De minister kan via bestuurlijk toezicht ingrijpen als de organisatie in gebreke blijft.

De doelen van de Wet op de orgaandonatie (WOD) zijn vergelijkbaar: rechtszekerheid bieden, voldoende aanbod en tevens een rechtvaardige verdeling van organen bewerkstelligen. Bovendien beoogt men handel in organen te voorkómen. De nadruk van de WOD ligt op de registratie van mogelijke donoren (burgers) met een wilsbeschikking waarbij zij uit drie opties kunnen kiezen: ja, nee, of aan familie overlaten. Adequate registratie moet leiden tot een groter aanbod van organen. Om ook het personeel van ziekenhuizen aan te sturen in het orgaandonatieproces zijn 'actiepro-

gramma's' ingevoerd. Hiermee beoogt men meer uitzonderingen van organen te realiseren. Anders dan bij bloedvoorziening is niet één, maar zijn drie organisaties verantwoordelijk: het donorregister voor de registratie, het Orgaancentrum voor de bemiddeling en toewijzing en de Orgaanbank voor het ter beschikking stellen van organen. Niet-naleving van de voorschriften in de wet is strafrechtelijk gesanctioneerd.

Doelbereiking

De organisatie van de bloedvoorziening is sinds de Wibv sterk verbeterd, zowel in termen van doelmatigheid als op het financiële vlak, geniet vertrouwen en heeft een goede reputatie. Niettemin is men ten tijde van de evaluatie nog druk doende om de nieuwe organisatie Sanquin te laten functioneren en meer naar buiten gericht te laten worden. Over de doelbereiking van de WOD is men veel kritischer. Géén van de vier doelen (kwaliteit, aanbod en verdeling, geen handel) zou zijn behaald. De beoogde toename in orgaanaanbod is vooralsnog niet bereikt. Ook de implementatie is nog maar gedeeltelijk voltooid. Wel zijn er procedurele vorderingen, zoals actieprogramma's in ziekenhuizen en verdeelsystemen van organen over Nederland.

– Wet inburgering nieuwkomers (Win) 1998 (BZK).

Doelen

De Wet inburgering nieuwkomers (Win) heeft als doel een minimum-niveau van zelfredzaamheid van nieuwkomers. Deze wet is bedoeld om nieuwkomers te ondersteunen bij hun integratie in de Nederlandse samenleving. Het zelfredzaam maken van nieuwkomers gebeurt op basis van een uitgebreid inburgerprogramma. Kernelementen van dit programma zijn achtereenvolgens: testen, maatwerk bepalen, onderwijs- en begeleidingstrajecten, maatschappelijke training en doorgeleiding naar werk (of verder onderwijs). Gemeenten spelen een cruciale rol in de uitvoering van de Win. Zij zijn verplicht om de wet te implementeren. Op onrechtmatige deelname door de 'nieuwkomer' zelf staat een (bestuurlijke) boete.

Doelbereiking

Met de Win is een grote groep nieuwkomers bereikt. Bovendien heeft men ze ook gedurende het traject kunnen vasthouden. Uiteindelijk is bijna 28% van de nieuwkomers doorgeleid naar werk of een vervolgopleiding. Echter, ook al wordt de Win in procedurele zin uitgevoerd, er blijft gebrek aan maatwerk. Bovendien laat de mate van zelfredzaamheid van nieuwkomers (vooralsnog) te wensen over. Zo blijft kennis van de Nederlandse taal nog te gering om voor een baan, vervolgopleiding of sociale activiteit in aanmerking te komen.

Sturing op uitvoerders, handhaving op burgers en bedrijven

- Opheffing algemeen bordeelverbod 2000 (Justitie).

Doelen

De opheffing van het algemene bordeelverbod, een wijziging van het Wetboek van Strafrecht, wordt gecombineerd met scherpere bestraffing van (nog steeds) illegale vormen van (onvrijwillige) prostitutie, zoals minderjarigenprostitutie en mensenhandel. Bovendien moet de positie van prostituées beter worden beschermd. Gemeenten worden bestuurlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wetwijziging en kunnen bij verordening lokale voorschriften instellen (uitbreiding van het vergunningbeleid ex art. 151 Gemeentewet).

Door gemeenten (decentrale organen) deze regierol toe te kennen in de uitvoering en handhaving van de wet acht men betere sturing mogelijk: een meer sluitende aanpak en minder versnippering in het beleid. Ter bevordering van daadkracht in de realisatie van wettelijke doelstellingen worden gemeenten daarnaast gestimuleerd om andere (lokale, regionale) partijen te betrekken in de uitvoering of handhaving van het beleid.

Doelbereiking

Voor het kunnen meten van resultaten op de doelstellingen van de wet is de evaluatie te snel gekomen. Veel resultaten worden pas meetbaar op de langere termijn. Bovendien zijn er achterstanden in de implementatie van de wetwijziging. Prostitutie blijkt verder een veel meer divers en ongrijpbaar probleem (internet, transnationaal) dan aanvankelijk verondersteld.

- Wijziging van de Vreemdelingwet en enkele andere wetten (Koppelingswet) 1998 (interdepartementale wet).
- Wet personenvervoer (Wp) 2000 (V&W).

Doelen

Deze twee wetten leggen de nadruk op *efficiencyvergroting* en op het streven naar versobering en/of transparantie van bestuurs- of beheerssystemen.

De 'Koppelingswet' moet bewerkstelligen dat vreemdelingen zonder geldig verblijfsrecht geen aanspraak maken op diverse publieke voorzieningen, die bovendien de kans op voortzetting van dat verblijf kunnen vergroten ('schijn van legaliteit'). Hiervoor moeten diverse registratiesystemen worden gekoppeld. Door de opbrengsten van een verblijf in Nederland terug te schroeven (geen formele status, dan evenmin recht op publieke voorzieningen) verwacht de wetgever dat de instroom van vreemdelingen kleiner wordt en de uitstroom groeit. Zo zouden kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd.

De Wp 2000 is gebaseerd op efficiencyvergroting via regulerende concessiesystemen (vergunningen voor vervoerders) en het stimuleren van concurrentie tussen vervoersbedrijven. Dit moet uiteindelijk de prijs-kwaliteitverhouding van het openbaar vervoer (OV) en dus ook het gebruik ervan helpen verhogen. OV-autoriteiten moeten nauwlettend toezien of vervoerders gemaakte afspraken nakomen en toegezegde prestaties ook leveren.

Doelbereiking

Ten aanzien van de Koppelingswet blijft men over de feitelijke doelbereiking in het vage. De uitvoeringspraktijk is in lijn met de beoogde uitvoering. Op verder gelegen doelen als het terugdringen van de populatie illegaal in Nederland verblijvenden bestaat echter geen zicht. Respondenten zijn het bovendien oneens over de vraag of illegalen sinds de Koppelingswet nog steeds een schijn van legaliteit kunnen opbouwen. Ook van de doelbereiking van de Wp 2000 bestaat een gemengd beeld. Er is een aanbestedingenstelsel doorgevoerd en daarbinnen is sprake van efficiencytoename. Hierdoor is de prijs-kwaliteitsverhouding in het OV verbeterd. Verder gelegen doelen, zoals een hogere kostendekkingsgraad en een structurele stijging van het OV-gebruik zijn echter (nog) niet behaald. Bovendien blijken maatschappelijke waarden in de wet, zoals cao's, milieu en veiligheid maar moeilijk met doelstellingen van kosten-efficiëntie te verenigen.

- Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (BIG) 1997 (VWS).

Doelen

Het doel van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (BIG) is het beschermen van burgers tegen ondeskundig en onzorgvuldig handelen van individuele beoefenaren van de geneeskunst. Met de Wet BIG wordt het algemene verbod op de onbevoegde individuele uitoefening van geneeskunst losgelaten en vervangen door een vergunningensysteem van zgn. 'voorbehouden medische handelingen', waarvan de onbevoegde uitvoering nog steeds strafbaar is. De overige handelingen zijn vrijgegeven. Men laat het aan de burger bij wie hulp wordt gezocht. Wel zijn er extra ingrepen ter bescherming en bewaking van de kwaliteit. Zo wordt een evenwichtige verhouding nagestreefd tussen de bescherming van burgers en hun keuzevrijheid.

Toezicht op uitvoering van de Wet BIG wordt uitgeoefend door de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). Verrichtingen die zonder vergunning worden uitgevoerd, of die als 'onethisch' zijn aangemerkt, zijn strafbaar (met een geldboete of gevangenisstraf). Voor strafrechtelijke interventies is het OM betrokken.

Doelbereiking

De Wet BIG wordt gezien als een potentieel belangrijke waarborg op de zorgkwaliteit. In het veld is serieus invulling gegeven aan de Wet BIG en op onderdelen is een kwaliteitsslag gemaakt. Wel vinden betrokkenen dat wetsartikelen meer ‘up-to-date’ mogen, gegeven de snelle (medische) ontwikkelingen. Ook is de handhaving van de wet meer reactief dan proactief te noemen. Dat de patiënt-burger dankzij de wet is verzekerd van verantwoorde zorg, kan dus (nog) niet worden gesteld.

- Wet ter wijziging van de regeling inning kinderalimentatie 1993 (Justitie).

Doelen

Deze ‘vangnetwet’ voor alimentatie-inning (via één orgaan) moet tot efficiënte betaling leiden bij gescheiden ouders die er samen niet meer uitkomen. Eén organisatie (het LBIO) moet de inning uitvoeren, zodat meer transparantie en efficiency ontstaat. Het LBIO stuurt een waarschuwingsbrief om de betalingsrelatie zo snel mogelijk te doen herstellen. Lukt dit niet, dan neemt het LBIO de betalingsinning over. Betaalt de partij de alimentatie alsnog niet en kan geen beslag worden gelegd op zijn inkomsten, dan wordt een gerechtsdeurwaarder ingeschakeld. De wetgever verwacht met deze wet ook wanbetalingsrecidive terug te dringen.

Doelbereiking

De onderzoekers concluderen dat de wet redelijk effectief is. De helft van de partijen blijkt na één interventie door het inningsorgaan LBIO binnen 22 weken tot betaling te zijn overgegaan. Bij de andere helft komt de betaling pas (veel) later op gang. De kostendekkendheid is licht toegenomen. Recidive op wanbetaling wordt niet aantoonbaar minder.

- Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) 1998 (Justitie).

Doelen

De Wobka richt zich op de nationale uitwerking van het internationale Adoptieverdrag, ten behoeve van de belangen van het kind. Via een vergunningstelsel worden niet alleen de (adoptief)ouders maar ook de vergunninghouders (lees: uitvoerders) aangezet tot het waarborgen van de belangen van het kind en tot zorgvuldige omgang met andere betrokkenen in het adoptieproces. Dit gebeurt met bemiddeling, controle en nazorg. Het Ministerie van Justitie verleent de vergunning en houdt toezicht.

Doelbereiking

De onderzoekers komen tot de conclusie dat wet- en regelgeving op de meeste punten voldoende waarborgen biedt voor het centraal stellen van de belangen van het kind en voor een zorgvuldige omgang met betrokkenen in het adoptieproces. De wet is voor de betrokkenen duidelijk. Er zijn nog knelpunten met betrekking tot de controlerende taak van de vergunninghouders en de toezichthoudende taak door het ministerie.

- Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet boeten) 1996 (SZW).

Doelen

Het doel van de Wet boeten is aanscherping en uniformering van de handhaving aan de uitkeringskant van de sociale zekerheid. Bijstandsmisbruikers kunnen op grond van de wet zowel bestuurlijke (lichte) als strafrechtelijke (zware) boetes krijgen. Door helderheid in wettelijke boeten op bijstandsmisbruik te scheppen en de boeten aan te scherpen, verwacht men preventieve werking bij potentiële misbruikers. Gemeenten spelen een centrale rol in de uitvoering van de wet. Als ze geen adequaat boetebeleid hanteren, kunnen ze hierop door de minister worden aangesproken.

Doelbereiking

De output (het aantal opgelegde boeten) is gestegen, vooral in de lichtere categorie. Gemeenten hebben gedeeltelijk aan de uitvoeringseisen voldaan. Op het gebied van registratie en automatisering bestaan echter achterstanden. Gemeenten 'groeien naar elkaar toe' wat betreft het opleggen van boeten en maatregelen. Gemeenten die vroeger (1998) veel boeten oplegden, doen dat nu relatief minder en andersom. De boeten lijken niet te leiden tot een grotere uitstroom naar werk, maar wél tot een grotere totale uitstroom uit de bijstand.

- Wegenverkeerswet 1994 (Justitie).
- Wet op de Geneesmiddelenvoorziening (WOG) 2001 (Justitie).

Doelen

Deze twee wetten hebben tot doel om de aanpak van ongewenst gedrag van resp. burgers en topsporters aan te scherpen. In het eerste geval gebeurt dit door maximumstraffen (op verkeersovertredingen) te verhogen en de inname van rijbewijzen voor handhavers te vergemakkelijken (Wijziging van de Wegenverkeerswet). In het tweede geval gebeurt dit door de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening (WOG) onder te brengen in de Wet op de Economische Delicten (WED). Daarmee wil men de bestrijding van zowel productie, handel als gebruik van doping in de sport verbeteren. Daartoe wordt de strafmaat verhoogd en tevens het instrumentarium

van opsporingsinstanties verbeterd. De wetten moeten uiteindelijk een positieve invloed hebben op, respectievelijk, de veiligheid in het openbare leven en een eerlijke en veilige topsportbeoefening.

Doelbereiking

In geval van zowel de WOG als de Wegenverkeerswet is de verscherpte aanpak doorgevoerd. Bij de Wegenverkeerswet is dit gepaard gegaan met problemen met betrekking tot de interpretatie en toepassing door de ketenpartners. Op grond van de WOG zijn meer onderzoeken gestart en is de samenwerking tussen organisaties op gang gekomen. Of het gedrag van mensen uiteindelijk echt wordt beïnvloed kon noch in het geval van de Wegenverkeerswet, noch in het geval van de WOG worden vastgesteld. Wel is bij de WOG geconstateerd dat handelaren in dopinggeduide middelen voorzigtiger te werk lijken te gaan, waardoor het voor gebruikers lastiger is geworden om deze middelen te bemachtigen.

- Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden (SAMEN) 1998 (SZW).
- Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) 1998 (SZW).

Doelen

Met deze wetten beoogt de wetgever het beleid van werkgevers te beïnvloeden. De Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden (SAMEN) schept een algemeen kader voor de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. Werkgevers worden door deze wet verplicht tot het bijhouden en openbaar maken van het aantal werknemers dat behoort tot een etnische minderheid en bovendien tot het vermelden van streefcijfers. Ook gemeenten zijn in dit proces betrokken. De verplichtingen in de Wet SAMEN worden gehandhaafd door de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en de Arbeidsinspectie. Er is bovendien sprake van communicatie en voorlichting over de wet naar werkgevers en maatschappelijke organisaties.

De Arbowet omvat verboden en verplichtingen voor werkgevers ten aanzien van de bescherming van hun werknemers tegen arbeidsongevallen, agressie en langdurend ziekteverzuim. Concrete instrumenten zijn de risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E), registratie van arbeidsongevallen en voorlichting aan werknemers. De verboden en verplichtingen in de Arbowet kunnen worden afgedwongen met een bestuurlijke boete.

Doelbereiking

In het geval van de Wet SAMEN moeten, ondanks verbeteringen in het rapportagegedrag, de echte aanpassingen in het personeels- en wervingsbeleid van werkgevers nog volgen. Opvallend is dat niet-nalevers van de wet zich *niet* altijd slechter ontwikkelen op de wettelijke doelen dan wel-nalevers. Dit maakt het bestaan van een relatie tussen de wet en het resultaat ervan onzeker.

Werkgevers zijn hun verplichtingen onder de Arbowet redelijk nagekomen. Volgens het merendeel van de werkgevers nemen arbeidsrisico's echt af.

- Vestigingwet bedrijven 1996 (wijz.) (EZ).

Doelen

De Vestigingwet bedrijven fungeert ter bevordering van de kwaliteit van nieuw te vestigen bedrijven. De evaluatie gaat over een versoepeling in de wet ten aanzien van vergunningverlening. Ondernemingen die aan minimum (opleidings)eisen ten aanzien van bedrijfsvoering en kwaliteit voldoen, kunnen via de Kamer van Koophandel een vergunning krijgen. Doel van de wet is dat er meer 'starterbedrijven' komen zonder dat de naleving van voorschriften nadelig wordt beïnvloed.

Doelbereiking

Een vereenvoudiging van de wettelijke normen, zoals die in de Vestigingwet bedrijven, leidde niet tot andere patronen in de naleving van veiligheids-, gezondheids- en milieunormen, maar wél tot 10% extra starters. Enkele technische en juridische problemen daargelaten is dit in lijn met de beoogde doelen van de wet.

- Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) 1999 (BZK).

Doelen

De Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) is gericht op de kwaliteit van beveiligingsbedrijven, vooral in termen van betrouwbaar personeel en een goede afstemming met de politie en met burgerbelangen. De wet roept een vergunningstelsel in het leven. Er moet worden voldaan aan eisen met betrekking tot onder meer een klachtenregeling, personeelsinstructies, uniformen en verslaglegging. Justitie, regiopolitie en OM zijn betrokken bij de handhaving van dit stelsel.

Doelbereiking

Door de ketenpartners wordt geïnvesteerd in de vergunningverlening en -verlenging aan beveiligings- en recherchebedrijven. De feitelijke handhaving, via controles, boetes of het weigeren of intrekken van vergunningen is echter onvoldoende proactief. Bovendien is de samenwerking tussen particuliere beveiligingsbureaus en de politie nog niet intensief genoeg. Over de precieze mate van naleving van deze wet worden geen uitspraken gedaan.

4.4 Juridische interventies

4.4.1 *Burgers en bedrijven*

- Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) 1998 (Justitie).

Doelen

De Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) is bedoeld om bij wet efficiënte maatregelen te kunnen treffen tegen wanbetalers, opdat de betaling zo weinig mogelijk (verdere) vertraging oploopt. Aan de andere kant beoogt men ook om schuldenaars kans op een ‘schone lei’ te bieden, zodat zij niet langdurig worden achtervolgd door schuldeisers of (snel) failliet gaan. Schuldenaars en schuldeisers kunnen gebruikmaken van een wettelijk traject en van een minnelijke regeling. Het wettelijk traject kan alleen worden doorlopen als de minnelijke regeling is mislukt: de wet moet een ‘stok achter de deur’ zijn. Als de schuldenaar zich niet aan de regels houdt, riskeert hij een sanctie.

Doelbereiking

De Wsnp lijkt het aantal faillissementen terug te dringen, maar werkt niet als een ‘stok achter de deur’ voor het treffen van minnelijke regelingen. Er wordt nog te vaak en ook zonder goed minnelijk traject een beroep op het wettelijk traject (de rechter) gedaan. Ook is sprake van uitval uit het minnelijke traject. Verder zijn er problemen bij de uitvoering (samenwerking, informatievoorziening) gesignaleerd. Of wettelijke doelstellingen zijn behaald, kan met de evaluatie nog niet worden gezien. Daarvoor volgde de evaluatie te snel op de inwerkingtreding van de Wsnp.

- Ontnemingswetgeving 1993 (Justitie).

Doelen

De wet introduceert een meer ‘buitgerichte aanpak’, door de mogelijkheid om wederrechtelijk verkregen voordeel van daders te kunnen ‘terugpakken’. Dit wordt ook wel ‘pluk ze’-wetgeving genoemd. De gedachte achter de wet is dat criminelen daar getroffen moeten worden waar het ‘t hardste aankomt: in de portemonnee. Het algemeen preventieve element is erin gelegen dat de drijfveer om delicten te plegen kan worden beïnvloed. De specifiek-preventieve werking is erin gelegen dat delictplegers opbrengsten niet meer kunnen herinvesteren. Daarnaast is er een punitief element (bestrafing achteraf).

Doelbereiking

Het aantal ontnemingsvorderingen nam aanvankelijk toe, maar stagneerde vervolgens. Daardoor is maar 18% van de met de ‘pluk-ze’-wetgeving verwachte opbrengsten binnengehaald. De resultaten van deze wet blijven

volgens de evaluatie daarom achter bij de (hooggespannen) verwachtingen. Ook de korte tijd tussen de inwerkingtreding en de evaluatie van de wet speelt een rol.

- Wet aanpassing arbeidsduur (WAA) 2000 en de Wet onderscheid arbeidsduur (WOA) 1996 (SZW).⁵⁹

Doelen

Met deze twee wetten stimuleert de wetgever regelingen ten behoeve van de variatie in arbeidsduurpatronen. Op grond van de Wet onderscheid arbeidsduur (WOA) is het werkgevers verboden om onderscheid tussen (aspirant-)werknemers te maken op grond van arbeidsduur, etniciteit of medische gebreken.

De doelstelling van de Wet aanpassing arbeidsduur (WAA) is complementair aan die van de WOA. Het aan iedere werknemer (geclausuleerd) verschaffen van het recht op vermindering of vermeerdering van de arbeidsduur. Alleen bij 'zwaarwegende bedrijfsbelangen' kunnen werkgevers onder de WAA uit komen.

In principe zijn het de werknemers die de problemen met betrekking tot ongelijke behandeling in verband met arbeidsduur signaleren. Als de werkgever hieraan niet tegemoetkomt en de werknemer zet door, dan komt de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) of de rechter in beeld.

Doelbereiking

De gelijke behandeling van deeltijders is een zaak van lange adem. Het beoogde gedrag van werkgevers is nog lang niet op de gewenste schaal aanwezig. Niettemin wordt het percentage werkgevers dat na een klacht van een werknemer het beleid ten aanzien van arbeidsduur heeft aangepast, geschat op 40 à 50%. Het arbeidsaanbod zou zijn gegroeid en de werkgelegenheid eveneens.

- Wet op de medische keuringen 1998 (VWS).

Doelen

Het is werkgevers (in hun aanstellingsbeleid) en verzekeraars (voor wat betreft het verstrekken van arbeidsgerelateerde verzekeringen en pensioenen) verboden om onderscheid te maken tussen (aspirant-)werknemers op grond van medische gebreken. Werkgevers worden bovendien verplicht om maatregelen te treffen die de rechtspositie van werknemers versterken. De Wet op de medische keuringen dient civielrechtelijk te worden gehandhaafd. De effectiviteit ligt dus grotendeels in handen van de aspirant-werknemer of verzekerde zelf, net als in geval van de WAA en de WOA.

⁵⁹ Deze twee wetten zijn tegelijkertijd geëvalueerd, de verslaglegging vindt plaats in één rapport.

Doelbereiking

Men oordeelt negatief over de doelbereiking van de Wet op de medische keuringen. De risicoselectie op gezondheid bij sollicitaties lijkt niet minder te zijn geworden en de uitvoering van de wet door werkgevers laat veel te wensen over.

- Mededingingswet 1997 (EZ).
- Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) 1996 (V&W).

Doelen

De Mededingingswet poogt bedrijven te bewegen tot 'eerlijke concurrentie' door kartelvorming te verbieden en toezicht uit te oefenen op concentraties (bijvoorbeeld fusies). Ook misbruik van economische machtspositie kan worden bestraft. De naleving van de Mededingingswet moet langs drie wegen worden bewerkstelligd. In de eerste plaats door bestuursrechtelijke handhaving, waarbij naleving wordt afgedwongen met verboden en controles. In de tweede plaats door civielrechtelijke handhaving, waarbij burgers en bedrijven zélf stappen ondernemen tegen misstanden. In de derde plaats door vrijwillige naleving. Daarbij gaat men ervan uit dat maatschappelijke en economische actoren de wet kennen en op grond daarvan géén gedragingen vertonen die daarmee in strijd zijn. Met de Wvgs wordt beoogd de veiligheid op de Nederlandse wegen inzake het vervoer van voor mens en milieu gevaarlijke stoffen te bevorderen. Tegelijkertijd mag de concurrentiepositie van de Nederlandse vervoerders er niet door worden geschaad. Handhaving geschiedt, net als bij de Mededingingswet, door middel van een combinatie van strafrechtelijke (via de WED) en bestuursrechtelijke sancties (bestuursdwang en last onder dwangsom). De wetgever verwacht dat beide wetten een preventieve werking hebben.

Doelbereiking

De feitelijke handhaving met behulp van controles, boetes of het weigeren of intrekken van vergunningen vindt vaak niet plaats, of niet proactief genoeg. Desondanks worden de doelen voor een aanzienlijk deel bereikt. In het kader van de Mededingingswet zijn maar weinig concentratieplannen na controle afgewezen of gewijzigd en voor zover dat wel het geval is geweest, was volgens de evaluatie sprake van een positief effect op de concurrentieverhoudingen. Het doel van de Mededingingswet, het handhaven en waar mogelijk verbeteren van effectieve concurrentieverhoudingen, is goeddeels behaald. Wel is de civielrechtelijke handhaving nog een punt van zorg.

De implementatie van de Wvgs laat volgens de onderzoekers flink te wensen over. Van de naleving, zoals het volgen van voorgeschreven routes, bestaat geen goed beeld. Toch hebben zich bij het transport van gevaarlijke stoffen al jaren geen grote ongelukken voorgedaan. Deze

hoge mate van doelbereiking is volgens respondenten deels aan factoren buiten de wet om toe te schrijven. Onder vervoersbedrijven bestaat een sterk bewustzijn om ongelukken zoveel mogelijk te voorkómen. Een ongeluk brengt enorme kosten met zich mee en zijn daarom een gevaar voor de concurrentiepositie en zelfs het voortbestaan van een bedrijf.

4.4.2 Zowel uitvoerders als burgers en bedrijven

- Wet afbreking zwangerschap (Wafz) 1984 (VWS).

Doelen

Het hoofddoel van deze wet is het brengen van evenwicht tussen twee fundamentele waarden: de rechtsbescherming van ongeboren menselijk leven en het recht van de vrouw op hulp bij ongewenste zwangerschap. Bijkomende doelen zijn het waarborgen van zorgvuldige besluitvorming, voorlichting en nazorg bij afbreking van zwangerschap, het waarborgen van de kwaliteit van medische ingrepen en het weren van commerciële praktijken.

Er is sprake van twee zelfstandige beslissingen. De vrouw beslist of zij de abortus wil. De arts beslist of hij dit zowel medisch als ethisch kan verantwoorden. Beiden zijn dus samen verantwoordelijk voor het ongeboren leven en de gevolgen voor de vrouw. Abortus kan gerechtvaardigd zijn in geval van een 'noodsituatie' en kan alleen plaatsvinden na zes dagen bedenktijd. Voorlichting over mogelijke uitwegen uit de noodsituatie en nazorg door de arts zijn bij wet voorgeschreven. Geen arts is echter verplicht tot het uitvoeren van een abortus. De IGZ houdt toezicht op de naleving van de wet. Op overtreding van de Wafz volgt een strafrechtelijke sanctie.

Doelbereiking

Over de naleving van de Wafz en het toezicht erop is men tevreden. De hulpverlening vanuit de zorg is beschikbaar en toegankelijk en draagt bij aan het hoofddoel van de wet, evenwicht tussen de bescherming van ongeboren leven en het recht van de vrouw op hulp bij ongewenste zwangerschap. Niettemin is de uitvoering van de wet op kleinere punten vatbaar voor verbetering.

- Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) 1994 (BZK).

Doelen

De wettelijke doelen van de Algemene wet gelijke behandeling zijn breed: het tegengaan van en bescherming bieden tegen onderscheid in het openbare leven op grond van kenmerken zoals ras, gezindte en burgerlijke staat. Met de Awgb wordt een algemeen verbod op ongelijke behandeling ingesteld. Dit verbod wordt door een daartoe aangewezen commissie, de

Commissie Gelijke Behandeling (CGB), gecommuniceerd naar burgers, bedrijven en andere organisaties. Ook kan het verbod civielrechtelijk worden afgedwongen door bij misstanden naar de CGB of naar de rechter te stappen.

Doelbereiking

De doelbereiking van de Awgb is vooralsnog beperkt, maar er wordt vooruitgang geconstateerd. De naleving van de uitspraken van de CGB is hoog. Dit zou moeten betekenen dat het discriminerende gedrag is beëindigd.

4.5 Financiële interventies

Met financiële interventies verbindt de wetgever geldelijke consequenties aan gedrag. De wetgever beoogt de kosten en baten van verschillende gedragalternatieven zó te veranderen, dat de geadresseerde (in vrijheid) het gewenste gedrag zal vertonen, of ongewenst gedrag zal gaan mijden.

4.5.1 Bedrijven

- Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk 1994 (EZ).

Doelen

Met de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk poogt men met behulp van subsidies speur- en ontwikkelingsactiviteiten door bedrijven, beter bekend onder de term 'research and development', te stimuleren. Te denken valt aan de ontwikkeling van nieuwe producten, processen en software. De subsidies krijgen gestalte in verminderde loonkosten van werkgevers. Verder gelegen doelen zijn het bevorderen van de innovatie- en concurrentiekracht van de Nederlandse economie.

Doelbereiking

De helft van de gebruikers van de wet schrijft lopende of nieuwe projecten ten dele aan de subsidieregeling toe. Nog eens 18% acht de wet van doorslaggevend betekenis bij het starten of doorzetten van speur- en ontwikkelingsactiviteiten. Dit zijn voorzichtige indicaties van enige effectiviteit. Een neveneffect van de wet is dat ook andere bedrijven kunnen profiteren van nieuwe kennis die met speur- en ontwikkelingsactiviteiten wordt opgedaan. Dit maakt het totale maatschappelijke effect van de wet groter dan het gemeten effect (*spill-over*).

4.6 Financiële & juridische interventies

In sommige wetten komen naast financiële óók juridische interventies voor, in veel gevallen om naleving af te dwingen en misbruik tegen te gaan.

4.6.1 Uitvoerende instellingen

- Wet op bijzondere medische verrichtingen 1997 (VWS).

Doelen

Met de wet op bijzondere medische verrichtingen wordt de concentratie van gespecialiseerde medische verrichtingen gereguleerd, zodat de kennis en ervaring rond die verrichtingen wordt gewaarborgd. Daarbij wordt gebruikgemaakt van financiële steun aan zorginstellingen, ten gunste van de specifieke medische handelingen die zij moeten verrichten. Verrichtingen zonder vergunning of die als onethisch zijn aan te merken, zijn strafbaar.

Doelbereiking

Er bestaat nog geen goed zicht op de effectiviteit van het financiële instrument in deze wet. Wat nog ontbreekt is een stelsel van uitgewerkte criteria op grond waarvan de diverse interventies kunnen worden toegepast. Niettemin lijkt het erop dat de gecombineerde (bestuurlijke, financiële en juridische) interventies van de wet samen een zekere ‘werkzaamheid’ hebben. In hoeverre dit bijdraagt aan het beoogde beleidsdoel blijft onduidelijk.

4.6.2 Burgers en bedrijven

- Meststoffenwet 1998 (LNV).

Doelen

De Meststoffenwet biedt de wettelijke basis voor een stelsel van vergunningen voor de lozing van fosfaten en stikstof in het milieu en voor een heffingstelsel voor lozingen die de vergunning te boven gaan. Zo probeert men te komen tot minder lozingen en uiteindelijk een beter milieu. Bij het niet voldoen aan de wettelijke eisen zoals vastgesteld door de Algemene Inspectiedienst (AID) lopen agrarische bedrijven kans op een boete. Daardoor moet de aantrekkelijkheid van niet-naleving afnemen.

Doelbereiking

De naleving van de wet is hoog en de lozing van mineralen neemt daadwerkelijk af in lijn met de wettelijke doelstellingen. Deze afname voldoet echter nog niet aan de door de EU gestelde richtlijnen. De systematiek van

de wet heeft geleid tot hoge administratieve lasten en ondoelmatigheid en daarmee tot een gebrek aan acceptatie onder de normadressaten, de agrarische bedrijven.

4.6.3 *Zowel uitvoerders als burgers en bedrijven*

- Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Rea) 1998 (SZW).

Doelen

Met de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Rea) worden werkgevers met behulp van subsidies gestimuleerd om arbeidsgehandicapten in dienst te houden en te nemen. Op deze manier wordt de re-integratie van deze groep gestimuleerd en hun instroom in de WAO verminderd. De verantwoordelijkheden van de uitvoerende instellingen, zoals uitvoeringsinstellingen (uvi's) en gemeentelijke sociale diensten en arbodiensten ten aanzien van arbeids(re-)integratie worden met deze wet duidelijker afgebakend.

Doelbereiking

De uitvoering van de wet Rea is stelselmatig onderschat. Capaciteitsproblemen zijn aan de orde van de dag. De doelgroep acht het gedrag van uitvoerders noch van werkgevers verbeterd. Als de knelpunten niet worden verholpen, verwacht men in de toekomst evenmin verbetering.

De nu volgende twee wetten bevatten *alle* genoemde typen interventies. Niet alleen financiële en juridische, maar ook bestuurlijke interventies op uitvoerende instellingen zoals de Belastingdienst en gemeenten komen erin voor. Niettemin zijn de financiële interventies overheersend.

- Wet inkomensvoorziening kunstenaars (Wik) 1999 (SZW).

Doelen

Met de Wet inkomstenvoorziening kunstenaars (Wik) wil de wetgever vooral jonge kunstenaars de kans bieden om in betrekkelijke rust, dus zonder acuut inkomen te moeten verwerven, een renderende beroepspraktijk op te bouwen. Dit moet uiteindelijk helpen voorkómen dat kunstenaars een beroep moeten doen op de Algemene Bijstandswet. Deze wet bevat tevens prikkels om overgebruik en misbruik van de regeling tegen te gaan. Zo zijn er gebruikslimieten, die moeten voorkómen dat kunstenaars geen prikkel meer ondervinden om zelf inkomsten te verwerven. Uitvoerende instellingen in de vorm van het Voorzieningsfonds voor Kunstenaars, gemeenten en het kunstenaarsloket, zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wik. Deze verantwoordelijkheid houdt tevens in

het handhaven van de toegangsnormen en het toetsen en bestraffen van misbruik.

Doelbereiking

De implementatie van de Wik is redelijk op orde. Ook de doelbereiking wordt redelijk gevonden, in die zin dat kunstenaars in betrekkelijke rust kunnen werken aan de opbouw van een beroepspraktijk. Geschat wordt dat 25% hierdoor financieel onafhankelijk(er) is geworden.

- Wet inkomstenbelasting (Wet IB) 2001 (Financiën).

Doelen

Met de Wet inkomstenbelasting (Wet IB) wil men zich in de eerste plaats verzekeren van staatsinkomsten, ofwel een ‘verbreding van de belastinggrondslag’. In de tweede plaats wil men met het systeem van gedragsgebonden afdrachten ‘hogere waarden’ stimuleren, zoals inkomensnivellering, het bevorderen van emancipatie en economische zelfstandigheid. Andere doelen zijn het verlagen van de lastendruk op arbeid en de versteviging van de economie en de concurrentiekracht van Nederland. Ook vereenvoudiging van het belastingstelsel is een doel van deze wet.

Naast heffingen bevat de Wet IB ook veel positieve prikkels in de vorm van aftrekposten en belastingmaatregelen. Hierdoor betaalt men bij bepaalde gedragingen juist *minder* heffing.

De beoogde werking van de Wet IB krijgt vorm in zeer veel fiscale terminologie. Zo zijn, om de belastinggrondslag te verbreden, een aantal aftrekposten opgeheven. Om het milieu te sparen stimuleert men energiezuinige gebruiksgoederen via de ‘energiepremieregeling’ voor bedrijven. Bij het niet voldoen aan de wettelijke eisen lopen burgers of bedrijven kans op een boete of zelfs een gevangenisstraf.

Doelbereiking

Over het merendeel van de zeven doelen van de nieuwe Wet IB oordeelt men gematigd positief of stelt men ontwikkelingen in de gewenste richting vast. Neveneffecten zijn *spill-overs* en *freerider*-gedrag. Verder gelegen doelen zoals de bevordering van werkgelegenheid, economische structuurverbetering of ‘vergroening’ zijn doorgaans nog uit zicht.

4.7 Samenvatting

In de voorgaande paragrafen zijn 59 wetten de revue gepasseerd en gecategoriseerd naar de aard van de interventies: bestuursinstrumenten, juridische en financiële interventies. Per categorie zijn de doelstellingen

en doelbereiking van deze wetten in kaart gebracht. Deze paragraaf bevat een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

Bestuursinstrumenten

Wetgeving met alleen bestuurlijke interventies is te vinden op de beleids-terreinen onderwijs, binnenlandse zaken en justitie, verkeer en waterstaat, landbouw en economische zaken. Op basis van deze wetgeving worden uitvoerende instellingen zoals scholen, de politie, gemeenten, de Kamers van Koophandel en de Rijksdienst voor het Wegverkeer aangestuurd in het uitoefenen van hun toezichthoudende en handhavende taken, of in de besluitvorming op lokaal niveau. Soms vergt die aansturing het scheppen van nieuwe wettelijke kaders, zoals in geval van het onderwijs of de politieorganisatie. Elders is juist sprake van versobering van bestaande kaders, zoals in het geval van de Kaderwet Adviescolleges. De mate van doelbereiking in deze categorie kan middelmatig tot hoog genoemd worden. Bij vier van de 18 wetten wordt een opvallend hoge mate van doelbereiking gerapporteerd. Bij één wet (Wet voorkoming schijnhuwelijken) wordt een opvallend lage doelbereiking gerapporteerd.

Bestuursinstrumenten en juridische interventies

De 27 wetten in deze categorie bevatten behalve bestuursinstrumenten ook juridische interventies. Tot juridische interventies rekenen we hier alleen de *afdwingbare* rechten, plichten en verboden voor uitvoerende instellingen, burgers of bedrijven.

In zeven wetten gaan bestuursinstrumenten gepaard met verboden en verplichtingen die met sancties kunnen worden afgedwongen. Met deze wetten wordt uitsluitend gestuurd op uitvoerende instellingen. Het betreft bijvoorbeeld de regulering van opsporingsbevoegdheden en -onderzoek en van de kwaliteit van medisch-wetenschappelijk onderzoek. De mate van doelbereiking van deze afdwingbare interventies op uitvoerders is middelmatig tot hoog.

Nog eens 19 wetten zijn gericht op zowel uitvoerders als op burgers of bedrijven. In het merendeel (13) van deze wetten zijn juridische interventies alleen op burgers of bedrijven van toepassing en bestuursinstrumenten alleen op uitvoerende instellingen. Denk bijvoorbeeld aan een wet die gemeenten aanstuurt in het strenger omgaan met het toekennen van boetes aan burgers en bedrijven die socialezekerheidsregels overtreden. De wetten in deze deelcategorie beslaan uiteenlopende beleidsterreinen, in het bijzonder binnenlandse zaken en justitie, sociale zaken en economische zaken. De doelbereiking van deze wetten is middelmatig. In de resterende (6) wetten zijn beide typen interventies op beide typen normadressaten van toepassing. Te denken valt aan zorgwetten, die zowel sturen op zorginstellingen als op patiënten of donoren, of aan de wet waarmee zowel immigranten als lokale instanties afdwingbare verplichtingen krijgen opgelegd. De doelbereiking van deze wetten is middelmatig te noemen.

Eén wet richt zich louter op burgers (werknemers) die hun ouderschapsverlof bij werkgevers kunnen aanvragen en zonodig bestuursrechtelijk kunnen afdwingen. Deze wet heeft een relatief hoge mate van doelbereiking.

Juridische interventies

De acht wetten met uitsluitend juridische interventies zijn nooit op uitvoerders alleen gericht. De meeste (6) van deze wetten hebben primair burgers en/of bedrijven als normadressaat en hebben betrekking op verschillende beleidsterreinen. Te denken valt aan typische handhavingswetgeving, zoals met betrekking tot de ontneming van de buit achteraf of de wet die moet zorgen voor eerlijke concurrentie tussen bedrijven. Andere voorbeelden zijn wetten op het gebied van vervoer van brand- en milieugevaarlijke stoffen (Wvgs) of de inperking van aanstellingskeuringen. De doelbereiking van deze wetten is middelmatig. Twee wetten (Mededingingswet en Wvgs) hebben een relatief hoge doelbereiking, twee andere wetten (Wet medische keuringen en Wet schuldsanering natuurlijke personen) een lage. De doelbereiking van de overige twee wetten is middelmatig.

De twee resterende wetten in deze categorie richten zich zowel op uitvoerende instellingen als op burgers. Zo is de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) van toepassing op burgers, bedrijven en overheidsinstanties. De doelbereiking van deze wetten is gemiddeld tot hoog te noemen.

Financiële interventies

Met financiële interventies verbindt de wetgever geldelijke consequenties aan gedrag. De enige wet met louter financiële interventies is de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk. Deze is bedoeld om bedrijven met behulp van een subsidie tot innovatie te bewegen. De betreffende wet heeft gedeeltelijk aan haar doelstellingen voldaan.

Financiële en juridische interventies

In deze categorie wordt, behalve van financiële, ook gebruikgemaakt van juridische interventies. Meestal gebeurt dit om naleving af te dwingen en misbruik van financiële regelingen tegen te gaan. De vijf wetten richten zich op uiteenlopende normadressaten: zorginstellingen (stimuleringsbijdragen), burgers (subsidies en heffingen) en bedrijven (heffingen). De doelbereiking is gemiddeld te noemen. Van één wet, betreffende de re-integratie van arbeidsgehandicapten (Rea), was de doelbereiking relatief gering.

Over de hele linie is de doelbereiking middelmatig. Maar weinig wetten zijn als een duidelijk succes of als een duidelijke mislukking aan te merken. Vaak doen wetten het goed in sommige opzichten en minder goed in andere. De doelbereiking van wetten in hun totaliteit ligt dus vaak ongeveer 'in het midden'. Niettemin lijken de wetten met bestuurlijke interventies op uitvoerende instellingen een iets hogere mate van doelbereiking te hebben.

5 Doelbereiking

In de volgende hoofdstukken wordt meer zicht verschaft op ‘het hoe’ van de doelbereiking van wetgeving. In dit hoofdstuk wordt allereerst beschreven in welke mate de doelstellingen van wetten zijn bereikt (‘outcome’) en welke verklaringen daarvoor zijn aan te dragen. Vervolgens wordt in hoofdstukken 6 en 7 ingegaan op respectievelijk de processen die zich afspelen tussen doel en effect (‘mechanismen’) en de invloed van context. Doelen in wetten zijn zeer divers. Zo kan de ‘scope’ (reikwijdte) van wettelijke doelstellingen sterk variëren. Sommige doelstellingen vergen alleen een aanpassing van het gedrag van uitvoerende instellingen (bijvoorbeeld van de Wet op de basisvorming), terwijl voor andere ook burgers of bedrijven hun gedrag moeten aanpassen (bijvoorbeeld de Wegenverkeerswet). Ook de *aard* van de doelstellingen verschilt. Veel wetten hebben niet alleen een instrumenteel of sturend doel, maar ook een waarborgdoel. Denk daarbij aan zorgvuldige belangenafweging of aan de bescherming van patiënten en proefpersonen of van minderheden op de arbeidsmarkt. Ruim de helft (30) van de 59 geëvalueerde wetten bevat dergelijke waarborgdoelen.

In dit hoofdstuk zetten we de wetten met een relatief hoge doelbereiking af tegen wetten met een relatief lage doelbereiking. Door alleen deze ‘extremen’ te vergelijken, worden wellicht kenmerken van wetten blootgelegd die een verklaring kunnen vormen voor een hoge of juist lage doelbereiking. We beginnen met een aantal uitwendige kenmerken. In paragraaf 5.1 kijken we of de mate van doelbereiking varieert met kenmerken als ministerie, de aard van de interventies en het type normadressaat. In paragraaf 5.2 bezien we of de tijd die een wet heeft gekregen om door te sijpelen in de samenleving en het ambitieniveau ervan samenhangen met doelbereiking. Daarna onderzoeken we of doelbereiking wellicht samenhangt met de mate waarin feitelijke processen overeenkomen met de in de wet *beoogde* (ketens van) gebeurtenissen en processen (mechanismen)? Ten slotte analyseren we de mate waarin contextuele factoren een rol lijken te spelen.

5.1 Doelbereiking: een eerste verkenning

Mate van doelbereiking

Bij het vaststellen van de mate van doelbereiking is vertrouwd op de bevindingen in de evaluatierapporten. In de meeste evaluaties worden resultaten vergeleken met de aanvankelijke wettelijke doelstellingen. Wanneer het oordeel in het evaluatierapport overwegend positief is, hebben we deze de kwalificatie ‘hoge doelbereiking’ gegeven. Zo concluderen de onderzoekers in geval van de Wet op de orgaandonatie (WOD) expliciet dat op géén van de doelen goed is gescoord. Omgekeerd hebben de wetten die het wetenschappelijk onderzoek met resp. personen en proefdieren reguleren, ‘naar behoren’ gefunctioneerd.

In de meeste gevallen is echter geen sprake van een duidelijke hoge of lage doelbereiking. In de eerste plaats omdat het bereiken van doelen ‘in de pijnlij’ lijkt te zitten, maar het nog niet zo ver is. In de tweede plaats omdat de ene subdoelstelling weliswaar kan zijn behaald, maar de andere niet. Zo kent de Wet inkomstenbelasting (IB 2001) maar liefst zeven subdoelen, waarvan enkele wél en andere niet of maar gedeeltelijk zijn gerealiseerd.

In elf evaluaties is sprake van een relatief hoge doelbereiking en in zes evaluatierapporten acht men de doelbereiking gering. De resterende 41 wetsevaluaties vormen de overgrote middenmoot, waarbij de mate van doelbereiking te kwalificeren is als ‘middelmattig’.⁶⁰ Bijlage 4 bevat een overzicht van de 17 wetten met een hoge dan wel juist lage doelbereiking en hun kenmerken.

Ministerie

Het is niet ondenkbaar dat over wetten van het ene ministerie een positiever eindoordeel wordt gegeven dan over wetten van het andere. Tabel 2 splitst de mate van doelbereiking uit naar ministerie. De bevonden doelbereiking blijkt niet sterk te variëren tussen de ministeries. Afgaand op de wetsevaluaties is er geen ministerie dat ‘eruit springt’ vanwege een opvallend hoge of lage doelbereiking van wetten.

Tabel 2 Doelbereiking uitgesplitst naar ministerie

Ministerie	Mate van doelbereiking			Totaal evaluaties
	Laag	Middelmattig	Hoog	
BZK	0	6	0	6
EZ	0	3	2	5
Financiën	0	1	0	1
Justitie	3	10	1	14
LNV	0	2	0	2
OCW	0	4	1	5
SZW	1	5	1	7
V&W	0	2	3	5
VROM	0	1	0	1
VWS	2	7	3	12
Totaal	6	41	11	58

Aard van de wetgeving

In het voorgaande hoofdstuk zijn wetten gecategoriseerd naar de aard van de interventies: bestuursinstrumenten, juridische en financiële inter-

⁶⁰ In één wetsevaluatie, van de Wijziging van de Wegenverkeerswet (Justitie) wordt niet duidelijk teruggekoppeld in hoeverre doelen zijn bereikt. In totaal hebben we het dus over de doelbereiking van niet 59 maar van 58 wetten.

venties. Mogelijk verschilt de mate van doelbereiking tussen deze categorieën.⁶¹

In Tabel 3 wordt doelbereiking vergeleken tussen wetten in hun geheel. Binnen wetten wordt nadrukkelijk geen uitsplitsing naar interventies of mechanismen gemaakt. Dit gebeurt pas in het volgende hoofdstuk. Deze tabel is voornamelijk bedoeld om een eerste beeld te scheppen.

Tabel 3 Doelbereiking uitgesplitst naar type interventie en normadressaat

Type interventie / Normadressaat	Hoge doelbereiking (11 wetten)	Lage doelbereiking (6 wetten)
<i>Bestuursinstrumenten</i>		
Uitvoerende instellingen	Wet modernisering universitair bestuur (MUB) Wijz. Wegenverkeerswet ter instelling van RDW (nieuw zbo) Wet op de waterkering	Wet voorkoming schijnhuwelijken (WVS)
Uitvoerders en bedrijven / burgers	Wet OPTA (nieuw zbo)	
<i>Bestuursinstrumenten & juridische interventies</i>		
Uitvoerende instellingen	Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek Wetenschappelijk onderzoek met proefdieren (Wod)	
Uitvoerders en bedrijven / burgers	Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen	Wet op de orgaandonatie (WOD) Opheffing bordeelverbod
Bedrijven / burgers	Wet op het ouderschapsverlof	
<i>Juridische interventies</i>		
Bedrijven / burgers	Mededingingswet (bestuurs- en civielrechtelijk) Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) (bestuurs- en strafrechtelijk)	Wet medische keuringen Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)
Uitvoerders en bedrijven / burgers	Wet afbreking zwangerschap (Wafz)	
<i>Juridische & financiële interventies</i>		
Uitvoerders en bedrijven / burgers		Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten (Rea)
Financiële interventies (1 wet)		
n.a.		

61 Het is lastig om hierover theoretische onderbouwde verwachtingen af te leiden. De literatuur biedt geen concrete aanknopingspunten.

Het trekken van conclusies op grond van deze tabel ligt gecompliceerd. De verhouding tussen wetten met een hoge en een lage doelbereiking is scheef (elf tegen zes). Bovendien varieert de grootte van de categorieën van (belangrijkste) interventies sterk. Wat wel opvalt, is dat relatief vaak positief geoordeeld wordt over wetten in de categorie bestuursinstrumenten, al dan niet in combinatie met juridische interventies.

Normadressaat

De mate van doelbereiking zou kunnen samenhangen met degenen op wie wetten zijn gericht. De samenhang tussen doelbereiking en het type normadressaat wordt inzichtelijk gemaakt in Tabel 4.

Tabel 4 Doelbereiking uitgesplitst naar type(n) normadressaat

Normadressaat	Mate van doelbereiking			Totaal
	Laag	Middelmatig	Hoog	
Uitvoerende instellingen	1 (17%)	20 (49%)	5 (45%)	26 (45%)
Burgers / bedrijven	2 (33%)	4 (10%)	3 (27,5%)	9 (16%)
Uitvoerende instellingen & burgers / bedrijven	3 (50%)	17 (41%)	3 (27,5%)	23 (39%)
Totaal	6 (100%)	41 (100%)	11 (100%)	N= 58 (100%)

Zowel de wetten met een hoge doelbereiking als de andere wetten hebben een mix van normadressaten. Opnieuw is de verdeling tussen de categorieën te scheef om algemene conclusies te trekken. Zo is slechts 16% van de geëvalueerde wetgeving uitsluitend gericht op burgers en bedrijven. Niettemin worden een paar 'uitschieters' zichtbaar. De helft van de wetten met een lage doelbereiking is gericht *zowel* op uitvoerende instellingen als op bedrijven en burgers. Tegelijkertijd is 45% van de wetten met een hoge doelbereiking uitsluitend op uitvoerende instellingen gericht. Het lijkt er dus op dat de doelbereiking hoog is, daar waar uitvoerende instellingen de enige normadressaat zijn. Wanneer naast uitvoerders óók burgers en/of bedrijven met wetten worden aangestuurd, is de doelbereiking lager. Deze bevinding zou kunnen samenhangen met het *ambitieniveau* van wetgeving (par. 5.2).

5.2 Tijdsverloop en ambitieniveau

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoek zijn vanuit een rechtssociologisch perspectief enkele algemene verwachtingen over de (werking en) doelbereiking van wetten geformuleerd. In het volgende onderwerpen we deze verwachtingen aan een empirische toets.

5.2.1 *Tijdsverloop tussen wet en evaluatie*

Volgens rechtssociologen (vgl. Aubert, [1952] 1996; Winter, 1996; 2002: 25) hebben wetten tijd nodig om door te sijpelen in de samenleving. In de praktijk zou dit moeten betekenen dat 'oude' wetten, te weten wetten die langer na hun inwerkingtreding of wijziging zijn geëvalueerd een hogere doelbereiking hebben dan 'jonge' wetten. Naarmate het tijdsverloop tussen de inwerkingtreding en de evaluatie van een wet toeneemt, groeit de kans dat de wet is uitgevoerd en een gedragsverandering bij burgers of bedrijven teweeg heeft gebracht.

De praktijk laat inderdaad een sterk verband zien tussen het tijdsverloop en de mate van doelbereiking die in evaluaties wordt vastgesteld. De wetten met een hoge doelbereiking zijn gemiddeld na zeven jaar en acht maanden geëvalueerd. De Wet afbreking zwangerschap (Wafz) is bijvoorbeeld pas na 20 jaar praktijk geëvalueerd en de evaluatie van de verzelfstandigde RDW na elf jaar. De wetten met een relatief lage doelbereiking, daarentegen, zijn gemiddeld na ongeveer twee jaar en vier maanden geëvalueerd. Van de wetten met een middelmatige doelbereiking vond de evaluatie gemiddeld na ruim vier jaar plaats.

Het tijdsverloop tussen inwerkingtreding en evaluatie blijkt dus een aannemelijke verklaring voor de mate van doelbereiking die met wetten wordt gerealiseerd. In het geval van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) en de opheffing van het bordeelverbod, bijvoorbeeld, wordt deze invloed ook met klem door de onderzoekers benadrukt. Hier vond de evaluatie erg snel na inwerkingtreding plaats. Om een evenwichtig beeld te krijgen van doelbereiking lijkt dus meer tijd nodig dan voor veel wetsevaluaties is uitgetrokken.

5.2.2 *Ambitieniveau van de wet*

Het is aannemelijk dat doelbereiking afneemt naarmate 'de lat hoger ligt'. In het volgende richten we ons op het ambitieniveau van de wet in relatie tot doelbereiking. Het ambitieniveau is zowel uit de reikwijdte van de doelstellingen af te leiden als uit de hoeveelheid veranderingen die daarvoor nodig zijn. We behandelen beide aspecten van ambitieniveau achtereenvolgens.

Reikwijdte van de doelstellingen

Veel wetten hebben als doel om een aanpassing te bewerkstelligen in de werkwijze van uitvoerende instellingen, bijvoorbeeld gemeenten, scholen, sociale diensten en ‘ketenpartners’ in de opsporing. We noemen dit ‘institutionele doelstellingen’. 16 van de 59 wetten (27%) bevatten uitsluitend deze institutionele doelstellingen.

Nog eens 16 wetten (27%) hebben zich juist ten doel gesteld om maatschappelijke actoren, doorgaans burgers en bedrijven, te beïnvloeden of te beschermen. Dit noemen we ‘sociale doelen’. In acht van deze wetten zijn bedrijven normadressaat en in zes gevallen zijn het burgers in combinatie met uitvoerende instellingen. Met de twee resterende wetten wordt de verantwoordelijkheid voor de rechtsbescherming van bepaalde groepen burgers bij uitvoerende instellingen gelegd (Bjj, Wobka).

Bijna de helft (27) van de 59 wetten (46%) bevat zowel institutionele als sociale doelstellingen.⁶² Uitvoerende instellingen zijn het vaakst de normadressaten van deze wetten.

Naast de genoemde doelen worden in 27 wetten (46%) óók nog ‘verder gelegen’ doelen geformuleerd, zoals de bescherming van het milieu en van cliënten in de (geestelijke) gezondheidszorg, gelijke behandeling van ‘minderheden’, innovatie ter stimulering van de Nederlandse economie en het waarborgen van democratische waarden.

Tabel 5 geeft (op het niveau van wetten) de samenhang weer tussen de reikwijdte van de doelstellingen in wetten en de mate waarin deze zijn gerealiseerd. Institutionele doelen lijken iets vaker te worden behaald dan sociale doelen. Doelbereiking is het vaakst laag bij wetten die beide doelstellingen bevatten. De ‘verder gelegen’ doelen, zoals stimulering van de economie of bescherming van het milieu, blijken vaker niet dan wel gehaald.

Tabel 5 Doelbereiking van wetten uitgesplitst naar de reikwijdte van de doelstellingen

Reikwijdte doelen	Mate van doelbereiking			Totaal
	Hoog	Middelmatig	Laag	
Institutionele doelen	5	11	0	16
Sociale doelen	3	12	1	16
Beide	3	18	5	26
Totaal	11	41	6	58
Verder gelegen doelen	2	19	6	27

62 Van één van deze wetten kon de doelbereiking niet worden vastgesteld. Vandaar dat tabel 5 onder ‘beide’ in totaal niet 27, maar 26 wetten weergeeft.

Hoeveelheid beoogde veranderingen

Het ambitieniveau spreekt niet alleen uit de doelstelling, maar óók uit de hoeveelheid beoogde veranderingen met een wet. Zo kan een wet betrekkelijk eenvoudig worden nageleefd in een context waar normadressaten voor een deel al het beoogde gedrag vertonen. Ook zal de uitvoering minder gecompliceerd zijn wanneer een wet slechts één type interventie bevat in plaats van uiteenlopende interventies en wanneer ze gericht is op maar één type normadressaat. De indicatoren die we onderscheiden, zijn:

- Is er sprake van één simpele interventie, of van een complex van interventies? In samenhang hiermee: hoe breed is de groep normadressaten?
- Vervangt of wijzigt een wet een bestaande wet of is deze volledig nieuw? In samenhang hiermee: wordt voortgeborduurd op reeds vóór de wet door normadressaten vertoond gedrag?⁶³

Op grond van deze indicatoren is een 3-puntsschaal voor ambitieniveau geconstrueerd (1=laag, 2=middelmatig en 3=hoog). In Tabel 6 wordt de mate van gerapporteerde doelbereiking uitgesplitst naar het ambitieniveau van wetten.

Tabel 6 Doelbereiking uitgesplitst naar ambitieniveau

Ambitieniveau	Mate van doelbereiking			Totaal
	Hoog	Middelmatig	Laag	
Laag	3 (27%)	3 (7%)	0 (0%)	6 (10%)
Middelmatig	8 (73%)	28 (68%)	3 (50%)	39 (67%)
Hoog	0 (0%)	10 (25%)	3 (50%)	13 (23%)
Totaal	11 (100%)	41 (100%)	6 (100%)	58 (100%)

Er lijkt een voorzichtig verband te bestaan tussen de eisen die een wet stelt en de mate van doelbereiking die wordt gerapporteerd. Van de zes wetten met een lage doelbereiking zijn er drie (50%) als ambitieus aan te merken. Van de wetten met een *hoge* mate van gerapporteerde doelbereiking is het ambitieniveau in acht van de elf gevallen 'gemiddeld' en voor het overige laag. Opvallend is dat géén van de wetten met een hoge doelbereiking een hoog ambitieniveau heeft.

Dit resultaat is te illustreren met enkele praktijkvoorbeelden, te beginnen bij de wetten met een hoge doelbereiking. Zo vond al vóór invoering van de Mededingingswet (1998) beheersing van economische concentratie

63 Het laatste is niet altijd uit wetsevaluaties af te leiden.

plaats. De Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek (2000) en de Wet op de waterkering (1996) zijn in grote mate gericht op ‘fine tuning’ van het gedrag van professionals.

Wetten met een lage doelbereiking hebben relatief vaak een hoog ambitieniveau. De moeizaam op gang komende implementatie van de opheffing van het bordeelverbod is niet verwonderlijk gezien de grote beoogde koerswijziging, namelijk reguleren en beheersen van een voorheen illegale praktijk. Ook de Wet op de medische keuringen vraagt nogal wat van werkgevers en verzekeraars met de inperking van risicoselectie. Immers, bedrijven zullen zoveel mogelijk (potentiële) werknemers of cliënten willen screenen en selecteren op gezondheidsrisico's uit oogpunt van winst en concurrentiepositie.⁶⁴ Voor meer voorbeelden verwijzen we naar Bijlage 4.

5.3 Doelbereiking en mechanismen

In het volgende richten we ons op de tussen interventies in wetten en doelbereiking gelegen processen. Volgens Pawson en Tilley (1997) kan doelbereiking ('outcome', O) alleen goed worden begrepen door de onderliggende mechanismen (processen) te ontrafelen. Met de interventies in wetten denkt de wetgever bepaalde mechanismen te activeren: 'de wet met interventie(s) X zet mechanisme(n) M in werking, wat zal leiden tot het beoogde doel O'.

De vraag is of we verschillen kunnen waarnemen tussen wetten met een hoge en met een lage doelbereiking, wat betreft het optreden van de beoogde mechanismen. Tabel 7 confronteert de belangrijkste beoogde mechanismen (M) met de processen die zich in de praktijk hebben voorgedaan.⁶⁵

64 Deze laatste verklaring past wellicht beter in de categorie 'belangenverschillen' dan in de categorie ambitieniveau. Omdat 'belangenverschillen' echter moeilijk empirisch zijn vast te stellen (zeker met secundaire bronnen als in deze studie), hebben we deze niet nader als afzonderlijke verklarende factor uitgewerkt in deze synthese. We achten hiervoor aanvullend onderzoek raadzaam.

65 De beschrijving van mechanismen blijft hier globaal en gekoppeld aan de wet in kwestie. In hoofdstuk 6 worden de mechanismen meer diepgaand en los van wet of beleidsterrein behandeld.

Tabel 7 Beoogde mechanismen en processen in de praktijk

Beoogde mechanismen	Processen in de praktijk	Naam wet Mate van doelbereiking
<i>Bestuursinstrumenten</i>		
Scheppen van nieuwe organisatie en/of toekenning zbo-status	OPTA is positief beoordeeld, o.a. op contacten met 'het beleid', intern functioneren en output. Zo zou er meer doelmatigheidsdenken en een grotere kostenefficiency zijn en functioneren sturing en toezicht redelijk	Wet OPTA (nieuw zbo) Wijz. Wegenverkeerswet ter instelling van RDW (zbo-status)
Kader voor de uitvoering	Het uitvoeringskader is goed aangeslagen, er zijn enkele problemen	Hoog
Checks en balances' tussen instellingen	Checks en balances zijn gerealiseerd, op enkele knelpunten na (bijv. rechtszekerheid)	Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek Hoog
Integraal management	Integraal management op instellingsniveau is goed aangeslagen, er zijn nog enkele knelpunten	Wet modernisering universitair bestuur (MUB) Hoog
Aanscherping besluitvormings-procedure (wettelijk kader)	Geen grote problemen met herziene procedure, wel enkele knelpunten in de representatie van burger- en milieubelangen	Wet op de waterkering Hoog
Uitbreiding bevoegdheden uitvoeringsinstelling ten behoeve van de openbare orde	Samenwerking tussen organisaties verloopt redelijk. Niettemin frustratie over de vele vereiste inspanningen en de geringe uiteindelijke opbrengsten	Wet voorkoming schijnhuwelijken (WVS) Laag
Regierol gemeente	Er is een sterke achterstand in de vergunningverlening e.a. taken bij gemeenten	Opheffing bordeelverbod Laag
Communicatie via campagne richting uitvoerders en publiek. Aansturing van uitvoerders en sancties op niet-naleving door uitvoerders	Er zijn veel implementatieproblemen. Het bewustzijn is gegroeid, een deel van de normadressaten heeft echter nog geen aangepaste attitude. Het gedrag is daardoor niet in de beoogde richting veranderd. Rechtszekerheid is wel toegenomen	Wet op de orgaandonatie (WOD) Laag
<i>Juridische interventies (handhaving)</i>		
Handhaving verbod: bestuurs-, civiel- en strafrechtelijk	Het verbod in het kader van de M-wet blijkt redelijk te functioneren. Controle kan wel proactiever. In het andere geval (Wvgs) is handhaving nagenoeg absent. Naleving gebeurt hier niettemin door marktconcurrentie	Mededingingswet Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs)
Handhaving verbod: civielrechtelijk	Civilrechtelijke handhaving nog onder de maat: burgerlijke rechter nog te weinig ingevoerd, bewijslast vormt een probleem	Hoog

Tabel 7 Beoogde mechanismen en processen in de praktijk

Beoogde mechanismen	Processen in de praktijk	Naam wet Mate van doelbereiking
Normering + vergunningen + (decentrale) toetsing	De Wod acht men verouderd en nodeloos gecompliceerd; sancties spelen in de praktijk geen enkele rol. In het geval van de WMO is men positiever over de wet als toetsingskader en de betreffende procedure. In beide gevallen wordt geklaagd over bestuurslast. Ondanks de knelpunten is in beide gevallen de naleving goed te noemen	Wetenschappelijk onderzoek met proefdieren (Wod) Medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen Hoog
Rechtsbescherming en normering (toetsing door arts)	Over het algemeen wordt over de verschillende aspecten van deze wet positief geoordeeld, op enkele kleinere knelpunten na	Wet afbreking zwangerschap (Wafz) Hoog
Opheffen verbod + aanscherping handhaving illegale praktijken (o.a. vergunningverlening)	Er is een flinke achterstand in de vergunningverlening door gemeenten. Er zijn slechts marginale ontwikkelingen ten tijde van de evaluatie	Opheffing bordeelverbod Laag
Verboden op werkgevers en verzekeringsbedrijven	Op punten is vooruitgang geboekt, maar de uitvoering is nog niet afgerond. Bovendien is het gedrag van normadressaten nauwelijks gewijzigd. Er bestaat gebrek aan betrokkenheid	Wet medische keuringen Laag
<i>Juridische en financiële interventies</i>		
Wet als stok achter de deur – gestimuleerd met subsidies en sancties	Men oordeelt positief over de eerste stappen die n.a.v. de wet zijn gezet (door rechters, uitvoerders). Niettemin bestaan grote knelpunten in de verdere werking: de wet wordt in de praktijk niet gebruikt als stok achter de deur maar eerder als vangnet	Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) Laag
Subsidies en interventies op werkgevers	Stelselmatig onderschatte uitvoering, capaciteits- en andere implementatieproblemen. Samenwerking moeizaam.	Wet Reïntegratie arbeidsgehandicapten (Rea) Laag

Uit de tabel valt af te leiden dat bij wetten met een hoge doelbereiking de praktijk beter aansluit op de beoogde mechanismen dan bij de wetten met een lage doelbereiking.⁶⁶

⁶⁶ Tabel 7 geeft louter een eerste globale indruk, met als doel te illustreren dat doelbereiking vanuit onderliggende processen (beter) kan worden begrepen. Voor meer over mechanismen verwijzen we naar hoofdstuk 6. In Bijlage 5 vindt een uitgebreide inventarisatie en analyse van mechanismen plaats.

Wat kenmerkt de processen in de praktijk van wetten met een hoge doelbereiking? We zien een hoge output in termen van implementatie en uitvoering, redelijk tot goed functionerende zelfstandige (bestuurs-) organen en bestuurlijke kaders die ‘aanslaan’. Niettemin treden ook in de praktijk van deze wetten een aanzienlijk aantal knelpunten op, zoals: gebrekkig toezicht en sanctietoepassing, gebrek aan ‘tanden in de wet’, achterblijvende civiele handhaving, kennisachterstanden bij OM en rechter, bureaucratie en tekort aan autonomie, onduidelijke rolverdeling en veronachtzaming van bredere maatschappelijke belangen, zoals een cliënt- of milieuperspectief.

Pikant is dat de naleving van de typische ‘handhavingswetten’ niet sterk lijkt te lijden onder de genoemde knelpunten in toezicht en sanctietoepassing: de handhaving is redelijk tot groot, ondanks de lage waargenomen controle- en detectiekansen. De oorzaak hiervan ligt soms duidelijk in de *context* waarin een wet ten uitvoer wordt gebracht. Zo vormt stevige concurrentie tussen wegvervoerders een sterke prikkel tot naleving van de wet die het veilige vervoer van gevaarlijke stoffen regelt: vervoersongelukken zijn immers zeer kostbaar en hebben zo een negatief effect op de marktpositie van een vervoerder.

Wat kenmerkt de processen in de praktijk van wetten met een lage doelbereiking?⁶⁷ In de betreffende wetsevaluaties worden meer knelpunten dan opbrengsten waargenomen. Een belangrijk knelpunt is dat de implementatie, waaronder de vertaling van wettelijke normen naar uitvoeringskaders en protocollen en de realisering daarvan, nog niet is voltooid. Andere problemen zouden met name zijn gelegen in de lokale uitvoeringscapaciteit; averechtse effecten, afstemming en de moeite die het kost om het gedrag van normadressaten (bijv. organdonoren) daadwerkelijk te veranderen.

Verworvenheden van de ‘minder succesvolle’ wetten zijn dat relatief veel output wordt gerealiseerd, zoals de invoering van nieuwe systemen, standaarden en procedures. Ook neemt men over het algemeen positieve attitudes en gestegen bewustzijn bij normadressaten waar.

Doelbereiking en context

In hoeverre is de doelbereiking van wetten onderhevig aan invloeden vanuit de omgeving, de *context* waarin de wet gelding heeft? In de wetsevaluaties met een hoge doelbereiking signaleren onderzoekers relatief weinig contextuele invloeden. Bij wetten met een lagere doelbereiking worden een veel groter aantal contextfactoren opgesomd. Dit is op zichzelf een interessante bevinding. Een mogelijke verklaring is dat veel auteurs van wetsevaluaties pas naar contextuele verklaringen zijn gaan zoeken, nádat resultaten blijken tegen te vallen. De invloed van veel benoemde contextuele factoren wordt dan ook niet altijd hard gemaakt. Zo worden

67 Ibid.

factoren als ‘organisatiecultuur’ of ‘bestuurscultuur’ erg vaak naar voren gebracht als zijnde van invloed, maar wordt de precieze invloed daarvan niet nader onderzocht. In andere gevallen is de invloed vanuit de context wél heel duidelijk: bij de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs), bijvoorbeeld, voldeden normadressaten (bedrijven) prima aan de wettelijke veiligheidsnormen vanwege prikkels buiten de wet om: de angst voor reputatieschade in een sterk concurrerende omgeving.

Terugkerende soorten van contextuele factoren in de doelbereiking van wetten zijn:

- gebrekkige aansluiting van de interventie op de grillige aard van het probleem (bijv. verborgen prostitutie);
- complexiteit of weerbarstigheid van de problematiek. Zo bleek het lastig om met strafrechtelijke sancties grip te krijgen op seriecriminelen;
- lastig te manipuleren exogene factoren, zoals economische groei (bij selectie van werknemers) of het aantal verkeersslachtoffers (bij orgaan-donatie);
- gebrek aan capaciteit bij uitvoerende instellingen (met name gemeenten);
- gelijktijdig ander beleid (o.a. EU-beleid), dat neveneffecten kan veroorzaken.

In hoofdstuk 7 komen we uitgebreid op deze en andere contextuele invloeden terug.⁶⁸

5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is een heel aantal mogelijke verklaringen voor de doelbereiking van wetgeving de revue gepasseerd.

De tijd tussen de aannahme en de evaluatie van een wet is vooralsnog de meest stevige verklaring voor de mate van gerapporteerde doelbereiking in de wetsevaluaties. Doelbereiking is dus duidelijk afhankelijk gebleken van de tijd die een wet krijgt om door te sijpelen in de samenleving (vgl. Aubert, 1952 [1996]).

Bovendien, doch minder duidelijk, kwam naar voren dat de mate van doelbereiking samenhangt met het ambitieniveau van de wet, zowel wat betreft de geschreven doelen als wat betreft de hoeveelheid veranderingen die wetten betekenen voor de uitvoerings- en werkingspraktijk. Met andere woorden, hoe hoger de lat wordt gelegd, hoe lastiger wettelijke doelen te bereiken zijn.

Niet alleen de evaluatieperiode en het ambitieniveau van een wet doen ertoe, ook de tussen instrument en doel gelegen processen (mechanismen) moeten optreden wil van doelbereiking sprake kunnen zijn. Uit onze

⁶⁸ Ook staan deze per wet beschreven in Bijlagen 4 en 6.

gegevens blijkt duidelijk dat in de wetsevaluaties die de doelbereiking als hoog beoordelen, de feitelijke uitvoerings- en werkingspraktijk méér overeenstemt met de beoogde dan elders. Wat bovendien opvalt, is dat in de wetsevaluaties met een lage doelbereiking een groter aantal invloeden van buitenaf (context) worden waargenomen dan bij wetsevaluaties die een hoge doelbereiking rapporteren. Mogelijk zoeken veel evaluatieonderzoekers achteraf nog naar verklaringen voor tegenvallende resultaten. In dit hoofdstuk is globaal ingegaan op tussen wet en doel gelegen mechanismen als één van de verklaringen voor de mate van doelbereiking. Dit is gebeurd op het niveau van de wet als geheel. In het nu volgende hoofdstuk stellen we nadrukkelijk deze mechanismen centraal en laten daarmee de wet als analyse-eenheid los. We diepen nader uit welke typen mechanismen in wetgeving zijn te onderscheiden en doen per type vervolgens uitspraken over het in de praktijk bewezen nut.

6 Mechanismen

In het voorgaande hoofdstuk is gebleken dat er een grote ‘middenmoot’ van 41 (van 58) wetsevaluaties met een hoge noch lage doelbereiking bestaat. Op het niveau van de wet als geheel is er dus betrekkelijk weinig variatie in de mate van doelbereiking. En weinig variatie betekent dat het lastig wordt om tot empirische verklaringen voor doelbereiking te komen. Zolang we blijven focussen op de wet als geheel, blijven tussengelegen gebeurtenissen, patronen en (gedrags)processen (mechanismen) een zwarte doos.

Een wet bevat vaak niet één maar meerdere interventies waarmee veranderingen moeten worden bewerkstelligd. Elke interventie kan weer gericht zijn op andere normadressaten. Zo bevat de Mededingingswet een verbod op mededingingsbepurende afspraken voor bedrijven en tevens instructies ten behoeve van bestuurlijk toezicht door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Bovendien kunnen burgers (en bedrijven) een signaalfunctie vervullen ter ondersteuning van de handhaving van de verboden in deze wet. De ene interventie in een wet kan succesvoller zijn dan de andere. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk dat een middelmatige doelbereiking het nettoresultaat is van de beoogde preventieve invloed van een sanctie enerzijds (+) en van uitvoeringsproblemen bij de verantwoordelijke instelling(en) anderzijds (-).

Om het hoe van de doelbereiking van wetten beter te kunnen begrijpen, dienen we dus de zwarte doos met interventies in wetten en de processen (mechanismen) die deze (moeten) activeren, te openen. In dit hoofdstuk stellen we daarom niet de doelbereiking van wetten, maar de met wettelijke interventies beoogde mechanismen centraal.

We beginnen met een overzicht van de mechanismen die we eerder hebben gedefinieerd als de processen tussen interventies en doelbereiking. We verwachten met Pawson (2002) dat dezelfde mechanismen zullen terugkeren in meerdere wetten en op meerdere beleidsterreinen. Zo kunnen zowel interventies in wetten van Justitie als in wetten van Binnenlandse Zaken het mechanisme ‘*checks and balances*’ activeren. In het volgende worden de mechanismen ontkoppeld van de wet waarin ze voorkomen en tevens van het beleidsterrein waarop ze zijn ingezet. Vervolgens worden sterk op elkaar lijkende mechanismen geclusterd. Zo ontstaat een *typologie van mechanismen*, die wets- en beleidsterreinoverstijgend is. Voorbeelden van typen mechanismen zijn zelfsturing en financiële prikkels.

Elk type mechanisme is vervolgens geconfronteerd met de processen die zich in de praktijk hebben voorgedaan, in termen van opbrengsten en knelpunten. Bovendien identificeren we de *contextuele factoren* die het verschil tussen de beoogde en de feitelijke processen helpen *verklaren*. Met andere woorden, we vergelijken de mechanismen tussen de verschillende contexten waarin ze zijn geïntroduceerd. Zo kunnen we zien of er omstandigheden zijn die maken dat mechanismen wel of juist niet functioneren zoals de wetgever heeft beoogd.

In paragraaf 6.1 wordt eerst beschreven *in hoeverre* onderzoekers de tussen interventie en doelbereiking gelegen processen überhaupt beschrijven. Daarbij maken we onderscheid tussen de beoogde processen (de mechanismen) en de processen in de praktijk. Vervolgens wordt per type mechanisme bekeken in hoeverre de praktijk strookt met de processen die de wetgever heeft beoogd (par. 6.2-6.12). Deze analyse spitst zich toe op enerzijds *opbrengsten* (processen overeenkomstig de beoogde mechanismen) en anderzijds *knelpunten* (afwijkende processen). Waar mogelijk zal bij de opbrengsten en knelpunten de invloed van factoren uit de context worden aangegeven. Dit gebeurt met de aanduiding '(C)'. Verder wordt, met de aanduiding '(N=..)', aangegeven hoe vaak de opbrengsten of knelpunten zich hebben voorgedaan.

We proberen onze bevindingen over mechanismen zo scherp mogelijk te onderscheiden van de implementatie van interventies in wetten. Met implementatie doelen we op de *procesmatige* of *planmatige* invoering van de interventies. In een beschrijving aan het begin van iedere paragraaf wordt kort ingegaan op de mate van implementatie. Immers, als de implementatie van een interventie hapert, krijgt een mechanisme niet eens de kans om te worden geactiveerd.

Het hoofdstuk wordt besloten met een samenvatting (par. 6.13).

6.1 In hoeverre wordt 'theoriegestuurd' geëvalueerd?

Het expliciet reconstrueren van de met wettelijke interventies te activeren processen (mechanismen) lijkt tot dusverre nauwelijks normale praktijk in Nederlandse wetsevaluaties. In de meeste wetsevaluaties ontbreekt het aan een expliciete bespreking van hoe de wet precies tot de beoogde doelen zou moeten leiden. In slechts ééntiende van de rapporten vindt een heldere reconstructie plaats van de door beleidsmakers beoogde mechanismen, van interventies tot en met de doelstelling. Dit betreft in hoofdzaak rapporten van de ministeries VWS, Justitie en Binnenlandse Zaken. Dit betekent echter nog niet dat de auteurs van wetsevaluaties de *'mind-maps'* achter wetten geheel buiten beschouwing laten. In zeker acht van de tien evaluatierapporten vindt een (gedeeltelijke) reconstructie plaats van hoofd- en subdoelen, van beleidsinterventies, van het beoogde (nalevings)gedrag van normadressaten en van de processen daartussen, zij het in beperkte mate en zonder een helder design.

Over de feitelijke processen naar aanleiding van een wet bevatten de evaluatierapporten veel uitvoeriger beschrijvingen. In alle 59 wetsevaluaties die voldoen aan methodologische basisvereisten, wordt in meer of mindere mate een beschrijving gegeven van de schakels of processen tussen interventies en doelbereiking, die zich in de praktijk hebben voor-

gedaan.⁶⁹ Met name beschrijvingen van implementatie- en uitvoeringsprocessen zijn talrijk. Aan veranderingen in het gedrag van burgers of bedrijven wordt in veel mindere mate aandacht besteed.

De beschrijvingen van de feitelijke gebeurtenissen worden in wetsevaluaties zelden expliciet teruggekoppeld naar de beoogde mechanismen. Wel gebeurt dit in veel gevallen impliciet, met verwijzingen zoals ‘discrepantie tussen wet en praktijk’.

Het *implementatieproces* is in bijna tweederde van de 59 grondig bestudeerde wetsevaluaties geheel of op onderdelen (bijvoorbeeld in een knelpuntenanalyse) in kaart gebracht. Belangrijke kanttekening bij deze bevinding is dat implementatie vaak lastig van uitvoering is te onderscheiden, vooral wanneer het gaat om bestuursinstrumenten. Waar houdt bijvoorbeeld de (eenmalige) installering van de bestuursinstrumenten op en waar begint de (dagelijkse) toepassing ervan? In bijna 13% van de rapporten ontbreekt een beschrijving van de implementatie en de uitvoering. Concluderend kan gesteld worden dat wetsevaluaties sterk zijn gericht op de feitelijke gebeurtenissen die naar aanleiding van een wet hebben plaatsgevonden. Hierdoor is terugkoppeling van de feitelijke praktijk naar de beoogde mechanismen niet altijd mogelijk. Als gevolg hiervan is veel informatie over de beoogde mechanismen van wetten, die zich wel degelijk in de hoofden van beleidsmakers kan bevinden, niet in wetsevaluaties opgenomen. Dit maakt de behandeling van mechanismen in dit onderzoek niet meer dan een verkennende.

Tabel 8 biedt een overzicht van de belangrijkste typen beoogde mechanismen, zoals deze op grond van de 59 wetsevaluaties bleken te reconstrueren. De reconstructie heeft plaatsgevonden met behulp van de formulieren als beschreven in hoofdstuk 2. Bijlage 5 geeft een beeld van de wijze waarop de typologie van (deel)mechanismen tot stand is gekomen.

Rechtshandhaving en financiële interventies lijken gebaseerd op de veronderstelling dat burgers, bedrijven en soms ook uitvoerende instellingen een *kosten-batenafweging* maken om hun gedragskeuzes te bepalen. Met subsidies op gewenste gedragingen of met afdwingbare ge- en verboden beoogt de wetgever deze kosten-batenafweging te manipuleren en zo het gedrag van normadressaten te beïnvloeden. Deze veronderstelling blijft echter vaak impliciet, zowel in wetten als in wetsevaluaties.

In het volgende confronteren we elk type mechanisme met de feitelijk opgetreden processen, in termen van opbrengsten en knelpunten. Daarvoor gaan we telkens de stand van de implementatie van de betreffende interventies weer.

69 In veel evaluaties worden de door de wetgever beoogde stappen of mechanismen pas beschreven bij de *ex post* evaluatie van de feitelijke werking en dan vaak fragmentarisch. Van deze informatie hebben we uiteraard zoveel mogelijk gebruikgemaakt bij de reconstructie van de beoogde mechanismen.

Tabel 8 De beoogde mechanismen getypeerd

	<i>Institutionele mechanismen</i>
9 wetten	Zelfsturing
5 wetten	'Checks and balances'
6 wetten	Integrale aanpak
7 wetten	Regierol gemeenten
4 wetten	Organisatie instellen of verzelfstandigen
6 wetten	Versobering / transparantie
	<i>Mengvorm</i>
5 wetten	Publiek-private afstemming
	<i>Sociale mechanismen</i>
16 wetten	Rechtshandhaving
6 wetten	Bescherming van rechtspositie
4 wetten	Financiële prikkels
3 wetten	Communicatie, overreding

6.2 Zelfsturing

Dit mechanisme moet worden geactiveerd met interventies in negen wetten, met name in het onderwijs en de zorg. Op macroniveau wordt een wettelijk kader gecreëerd, waarmee bevoegdheden (o.a. bestuurlijke, controlerende en toetsende) worden gedelegeerd naar uitvoerende instellingen op lagere bestuurlijke niveaus. Deze uitvoerende instellingen dienen zich bij het uitoefenen van die bevoegdheden wel te houden aan voorwaarden in de wet. Deze 'geconditioneerde zelfregulering' dient doelen als maatwerk, efficiency, kwaliteit en tevens 'democratisch gehalte' of burgerperspectief.

Stand van de implementatie

Enkele van de beoogde wettelijke interventies zijn nog niet ingevoerd, zoals de grote operaties in onderwijs en zorg. Hier is niet goed te beoordelen in hoeverre zelfsturing wordt geactiveerd en in hoeverre het tot de beoogde efficiëntie leidt. In het onderwijs, waar zelfsturing een belangrijk beleidsthema is (geweest), heeft deze implementatieachterstand te maken met de *vele gelijktijdige* beleidsoperaties, waardoor een structureel gebrek aan tijd, capaciteit en hulpbronnen is ontstaan.

Opbrengsten

- Bewustzijn en acceptatie van de betreffende wetgeving is over het algemeen redelijk tot goed.
- De flexibiliteit van instellingen is toegenomen.
- De wet heeft als breekijzer gefungeerd bij het formaliseren van medezeggenschapsverhoudingen.

- Het systeem van decentrale toetsing van medisch-wetenschappelijk onderzoek fungeert naar behoren. Er is meer duidelijkheid ontstaan en de kwaliteit van onderzoek is toegenomen.
- Het ‘democratisch gehalte’, zoals het meenemen van burgerbelangen, is in geringe mate toegenomen. Bovendien houden instellingen elkaar beter in balans (zie ook ‘*checks and balances*’).

Knelpunten

- Er bestaat onduidelijkheid over de nieuwe rolverdeling, men ‘moet eraan wennen’ (N=4).
- De inbreng van instellingen op lagere bestuurlijke niveaus is vooralsnog gering. Hierdoor wordt nog onvoldoende gebruikgemaakt van wettelijke mogelijkheden en ontstaat soms een ‘democratisch gat’. Deze knelpunten worden beide in verband gebracht met een trage aanpassing van de organisatie ‘cultuur’ (C).
- Een deel van de normadressaten neemt een toegenomen bestuurslast waar (N=3).
- Er bestaat een roep om méér zelfsturing dan waarin de wet voorziet (N=2).
- De zelfsturing is weliswaar op procedureel niveau, maar nog niet in de praktijk gerealiseerd (N=4). Zo wordt het beoogde ‘patiëntenperspectief’ nog niet waargemaakt. Dit heeft in sommige gevallen te maken met complexiteit van de te reguleren materie (C).
- Het autonome klachtsysteem is niet echt een succes. De tevredenheid erover is laag. Bovendien worden klachten onvoldoende teruggekoppeld.
- De met de wet beoogde laagdrempeligheid in het klachtrecht is nog niet voldoende.
- Een ongewenst neveneffect van geconditioneerde zelfsturing is dat bestaande (informele) tradities eroderen vanwege het nieuwe formele systeem.
- Gemeenten werken nog onvoldoende samen.
- Decentrale toetsingscommissies van medisch-wetenschappelijk onderzoek mogen meer op ethische in plaats van methodologische en inhoudelijke aspecten toetsen.
- De wettelijke structuur bij decentrale toetsing is verouderd.

Context

Op het tot stand brengen van zelfsturing zijn in meerdere gevallen twee contextuele factoren van invloed gebleken. In de eerste plaats zijn er verschillen tussen instellingen en tussen sectoren waargenomen in de naleving van relevante wetgeving. Welke factor daarbij doorslaggevend is wordt niet duidelijk. In de tweede plaats is er een overwegend negatieve invloed van aanpalende wet- en regelgeving en van branches.

Van andere contextuele factoren beperkt de invloed zich tot telkens één wet. Zo is kwaliteitsbewustzijn bij uitvoerders, een gunstige traditie of cultuur binnen een instelling of sector bevorderlijk gebleken voor het bewerkstelligen van zelfsturing. Bovendien wordt onderstreept dat lokale leidinggevendenden een belangrijke rol vervullen in het bereiken van de kwaliteit van nieuwe beheersstructuren. Marktwerking blijkt positief uit te pakken voor zelfsturing in de zorg. De complexiteit van de materie waarop zelfsturing betrekking heeft, werd in één geval als probleem aangemerkt. De invloed van fusies, ten slotte, wijst twee richtingen op. Enerzijds bevorderen fusies een hernieuwde (medezeggenschap)structuur. Anderzijds leiden ze tot een opeenstapeling van problemen, zodat medezeggenschapsorganen zich niet op kerntaken kunnen concentreren.

6.3 'Checks & balances'

Het mechanisme *checks and balances* moet worden geactiveerd met interventies in vijf wetten van Justitie en BZK. Er worden controles ingebouwd op het functioneren van bestuurlijke en ambtelijke instellingen. Het uitgangspunt daarbij is dat, willen deze instellingen adequaat aan hun taken voldoen en responsief zijn richting de burger, ze tegenwicht behoeven in de vorm van monitoring en controle door andere instellingen, volksvertegenwoordigers of burgers.

Stand van de implementatie

Er wordt geen melding gemaakt van grote implementatieachterstanden.

Opbrengsten

- 'Checks and balances' tussen instellingen zouden zijn toegenomen.
- Lokale volksvertegenwoordigers hebben een belangrijkere rol gekregen terwijl de rol van lokale bestuurders iets is teruggedrongen.
- Het beoogde 'getemperd dualisme' is gerealiseerd (Politiewet). De rol-opvatting van de Hoofdofficier van Justitie en op gemeentelijk niveau de burgemeester, zouden daarbij bepalend zijn geweest (C).
- De rol van de Officier van Justitie in het gerechtelijk vooronderzoek is, als beoogd, uitgebreid ten opzichte van die van de Rechter-Commissaris.

Knelpunten

- Er zou te veel nadruk liggen op 'checks and balances' door middel van procedures op lokaal niveau, wat soms een 'doorgeslagen' dualisme en vertraagde besluitvorming zou hebben veroorzaakt (N=2).
- Het volksvertegenwoordigende orgaan is nog te veel gericht op detail-onderwerpen en te weinig op de grote politiek-bestuurlijke lijn. Dit hangt samen met gebrek aan capaciteit bij lokale spelers.

- 'Checks and balances' lijken beter te worden gerealiseerd op het provinciale dan op het gemeentelijke niveau (C).
- Er bestaan twijfels over de waarborgfunctie van het orgaan (Rechter-Commissaris) dat met de wet minder bevoegdheden heeft gekregen.
- Niet-nalevers blijken geen beduidend betere ontwikkeling op de doelvariabele te laten zien dan wel-nalevers.
- Er zijn 'nog weinig veranderingen ten goede'.

Context

De lokale uitvoeringspraktijken in Nederland zijn zeer divers, verschillen tussen gemeenten en arrondissementen zijn opvallend groot. Kennelijk wordt de werking van checks & balances op lokaal niveau door uiteenlopende factoren beïnvloed. Op grond van de verzamelde wetsevaluaties zijn deze factoren niet nader te duiden.

6.4 Integrale aanpak

Het mechanisme van de integrale aanpak moet door interventies in zes wetten op het gebied van onderwijs, zorg en sociale zaken worden geactiveerd. Het gaat hierbij om het bereiken van een meer slagvaardige aanpak, bijvoorbeeld in het bestrijden van schijnhuwelijken of vroegtijdig schoolverlaten of in het management van universiteiten. Dit moet worden bewerkstelligd door meer samenwerking en een betere aansluiting tussen organisaties of organisatieonderdelen en soms ook door netwerkvorming en gezamenlijk beleid. Soms vindt de integrale aanpak plaats in het kader van zelfsturing of een regierol.

Stand van de implementatie

In twee van de zes wetten zijn achterstanden in de implementatie geconstateerd.

Opbrengsten

- Integraal management (van universiteiten) is goed aangeslagen.
- Dankzij de integrale aanpak is een meer slagvaardig bestuur en meer bewuste besluitvorming gerealiseerd.
- Bij beide opbrengsten zou de 'bestuurscultuur' een positieve rol hebben gespeeld (C).
- De melding en registratie van het probleem door diverse betrokken instellingen zouden zijn verbeterd (N=2).

Knelpunten

- Bevoegdheden zijn soms nog versplinterd en de betrokkenheid van normadressaten bij het nieuwe systeem is (nog) niet optimaal (N=3).
- Het met de wet beoogde programma wordt complex gevonden.

- Er bestaat onduidelijkheid over de nieuwe rolverdeling. Er zijn inconsistenties in beleid op lokaal niveau (N=2). Dit laatste heeft te maken met lokale verschillen (C).
- De mate van zelfsturing in het bevorderen van een integrale aanpak wordt onvoldoende gevonden.
- De uitvoering verloopt moeizaam omdat de bewijslast bij de uitvoerende instellingen ligt.
- De bekostiging van inspanningen in lijn met de wet zou te weinig transparant en flexibel zijn om voldoende samenhang tussen uitvoerders en instrumenten te realiseren.
- Ook al vordert de uitvoering van de integrale aanpak, illegalen worden er niet door afgeschrikt. Daarbij speelt ook de economische hoogconjunctuur een rol. Via zwartwerk kan men toch aan de ‘misgelopen’ baten komen (C).
- Effecten of opbrengsten van de interventies zijn nog steeds onzeker (N=3) of blijven achterwege ondanks de verrichte inspanningen.

Context

Er bestaan verschillen tussen groepen in het succes van de integrale aanpak. Er bestaat grote verscheidenheid in de manier waarop lokaal of op instellingsniveau wordt omgegaan met de relevante wetgeving. Over het algemeen wordt meer succes geboekt naarmate doelgroepen of instellingen meer ervaring met de integrale aanpak hebben. Dit hangt weer samen met lokale bestuurlijke kenmerken.

Bij de zojuist genoemde knelpunten en opbrengsten zijn verder enkele éénmalige invloedsfactoren vanuit de context geïdentificeerd, zoals economische conjunctuur en bestuurscultuur.

Ten slotte wordt een ‘complicerende’ invloed waargenomen van andere, gelijktijdige interventies.

6.5 Regierol voor gemeente / arrondissement

Met zeven wetten wordt aan gemeenten en aan één arrondissement een regierol toegekend in de uitvoering van de wet op lokaal niveau. De gedachte is dat wetten met een landelijke reikwijdte de doelgroepen en normadressaten pas goed kunnen bereiken als lokale actoren intensief bij de uitvoering betrokken zijn.

Stand van de implementatie

In zeker éénderde van de betreffende wetten is de implementatie nog in volle gang en (lang) niet voltooid. Over het succes van het mechanisme kan in deze gevallen weinig worden gezegd.

Opbrengsten

- De wettelijke regeling wordt toegankelijk gevonden.
- Er is voldaan aan de ‘voorwaarden voor een goede uitvoering’. De grootste uitvoeringsproblemen zijn overwonnen (N=2).
- Het gemeentelijk beleid naar aanleiding van de wet is op hoofdlijnen geformuleerd.
- De Officier van Justitie heeft de beoogde arrondissementale regierol op zich genomen.
- De wet *kan* financiële opbrengsten genereren. Niettemin is dit in de praktijk nog niet direct zichtbaar.
- Goede samenwerking vormt een cruciaal ingrediënt voor het welslagen van de wet.
- De wet heeft tot meer aandacht voor de gemeentelijke verantwoordelijkheid geleid.

Knelpunten

- De uitvoering is vaak nog procedureel en onvoldoende aangepast aan de lokale context (te weinig maatwerk).
- Er is minder regionale samenwerking dan beoogd.
- Er zijn te weinig financiële middelen beschikbaar om de regierol te realiseren.
- Normadressaten constateren een toegenomen bestuurslast en bureaucratie.
- De procedures die voor lokale uitvoering nodig zijn, worden vaak te omslachtig gevonden.

Context

Gemeentelijke activiteit en ‘bestuurscultuur’ blijken in twee gevallen cruciaal voor het welslagen van de wet op lokaal niveau. Verder blijkt tot drie keer toe dat grote en middelgrote gemeenten (met meer capaciteit) de wet doelmatiger uitvoeren. Ze voeren bijvoorbeeld een betere registratie en leggen meer boeten op. Hierdoor voldoen ze beter aan de met de wet gestelde eisen. Medebepalend voor het realiseren van de regierol is de zaakslast die een gemeente te verwerken krijgt.

6.6 Instellen of verzelfstandigen van een organisatie

In vier gevallen en op uiteenlopende beleidsterreinen worden met wetten nieuwe organisaties in het leven geroepen, of krijgen bestaande organisaties een zelfstandige status. De hiermee beoogde mechanismen zijn vermaatschappelijking en verzelfstandiging. Efficiencyvergroting is hiervan doorgaans het uiteindelijke doel.

In drie van de vier gevallen kregen de instellingen de status van zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Eén zbo dient wel overheidstaken uit te voeren,

maar valt onder de verantwoordelijkheid van onafhankelijke deskundigen in plaats van de minister. De taken, bevoegdheden en de samenstelling van de zbo worden bij wet bepaald (vgl. Van Thiel, 2001). Voorbeelden van zbo's zijn het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Informatie Beheer Groep. De (destijds) nieuwe zbo's in onze dataset zijn de Rijksdienst voor het Wegverkeer, Staatsbosbeheer en de OPTA. Het vierde geval betreft een onafhankelijke stichting (Sanquin) die de bloedvoorziening in Nederland verzorgt en verantwoordelijk is voor kwaliteit, veiligheid en doelmatigheid.

Stand van de implementatie

In één geval (Sanquin) wordt expliciet vermeld dat implementatieprocessen nog in volle gang zijn.

Opbrengsten

- De vermaatschappelijking van de organisatie vordert en de nieuwe organisatie geniet vertrouwen (N=3).
- In twee gevallen zijn voorwaarden voor efficiency aanwezig (N=2), maar heeft men nog geen toename in de *feitelijke* efficiency kunnen vaststellen. In de twee andere gevallen is de efficiency door de nieuwe zelfstandige status wél toegenomen (N=2).
- Er is sprake van verbeterde afstemming en een constructieve relatie met de beleidsmakers (N=2).
- Er zou voldoende of méér transparantie zijn na instelling van de nieuwe zbo (N=2).
- Het doel van zelfvoorziening is gedeeltelijk bereikt.
- Op het punt van rechtmatigheid zou de nieuwe organisatie goed presteren (N=2). Zo is naar tevredenheid invulling gegeven aan de rechtspositie van bloeddonoren.

Knelpunten

- De nieuwe rolafbakening en de kostensystematiek van de nieuwe organisatie zijn nog niet helemaal duidelijk.
- De regie op de organisatie is nog erg centraal en 'strak'. Er is gebrek aan maatwerk.
- De feitelijke vergroting van efficiency is nog niet bereikt (N=2), maar wel in zicht.
- Het toezicht op de nieuwe organisatie is 'beperkt' tot veiligheid en kwaliteit.

Context

Omdat de evaluaties doorgaans het functioneren van één organisatie betreffen, is er geen interlokale of interregionale variatie waarmee invloedsfactoren uit de context kunnen worden blootgelegd. Niettemin wordt een aantal factoren onderscheiden. Zo zouden fusies en interna-

tionale ontwikkelingen de sturingsmogelijkheden van de wetgever en het succes van de nieuwe stichting voor bloedvoorziening Sanquin overwegend negatief hebben beïnvloed. In een ander geval werd de doelmatigheid van de organisatie belemmerd door veiligheidsnormen die moesten worden nageleefd. In nog een ander geval beschouwt men de ‘oude’ cultuur van het voormalige, nog niet zelfstandige bestuursorgaan als een vertragende factor in het realiseren van zelfstandigheid.

6.7 Versobering en/of transparantie

Met zes wetten op verschillende beleidsterreinen wordt beoogd om overtollige regels terug te dringen, vaak in combinatie met vergroting van de transparantie van instellingen en systemen. Voorbeelden zijn de vereenvoudiging van financieringssystemen, adviesstelsels, ‘de opsporing’ en vergunningsystemen. Dit staat vaak in dienst van bredere maatschappelijke doelstellingen als infrastructuur en milieu, democratie of ‘burgerperspectief’.

Stand van de implementatie

Er wordt in de betreffende evaluatierapporten niet expliciet gesproken over problemen met de implementatie. Wel bestaan er lokale verschillen tussen de vorderingen op dit vlak.

Opbrengsten

- Het draagvlak voor de wettelijke regels is voldoende.
- De wet biedt voldoende houvast en tevens interpretatiemogelijkheden.
- Regels over versobering worden in redelijke mate doorgevoerd.
- Er zou meer kosten- en kwaliteitsbewustzijn en tevens een grotere externe transparantie zijn ontstaan na invoering van een transparant financieringssysteem.
- Er is extra groei van nieuwe bedrijven na versobering van het vergunningstelsel en een beperkt effect op faillissementen en opheffingen. Of de kwaliteit hieronder heeft geleden kan niet worden vastgesteld.

Knelpunten

- De versobering is nog niet overal doorgevoerd. Meer integrale advisering is vooralsnog niet bereikt (N=2).
- Over het bestaan van (meer) transparantie bestaat twijfel.
- De beoogde clustering van vergunningaanvragen is nog niet optimaal.

Context

Tussen gemeenten en tussen projecten bestaan grote verschillen in de wijze waarop versobering gestalte krijgt. Aan welke lokale factoren deze verschillen precies zijn toe te schrijven wordt niet duidelijk uit de evalua-

ties. Wel blijkt de aard van het systeem waarop de versobering betrekking heeft (bijvoorbeeld aanbestedingen) van belang. In één geval druisen EU-normen in tegen de nationale wettelijke normen. Het betreft de versobering van een Nederlands adviesstelsel in het kader waarvan de plicht tot advisering is losgelaten, terwijl deze plicht nog wel in EU-verband bestaat.

6.8 Publiek-private afstemming

De hierboven beschreven mechanismen waren in alle gevallen institutionele mechanismen. Het mechanisme van publiek-private afstemming vertegenwoordigt een *mengvorm* tussen institutionele en sociale mechanismen, omdat het expliciet is gericht op de samenwerking tussen enerzijds instellingen met een publieke taak en anderzijds bedrijven. Interventies in vijf wetten op verschillende beleidsterreinen moeten dit mechanisme activeren.

Voorbeelden van doelen van publiek-private afstemming zijn de re-integratie van arbeidsgehandicapte werknemers en de gelijkstelling van parttimers door de zgn. 'sociale partners' en de verbetering van kosten-efficiency via aanbestedingsprocedures (marktwerking) in het openbaar vervoer. De beoogde werking vindt voornamelijk tussen organisaties en instellingen plaats. In veel gevallen gaat het mechanisme gepaard met controles of sancties.

Stand van de implementatie

Van twee van de vijf wetten in dit cluster loopt de implementatie achter.

Opbrengsten

- Het draagvlak onder normadressaten is goed.
- Voorlichting zou tot een grotere mate van naleving hebben geleid.
- 53% van de werkgevers paste het beleid aan. 8% van deze werkgevers schreef dit expliciet aan de wet toe.
- Het arbeidsaanbod en werkgelegenheid zouden in lijn met de beoogde werking zijn toegenomen.
- Er worden verschuivingen in de richting van wettelijke doelen waargenomen (N=2). Zo zijn de mogelijkheden om werk te combineren met ander werk toegenomen. Relaties binnen het openbaar vervoer zouden zijn verzakelijkt.
- Een verzoek om vermeerdering van arbeidsduur wordt minder vaak gehonoreerd dan een verminderingverzoek.
- De efficiency neemt toe en daarmee de prijs-kwaliteitverhouding.

Knelpunten

- Er bestaan capaciteitsproblemen bij controlerende en andere instellingen (N=2).

- Het is niet duidelijk of het toegenomen arbeidsaanbod en de toename in werkgelegenheid verdienen zijn van de wet.
- De taakomschrijving die de wet met zich meebrengt is onduidelijk.
- Er zou sprake zijn van een trage afhandeling vanwege ‘bureaucratie’.
- De betrokkenheid van werkgevers is nog ondermaats. Wezenlijke aanpassingen in het beleid van werkgevers moeten nog volgen.
- Marktconformiteit is niet gerealiseerd, omdat er te weinig bieders zijn opgestaan.
- Het moeten voldoen aan uiteenlopende maatschappelijke randvoorwaarden belemmert het bereiken van kostendekking.
- De positie van de individuele reiziger is verzwakt. Het beoogde ‘cliënt-perspectief’ is dus niet gerealiseerd.

Context

In vier gevallen komt naar voren dat *grote* werkgevers en bedrijven, maar ook de grotere publieke instanties (meestal gemeenten) beter in staat zijn tot uitvoering en naleving dan kleinere. Dit zagen we ook bij andere beoogde typen mechanismen, bijvoorbeeld bij ‘regierol gemeenten’. Daarnaast wordt de werking in twee gevallen toegeschreven aan nauwelijks te beïnvloeden externe factoren, zoals economische conjunctuur en maatschappelijke trends zoals emancipatie. Het betreft hier beleid dat werkgevers (bedrijven) voeren naar aanleiding van nieuwe arbeidsmarktregulering. Eénmaal wordt de complexe relatie met andere wetten en regels als belemmering voor de uitvoering en naleving aangemerkt.

6.9 Rechtshandhaving

Veel ministeries handhaven verboden en verplichtingen voor uiteenlopende normadressaten (burgers, bedrijven, artsen enz.) met vergunningstelsels, bestuurlijke en strafrechtelijke sancties.

Ook wordt er civielrechtelijk gehandhaafd, waarbij burgers of bedrijven vermeende overtreders via de burgerlijke rechter kunnen ‘corrigeren’.

Door te dreigen met sancties nemen de verwachte kosten van overtredingen toe. In meer detail kunnen de volgende (deel)mechanismen van rechtshandhaving worden onderscheiden:

- vrijwillige naleving, bijvoorbeeld vanwege normbesef of respect voor het wettelijk gezag;
- civiel-, bestuurs- of strafrechtelijke handhaving: door dreiging van sancties wordt ongewenst gedrag duurder gemaakt, waardoor het minder vaak of in minder ernstige mate wordt vertoond;
- specifiek-preventieve werking: de sanctiedreiging schrikt overtreders af en voorkómt zo recidive. Bovendien zorgen eenmaal opgelegde sancties voor incapacitatie (opsluiting) zodat overtreders niet kunnen recidiveren;

- generaal-preventieve werking: niet alleen (ex-)overtreders, maar ook anderen worden door sanctiedreiging afgeschrikt;
- punitieve werking: sanctie als ‘boetedoening’ ten opzichte van de maatschappij.

Deze mechanismen worden vooral in de wetenschappelijke evaluaties expliciet benoemd (vgl. Nelen, 2000). In de meeste wetsevaluaties blijven ze echter impliciet.

De doelen van juridische interventies zijn zeer divers en variëren van het voorkómen van criminaliteit tot het stimuleren van gelijke behandeling (bijvoorbeeld van werknemers door werkgevers) en het waarborgen van een kwalitatief goede medische behandeling.

Stand van de implementatie

In zes van de in totaal 16 uiteenlopende wetten waarin het mechanisme van rechtshandhaving duidelijk aanwezig is, is de implementatie geheel niet of maar voor een deel voltooid, waardoor uiteindelijke effecten of opbrengsten niet goed zijn vast te stellen. Soms wordt dit toegeschreven aan trage veranderingen in de organisatie ‘cultuur’ (C). Bovendien is in enkele gevallen de omvang van (niet-)naleving niet of nauwelijks gemeten.

Opbrengsten

- Normadressaten kennen de wet voldoende of in toenemende mate (N=4).
- De acceptatie van de wet door normadressaten is voldoende tot goed en de wettelijke regels worden duidelijk gevonden (N=4).
- Wetgeving blijkt een hefboom voor gedragsaanpassing en soms neemt men enige mate van doelbereiking waar (N=5). Zo gaan sommige overtreders voorzichtiger te werk dan voorheen.
- Verboden functioneren goed. Er kan op basis van de wet worden opgetreden (N=2).
- De ‘output’ vertoont een stijgende lijn. Het aantal civiel- en strafrechtelijke vorderingen op grond van de wet neemt toe (N=2) en ook het aantal opgelegde boeten loopt op.
- De met bestuurlijke handhaving beoogde effecten zijn bereikt.
- Het instrumentarium voor handhaving is uitgebreid, maar wordt desondanks nog te smal gevonden.
- De naleving is groot te noemen (N=3). In bijna alle gevallen worden normen nageleefd, zonder dat sancties worden opgelegd. Dit kan betekenen dat de preventieve werking desondanks aanwezig is óf dat er andere factoren buiten de wet om zijn (C), die het nalevingsgedrag bepalen.
- Vrijwillige naleving vindt vooral onder grote brancheorganisaties plaats.

Knelpunten

- De bekendheid met de wet onder normadressaten is gering.
- Er is onvoldoende kennis van de wet bij justitie en politie (N=2).
- Werkgevers lijken meer behoefte te hebben aan advies dan aan wettelijke verplichtingen.
- De wet sluit onvoldoende aan op de praktijk. Het aan te pakken fenomeen is veranderlijk, waardoor de wet er niet goed op kan ingrijpen (C) (N=3). Bovendien wordt de opsporing belemmerd door privacybeschermende regels (C).
- Er bestaan samenwerkings- en coördinatieproblemen (N=3). Er is meer terugkoppeling nodig tussen OM en politie. Politie en particuliere beveiligingsorganisaties werken nog te weinig samen. De taakafbakening tussen organisaties kan beter.
- Het bewijs dat door burgers en bedrijven moet worden geleverd, blijkt een drempel in de civiele handhaving.
- Sancties worden niet of nauwelijks ten uitvoer gelegd (N= 4). De toepassing van regels wordt op punten inconsequent gevonden (N=2).
- Het naleven van regels zadelt normadressaten op met veel extra administratieve lasten.
- Interpretatieruimte in de wet leidt tot onduidelijkheid en onzekerheid onder normadressaten, of maakt dat zij gaan ‘shoppen’ elders in het land (N=2).
- De preventieve werking van wetgeving is niet evident: de gepercipieerde pakkans is klein (N=6). In één geval is de preventieve werking selectief en treedt alleen op als normadressaten op financieel gewin uit zijn (C).
- De behandelingsduur van overtredingen is lang waardoor de lik-op-stuk-werking verdwijnt.
- Het vervolgingsbeleid is reactief in plaats van proactief. Inspecties en controleorganen reageren te laat en er is geen stelselmatige controle (N=4). In één geval wordt dit toegeschreven aan de aandacht voor het oplossen van de vele bijkomende ad hoc problemen (C).
- Er zijn slechts beperkte gedragsaanpassingen of veranderingen op de doelvariabele (N=7).

In het algemeen valt op dat sancties nauwelijks worden toegepast, terwijl de naleving redelijk tot goed wordt gevonden.

Context

Er worden grote verschillen waargenomen in de effecten van handhaving op naleving, zowel tussen regio's, arrondissementen als personen. We bespreken hier de factoren die daar volgens de evaluatierapporten aan hebben bijgedragen.

De specifiek- en generaal-preventieve werking is sterk contextgebonden. Een eventuele generaal-preventieve werking zal bijvoorbeeld alleen optre-

den als normadressaten op financieel gewin uit zijn (vgl. Nelen, 2000). Ook het bestaan van een brede specifiek-preventieve werking is verre van evident. Dit wordt niet alleen veroorzaakt door de (geringe) pakkans en strafzwaarte, maar ook doordat criminelen misgelopen gelden op de langere termijn kunnen compenseren. Dit is weer afhankelijk van het type crimineel. 'Kruimeldieven' zijn minder goed in staat om verliezen te compenseren dan 'grote' criminelen. Ook varieert de mate van recidive per type delict.

In de naleving van verplichtingen en verboden rondom de rechtspositie van werknemers presteren grote werkgevers beter dan kleinere (N=3). Ook wanneer gekeken wordt naar de aard van de zaken, lijkt dit effect op te treden. Grotere zaken krijgen meer prioriteit bij de toepassing van nieuwe bevoegdheden.

Op meerdere mechanismen zijn exogene (moeilijk beïnvloedbare) factoren zoals economische groei (bijv. krapte op de arbeidsmarkt) of concurrentieverhoudingen van invloed. Deze economische factoren dempen enerzijds de afschrikkende werking, maar vergroten anderzijds ook de naleving. Economische omgevingsfactoren kunnen dus zowel gunstig als ongunstig uitpakken voor de handhaving.

In twee gevallen 'compliceren' EU-regels de handhaving. Ook vormen snelle veranderingen in en om het probleem dat de wetgever probeert te beteugelen een belemmering.

De beoogde samenwerking met het buitenland blijkt in de praktijk nagenoeg afwezig. Vanuit het buitenland werd geen hulp gevraagd bij het onderzoek naar het te bestrijden fenomeen.

Ten slotte wordt de 'bestuurscultuur' bij handhaving van groot belang gevonden. De cultuur van het bestuur of de organisatie die verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging moet passen bij de aard en inhoud van de maatregel in kwestie.

6.10 Beschermen of versterken van rechtspositie

De interventies in de zes wetten die dit mechanisme moeten activeren, hebben betrekking op personen die zwak (dreigen te) staan en extra rechtsbescherming nodig hebben. Voorbeelden zijn 'minderheden', ongeboren of adoptiekinderen, personen in (justitiële) inrichtingen, of mensen die gekeurd moeten worden om in aanmerking te komen voor een baan of een verzekering. Uitvoerende instellingen zijn vaak verantwoordelijk voor het bieden van rechtsbescherming, bijvoorbeeld in de verbetering van controle en nazorg.

Verder wordt specifiek voor personen in tbs-instellingen aangenomen dat door versterking van hun rechtspositie binnen de instelling, zij ook weer een betere positie in de maatschappij kunnen verwerven. Men verwacht

dus dat versterking van de *interne* rechtspositie zal leiden tot versterking van de *externe* rechtspositie.

Stand van de implementatie

De implementatie van deze wetten heeft op onderdelen vertraging opgelopen. In één geval moet wetgeving nog verder worden uitgewerkt in lokaal beleid.

Opbrengsten

- De inhoud van de wet is geschikt voor de praktijk, begrippen zijn helder (N=2).
- Er is voor voldoende informatie en communicatie gezorgd, waardoor direct betrokkenen redelijk goed op de hoogte zijn.
- De naleving zou voldoende zijn en risicoselectie zou zijn gedaald voor bepaalde groepen (potentiële) werknemers (N=2). De afname van risicoselectie wordt in verband gebracht met krapte op de arbeidsmarkt, die zou maken dat werkgevers minder kieskeurig worden bij de selectie van werknemers (C).
- Het aantal klachten is toegenomen (N=2).
- Er zijn meer ordemaatregelen en eveneens meer disciplinaire straffen opgelegd.
- De invloed van gelijkebehandelingswetgeving binnen arbeidsorganisaties lijkt beperkt tot een minderheid van deze instellingen.

Knelpunten

- De bekendheid met de wet onder normadressaten is gemengd (N=2). Officieren van Justitie en rechters blijken niet altijd op de hoogte, wat de tenuitvoerlegging belemmert.
- Er zou sprake zijn van toegenomen bureaucratie.
- Toezicht en controle worden belemmerd door fysieke afstand (C).
- Risicoselectie (ten koste van rechtspositie) vindt in de praktijk nog steeds plaats.
- Veel overheidshandelen valt nog buiten de werkingssfeer van de wet.

Context

Bij de evaluatie van rechtsbescherming worden nauwelijks contextuele factoren in kaart gebracht. In de evaluatie van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) wordt geconstateerd dat discriminatiegevallen waarin het slachtoffer een duurzame relatie met de dader onderhoudt, minder vaak tot een klacht leiden. Kennelijk heeft de dader dan meer te verliezen. Hier laat zich duidelijk de *sociale context* gelden.

6.11 Financiële prikkels

Op verschillende beleidsterreinen poogt de wetgever de (vermeende) kosten-batenafweging door individuen en bedrijven te beïnvloeden. Dit gebeurt door ophoging van de kosten van ongewenst gedrag (heffingen) en door het opschroeven van de baten van gewenst gedrag (subsidies). De doelstellingen van deze financiële prikkels lopen uiteen van het beschermen van het milieu tot de stimulering van research & development en duurzaam kunstenaarschap.

Stand van de implementatie

De implementatie is over het algemeen dusdanig gevorderd, dat deze geen grote barrière vormt bij de interpretatie van bevindingen.

Opbrengsten

- De beoogde gedragsverandering is deels zichtbaar (N=2).
- De wet faciliteert gewenste gedragingen.
- Additionaliteit, het (méér) gaan vertonen van de beoogde activiteit (r&d) komt iets vaker voor dan substitutie. (Bij substitutie worden subsidies voor lopende activiteiten gebruikt.) Dit is in lijn met de beoogde werking.
- Het aandeel research & development (r&d) in de omzet stijgt. Kleinere bedrijven profiteren meer van deze subsidie dan grote (C).
- Als neveneffect zijn *spill-overs* waargenomen (N=2), éénmaal met positieve, éénmaal met negatieve gevolgen voor doelbereiking.

Knelpunten

- Normadressaten zijn maar beperkt bekend met de wettelijke regeling.
- Over de ervaren duidelijkheid van de regelingen zijn de evaluaties verdeeld.
- De acceptatiegraad van één van de heffingenstelsels is laag.
- Er treden administratieve lasten op bij naleving van de regels.
- De instroom in de regeling blijft achter bij de verwachtingen.
- De voordelen van de subsidie in relatie tot al bestaande (wettelijke) voordelen zijn (te) beperkt waardoor de activerende werking tekortschiet (N=2).
- Bij belastingheffing is sprake van ‘free-ridergedrag’: niet meebetalen, wel meeprofiteren.
- De effecten van financiële interventies zijn moeilijk meetbaar (N=2).

Context

Het meest bepalend voor de werking van subsidies of heffingen lijkt de samenstelling van de doelgroep. Naarmate een financiële regeling beter aansluit op de wensen en het gedrag van een (deel)doelgroep, neemt de werkzaamheid toe. Dit uit zich op verschillende manieren: zo hebben kleinere bedrijven meer baat bij de r&d-subsidie en maken twintigers vaker gebruik van de kunstenaarsregeling die de mogelijkheid biedt om een renderende praktijk op te bouwen.

In geval van de Wet op de inkomstenbelasting wordt melding gemaakt van exogene sociaal-economische invloeden op de werking van fiscale interventies.

6.12 Communicatie, overreding

Zonder communicatie van de bedoelingen van een wet hetzij door informatieverzorging, hetzij door overreding, kunnen normadressaten niet weten wat er van hen wordt verwacht en kunnen zij niet tot het gewenste gedrag overgaan.

Met behulp van informatievoorziening worden normadressaten op de hoogte gebracht van het bestaan van gedragsalternatieven en van de voor- en nadelen ervan. Bij overreding worden de kosten dan wel de baten van een bepaald gedragsalternatief benadrukt teneinde de keuze van normadressaten te beïnvloeden. Denk aan antirookcampagnes (Bressers en Klok, 2003).

Het mechanisme van communicatie of overreding blijft opvallend impliciet in wetsevaluaties. Slechts uit enkele evaluaties zijn op dit punt bevindingen af te leiden. Het betreft de onderwerpen orgaandonatie (overreding), afbreking zwangerschap (informatievoorziening en bezinning) en de inburgering van nieuwkomers (informatie ten behoeve van de zelfredzaamheid).⁷⁰

Stand van de implementatie

Uit de evaluaties wordt niet duidelijk of implementatieachterstanden van toepassing zijn op het communicatieproces.

70 Bij twee andere typen mechanismen, nl. publiek-private afstemming en rechtsbescherming, is in de marge ook kort verslag gedaan van flankerende communicatie-inspanningen. De opbrengsten hiervan lijken positief: 'voorlichtingsinspanningen (richting werkgevers) zouden hebben geleid tot meer naleving' en 'er is voor voldoende informatie en communicatie gezorgd, waardoor direct betrokkenen redelijk goed zijn geïnformeerd.'

Opbrengsten

- De wettelijke bezinningstermijn leidt niet tot andere beslissingen. Wel bestaat tevredenheid over de betreffende wet.
- Uitval uit het inburgertraject blijkt relatief gering. Het is echter niet duidelijk in hoeverre dit valt toe te schrijven aan informatieverstrekking of overreding.
- Rechtszekerheid zou zijn toegenomen. Het is echter opnieuw onduidelijk in hoeverre dit valt toe te schrijven aan het communicatieproces.

Knelpunten

- De overheid is te weinig assertief geweest bij het uitdragen van het doel, méér orgaandonoren te werven. De 'spookverhalen' over donatie in de media zijn volgens de evaluatie hierdoor ontstaan. De attitudes van burgers zijn met de campagne onvoldoende beïnvloed.
- Wilsbeschikkingen blijken niet de beoogde uitwerking te hebben. In de praktijk besluit vooral nog de familie of er werkelijk organen worden gedoneerd.

Context

Het succes van communicatie kan worden beïnvloed door specifieke omstandigheden, zoals spookverhalen in de media (donaties) en familieomstandigheden (uitval uit inburgertraject).

6.13 Samenvatting en conclusie

In dit hoofdstuk zijn elf typen *mechanismen* onderzocht, die met uiteenlopende interventies in wetten moeten worden geactiveerd. Zes daarvan bleken zuiver betrekking te hebben op bestuurlijke processen binnen en tussen uitvoerende instellingen. Deze hebben we *institutionele mechanismen* genoemd. Vier bleken betrekking te hebben op gedragingen van burgers en bedrijven in reactie op financiële en juridische interventies: *sociale mechanismen*. Eén type mechanisme (publiek-private afstemming) is te beschouwen als een mengvorm. Elk type mechanisme is vervolgens doorgelicht op zijn werking in termen van opbrengsten en knelpunten en op de invloeden van buitenaf die daarbij een rol hebben gespeeld (context). Tabel 9 biedt een samenvattend overzicht.

Tabel 9 Beoogde mechanismen en de praktijk

<i>Mechanisme</i>	<i>Praktijk</i>	<i>Contextuele invloeden</i>
<i>Institutionele mechanismen</i>		
Zelfsturing	Opbrengsten, zoals acceptatie van de wet en toename van democratisch gehalte en kwaliteit, zijn dun en beslaan slechts een deel van de beoogde werking. Er zijn nog knelpunten, zoals met betrekking tot de nieuwe rolverdeling en bestuurslast. Over de feitelijke effectiviteit kunnen weinig definitieve uitspraken worden gedaan: de zelfsturing is in procedureel opzicht goeddeels voltooid, maar in de praktijk nog niet.	Verschillen tussen instellingen Organisatiecultuur is traag Complexiteit van te reguleren materie Negatieve invloed van aanpalende wet- en regelgeving
'Checks and balances'	<i>Voorzichtig positief</i> over de toename in 'tegenwicht'. Knelpunt is onder andere een te sterke focus op details. Dit gaat ten koste van controle op hoofdlijnen.	Verschillen tussen besturen en tussen locaties (arrondissementen, gemeenten)
Integrale aanpak	'Integraal management' en de integrale melding en registratie functioneren op hoofdlijnen redelijk. Knelpunten betreffen achterstallige implementatie, lokale inconsistenties en problemen met de rolafbakening. Effecten en opbrengsten van de integrale aanpak zijn onzeker.	Lokale verschillen in de werking Economische hoogconjunctuur Waar instellingen vóóraf meer vertrouwd zijn met de beoogde bestuursvorm, lijken ze beter te functioneren
Regierol gemeenten	Op veel punten is vooruitgang geboekt. De grootste implementatieproblemen zijn overwonnen. Niettemin blijft de output voornamelijk 'procedureel'. Knelpunten zijn het gebrek aan uitvoeringscapaciteit op lokaal niveau en de 'lokalisering' van algemene wettelijke procedures. Over effectiviteit kan weinig worden gezegd.	Grotere gemeenten werken doelmatiger dan kleine Bestuurscultuur en -activiteit zijn bepalend voor welslagen regierol
Organisatie instellen of verzelfstandigen	Men oordeelt <i>overwegend positief</i> : er zijn goede vorderingen en indicaties van toegenomen efficiency, transparantie en rechtmatigheid. De knelpunten zijn relatief klein en te overzien.	Aanpalende nationale en internationale wet- en regelgeving
Versobering/ transparantie	De implementatie vordert en men neemt ontwikkelingen in de gewenste richting waar. Over de uiteindelijk bereikte versobering en transparantie bestaat echter (nog) twijfel.	Lokale verschillen tussen gemeenten en projecten overheersen

<i>Mechanisme</i>	<i>Praktijk</i>	<i>Contextuele invloeden</i>
<i>Mengvorm</i>		
Publiek-private afstemming	Er worden verschuivingen in de gewenste richting waargenomen, maar de eigenlijke werking van het mechanisme an sich is onhelder. Wordt vaak samen met controles en sancties ingezet. Er bestaan knelpunten bij implementatie en rolafbakening.	Grote instanties functioneren duidelijk beter dan kleine Economische en maatschappelijke trends
<i>Sociale mechanismen</i>		
Rechtshandhaving	Eenzijds is de bekendheid met en acceptatie van de wetgeving groot, vinden gedragsaanpassingen plaats en stijgt de 'output' (bijv. vorderingen, boeten). Anderzijds bestaat kennisachterstand bij uitvoerders, zijn er coördinatieproblemen en inconsistenties en ontbreekt het aan een proactief vervolgingsbeleid. Er is een algemeen gebrek aan sanctietoepassing waardoor controle- en detectiekansen klein zijn. Ondanks dit alles is <i>de naleving redelijk hoog</i> . Over de uiteindelijke effectiviteit valt geen duidelijke uitspraak te doen. Het beeld is uiterst gevarieerd.	Grote lokale en regionale verschillen in naleving Grote werkgevers presteren beter dan kleine Complexiteit en veranderlijkheid van op te lossen probleem Werking is afhankelijk van het type overtreder Bestuurscultuur Economische conjunctuur (werkt twee richtingen op) EU-regels
Rechtsbescherming	Over de juridische aspecten is men tevreden en bovendien is de output (klachten, ordemaatregelen) gestegen. Echter, gedragsaanpassingen vorderen traag. Op punten bestaat kennisachterstand bij Officiëren van Justitie en bij rechters.	Enkele opbrengsten blijken afhankelijk van economische omstandigheden
Financiële prikkels	Sommige gedragingen zijn in lijn met de beoogde werking (additionaliteit), andere juist niet (matige activerende werking, ongewenste spill-overs). Gedragsveranderingen zijn gedeeltelijk bereikt, maar de effectiviteit kan moeilijk worden vastgesteld.	De werking is sterk afhankelijk van de mate van aansluiting op kenmerken van de doelgroep
Communicatie, overreding	De kennis in wetsevaluaties over dit mechanisme is zeer beperkt. De knelpunten lijken de geringe en onzekere opbrengsten te overstijgen.	Niet duidelijk, vooral onderwerpgebonden omstandigheden

Institutionele mechanismen

Over de oprichting of verzelfstandiging van organisaties, zoals Sanquin bloedbanken en Staatsbosbeheer wordt overwegend positief geoordeeld. Er zijn goede vorderingen op doelindicatoren zoals toegenomen efficiency, transparantie en rechtmatigheid. De knelpunten zijn relatief gering.

Men oordeelt eveneens voorzichtig positief over het mechanisme van ‘checks and balances’. Op meerdere fronten krijgen lokale en regionale besturen meer tegengas. Dit doet niet af aan het bestaan van enkele aanzienlijke knelpunten. Zo zouden de checks en balances op onderdelen zijn doorgeslagen, waardoor het lokale bestuur te veel op details en te weinig op hoofdlijnen door de volksvertegenwoordiging wordt gecontroleerd.

Gematigd positieve ontwikkelingen tekenen zich af bij de toekenning van een regierol aan gemeenten, bij het stimuleren van publiek-private afstemming en bij het realiseren van versobering & transparantie. De beoogde mechanismen lijken hier ten minste gedeeltelijk werkzaam. Er doen zich veranderingen in de gewenste richting voor. Echter deze ontwikkelingen liggen nog sterk in de outputsfeer en vertellen ons nog maar weinig over de relaties tussen mechanisme en doelbereiking. Zo is de realisatie van een ‘cliëntperspectief’ vaak te ambitieus.

Ook de integrale aanpak, zoals toegepast in het management van universiteiten en bij de reductie van vroegtijdige schoolverlaters, lijkt op onderdelen veelbelovend, maar er zijn veel lokale verschillen in resultaat.

Sociale mechanismen

De bekendheid met en de acceptatie van het mechanisme *rechtshandhaving* is groot en de ‘output’ (in de vorm van vorderingen en boeten) stijgt. Niettemin bestaat kennisachterstand bij uitvoerders, zijn er coördinatieproblemen en inconsistenties en ontbreekt het aan een proactief vervolgingsbeleid. Sancties worden in de praktijk maar weinig opgelegd en de objectieve controle- en detectiekansen zijn dan ook klein. Ondanks dit alles blijkt de gerapporteerde naleving over het algemeen verrassend hoog. Wellicht speelt de *subjectieve*, door burgers gepercipieerde pakkans hier een belangrijke rol. Deze zou hoger kunnen liggen dan de objectieve pakkans. Contextuele factoren lijken een belangrijke drijfveer achter het nalevingsgedrag. Een voorbeeld is de Wvgs die het veilige vervoer van gevaarlijke stoffen regelt. Handhaving bleek nauwelijks nodig omdat deze wet vanwege harde concurrentie in de sector toch wel zou worden nageleefd. Hier zijn dus *andere* dan de met de wet beoogde mechanismen werkzaam.

Over de andere sociale mechanismen zijn zodanig weinig of tegenstrijdige bevindingen in de evaluaties aan te treffen dat op basis daarvan geen uitspraken kunnen worden gedaan over ontwikkelingen in al dan niet beoogde richting.

Opbrengsten algemeen

Van zowel de institutionele als de sociale mechanismen is een aantal algemene opbrengsten te herkennen. We noemen ze hier, gerangschikt naar de frequentie waarmee ze in rapporten voorkomen.

- Er is een redelijke tot grote mate van acceptatie van de wetsteksten door normadressaten.
- De begrippen in de wetstekst worden helder gevonden.
- Naar aanleiding van wetgeving vindt veel implementatie plaats, zoals de vertaling van regels naar uitvoeringskaders en de ontwikkeling van procedures op decentraal niveau. Deze ‘output’ is echter niet gelijk aan doelbereiking of ‘outcome’.
- De wet zou hebben gefungeerd als breekijzer of hefboom voor verandering.

Knelpunten algemeen

Behalve opbrengsten zijn er ook knelpunten die algemeen lijken op te gaan.

- De met de wet beoogde rolverdeling of taakafbakening tussen uitvoerende instellingen wordt onduidelijk gevonden.
- Er bestaat gebrek aan capaciteit voor implementatie en verdere tenuitvoerlegging van de wetgeving, vooral op lokaal niveau.
- Er zijn klachten over toegenomen bestuurslast naar aanleiding van de wet (swijziging).
- Een deel van de normadressaten en andere betrokkenen zou over onvoldoende kennis van de inhoud van de wet beschikken.
- Er is te weinig sprake van maatwerk of flexibiliteit. De tenuitvoerlegging is rigide.
- Cliënt- of burgerbelangen staan lang niet altijd centraal in de werkwijze van uitvoeringsinstellingen.
- Er is sprake van reactiviteit in plaats van proactiviteit bij controle en rechtshandhaving. De focus ligt niet op preventie maar op repressie.
- Er is een roep van organisaties om méér autonomie in bestuur en beheer dan de vigerende wetgeving toelaat.
- Er zijn gebreken waargenomen in de toegankelijkheid en transparantie van de wet en in de procedures naar aanleiding van wetgeving.

De invloed van context

We zetten hier nog eens de contextuele factoren op een rij, die méér dan eens verschillende mechanismen bleken te beïnvloeden. De factoren zijn gerangschikt naar frequentie.

- Grote organisaties (bedrijven / werkgevers, gemeenten) ‘doen het beter’ in termen van implementatie, uitvoering en naleving dan kleine. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de financiële en personele capaciteit en expertise waarover grote organisaties beschikken.

- De ‘bestuurscultuur’ van organisaties speelt volgens veel evaluaties een belangrijke rol in de implementatie, uitvoering en werking van interventies in wetten. In dit licht past ook de activerende rol van leiders (burgemeesters, Officiers van Justitie, besturen), die op punten bepalend wordt gevonden.
- Externe, lastig manipuleerbare factoren, zoals economische conjunctuur en maatschappelijke trends beïnvloeden de werking van wetten op verschillende manieren. Economische factoren zijn bijvoorbeeld de krapte op de arbeidsmarkt en de mate van concurrentie tussen bedrijven.
- Fusies bleken de werking van gezondheidswetgeving overwegend negatief te beïnvloeden.
- (Te veel) gelijktijdige beleidsoperaties vormen een aanslag op de financiële en personele capaciteit van de beoogde uitvoerder. Dit bleek vaak het geval bij wetgeving van OCW.
- Aan aanpalende of internationale wet- en regelgeving, zoals veiligheids- en privacywaarborgen of richtlijnen en regelgeving van de Europese Unie, wordt over het algemeen een ‘complicerende’ invloed toegedicht.
- Het startniveau van de normadressaat, zoals de vooropleiding en taalvaardigheid of bestaande ‘tradities’ binnen instellingen, is vaak medebepalend voor het succes van interventies.
- Sommige beleidsproblemen zijn zo complex en weerbarstig dat er nauwelijks grip op kan worden gekregen. Voorbeelden zijn ethische problemen en steeds veranderende problemen.

Deze invloedsfactoren vormen het startpunt voor de analyse in het volgende hoofdstuk over context.

7 De invloed van context

Dit hoofdstuk heeft als vertrekpunt de context waarin de interventies in wetten gelding moeten hebben. 'Context' omvat alle factoren die de werking van een wet *van buitenaf* kunnen beïnvloeden. Deze factoren kunnen bepalend zijn voor het al of niet optreden van beoogde mechanismen en daarmee uiteindelijk ook voor de doelbereiking van wetten.

In de voorgaande twee hoofdstukken zijn saillante contextuele invloedsfactoren de revue reeds gepasseerd. Niettemin heeft een afzonderlijke analyse met context als vertrekpunt toegevoegde waarde. We bezien namelijk per type contextfactor op welke typen mechanismen deze van invloed is gebleken. Zo blijken schommelingen in de economische conjunctuur niet alleen van invloed op sociaal-economische en financiële wetgeving, maar ook op de naleving van vervoersvoorschriften. Factoren in de context kunnen zich bevinden op verschillende niveaus. In eerste plaats op macroniveau. Voorbeelden zijn aard en de omvang van het beleidsprobleem in kwestie, de oorzaken ervan en de mate waarin er aan die oorzaken iets gedaan kan worden. Ook andere macrofactoren, zoals economische conjunctuur en emancipatie, kunnen een rol spelen bij de werking en doelbereiking van wetten. In de tweede plaats kunnen contextfactoren zich bevinden op mesoniveau. Voorbeelden zijn de ervaring die een organisatie heeft met wettelijke vereisten en de 'cultuur' van een organisatie of van groepen burgers. In de derde plaats zijn er contextfactoren op microniveau. Zo maken ook de individuen die met een wet worden aangestuurd deel uit van de context. Bepaalde individuele kenmerken beïnvloeden mogelijk het succes van een wet. Te denken valt aan geslacht, leeftijd, intelligentie en etniciteit. In feite is dit de vraag: voor wie werkt de wet wel en voor wie niet, of deels?

We richten ons in dit hoofdstuk op die contextfactoren die *volgens de evaluatierapporten* van invloed zijn geweest op mechanismen en doelbereiking. In paragraaf 7.1 volgt een totaaloverzicht van de invloed van context. In de hierop volgende paragrafen (7.2-7.4) verkennen we patronen in de invloed van context op verschillende mechanismen.

7.1 Een totaaloverzicht

Tabel 10 geeft schematisch weer welke contextuele invloeden blijken 'in te werken' op welke van de eerder onderscheiden typen mechanismen. Enkele factoren zijn niet in de tabel opgenomen omdat zij niet op een bepaald type mechanisme konden worden betrokken.⁷¹ Achter factoren in de context die meer dan eens op één type mechanisme van invloed zijn gebleken, is de indicatie (N=.) vermeld.

71 In tabel 10 wordt bij mechanismen op enkele punten de categorie 'overig' genoemd. Voor een nadere specificatie zie Bijlage 5 (onderaan).

In de tabel onderscheiden we drie niveaus van context, het landelijke niveau (macro), het intra- of interorganisatieniveau (meso) dat zowel bedrijven, gemeenten als andere typen instellingen kan betreffen en het individuele (micro)niveau.

Het is de vraag of de invloedsfactor ‘gebrek aan capaciteit’ (geld, tijd, middelen) tot de context van een wet kan worden gerekend. Het beschikbaar maken van middelen is immers een onderdeel van de implementatie van een wet. Niettemin is de beschikbaarheid van middelen of capaciteit vaak direct verbonden met de context waarin interventies gelding krijgen. Denk aan het verschil tussen een grote gemeente met veel financiële en personele hulpbronnen en een kleine dorpsgemeente. We beschouwen capaciteit daarom als een contextfactor.

Tabel 10 Invloed van context op mechanismen

	Invloed	Mechanisme(n)
<i>Contextfactor Macro</i>		
Diversiteit van strafrechtelijke en andere uitvoeringspraktijken	Er zijn inconsistenties in de uitvoering van wetgeving op lokaal niveau De manier waarop met versobering en transparantie wordt omgegaan verschilt per locatie De manier waarop met versobering en transparantie wordt omgegaan verschilt per locatie	Uiteenlopend, maar met name rechtshandhaving Regierol gemeenten Versobering & transparantie
Economie, conjunctuur	Via zwartwerk (tijdens hoogconjunctuur) komen individuele normadressaten toch aan inkomsten (onbedoelde werking) Krapte op de arbeidsmarkt maakt werkgevers minder selectief, wat de beoogde werking van de wet bevordert Concurrentie en reputatiegevoeligheid bevorderen de naleving van een vervoerswet Conjunctuur beïnvloedt de mate van publiek-private afstemming en marktwerking Uiteenlopende sociaal-economische condities beïnvloeden de werking van het belastingstelsel	Rechtshandhaving Publiek-private afstemming Financiële prikkels
Maatschappelijke ontwikkelingen, emancipatie	Maatschappelijke trends beïnvloeden publiek-private afstemming en marktwerking, o.a. door groei van de beroepsbevolking Dezelfde soort ontwikkelingen beïnvloeden de werking van het belastingstelsel	Financiële prikkels Publiek-private afstemming

	Invloed	Mechanisme(n)
Concurrentie, marktwerking	Reputatiegevoeligheid (in de markt) bevordert naleving Vervlechting markt / overheid bemoeilijkt de tenuitvoerlegging van mededingingswetgeving Bij <i>gebrekkige</i> marktwerking pakken Mededingingswet en enkele zorgwetten minder goed uit	Rechtshandhaving Zelfsturing
Andere wet- en regelgeving betreffende o.a. privacy, milieu	Compliceert de uitvoering van wetten m.b.t. de afstemming tussen publiek en privaat Compliceert de verzelfstandiging van een nieuwe organisatie (N=2) via Telecomwet en veiligheidseisen (ook andere wetgeving zou stimulerend werken) In het onderwijs hebben de vele gelijktijdige beleidsoperaties geleid tot gebrek aan capaciteit en aan tijd voor implementatie en uitvoering	Publiek-private afstemming Vervelfstandiging Zelfsturing
Complexiteit of ongreepbaarheid van het probleem	Het beoogde patiëntenperspectief is nog niet waargemaakt. De realisering van wetgeving is voornamelijk 'procedureel' De wet kan niet voldoende op het probleem ingrijpen (N=2). Zo wordt de op-sparing bemoeilijkt Verschillen tussen bevolkingsgroepen wat betreft probleemfrequentie werken door in resultaten	Rechtshandhaving Zelfsturing Integrale aanpak
EU-regelgeving en internationale verdragen of regels	Internationale regels compliceren de werking van wettelijke mechanismen inzake rechtshandhaving (N=2) EU-regels sporen niet met Nederlandse wetgeving, wat een belemmering vormt bij versobering Internationale regels belemmeren de verzelfstandiging van instellingen Internationale regels beperken de speelruimte van Nederland (wegtransport)	Rechtshandhaving Versobering / transparantie Vervelfstandiging
Media	Media beïnvloeden besluiten van burgers tot orgaandonatie Media beïnvloeden keuze van de minister over de toelaatbaarheid van zorghandelingen	Communicatie / overreding Rechtshandhaving
Overig (niet nader geduide contextuele effecten)	Lokale invloeden zijn bepalend voor versobering, transparantie en voor het functioneren van aanbestedingsregels Het aantal verkeersslachtoffers heeft een positieve invloed op orgaanaanbod	Versobering / transparantie

	Invloed	Mechanisme(n)
<i>Contextfactor Meso</i>		
Organisatie'cultuur'	Bestaande cultuur leidt tot vertraagde implementatie. Aanpassing aan nieuwe rolverdeling neemt tijd in beslag (N=5) Cultuur is medebepalend voor het succes van integraal management en slagvaardiger besluitvorming Cultuur is cruciaal voor het welslagen van gemeentegerichte wetgeving Cultuur belemmert de verzelfstandiging van een nieuwe organisatie	Zelfsturing Regierol gemeenten Vezelfstandiging Rechtshandhaving (internationaal)
Bestaande praktijken binnen of tussen organisaties	Zijn bevorderlijk voor de snelheid waarmee nieuwe wet wordt opgepikt. Echter, soms 'eroderen' ze ook als gevolg van de meer formele wet Lokale politieke tradities bevorderen de werking van 'checks and balances'	Zelfsturing Bescherming rechtspositie Checks and balances
Schaalgrootte uitvoerende organisatie of bedrijven (bepalen deels de capaciteit van organisaties)	Grote werkgevers presteren beter dan kleine in de naleving van verplichtingen t.a.v. werknemers (N=3) Grote en middelgrote gemeenten voeren de wet beter uit en behalen daardoor betere resultaten (N=4) In één geval blijken juist de kleinere (zorg)instellingen beter met kwaliteitsnormen om te gaan dan grotere	Rechtshandhaving Bescherming rechtspositie Regierol gemeenten Publiek-private afstemming
Fusies	Belemmeren de verzelfstandiging van bestaande of nieuwe organisaties Fusies overbelasten cliëntenraden enerzijds, maar anderzijds bevorderen fusies juist het beoogde getrapte stelsel van deze raden	Vezelfstandiging Zelfsturing
Kwaliteitsbewustzijn en activiteit van betrokkenen	Ondersteunen de realisering van 'getemperd dualisme' in het bestuur en beheer van de politie en in het onderwijs Cruciaal voor het welslagen van gemeentegerichte wetgeving	Zelfsturing Checks and balances
Bestuurlijk niveau (provincie, gemeente)	Checks and balances pakken beter uit op provinciaal niveau	Checks and balances
Zaaklast en <i>ad hoc</i> problematiek	Zaakslast veroorzaakt reactieve in plaats van proactieve controle en handhaving Hoe meer zaakslast, des te moeizamer de realisering van de gemeentelijke regierol	Rechtshandhaving Regierol gemeenten
Omvang van de zaak in kwestie	Grotere zaken krijgen meer prioriteit bij de toepassing van nieuwe bevoegdheden	Rechtshandhaving
Omvangrijke Algemene Besturen	Belemmerend voor afstemming tussen Kamers van Koophandel en marktpartijen	Publiek-private afstemming

	Invloed	Mechanisme(n)
Type bedrijf	Kleine bedrijven reageren beter op r&d-subsidie. Ook de aard van activiteiten maakt verschil	Financiële prikkels
Sociale relaties	Bepalend voor meldingen o.g.v. de Algemene wet gelijke behandeling Bepalen mede de keuze om hulp in te schakelen bij achterstallige betaling	Rechtshandhaving (civiel) Bescherming rechtspositie 'Overig'
<i>Contextfactor Micro</i>		
Gevoeligheid voor financiële kosten en baten	Generaal- en specifiek-preventieve werking van strafwetgeving is (hoogstens) selectief	Rechtshandhaving
Fysieke afstand	Bemoeilijkt toezicht en controle op adoptieproces (adoptiewetgeving)	Bescherming rechtspositie
Type doelgroep (individueen)	Medebepalend voor de werking van subsidies (bijv. man vs. vrouw, leeftijd, type kunstenaar, type bedrijf) Het (grillige) inkomen van kunstenaars is lastig te monitoren, hetgeen controle op uitkeringsgerechtigheid bemoeilijkt Zware criminelen reageren minder goed op ontnemingswetgeving. Ze zijn beter in staat om verliezen te compenseren Leidinggevend nemen minder vaak ouderschapsverlof op Personen doen vaker dan organisaties een beroep op de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) Lage inkomens en personen met geringe aflossingscapaciteit zijn ontvankelijker voor minnelijke schuldsanering	Financiële prikkels Rechtshandhaving Bescherming rechtspositie 'Overig'
'Startniveau' van individuen	Bepalend voor gemeten opbrengsten van onderwijswetgeving Bepalend voor succes inburgertraject	Integrale aanpak Communicatie (inburgering)
Familieomstandigheden	Uitval uit inburgertraject	Communicatie

Over het algemeen worden grote verschillen waargenomen in de opbrengsten van mechanismen, onder meer tussen regio's, gemeenten, instellingen, (typen) bedrijven, scholen en andere uitvoerders. Ook op projectniveau zijn er verschillen. Bovendien verschillen de opbrengsten tussen delicten en tussen personen. Persoonskenmerken waarop variatie wordt waargenomen zijn bijvoorbeeld: autochtoon versus allochtoon, man versus vrouw, type beroep (o.a. type kunstenaar, al of geen leidinggevende) en gevoeligheid voor financiële prikkels. Kennelijk is *context medebepalend* voor de opbrengsten van mechanismen in wetten.

7.2 Context: macro, micro, of meso?

Uit het overzicht in de vorige paragraaf valt af te lezen dat contextfactoren op macroniveau, zoals economische ontwikkelingen of aanpalende (internationale) regelgeving, het vaakst in verband worden gebracht met de werking en doelbereiking van (interventies in) wetten. Individuele kenmerken van normadressaten op microniveau daarentegen worden veel minder vaak als verklaring aangevoerd.

De bevinding dat macrofactoren het vaakst worden genoemd, kan twee dingen betekenen. Óf factoren op macro- en mesoniveau hebben daadwerkelijk een grotere invloed op de werking van wetten, óf beleidsonderzoekers hebben meer oog voor factoren op macro- en mesoniveau. Op grond van de verzamelde wetsevaluaties kan over deze vraag geen uitsluitsel worden geboden. Wel is het zo dat kennis over macroverschijnselen gemakkelijker te vergaren is dan kennis over processen op microniveau. Denk aan de gegevens die verzameld en beschikbaar gesteld worden door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) of het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).

Contextfactoren op mesoniveau, zoals bestuurscultuur of schaalgrootte, beïnvloeden het vaakst de werking van institutionele mechanismen als zelfsturing en 'checks and balances'. Niettemin kunnen factoren op instellingniveau eveneens bepalend zijn voor de effectiviteit van sociale mechanismen. Zo zijn capaciteit en zaaksbelasting bepalend voor de daadkracht van politie en OM in de opsporing van overtredingen door burgers en bedrijven.

7.3 Zwaartepunten in de invloed van context

Is het zo dat sommige mechanismen gevoeliger zijn voor invloeden vanuit de context dan andere? Hierin is geen duidelijk patroon te herkennen. In Tabel 10 komen de mechanismen rechtshandhaving en zelfsturing het vaakst voor (resp. dertien en zeven keer), maar deze mechanismen zijn ook het sterkst vertegenwoordigd in de dataset.

Als er geen gevoelige mechanismen zijn te onderscheiden, zijn er dan wel 'dominante' contextfactoren? Op het eerste gezicht lijkt dit niet het geval, de meeste factoren blijken op meerdere typen mechanismen van invloed. Niettemin zijn er drie contextfactoren die elk op niet minder dan vier verschillende mechanismen inwerken. In de eerste plaats heeft de al genoemde 'organisatie- of bestuurscultuur' invloed op verschillende institutionele mechanismen, waaronder regierol, zelfsturing en verzelfstandiging. Naarmate de heersende organisatie- of bestuurscultuur beter aansluit bij de wettelijke interventies, zullen de instellingen beter hun werk doen. In de tweede plaats is de schaalgrootte van organisaties die met wetten worden aangestuurd van invloed op zowel institutionele als op

sociale mechanismen. Schaalgrootte is sterk bepalend gebleken voor de capaciteit van zowel bedrijven als instellingen om interventies in wetten te kunnen uitvoeren. In de derde en laatste plaats zijn kenmerken van individuen bepalend voor de werking van sociale mechanismen. Zo reageren 'grotere' criminelen minder goed op ontnemingswetgeving omdat ze beter in staat zijn om verliezen te compenseren en reageren jongere kunstenaars beter op een 'zelfstandigheidsprikkel' dan oudere.

7.4 De invloed van contextfactoren: positief of negatief?

Het zal vooral van de wet en de beoogde mechanismen in kwestie afhangen in welke richting deze door contextfactoren worden beïnvloed. Zo gedijt een wet goed in een bestuurs- of organisatiecultuur die 'toevallig' goed aansluit bij de eisen die de wet stelt, maar een andere cultuur kan de werking evengoed doorkruisen. Soortgelijke bevindingen zijn van toepassing op de mate van 'kwaliteitsbewustzijn' en 'aanwezige tradities' bij de beoogde uitvoerders of de doelgroep.

Verder zijn er contextfactoren die zowel in de beoogde als in onbeoogde richting op de mechanismen inwerken. Een voorbeeld is krapte op de arbeidsmarkt, die de mechanismen zowel negatief (door meer 'zwart werk') als positief (door minder kieskeurige werkgevers) blijkt te hebben beïnvloed. Ook fusies blijken zowel een positieve als een negatieve invloed te hebben. Ze vertragen bijvoorbeeld het werk van cliëntenraden, maar bieden tegelijkertijd mogelijkheden voor een verbeterde opbouw van dezelfde raden. Een zelfde tweeledige invloed is van toepassing op factoren als emancipatie, marktwerking, andere nationale wet- en regelgeving en kenmerken van het individu (bijv. man/vrouw; autochtoon/allochtoon).

Niettemin is op grond van de bijeengebrachte wetsevaluaties een aantal factoren in de context aan te wijzen, die volgens de evaluatierapporten onverdeeld 'negatief' of 'positief' inwerken op de beoogde mechanismen.

- Hoe groter de schaal van een (uitvoerende of 'nalevende') organisatie, des te hoger de met wetten behaalde opbrengsten. Zowel grotere gemeenten als grotere bedrijven leven wetten duidelijk beter na. Schaalgrootte hangt samen met capaciteit (financiën, personeel).⁷²
- Aan wet- en regelgeving van de EU wordt over het algemeen een 'complicerende' werking toegedicht, vooral in de handhaving van wetten en regels. Ook zouden EU-richtlijnen de speelruimte van de Nederlandse wetgever negatief beïnvloeden.

⁷² In twee specifieke gevallen wordt niettemin gemeld dat juist kleinere organisaties het beter doen. Hier zijn het de kleinere zorginstellingen en kleinere bedrijven die zich respectievelijk beter door verplichtingen en door subsidies laten sturen.

- Naarmate het aan te pakken probleem complexer en ongrijpbaarder wordt, neemt het sturende vermogen van de wetgever af. Deze bevinding geldt voornamelijk de vervanging van verboden door nieuwe vormen van regulering. In één geval gaat het om de uitvoering van (gedereguleerde) zorgwetgeving.
- Zaakslast en ‘ad hoc’ problemen belemmeren de uitvoering en de naleving van wetten door gemeenten en controlerende organen.
- Een zekere gevoeligheid voor sancties en financiële prikkels bij burgers of bedrijven is mogelijk van invloed op de werking van veel wetten, maar wordt in slechts één geval als contextfactor benoemd.
- Het startniveau van individuen en organisaties is eveneens bepalend voor naleving en succes. Denk aan hoger opgeleiden die beter reageren op een inburgertraject of aan organisaties die betere resultaten boeken met zelfsturing omdat hier al ervaring mee bestond op andere terreinen.

8 Conclusie en nabeschuiving

8.1 Aanleiding, vraag en doel

Wet en werkelijkheid

In Nederland zijn bijna 1.800 wetten in werking. Met wetten wordt doorgaans gepoogd om het gedrag van maatschappelijke actoren, zoals burgers, bedrijven en uitvoerende organisaties, in een bepaalde richting te (helpen) sturen. Dat kan met communicatie en overreding, met financiële prikkels zoals heffingen en subsidies of met juridische sturing. Naast gedragsbeïnvloeding is een tweede belangrijke functie van wetgeving het geven van waarborgen: denk aan rechtsbescherming of het waarborgen van een evenwichtige belangenafweging. Niet zelden vervullen wetten ook een politiek-strategische of symbolische functie. Beleidsmakers en politici kunnen wetten aannemen om beleid te legitimeren, om bepaalde waarden uit te drukken, of om te laten zien dat zij aandacht hebben voor dringende problemen.

Dat een wet in werking is getreden betekent niet dat een wet ook feitelijk *werkt*. In de eerste plaats al niet omdat dit niet altijd met wetten wordt beoogd (symboolwetgeving). Maar ook wetten waarmee dat wel wordt beoogd hebben niet automatisch de gewenste gevolgen. De wet doet uit zichzelf immers niets maar moet in de samenleving door burgers, instanties en bedrijven worden 'gebruikt' en appelleren aan wat zij vinden, willen en doen. Wil een wet feitelijk werken, dan moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Denk alleen al aan de inzet van middelen en menskracht noodzakelijk voor implementatie of aan inspanningen om kennis van de wet over te dragen aan burgers of bedrijven. Vervolgens dienen ook de aan wetten en beleid ten grondslag liggende veronderstellingen (de zgn. 'beleidstheorie') te kloppen, willen wettelijke doelen bereikt kunnen worden. Zijn boetes wel een geschikt instrument wanneer de doelgroep voornamelijk bestaat uit 'grote' criminelen? Zijn kleine gemeenten wel in staat om tijdig een door een wet voorgeschreven registratiesysteem in te voeren?

Doorwerking van wetgeving in de samenleving is een ingewikkeld proces. Een wet werkt alleen dan indien de normadressaten weten van de wet, de wet willen gebruiken en ook in staat zijn om dat te doen. In hoeverre dat het geval is, hangt mede af van de sociale *context* waarin de wet moet werken. Met name de sociale normen en de wederzijdse afhankelijkheden in verbanden als markten, gemeenschappen en verenigingen spelen daarbij een rol. Onderzoek op dit terrein leert ten slotte dat de 'doorwerking' van wetgeving in de samenleving een tijdrovend proces is.

Het gaat echter niet slechts om de vraag *of* doelen bereikt zijn, maar ook het *hoe* is cruciaal om inzicht te krijgen in de gecompliceerde relatie tussen wet en werkelijkheid. Waar sommigen zich daarbij vooral richten op de invloed van de sociale en normatieve *context* waarin wetten 'landen', richten anderen zich meer op de '*mechanismen*' in beleid

en wetgeving. Dit zijn de ‘motoren’ die moeten maken dat de doelen van wetten worden bereikt (bijv. Pawson en Tilley, 1997; Leeuw, 2003; Hedström en Swedberg, 1998). Zo lijkt veel beleid gestoeld op de aanname dat mensen in de keuze tussen verschillende gedragsopties een kosten-batenafweging maken. Op grond daarvan is bijvoorbeeld te verwachten dat het opleggen van sancties of heffingen ongewenst gedrag zal afremmen en subsidies gewenst gedrag zullen bevorderen. Een belangrijk doel van deze synthese is gelegen in het in kaart brengen van de met wetten beoogde processen (mechanismen) en deze te confronteren met de praktijk. Om die reden hebben we een brede definitie van mechanismen gehanteerd: alle mogelijke tussen interventie en doel gelegen (ketens van) gebeurtenissen, patronen en (gedrags)processen. Volgens deze definitie zijn mechanismen dus niet alleen economische (kosten-baten)afwegingen of andere elementaire psychologische of zelfs biologische processen die zich binnen het individu afspelen, maar ook gebeurtenissen binnen en tussen organisaties. Denk bijvoorbeeld aan de introductie van een ‘institutioneel’ mechanisme als ‘zelfsturing voor uitvoerende instellingen’, waarvan wordt verwacht dat het meer maatwerk en efficiëntie teweegbrengt. Of de beoogde mechanismen worden geactiveerd, is mede afhankelijk van de *context* waarin de wettelijke interventies ‘landen’. Met context bedoelen we alle mogelijke factoren in de omgeving van een wet die het verloop van processen en doelbereiking kunnen beïnvloeden. Behalve sociale en normatieve factoren kunnen óók economische en praktische factoren een rol spelen. Zo zullen bedrijven met een omvangrijke jaarlijkse omzet en vastgestelde meerjarenplannen wellicht minder sterk reageren op een kleine innovatiesubsidie dan kleine flexibele bedrijven.

Synthese

De laatste decennia is steeds meer aandacht gekomen voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van wetgeving. Zo bevatten veel wetten tegenwoordig een evaluatiebepaling die voorschrijft dat binnen enkele jaren na invoering van de wet een verslag over de doeltreffendheid en/of doelmatigheid gereed moet zijn. Eveneens is meer aandacht gekomen voor de juridische kwaliteit van wetgeving.

Deze leer- en verantwoordings‘drang’ heeft geleid tot een wassende stroom van wetsevaluaties. Een aanzienlijk deel daarvan hebben we gebruikt voor de onderhavige synthese. Door op een stelselmatige manier de inhoud van wetsevaluaties bijeen te brengen beogen we patronen te ontwaren, niet alleen in de werking van wetten maar ook in de kwaliteit van wetsevaluaties. Wat betreft de werking van wetten hebben we ons niet beperkt tot doelbereiking alleen, maar juist ook het ‘hoe’ onderzocht. Daarbij is in het bijzonder gefocust op enerzijds mechanismen die met wetten moeten worden ‘geactiveerd’ en anderzijds op de *contextuele condities* waaronder dit wel of juist niet gebeurt. Bovendien hebben

we juridische aspecten uit de evaluatieonderzoeken in kaart gebracht, bijvoorbeeld de mate waarin een wet verenigbaar is met andere wet- en regelgeving (externe consistentie).

We hebben ons geconcentreerd op *ex post* evaluaties van wetgeving, die in de periode 1998-2005 zijn voltooid. Deze afbakening is gemaakt om zo veel mogelijk lessen uit de (recente) *praktijk* te kunnen trekken. Om dezelfde reden hebben we ons beperkt tot evaluaties van de integrale wet: dus van de hele wet of van de kernartikelen. Ook zijn uitsluitend integrale evaluaties in het onderzoek betrokken: evaluaties die zich bijvoorbeeld alleen richten op knelpunten in de implementatie van een wet, zijn niet meegenomen. Dit onderzoek is daarmee het eerste dat *overkoepelende* inzichten oplevert over vele tientallen wetsevaluaties.

De probleemstelling van deze synthese luidt als volgt: *Wat leren tussen 1998 en 2005 afgeronde wetsevaluaties van Nederlandse wetten in formele zin ons over de aard en opbrengsten van wetsevaluaties en wat leren zij ons over de aard en opbrengsten van wetten?*

Deze probleemstelling valt uiteen in de volgende deelvragen.

Wetsevaluatiefunctie

1. Hoe hebben de Nederlandse ministeries de evaluatie van wetgeving ingericht?
 - a. Hoe zijn wetsevaluaties verdeeld over de ministeries? Wat zijn aanleidingen voor evaluatie?
 - b. Hoe is evaluatie procedureel vormgegeven? Welke typen evaluatieonderzoek zijn aan te treffen?

Methodologische kwaliteit

2. Hoe is het gesteld met de *methodologische kwaliteit* van de wetsevaluaties? Welk deel van de wetsevaluaties is voldoende betrouwbaar en valide voor een synthese van bevindingen?

Interventies en mechanismen

3. Hoe zijn de geëvalueerde wetten te typeren in termen van de aard van de interventies?
 - a. Welke typen interventies zijn in de wetten aan te treffen?
 - b. Wie zijn de belangrijkste normadressaten?
 - c. Welke typen processen (mechanismen) moeten de interventies activeren?
4. Welke verwachtingen over de effectiviteit van wetgeving zijn op grond van sociaal-wetenschappelijke theorievorming te formuleren?

Doelbereiking en feitelijke processen

5. Wat leren de evaluatierapporten ons over de doelbereiking van wetten en over de processen die met interventies in wetten worden geacti-

veerd? Welke uitspraken kunnen we op grond hiervan over de beoogde mechanismen doen?

- a. In hoeverre valt zicht te krijgen op de doelbereiking van wetten? Voor zover dit mogelijk is, in hoeverre blijken gestelde doelen bereikt?
 - b. In hoeverre zijn kenmerken of factoren aanwijsbaar, die van invloed zijn geweest op de doelbereiking?
 - c. In hoeverre zijn verschillen waarneembaar tussen de werkelijk opgetreden processen en de aanvankelijk beoogde mechanismen? Zijn er typen mechanismen of normadressaten die in de praktijk meer hebben opgebracht dan andere?
6. Welke contextuele factoren hebben invloed gehad op de mechanismen en de doelbereiking van wetgeving?

Wetten bevatten doorgaans niet één, maar meerdere interventies. Vandaar dat in deze synthese twee onderzoekswegen zijn bewandeld. Met de eerste weg beogen we meer inzicht te krijgen in de werking van integrale wetten op bepaalde beleidsterreinen. Hiermee worden vragen beantwoord als: wat hebben de reorganisatiewetten in het onderwijs (o.a. deregulering, herijking) over de laatste acht jaar opgeleverd? Hoe effectief is wetgeving ter vergroting van de efficiency in de zorg tot nu toe gebleken?

Langs de tweede weg beogen we meer te leren over *typen* van interventies in wetten en over de mechanismen die met deze interventies moeten worden geactiveerd. In meerdere wetten en over beleidsterreinen heen wordt vaak gebruikgemaakt van dezelfde typen interventies, zoals deregulering, subsidies of boeten. Niet alleen interventies, maar ook de processen (mechanismen) die door de interventie moeten worden geactiveerd, zullen herhaaldelijk terugkeren. De vraag is nu in hoeverre dezelfde beoogde mechanismen in wetten en op beleidsterreinen terugkeren en in hoeverre zij zich ook feitelijk voordoen. Pakken uitvoerende instellingen (bijvoorbeeld gemeenten) nieuwe bestuurlijke rollen adequaat op? Brengen subsidies daadwerkelijk een gedragsprikkel met zich mee en voor hoe lang?

Juist omdat we materiaal hebben verzameld dat beleidsterreinen overstijgt, is het interessant om daarnaast te bezien onder welke *contextuele* condities mechanismen al of niet worden geactiveerd. Daarbij zijn niet alleen sociale en normatieve maar ook economische, maatschappelijke, organisatorische en andere condities relevant. Vragen zijn hier bijvoorbeeld: onder welke omstandigheden hebben subsidies welke invloed? Onder welke omstandigheden pakt (meer) zelfsturing voor lokale instellingen goed uit en onder welke omstandigheden niet?

8.2 Aanpak

Deze studie betreft een synthese van eerder gepubliceerde wetsevaluaties. Met een *synthese* worden bevindingen uit onderzoek op grond van vóóraf gespecificeerde criteria systematisch onderzocht. Een synthese brengt niet alleen ordening in eerder vergaarde kennis maar beantwoordt ook *nieuwe* overkoepelende *kennisvragen*. In deze synthese is een aantal stappen doorlopen, die we hieronder kort toelichten.

Stap 1 Inventarisatie van wetsevaluaties en de 'wetsevaluatiefunctie'

Op grond van interviews met sleutelinformanten binnen de ministeries en deels op grond van het Evaluatie Overzicht Rijksoverheid (EOR) zijn in totaal 127 titels van wetsevaluaties bijeengebracht. De sleutelinformanten hebben niet alleen geholpen om de beschikbare evaluaties op te sporen. Aan hen is tevens een aantal open vragen voorgelegd over hoe de evaluatie van wetgeving binnen hun ministerie is ingericht en hoe hier in de praktijk mee wordt omgegaan (de zgn. 'evaluatiefunctie', zie par. 8.3).

Stap 2 Afbakening

Alleen volledige ex post (eind)evaluaties van integrale wetten die zijn afgerond in de periode 1998-2005 zijn in deze synthese betrokken. Tussentijdse en andere soorten (deel)evaluaties zijn buiten beschouwing gebleven. Het scannen van de 127 titels op deze criteria leverde uiteindelijk 75 bruikbare rapporten op.

Stap 3 Selectie op grond van methodologische kwaliteit

Om te kunnen worden opgenomen in deze synthese, dienen de wetsevaluaties aan een aantal methodologische minimumeisen te voldoen. We doen alleen uitspraken over de werkzaamheid van wetten als de evaluaties van die wetten voldoende valide en betrouwbaar zijn. *Validiteit* betreft de afwezigheid van systematische meetfouten (is gemeten wat men wilde meten?) en is te bewerkstelligen met, onder andere, een adequate onderzoeksopzet, steekproef en heldere indicatoren. *Betrouwbaarheid* betreft de afwezigheid van toevallige meetfouten en is te bewerkstelligen door herhaalbare en controleerbare metingen te verrichten.

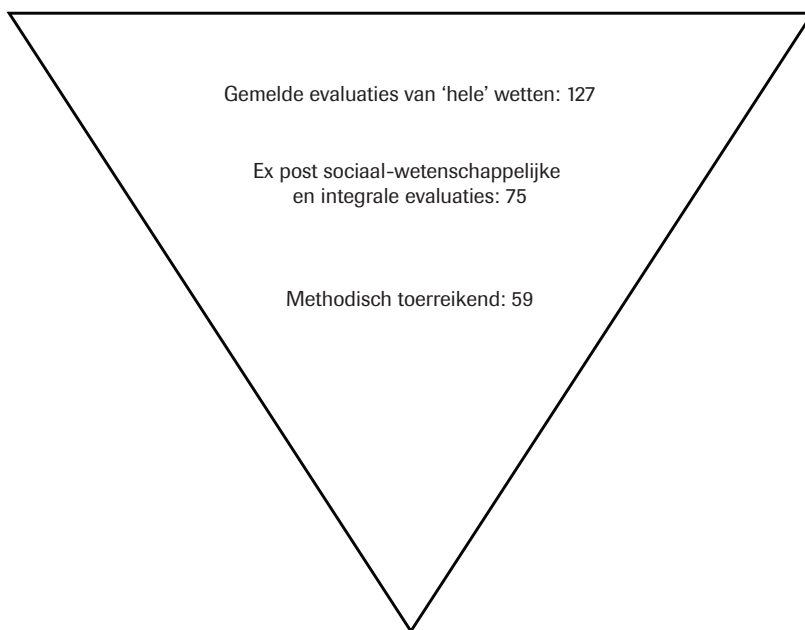
Binnen de experimentele onderzoekstraditie is men sterk gericht op de effectiviteit van interventies en verwerpt men evaluaties waarin geen causale relatie gelegd kan worden tussen interventie(s) en uitkomsten. Omdat geen enkele van de door ons bekeken wetsevaluaties een opzet heeft waarmee een causale relatie zichtbaar kan worden gemaakt (een experimenteel design met nulmeting en controlegroep), passen we dit selectie criterium niet toe. Anders zouden wij gedwongen zijn om betrouwbare en mogelijk waardevolle kennis over de *processen* die zich afspelen tussen interventie(s) en doelbereiking terzijde te leggen.

Op grond van de criteria van validiteit en betrouwbaarheid zijn uiteindelijk 59 van de 75 rapporten van voldoende methodologische kwaliteit bevonden voor verdere synthese. Van de aanvankelijke 127 titels is dat 46%. Overigens bleken de onderzoeken op zowel validiteit als betrouwbaarheid gemiddeld redelijk te scoren: tussen 3,5 en 4 op een vijfpuntschaal (waarbij 1 = zeer laag en 5 = zeer hoog).

Stap 4 Synthese

Van de valide en betrouwbaar gebleken wetsevaluaties is niet alleen de doelbereiking, maar zijn ook de tussen interventie en doelbereiking gelegen mechanismen in kaart gebracht. De met de wet beoogde mechanismen zijn daarbij geconfronteerd met de in de praktijk waargenomen processen. Bovendien is bezien of er contextuele factoren zijn die invloed hebben gehad op de feitelijke gebeurtenissen.

Figuur 6 Selectie van evaluaties (1998-2005) van formele wetten op bruikbaarheid en methodologische kwaliteit



De aanpak van dit onderzoek kan worden beschouwd als explorerend en *open*. We hebben de evaluatierapporten laten spreken wat betreft (a) de aard van de interventies in wetgeving en (b) de tussen wet en doel gelegen mechanismen. Het zonder afbakening vóóraf inventariseren van deze mechanismen heeft centraal gestaan. Deze methodiek is ook wel gekenschetst als 'browsing for mechanisms' (vgl. Kleemans e.a., 2007).

8.3 De wetsevaluatiefunctie in Nederland

Hoe hebben Nederlandse ministeries hun wetsevaluatiefunctie ingericht? Tussen de ministeries blijken op dit punt duidelijke verschillen te bestaan. In de eerste plaats in de mate waarin het beleid van een ministerie in formele wetgeving is vervat. In de tweede plaats produceert het ene ministerie meer wetsevaluaties dan het andere. De ministeries van SZW, Binnenlandse Zaken, Justitie, VWS, Verkeer en Waterstaat (V&W) en Financiën hebben de meeste formele wetten in beheer. Deze ministeries hebben ook de meeste wetsevaluaties voortgebracht in de onderzochte periode. V&W en Financiën brachten naar verhouding minder evaluaties voort. Bij Economische Zaken (EZ) zijn juist veel evaluaties aangetroffen in verhouding tot het aantal wetten. De mate waarin wetten door evaluaties worden afgedekt, verschilt dus tussen ministeries.

Er valt geen duidelijke lijn te ontdekken in wanneer een wet nu wel en wanneer niet wordt geëvalueerd. Ruim 70% van 59 bestudeerde wetsevaluaties bleek 'wettelijk verplicht'. Dit betekent dat de wet een evaluatieverplichting bevat. Andere aanleidingen voor wetsevaluatie zijn onder meer: politieke controverse, zwaarwegendheid en verplichting op grond van Europese regelgeving.

In sommige ministeries krijgt de evaluatie van wetgeving vorm in vaste procedures voor uitbesteding of in een (semi-autonoom) onderzoeksinstituut. Dergelijke constructies komen vooral voor bij 'beleidsrijke' ministeries zoals VWS, Justitie, V&W en VROM. Enkele hebben we in dit onderzoek wat nader belicht.

Het gemiddelde tijdsverloop tussen de inwerkingtreding en evaluatie van een wet (over de periode 1998-2005) is vier jaar en zes maanden. De laatste paar jaar observeerden enkele sleutelinformanten dat 'evalueren steeds sneller moet'. Wanneer we het gemiddelde over de eerste helft van de onderzoeksperiode (1998-2001) afzetten tegen het gemiddelde over de tweede helft (2002-2005) dan zien we inderdaad een verschil: was het eerder vijf jaar, later is het drie jaar en acht maanden.

Het uitbesteden van wetsevaluaties aan onderzoeksbureaus of universiteiten is gangbare praktijk geworden (85%). Bovendien wordt in alle ministeries veelvuldig gebruikgemaakt van begeleidingscommissies met externe experts. Dit is zowel het geval bij intern als bij uitbesteed onderzoek.

Juridisch of empirisch?

Bijna alle opgespoorde ex post wetsevaluaties bleken primair empirisch, sociaal-wetenschappelijk van aard, dus in hoofdzaak gericht op het in kaart brengen van de feitelijke werking van wetten. In meer dan de helft van de 59 methodologisch voldoende bevonden wetsevaluaties ontbreekt een juridische analyse totaal. Dit is in lijn met het resultaat uit eerder onderzoek (Winter, 2002).

Daar waar de juridische invalshoek wél in de evaluatie is betrokken, is de zogenoemde *externe consistentie* verreweg het meest voorkomende onderwerp: in hoeverre een wet aansluit bij aanpalende wet- en regelgeving, zowel nationaal als internationaal (EU).

Effect of proces?

Eéntiende van de rapporten is te bestempelen als een zuivere proces-evaluatie. Dit is een reconstructie van de processen in de praktijk, bijvoorbeeld van knelpunten in de uitvoering of van attitude- en gedragsveranderingen bij de doelgroep. Zeker 60% van de wetsevaluaties is geheel of gedeeltelijk *doelbereikingsevaluatie*. Hier wordt de vraag gesteld in welke mate wettelijke doelstellingen zijn bereikt. Bijna tweederde van deze doelbereikingsevaluaties bevat tevens een (partiële) procesevaluatie. Sommige auteurs noemen dergelijk onderzoek al een effectiviteitsevaluatie, omdat inzicht wordt vergaard in de mate waarin resultaten aan wetgeving kunnen worden toegeschreven.

Onder de wetsevaluaties bevinden zich geen *effectiviteitsonderzoeken*. Bij dit type *onderzoek* wordt strikt genomen nagegaan in hoeverre de geconstateerde mate van doelbereiking aan de wet is toe te schrijven, dus in hoeverre een causale relatie bestaat tussen x en y. Bij een *effectenevaluatie* worden los van de effectiviteit óók *neveneffecten* in kaart gebracht. Zo'n ééntiende van de evaluaties zegt een effectenstudie te zijn. Echter, van de meting van aan de wet toe te schrijven (neven)effecten is feitelijk geen sprake. In *efficiëntieonderzoek* staat de verhouding tussen kosten en baten centraal. Slechts één van de bestudeerde wetsevaluaties valt te bestempelen als een efficiëntieonderzoek. Wel bevatten enkele andere evaluaties een onderdeel over de kosten.

Evaluatiefunctie en methodologische kwaliteit

Of er verschil is tussen enerzijds de kwaliteit van intern evaluatieonderzoek en anderzijds evaluatieonderzoek dat is uitbesteed (aan universiteiten en commerciële bureaus), was niet goed vast te stellen. Het aantal intern uitgevoerde evaluaties (15%) bleek daarvoor te klein. Het tijdsverloop tussen de inwerkingtreding van de wet en de evaluatie bleek een gunstig effect te hebben op de evaluatiekwaliteit. Naarmate de wetsevaluatie langere tijd na inwerkingtreding werd uitgevoerd, namen de validiteit en betrouwbaarheid toe.

8.4 De aard van de interventies

De volgende typering van Nederlandse wetten is ontleend aan 59 voldoende valide en betrouwbaar bevonden wetsevaluaties. Of dit beeld representatief is voor het geheel aan wetgeving is onzeker.

Bestuurlijke, financiële of juridische interventies

In de bestudeerde wetten zijn drie belangrijke typen interventies onderscheiden.

- Interventies op uitvoerende instellingen (*bestuursinstrumenten*). Denk aan de opdracht aan gemeenten om een centrale wet uit te voeren, of aan de prikkel tot samenwerking tussen ketenpartners zoals gemeenten, scholen of ziekenhuizen.
- *Juridische interventies*, die we smal interpreteren als de afdwingbare rechten, plichten en verboden voor normadressaten. Het afdwingen kan gebeuren aan de hand van sancties, zoals boetes of gevangenisstraffen of door claims bij de civiele rechter.
- *Financiële interventies*, waarmee geldelijke consequenties worden verbonden aan gedrag via subsidies of heffingen.

In 77% van de geëvalueerde wetten wordt in meer of mindere mate gebruikgemaakt van bestuursinstrumenten, al of niet gecombineerd met juridische interventies in de vorm van afdwingbare ge- en verboden en vergunningenstelsels. Meestal zijn afdwingbare verplichtingen en verboden niet gericht op uitvoerende instellingen, maar op burgers en/of bedrijven. In 13% van de geëvalueerde wetten zijn deze juridische interventies overheersend. In het resterende deel van de wetten (10%) vormen subsidies of heffingen de belangrijkste interventies.

Het interventietype communicatie, ten slotte, is niet in concrete wetsartikelen en in slechts een vijftal wetsevaluaties aan te treffen. Wellicht zullen veel beleidsmakers gebruik hebben gemaakt van flankerende communicatie, om normadressaten bekend te maken met bestuurlijke, juridische en financiële interventies zodat een wet kan 'landen' bij de normadressaten.

Normadressaten

De vraag naar de normadressaat van de wet is de vraag op wie de wetsartikelen zich richten. Die normadressaten kunnen in de eerste plaats (groepen) burgers zijn of bedrijven. In de tweede plaats kan sprake zijn van uitvoerende instellingen: organisaties met een publieke taak, zoals scholen, ziekenhuizen en 'ketenpartners' in de handhaving. Uitvoerende instellingen krijgen te maken met opdrachtverlening, bijsturing en toezicht.

Van ruim driekwart van de geëvalueerde wetten zijn uitvoerende instellingen de normadressaat. Zo'n 40% van de wetten is zelfs *uitsluitend* op uitvoerders gericht. In 43% van de wetten worden náást uitvoerders ook burgers of bedrijven door de wet aangesproken. Denk aan de 'sociale partners' (werknemers, werkgevers) in combinatie met bestuursorganen als de sociale dienst of UWV. De resterende 17% van de geëvalueerde wetten heeft alleen burgers of bedrijven als normadressaat.

Juridische interventies (handhaving en sancties) zijn verreweg het vaakst gericht op burgers en/of bedrijven en veel minder vaak op uitvoerende instellingen of 'ketenpartners'. Een uitzondering vormt de wetgeving van VWS, ten minste als we artsen en ziekenhuizen beschouwen als 'uitvoerders'. Deze worden vaak wél onderworpen aan juridische interventies, bijvoorbeeld wanneer de volksgezondheid of fundamentele mensenrechten in het gedrang komen.

8.5 Doelen en doelbereiking

Wat betreft de mate waarin gestelde doelen zijn behaald, is het oordeel in de meerderheid van de methodologisch toereikende wetsevaluaties (41 uit 59) *middelmatig*. In deze gevallen wordt bijvoorbeeld 'een ontwikkeling in de gewenste richting' op de doelindicatoren waargenomen of wordt geoordeeld dat enkele subdoelen zijn bereikt. In een elftal rapporten wordt tot een hoge mate van doelbereiking geconcludeerd. In deze gevallen zijn doelen in grote mate bereikt en/of is aan de meeste van de geformuleerde subdoelen tegemoetgekomen. In zes andere rapporten wordt de doelbereiking als gering beoordeeld. (Van één rapport kon de mate van doelbereiking niet worden nagegaan.)

We hebben vervolgens onderzocht in hoeverre doelbereiking samenhangt met typerende kenmerken van wetten. Meer precies is bekeken of een relatief hoge dan wel lage doelbereiking gepaard gaat met kenmerken van wetten (zoals ambitieniveau, aard van de interventies), met kenmerken van processen die hebben plaatsgevonden en met kenmerken van wets-evaluaties.

8.5.1 Doelbereiking en de aard van de doelstellingen

In deze synthese zijn twee typen wettelijke doelen onderscheiden. In de eerste plaats zijn er doelen die een verandering in de aansturing of werkwijze van uitvoerende instellingen inhouden. Deze 'uitvoeringsdoelen' komen voor in bijna driekwart van de 59 wetten. Realisering van deze doelen is niet of nauwelijks afhankelijk van het gedrag van burgers of bedrijven. In de tweede plaats zijn er doelen die een verandering in het gedrag van burgers en bedrijven vereisen. Ruim de helft van de wetten bevat deze doelen, al of niet náást de genoemde uitvoeringsdoelen. Opvallend is dat wetten met doelen die louter betrekking hebben op uitvoerende instellingen, het vaakst een hoge doelbereiking hebben.

In bijna de helft van alle 59 geëvalueerde wetten komen naast genoemde doelen ook nog verder gelegen doelen voor, zoals de stimulering van de economie of de bescherming van het milieu. Deze doelen blijken vaker *niet* dan wel gehaald. Dit is niet verrassend, gezien de vaak grote

inspanningen die het daadwerkelijk bereiken van zulke doelen met zich meebrengt.

8.5.2 Doelbereiking per type interventie

De 18 wetten met alleen bestuurlijke interventies gericht op uitvoerende instellingen komen in de categorie met een hoge doelbereiking het meeste voor. Deze wetten zijn te vinden op verschillende beleidsterreinen: onderwijs, binnenlandse zaken en justitie, verkeer en waterstaat, landbouw en economische zaken. Op basis van deze wetgeving worden uitvoerende instellingen zoals scholen, de politie, gemeenten, de Kamers van Koophandel en de Rijksdienst voor het Wegverkeer aangestuurd in het uitoefenen van hun uitvoerende, toezichthoudende of handhavende taken of in de besluitvorming op lokaal niveau. Soms vergt die aansturing het scheppen van nieuwe wettelijke kaders, zoals in geval van het onderwijs of de politieorganisatie, soms is juist sprake van versoering van bestaande kaders.

Een aanzienlijk aantal van 27 wetten bevat zowel bestuurlijke als juridische interventies. In het merendeel van deze gevallen zijn de bestuurlijke interventies gericht op uitvoerende instellingen, terwijl handhaving alleen wordt toegepast op burgers of bedrijven. Denk bijvoorbeeld aan de Wet Boeten (1996), die gemeenten aanstuurt om strenger te zijn bij de toekenning van boetes aan burgers en bedrijven die socialezekerheidsregels overtreden. De wetten in deze deelcategorie beslaan uiteenlopende beleidsterreinen, maar vooral binnenlandse zaken en justitie, sociale zaken en economische zaken. De mate waarin deze wetten aan de doelstellingen hebben voldaan is hoog noch laag (middelmatic).

De acht wetten die een zuivere vorm van juridische interventies vertegenwoordigen zijn grotendeels op burgers en bedrijven gericht. Te denken valt aan typische handhavingswetten, zoals ontnemingswetgeving en de Mededingingswet, die moet zorgen voor eerlijke concurrentie tussen bedrijven. Ook valt te denken aan het vervoer van brand- en milieugevaarlijke stoffen (Wvgs) of aan de regulering van aanstellingskeuringen met de Wet medische keuringen. De doelbereiking van deze wetten is middelmatic. Uitvoerende instellingen zijn slechts bij twee van deze wetten betrokken. De Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) is bijvoorbeeld niet alleen van toepassing op (mede)burgers, maar ook op bedrijven en overheidsinstanties. De doelbereiking van deze twee wetten is volgens de evaluatierapporten middelmatic tot hoog.

De enige wet met louter financiële interventies is de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk, die bedoeld is om bedrijven met behulp van een financiële prikkel tot innovatie te bewegen. Deze wet lijkt deels aan haar doelstellingen te hebben voldaan.

De resterende vijf wetten bevatten behalve financiële ook juridische interventies. Dit is meestal om naleving af te dwingen en misbruik van

financiële regelingen tegen te gaan. De wetgever richt zich hiermee op uiteenlopende normadressaten: zorginstellingen (stimuleringsbijdragen), burgers (subsidies en heffingen) en bedrijven (heffingen). De doelbereiking van deze wetten is middelmatig.

Normadressaten

Wie met een wet worden aangesproken, maakt verschil voor de mate van doelbereiking. De doelbereiking blijkt middelmatig wanneer burgers of bedrijven rechtstreeks met wetgeving worden aangestuurd. Wanneer naast burgers of bedrijven óók uitvoerders worden aangestuurd, lijkt de doelbereiking van wetten af te nemen. Mogelijk heeft dit te maken met het filter dat uitvoerende instellingen vormen op de interventies die uiteindelijk burgers en bedrijven bereiken. De doelbereiking is het hoogst wanneer uitsluitend uitvoerende instellingen normadressaat zijn. Gelet op de publieke taak waar zij op worden afgerekend, is dit niet een heel verrassende bevinding.

8.5.3 Doelbereiking, ambitieniveau en tijdsverloop

Gezien de mate van de doelbereiking is het met wetten interveniëren in de samenleving blijkbaar verre van eenvoudig. De werkzaamheid van wetgeving is afhankelijk van de mate waarin normadressaten (mensen, organisaties) kennis hebben van de wet en hun gedrag kunnen en willen aanpassen. Uit de literatuur is af te leiden dat twee factoren een belangrijke rol spelen in dit verband: (a) het *tijdsverloop* tussen inwerkingtreding en wetevaluatie: hoe langer een wet in werking is, des te hoger de doelbereiking; en (b) het *ambitieniveau* van de wet: hoe minder omvangrijk de beoogde veranderingen, des te hoger de doelbereiking.

Het tijdsverloop tussen de inwerkingtreding en de evaluatie van een wet vormt een stevige verklaring voor de mate van bevonden doelbereiking.

De evaluaties die een aanzienlijke doelbereiking rapporteren, zijn na verloop van gemiddeld zo'n zeven jaar en acht maanden geëvalueerd, terwijl de evaluaties van wetten met een gering bevonden doelbereiking gemiddeld al na ongeveer twee jaar en vier maanden plaatsvonden.

Er lijkt tevens een verband te bestaan tussen het *ambitieniveau* van een wet en de mate van gerapporteerde doelbereiking: naarmate de wet méér aanpassingen van het gedrag van normadressaten vraagt, neemt de doelbereiking af. Dit verband is echter minder duidelijk dan dat met het tijdsverloop.

Verder is gebleken dat de tussen wet en doel gelegen gebeurtenissen cruciaal zijn. Zo wijken de feitelijk plaatsgevonden processen bij de wetten met een relatief geringe doelbereiking beduidend sterker af van de bedoelde dan bij de succeswetten. In het volgende ontrafelen we de werking van wetgeving verder, door te focussen op '*mechanismen*'.

8.6 Mechanismen

En wet bevat meestal niet één, maar meerdere interventies die in de praktijk verschillend kunnen uitwerken. Door te blijven focussen op de wet als geheel blijven tussengelegen processen een zwarte doos.

In het vervolg van de analyse is de focus verschoven van wetten als geheel naar de processen of ketens van gebeurtenissen (mechanismen) die met interventies in wetten moeten worden geactiveerd. Dit is in lijn met de aanpak die wordt voorstaan bij 'realistist synthesis' (Pawson, 2002a). Hierbij concentreert men zich op clusters van (sterk) vergelijkbare mechanismen die beleidsmakers op verschillende beleidsterreinen proberen te bewerkstelligen. Voorbeelden van mechanismen die zich herhalen in verschillende wetten en beleidsterreinen zijn de 'prikkeling' van gewenst gedrag door bonussen of subsidies, de ontmoediging van ongewenst gedrag (bijv. milieuvervuiling) door heffingen of straffen en de bevordering van zelfsturing met wettelijke kaders. Deze mechanismen, waaraan wetten hun werkzaamheid moeten ontleen, kunnen vervolgens worden geconfronteerd met de praktijk. Dit maakt uitspraken mogelijk die wet of beleidsterrein overstijgen.

Mechanismen worden vaak niet expliciet als zodanig aangeduid. Slechts zes van de 59 wetsevaluaties (10%) bevatten een duidelijke reconstructie van zowel de beoogde als de feitelijke ketens van gebeurtenissen. In de meeste andere evaluaties beperkt men zich tot een beschrijving van de *feitelijke* gebeurtenissen in het licht van de wet (en in tien rapporten ontbreekt ook deze goeddeels). Typische aspecten van de feitelijke praktijk die herhaaldelijk in wetsevaluaties worden beschreven zijn: processen met betrekking tot de rolverdeling en samenwerking binnen en tussen instellingen in onderwijs, zorg en sociale zekerheid of het verloop van attitude- en gedragsveranderingen bij burgers of bedrijven.

De implementatie van wetgeving krijgt in evaluaties verreweg de meeste aandacht. In maar liefst tweederde van de rapporten wordt hierop ingegaan. Onder implementatie vallen onder meer de toekenning van bevoegdheden, de toedeling van financiële en personele middelen, het ontwikkelen en uitvoeren van protocollen en het afbakenen van nieuwe rollen voor uitvoerders.

8.6.1 *Mechanismen in wetten*

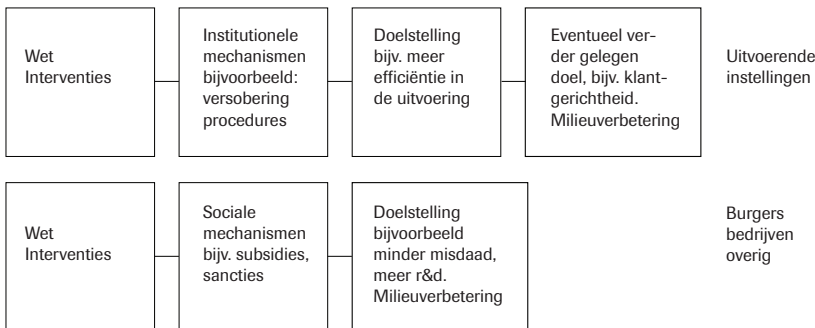
Eerder maakten we onderscheid tussen wettelijke doelen die veranderingen in het gedrag van uitvoerders vergen en doelen gericht op gedragsveranderingen bij burgers of bedrijven. Verschillen in doelen betekenen vaak ook verschillen in de met wetten beoogde (veranderingen in) ketens van gebeurtenissen.

Voor het bewerkstelligen van typisch 'bestuurlijke' processen, zoals het zelfbestuur van scholen of meer 'checks and balances' in het gemeenteb-

stuur, zijn organisaties met een publieke taak (uitvoerende instellingen) verantwoordelijk en niet burgers of bedrijven. Deze *institutionele mechanismen* moeten worden geactiveerd met bestuurlijke interventies, zoals opdrachtverlening aan of bijsturing van dergelijke uitvoerende instellingen. Maatschappelijke doelen, zoals een veiliger samenleving, zijn hier hoogstens indirect mee verbonden.

Andere mechanismen moeten worden geactiveerd met directe interventies op het gedrag van burgers en bedrijven, zoals scholieren, werkgevers, potentiële criminelen, verzekeraars en nieuwkomers. Zo wordt verwacht dat bedrijven met een wettelijke subsidie een financiële prikkel onderkennen om meer aan onderzoek & ontwikkeling te doen. We duiden deze mechanismen aan met de term *sociale mechanismen*. Figuur 7 geeft het onderscheid tussen institutionele en sociale mechanismen schematisch weer.

Figuur 7 Institutionele en sociale mechanismen



In de 59 bestudeerde wetsevaluaties hebben we in totaal elf (clusters van) beoogde mechanismen aangetroffen, die in meerdere wetten terugkeren. Zes van die mechanismen hebben in hoofdzaak betrekking op processen binnen en tussen uitvoerende instellingen. Deze vormen het ‘doorgeefluik’ waarlangs eventuele maatschappelijke doelen moeten worden bereikt. We spreken daarom van *institutionele mechanismen*. Het is niet onwaarschijnlijk dat deze mechanismen de praktijk van ook andere wetten of beleidsmaatregelen zullen beïnvloeden. Een voorbeeld is het functioneren van ‘ketenpartners’ zoals politie, OM en de rechter in de opsporing, waar o.a. met de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB) invloed op wordt uitgeoefend. Deze veranderingen kunnen gevolgen hebben die (veel) verder reiken dan de betreffende wet alléén.

Institutionele mechanismen

Zelfsturing

Dit mechanisme is typerend voor onderwijs- en zorgwetten. Door middel van een wettelijk kader worden bestuurlijke, controlerende, toetsende en andere bevoegdheden gedelegeerd naar de lagere bestuurlijke niveaus. Op die bestuurslagen moet niettemin wel voldaan worden aan minimumvoorwaarden in de wet. Dit wordt ook wel geconditioneerde zelfregulering genoemd. De vergroting van zelfsturing op de lagere bestuurlijke niveaus zou moeten leiden tot meer maatwerk, meer efficiency en meer kwaliteit. Bovendien zou het moeten leiden tot meer 'democratisch gehalte' of burgerperspectief, *zónder* dat dit ten koste gaat van belangen op landelijk niveau.

'Checks and balances'

Dit mechanisme is typerend voor BZK- en justitiewetgeving. Het behelst controle op het functioneren van democratische of ambtelijke instanties. Deze instanties hebben volgens de wetgever tegenwicht nodig in de vorm van monitoring en controle door andere organisaties, burgers of volksvertegenwoordigers.

Integrale aanpak

Dit mechanisme is typerend voor wetten van onderwijs, zorg en sociale zaken. Het gaat hierbij om het bereiken van een meer slagvaardige aanpak, bijvoorbeeld in het bestrijden van schijnhuwelijken of vroegtijdig schoolverlaten of in het management van universiteiten. Dit moet worden bewerkstelligd door meer samenwerking en een betere aansluiting tussen organisaties of organisatieonderdelen en soms ook door netwerkvorming en gezamenlijk beleid. Soms vindt de integrale aanpak plaats in het kader van zelfsturing of een regierol.

Regierol gemeente/arrondissement

Aan gemeenten en één keer aan Officieren van Justitie wordt door verschillende ministeries een regierol toegekend in de uitvoering van de wet op lokaal niveau. Dit om te bevorderen dat wetten met een landelijke reikwijdte alle normadressaten goed bereiken.

Organisatie instellen of verzelfstandigen

Uiteenlopende ministeries roepen nieuwe zelfstandige organisaties in het leven, of beogen bestaande organisaties te verzelfstandigen, meestal met als doel het vergroten van efficiency. Naast verzelfstandiging wordt ook 'vermaatschappelijking' beoogd.

Versobering en transparantie

Het terugdringen van overtollige regels, vaak gepaard gaande met het vergroten van de transparantie van organisaties of systemen wordt door verschillende ministeries nagestreefd. Versobering staat meestal in dienst van bredere maatschappelijke belangen, zoals infrastructuur en milieu, democratie of burgerperspectief.

Vier van de elf mechanismen zijn te duiden als sociale mechanismen. Deze hebben rechtstreeks betrekking op het gedrag van burgers en bedrijven in verschillende hoedanigheden. Zeker twee van deze sociale mechanismen lijken gebaseerd op de aanname dat burgers een *kosten-batenafweging* maken voordat zij een gedragskeuze maken. Met subsidies op gewenste gedragingen (financiële interventies), of met afdwingbare ge- en verboden (juridische interventies) hoopt de wetgever deze kosten-batenafweging te manipuleren en zo de gedragingen van burgers en bedrijven te sturen. Echter, deze veronderstelde keten van gebeurtenissen blijft vrijwel altijd impliciet en wordt niet als zodanig in wetsteksten of in wetsevaluaties benoemd.

Sociale mechanismen

Rechtshandhaving

Veel ministeries handhaven verboden en verplichtingen voor uiteenlopende normadressaten (burgers, bedrijven, artsen enz.) met vergunningstelsels, bestuurlijke en strafrechtelijke sancties, maar ook langs civielrechtelijke weg.

Bescherming van rechtspositie

Personen die zwakker (dreigen te) staan en extra rechtsbescherming behoeven (bijv. minderheden, adoptiekinderen) worden bij wet beschermd. Getracht wordt onder meer om controle en (na)zorg door de betrokken organisaties te verbeteren. Dit mechanisme is doorgaans moeilijk los te koppelen van 'rechtshandhaving': versterking van de rechtspositie van de ene groep vereist vaak dat een andere groep zich (gedwongen) moet aanpassen.

Financiële prikkels

De wetgever verhoogt de financiële kosten van ongewenste en de baten van gewenste gedragsalternatieven. De uiteindelijke doelen van deze prikkels lopen uiteen van het beschermen van het milieu (heffingen), tot de stimulering van onderzoek & ontwikkeling (subsidies).

Communicatie / overreding

Zonder communicatie van de bedoelingen van een wet, door informatieverstopping en/of overreding, kunnen normadressaten niet weten wat van hen wordt verwacht en kunnen zij de wet dus ook niet in de praktijk brengen. Dit aspect blijft opvallend impliciet in wetsevaluaties en wetten.

Opvallend is dat veel van deze sociale mechanismen plaats moeten vinden op het microniveau van het individuele bedrijf of de individuele burger, die een afweging maakt. Dit in tegenstelling tot de institutionele mechanismen, die binnen en vooral ook *tussen* uitvoerende instellingen veranderingen teweeg moeten brengen.

Bij één mechanisme, publiek-private afstemming, is sprake van een mengvorm van institutionele en sociale mechanismen.

Mengvorm

Publiek-private afstemming

Publiek-private afstemming wordt door verschillende ministeries met behulp van wetgeving bevorderd. Een voorbeeld is de beoogde samenwerking tussen gemeenten en sociale partners ten behoeve van re-integratie van arbeidsgehandicapte werknemers. In veel gevallen gaat de afstemming gepaard met controles en/of sancties.

Uit deze 'motoren' achter de werking van wetten blijkt hoe zeer de Nederlandse wetgever is gericht op bestuur en uitvoering.

Vergelijkbare resultaten van syntheses van evaluaties zijn gevonden door Klein Haarhuis e.a. (2005) op het gebied van rechtshandhaving en door Kulu-Glasgow e.a. (2007) op het gebied van migratie en integratie. Ook uit deze syntheses kwam naar voren dat beleidsinterventies zich vooral richten op 'professionals' en ketenpartners en dat de beoogde mechanismen voornamelijk betrekking hebben op verbeteringen in de uitvoering en samenwerking tussen deze actoren. Hoe dit moet doorwerken op de uiteindelijke doelgroep (bijvoorbeeld allochtonen) wordt meestal niet expliciet beredeneerd.

8.6.2 Mechanismen in de praktijk

Nu we de met wetten beoogde mechanismen in kaart hebben gebracht, kan worden nagegaan in hoeverre feitelijke processen ermee in overeenstemming zijn. Deze feitelijke processen ontleen we aan de empirische bevindingen in de wetsevaluaties.

Institutionele mechanismen

Over de oprichting of verzelfstandiging van organisaties, zoals Sanquin Bloedbanken en Staatsbosbeheer wordt overwegend positief geoordeeld. Er zijn goede vorderingen op doelindicatoren zoals toegenomen efficiency, transparantie en rechtmatigheid. De knelpunten zijn relatief gering. Men oordeelt eveneens voorzichtig positief over het mechanisme van 'checks and balances'. Op meerdere fronten krijgen lokale en regionale besturen meer tegengas. Dit neemt het bestaan van enkele aanzienlijke knelpunten echter niet weg. Zo zouden de checks en balances op onderdelen zijn doorgeslagen, waardoor het lokale bestuur te veel op details en te weinig op hoofdlijnen door de volksvertegenwoordiging wordt gecontroleerd.

Gematigd positieve ontwikkelingen tekenen zich af bij de toekenning van een regierol aan gemeenten, bij het stimuleren van publiek-private afstemming en bij het realiseren van versobering & transparantie. De beoogde mechanismen lijken hier ten minste gedeeltelijk werkzaam en er doen zich veranderingen in de gewenste richting voor. Echter deze ontwikkelingen liggen nog sterk in de output sfeer en vertellen ons nog maar weinig over de relaties tussen mechanisme en doelbereiking. Ook de integrale aanpak, zoals toegepast in het management van universiteiten en bij de reductie van vroegtijdige schoolverlaters, lijkt op onderdelen veelbelovend, maar er zijn veel lokale verschillen in resultaat.

Sociale mechanismen

De bekendheid met en de acceptatie van het handhavingsmechanisme in wetten is groot en de 'output' (in de vorm van vorderingen en boeten) stijgt. Niettemin bestaat kennisachterstand bij uitvoerders, zijn er coördinatieproblemen en inconsistenties en ontbreekt het aan een proactief vervolgingsbeleid. Sancties worden in de praktijk maar weinig opgelegd en de objectieve controle- en detectiekansen zijn dan ook klein. Ondanks dit alles blijkt de gerapporteerde naleving over het algemeen verrassend hoog. Wellicht speelt de *subjectieve*, door burgers gepercipieerde pakkans hier een belangrijke rol. Deze zou hoger kunnen liggen dan de objectieve pakkans.

Contextuele factoren lijken een belangrijke drijfveer achter het nalevingsgedrag. Een voorbeeld is de wet die het veilige vervoer van gevaarlijke stoffen regelt (Wvgs). Deze wet behoefde nauwelijks handhaving omdat de bepalingen vanwege stevige concurrentie in de sector toch wel zou worden nageleefd. Prikkel uit de context (hier: de markt) hebben buiten de wet om mechanismen geactiveerd die in dit geval tot naleving hebben geleid. Hier zijn dus andere dan de met de wet beoogde mechanismen werkzaam.

De waarnemingen bevestigen voorts dat effectieve handhaving nauw samenhangt met de kwaliteit van de uitvoering. Werken ketenpartners onvoldoende samen, of zijn zij onvoldoende op de hoogte van wettelijke ontwikkelingen, dan zal dit negatieve gevolgen hebben voor controle en sanctietoepassing. Dit heeft weer consequenties voor de beoogde afschrikkende of punitieve werking van juridische interventies.

Over de andere sociale mechanismen troffen we zodanig weinig of tegenstrijdige bevindingen in de evaluaties aan, dat op basis daarvan geen uitspraken kunnen worden gedaan over ontwikkelingen in al dan niet beoogde richting.

'Overall' opbrengsten en knelpunten van mechanismen

Over de hele linie van mechanismen zien we een aantal algemene *opbrengsten* herhaaldelijk terug. We rangschikken ze hier naar de frequentie waarmee ze in rapporten vóórkomen.

- Er is een redelijke tot grote mate van acceptatie van de wetsteksten door normadressaten.
- De begrippen in de wetstekst worden helder gevonden.
- Naar aanleiding van wetgeving vinden veel implementatieactiviteiten plaats, zoals de vertaling van regels naar uitvoeringskaders en de ontwikkeling van procedures op decentrale niveaus. Deze ‘output’ is echter niet gelijk te schakelen met doelbereiking, of ‘outcome’.
- De wet zou hebben gefungeerd als breekijzer of hefboom voor verandering.

Naast opbrengsten zijn er *knelpunten* die algemeen lijken voor te komen.

- De met de wet beoogde rolverdeling of taakafbakening tussen uitvoerende instellingen wordt onduidelijk gevonden.
- Er bestaat gebrek aan capaciteit voor implementatie en verdere tenuitvoerlegging van de wetgeving, met name op lokaal niveau.
- Er zijn klachten over een toegenomen bestuurslast naar aanleiding van de wet(swijziging).
- Een deel van de normadressaten en andere betrokkenen zou over onvoldoende kennis van de inhoud van de wet beschikken.
- Er is vaak (nog) te weinig sprake van maatwerk of flexibiliteit. De tenuitvoerlegging is rigide.
- Cliënten- of burgerbelangen staan nog lang niet altijd centraal in de werkwijze van uitvoeringsinstellingen.
- Er is sprake van reactiviteit in plaats van proactiviteit bij controle en rechtshandhaving. De focus ligt niet op preventie, maar op repressie.
- Er is een roep van organisaties om méér zelfsturing dan de vigerende wetgeving toelaat.
- Er zijn gebreken waargenomen in de toegankelijkheid en transparantie van de wet en/of de procedures naar aanleiding ervan.

8.7 De invloed van context

Hoe kan het dat uitvoerders, burgers en bedrijven bijvoorbeeld een milieuwet redelijk naleven, terwijl de feitelijke handhaving (het opleggen van sancties) nagenoeg ontbreekt? De verklaring kan liggen in de *context* waarin deze wet geldig is. Over het algemeen worden grote verschillen waargenomen in de werking en opbrengsten van wetgeving, onder andere tussen regio's, gemeenten, instellingen, (typen) bedrijven, scholen en andere uitvoerders en tussen individuele normadressaten. Kennelijk speelt de context van wetten een belangrijke rol in de werking van mechanismen.

Aan welke factoren is te denken als we over context spreken? De factoren die de werking van wetten beïnvloeden blijken van zeer uiteenlopende

aard. We hebben ze hieronder ingedeeld op macro-, meso- en micro-niveau.

Macrocontext

- maatschappelijke en economische ontwikkelingen (emancipatie, conjunctuur);
- aanpalende wet- en regelgeving, beleid;
- complexiteit van de problematiek;
- Europese Unie.

Mesocontext

- concurrentie, marktwerking;
- organisatiecultuur / bestuurscultuur;
- schaalgrootte / fusies;
- korte-termijnproblemen (bijv. zaakslast);
- sociale relaties.

Microcontext

- gevoeligheid voor kosten & baten;
- type doelgroep;
- startniveau (bijv. van scholieren, inburgeraars).

In theorie kan gesteld worden dat, naarmate aan méér contextuele condities moet worden voldaan om een mechanisme te doen werken, de werking van een interventie moeilijker valt te generaliseren naar andere tijden of plaatsen (wetten, beleidsterreinen). Als bijvoorbeeld een strafrechtelijke boete uitsluitend effectief blijkt voor zover het 'kleine criminelen' betreft, zal het weinig effectief zijn om deze boete in te zetten in de strijd tegen criminaliteit door andere groepen.

Een opvallende bevinding is dat in de wetsevaluaties waarin sprake is van slechts beperkte doelbereiking, duidelijk méér contextuele invloedsfactoren worden benoemd dan in wetsevaluaties waarin sprake is van een hoge doelbereiking. Mogelijk gaan onderzoekers bij tegenvallende resultaten achteraf alsnog op zoek naar verklaringen *buiten de wet om*. Zo is een vaak aangedragen verklaring dat een ongunstige 'bestuurscultuur' op lokaal niveau tot knelpunten in de uitvoering van wetgeving heeft geleid.

De meeste contextuele factoren hebben invloed op niet één, maar op verschillende typen mechanismen. We bespreken hier de drie factoren, die elk op vier verschillende mechanismen blijken in te werken.

- 'Organisatie- of bestuurscultuur' is op uiteenlopende institutionele mechanismen (o.a. regierol, zelfsturing en verzelfstandiging) van invloed. Naarmate de bestuurscultuur beter aansluit bij de interventies en doelen van een wet, zal meer resultaat worden geboekt. Overeen-

stemming tussen de wettelijke normen en de normen van 'de werkvloer' blijkt in de praktijk een factor van belang.

- Ook de schaalgrootte van de uitvoerende instellingen en bedrijven die met wetten worden aangestuurd, is op meerdere processen van invloed. Hoe groter een instelling of bedrijf, des te meer capaciteit bestaat om de wet uit te voeren of anderszins na te leven.
- Ten slotte is de aard van de doelgroep bepalend voor de werking van zowel institutionele als sociale mechanismen. Zo voeren instellingen die meer relevante ervaring hebben de wet beter uit en reageren 'grote' criminelen slechter op ontnemingswetgeving dan kleine, omdat de verliezen voor hen relatief klein zijn en ze beter in staat zijn deze te compenseren.

Het zal vooral van de wet en de beoogde mechanismen in kwestie afhangen of contextuele factoren een positieve dan wel negatieve invloed op doelbereiking hebben. Zo kan een bestuurlijke of organisatiecultuur die 'toevallig' goed bij de wettelijke vereisten past, een positieve invloed hebben op de uitvoering van een wet.

Niettemin werken een zestal contextuele factoren volgens de tot dusverre verzamelde rapporten onverdeeld 'negatief' of 'positief' in op de processen die met wettelijke interventies moeten worden geactiveerd.

- Hoe groter de schaal van een (uitvoerende of nalevende) organisatie, des te beter de met wetten behaalde opbrengsten zijn.
- Aan EU-wet- en regelgeving wordt over het algemeen een 'complice-rende' werking toegedicht (met name in de rechtshandhaving).
- Naarmate het te attaqueren probleem complexer en ongrijpbaarder wordt, neemt het sturende vermogen van de wetgever af.
- Zaakslast en andere 'ad hoc' problemen belemmeren de implementatie en de verdere uitvoering van wetten door gemeenten en controlerende instanties.
- Het startniveau van individuen en organisaties is eveneens bepalend voor succes. Individuen en organisaties die al vóór de introductie van een wet het beoogde gedrag vertoonden of over specifieke capaciteiten beschikten, lijken betere resultaten te behalen.
- Gevoeligheid voor financiële kosten en baten van individuele norm-adressaten (personen, bedrijven) is waarschijnlijk van invloed op de werking van wetten in het algemeen, maar wordt in slechts één handhavingswet expliciet als invloedsfactor benoemd.

Een aantal contextuele factoren had geen éénduidig positieve of negatieve invloed. Zo vertragen fusies enerzijds het werk van cliëntenraden, maar bieden ze tegelijkertijd mogelijkheden voor een verbeterde samenstelling van die raden. Een zelfde 'dubbele' invloed gaat uit van: emancipatie, marktwerking, andere nationale wet- en regelgeving en kenmerken van het individu (bijv. geslacht, autochtoon-allochtoon).

Hoe elk van de genoemde mechanismen en contextuele factoren de doelbereiking uiteindelijk heeft beïnvloed, is moeilijk vast te stellen op grond van onze data. De 59 bestudeerde wetsevaluaties zijn daarvoor te weinig ‘analytisch’ in aard en opzet. Daar komt bij dat de ‘sterkte’ van de invloed van de meeste contextuele factoren niet (kwantitatief) is vastgesteld. De vraag in hoeverre resultaten zijn toe te schrijven aan werkzaam beleid en in hoeverre omgevingscondities een rol hebben gespeeld, blijft dus over-eind. Voor afzonderlijke wetten valt deze vraag soms wel te beantwoorden. Denk nogmaals aan de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs), waarvan de doelbereiking grotendeels valt toe te schrijven aan stevige marktconcurrentie.

8.8 Nabeschuwing

Wetten bevatten doorgaans meerdere interventies. De bevindingen in deze synthese kunnen van nut zijn voor zowel beleidsmakers, uitvoerders en andere gebruikers uit de praktijk, als voor beleidsonderzoekers. In deze nabeschuwing gaan we allereerst in op de lessen die beleidsmakers en wetgevers uit deze synthese kunnen trekken. Vervolgens kiezen we het perspectief van de onderzoekers. Ten slotte staan we stil bij de methode van synthese.

8.8.1 Inzichten voor beleidsmakers en wetgevers

Met deze synthese is een indruk gegeven van de aard van de interventies waarvan beleidsmakers zich in wetgeving van bedienen. Wat voor typen interventies bevatten wetten en op wie zijn zij gericht? Het grootste deel (zo’n 80%) van de geëvalueerde Nederlandse wetten is te karakteriseren als geheel of gedeeltelijk ‘bestuurlijk’. Daarbij worden niet (alleen) burgers of bedrijven, maar ook instellingen met een publieke taak aangestuurd, zoals ketenpartners in handhaving en onderwijs, instanties in de zorg, gemeenten of socialezekerheidsinstellingen.

Dit institutionele, op uitvoerende instellingen gerichte karakter komt tevens tot uiting in de doelstellingen van de bestudeerde wetten. 73% van de wetten bevat alleen doelen gericht op veranderingen bij uitvoerende instellingen, zoals meer transparantie in de opsporing, of meer zelfsturing voor scholen. 48% van alle wetten bevat zelfs uitsluitend dergelijke doelen en geen verder gelegen maatschappelijke doelen waarvan het behalen afhankelijk is van burgers of bedrijven. Burgers en bedrijven krijgen vooral te maken met financiële interventies (subsidies) en/of juridisch afdwingbare verplichtingen en verboden.

Deze synthese biedt beleidsmakers tevens zicht op het eventuele succes van typen interventies en de erop volgende processen (mechanismen). Over het oprichten en verzelfstandigen van uitvoerende instellingen en

over de invoering van 'checks and balances' tussen instellingen wordt in de bestudeerde evaluatierapporten voorzichtig positief geoordeeld. Over de werking van andere institutionele mechanismen zijn op grond van de evaluatierapporten geen duidelijke uitspraken te doen. Wat betreft het gedrag van burgers of bedrijven worden bij rechtshandhaving een aantal beoogde opbrengsten, zoals naleving, bereikt. Of deze resultaten zijn toe te schrijven aan werkzame mechanismen blijft echter de vraag. De naleving is relatief goed, *ondanks* duidelijke gebreken in sanctietoepassing. Vaak wordt niet helder welke processen of ketens van gebeurtenissen met de aansturing van uitvoerende instellingen worden beoogd. Bij kaderwetgeving is dit overigens vaak juist de bedoeling. De invulling van wettelijke taken wordt met opzet aan lagere niveaus overgelaten.

In de praktijk blijken in de uitvoering van formele wetten concrete knelpunten aan te wijzen. Zo bestaat duidelijk spanning tussen enerzijds heldere, duidelijke regels en anderzijds (meer) beleidsvrijheid voor instellingen om passend te kunnen handelen. Dit uit zich vooral in de problematische rolafbakening tussen instellingen onderling en in een gebrek aan maatwerk op lagere bestuurlijke niveaus. Instellingen in het onderwijs en in de zorg, bijvoorbeeld, krijgen via landelijke kaderwetgeving in feite de instructie om op eigen kracht aan minimumeisen te voldoen (zelfsturing). Deze uitvoerders blijven niettemin regelmatig met vragen zitten. Een voorbeeld is de invoering van landelijke kwaliteitsstandaarden in Nederlandse ziekenhuizen. Welke concrete kwaliteitssystemen op het niveau van ziekenhuizen (en zorgverzekeraars) voor de realisering van een minimumniveau van kwaliteit het meest adequaat zijn en wie voor welk kwaliteitsaspect verantwoordelijk is, is niet altijd even duidelijk. Dit wordt nog versterkt door de grote lokale en regionale *verschillen* in de manier waarop bestuurlijke wetten worden geïnterpreteerd en geïmplementeerd.

Niettemin wordt veel bereikt op het gebied van implementatie en uitvoering van bestuurlijke wetgeving. Denk aan de realisatie van meldpunten en klachtprotocollen in zorginstellingen of gemeenten. De keerzijde van deze verworvenheden is een gebrek aan maatwerk en het onvoldoende meewegen van milieu- en burgerbelangen. Andere typische implementatieknelpunten zijn gebrek aan tijd en capaciteit. Vooral de capaciteit van kleinere instellingen en gemeenten wordt door wetgevers stelselmatig overschat. Uit onze analyse van de context bleek dat grote instellingen over het algemeen beter in staat zijn om wetten uit te voeren dan kleine. Dit hangt waarschijnlijk samen met de grotere capaciteit die in grote organisaties aanwezig is, niet alleen materieel en financieel maar ook in termen van *kennis en specialisatie*.

In de sfeer van de handhaving blijken ketenpartners (als OM, politie) niet altijd op de hoogte van de inhoud van (nieuwe) wetgeving. Dit leidt tot gebreken in de samenwerking en sanctietoepassing. Ook rechters bleken terughoudend met de tenuitvoerlegging van enkele nieuwe wetten.

Een gedegen implementatie en toepassing van bestuurlijke wetgeving is nog geen garantie voor doelbereiking. Meer dan de helft van de geëvalueerde wetten heeft (meestal náást bestuurlijke doelen) ook één of meer (sub)doelen die een gedragsverandering bij burgers of bedrijven inhouden. Veel van deze wetten lijken gebaseerd op de impliciete aanname dat burgers en bedrijven een *kosten-batenafweging* maken.⁷³ Met directe ingrepen, bijvoorbeeld subsidies op gewenste gedragingen (financiële interventies), of afdwingbare ge- en verboden (juridische interventies), hoopt de wetgever deze kosten-batenafweging te activeren. Het expliciteren van dergelijke aannames kan tot meer dialoog over wetgeving leiden. Argumentaties over de verwachte werking van wetten kunnen zo worden verbeterd, waardoor interventies beter kunnen worden verantwoord of heroverwogen.

De werking van zowel institutionele als sociale mechanismen blijkt sterk aan contextuele voorwaarden gebonden. Zo bleek het succes van sommige handhavingswetten afhankelijk van het type (potentiële) overtreder. Een systematische en grote overtreder trekt zich weinig van boetes aan: die vormen slechts een relatief kleine kostenpost. Verder is de bescherming van de rechtspositie van groepen burgers, zoals werknemers of cliënten van GGZ-instellingen, in juridische zin weliswaar geslaagd, maar vergt deze vooral gedragsaanpassingen van anderen, zoals werkgevers en verplegers. En deze komen traag tot stand.

In de evaluaties van nagenoeg alle soorten wetgeving wordt geconcludeerd dat het draagvlak als zodanig goed is. De strekking en noodzaak van wetten wordt door normadressaten nauwelijks in twijfel getrokken.

Evaluatie

In veel ministeries vertoont het wetsevaluatiebeleid gaten. Het is vaak niet duidelijk waarom, wanneer en hoe wetgeving wordt geëvalueerd. Politiek-strategische belangen van beleidsmakers zullen het scheppen van duidelijkheid op deze punten in de weg hebben gestaan.

Via welke processen moet beleid 'werken'?

Een belangrijke bijdrage die beleidsmakers zouden kunnen leveren aan de vermeerdering van kennis en daarmee aan het 'lerend' vermogen van de overheid, is het meer systematisch uitwerken van wat precies met de wet wordt beoogd en *hoe* dit zou kunnen worden bereikt.

Behalve het geven van een heldere beschrijving van probleem, doel en instrument(en) zal de wetgever de volgende typen vragen moeten beantwoorden.

- Voor wie is de wet bedoeld (doelgroep)? Hoe moet die doelgroep eventueel worden bereikt?

⁷³ Deze aanname wordt overigens in geen van de evaluatierapporten geëxpliciteerd.

- *Waarom* denkt de wetgever dat de doelgroep uiteindelijk goed op de wettelijke instrumenten zal reageren?
- Welke opeenvolgende gebeurtenissen en gedragingen (*mechanismen*) worden verwacht na inzet van het wettelijk instrumentarium?
- Onder *welke condities* denkt de wetgever dat deze mechanismen zullen werken? Zijn deze condities aanwezig?⁷⁴

Er zijn aanwijzingen binnen de Nederlandse overheid dat aan deze vragen meer aandacht wordt besteed. Zo wordt ernaar gestreefd de kwaliteit van wetgeving verder te vergroten door middel van startnota's waarin de 'noodzaak, grondslag en uitvoerbaarheid van wetten expliciet aan de orde worden gesteld, alvorens het wetgevingsproces wordt gestart' (Nota Vernieuwing Rijksdienst, 2007: 19).

Wanneer de met wetten beoogde werking duidelijk uiteen wordt gezet, biedt dit tevens betere aanknopingspunten voor latere evaluatie. In hoeverre hebben de verwachte processen zich daadwerkelijk voorgedaan? Zo ontstaat meer inzicht in de tussen wet en doelbereiking gelegen mechanismen.⁷⁵

In aanvulling hierop zouden beleidsmakers eveneens meer aandacht kunnen hebben voor tijdige nulmetingen en de mogelijkheid van pilots in een beperkt toepassingsgebied. Zo kan worden nagegaan in hoeverre waargenomen veranderingen aan de wet zijn toe te schrijven.

Ten slotte zou de beleidsmaker zich de vraag kunnen stellen hoeveel tijd nodig is voor doelbereiking van de wet. Deze synthese heeft laten zien dat naarmate het tijdsverloop tussen wet en evaluatie toeneemt, méér resultaten op doelvariabelen worden geboekt. Dit betekent dat evaluaties doorgaans beter later dan eerder moeten worden uitgevoerd.

8.8.2 Inzichten voor beleidsonderzoekers

Deze synthese heeft laten zien dat door de resultaten van evaluatieonderzoeken op specifieke wijze te ordenen, nieuwe inzichten uit bestaande kennis kunnen worden gedestilleerd. In de eerste plaats is, door wetten te clusteren op de aard van de interventies (bestuurlijk, financieel en juridisch), inzicht verkregen in de doelbereiking van die interventies. Daarbij is naar voren gekomen dat Nederlandse wetgeving in hoge mate *bestuurlijk* is en in mindere mate normerend of bestraffend.

In de tweede plaats kunnen we concluderen dat de verkenningstocht naar mechanismen in wetsevaluaties zijn vruchten heeft afgeworpen. Deze heeft een voorlopige typologie van elf mechanismen opgeleverd. Hierdoor hebben wij enig zicht gekregen op de processen die interventies in wetten moeten activeren. De meeste van deze processen bleken 'institutioneel',

⁷⁴ Een ex ante uitvoeringsanalyse kan daarbij goede diensten bewijzen.

⁷⁵ Zo kan de naleving worden doorgelicht met behulp van het instrument 'De Tafel van Elf' (Ministerie van Justitie, 2006). Ook met de 'Werkbaarheidsanalyse' kunnen beleidsvoornemens vooraf op hun werkzaamheid worden beoordeeld (Ministerie van Justitie, 2005).

gericht op de activiteiten van uitvoerende instellingen. De overige bleken 'sociaal', gericht op veranderingen in het gedrag van burgers of bedrijven. De resultaten van institutionele en sociale mechanismen blijken niet algemeen geldend, maar afhankelijk van omgevingsfactoren (context). De variatie in resultaten tussen regio's, gemeenten en organisaties is aanzienlijk en soms zelfs overheersend. Bovendien bleken schaalgrootte, economische omstandigheden, aanpalende (EU-)wet- en regelgeving en de lokale of regionale 'bestuurscultuur' medebepalend voor (eventueel) succes. Het niet optreden van de beoogde mechanismen hoeft overigens nog niet te betekenen dat een wet zijn doelen niet bereikt. Door prikkels in de context kunnen ook heel andere mechanismen zijn geactiveerd die verantwoordelijk zijn voor (al of geen) doelbereiking. Denk bijvoorbeeld aan prikkels uit de markt, die maken dat bedrijven zich aan milieu- of veiligheidsnormen houden. Vergelijk het voorbeeld van het vervoer van gevaarlijke stoffen (Wvgs).

De belangrijkste opbrengst van dit onderzoek is dus niet de beantwoording van de vraag welke interventie werkt. Het is veeleer de verdere verfijning van deze kennis. Hoe werkt een bepaald type interventie, voor wie en onder welke omstandigheden? Bijvoorbeeld, onder welke omstandigheden zijn subsidies nuttig en voor welk type bedrijven is dit het geval? Naarmate er meer antwoorden komen op dit soort vragen, groeien de kansen op effectief, op maat gesneden beleid en wetgeving. De onderhavige synthese vertegenwoordigt een eerste aanzet om bestaande kennis op deze wijze te ordenen.

Méer onderzoek vanuit de beleidstheorie

De waargenomen werking van wetten zou veel meer geconfronteerd moeten worden met de aanvankelijk door de wetgever beoogde werking (vgl. Nelen, 2000). Dit verheldert wáár knelpunten in de werking van de wet zich precies bevinden. Is het 'falen' van de doelbereiking bijvoorbeeld aan praktische implementatiekwesties toe te schrijven of ligt het toch aan foute aannames over het gedrag van uitvoerende instellingen, burgers of bedrijven? Of hebben beide wellicht een rol gespeeld?

Voor onderzoek naar afzonderlijke wetten betekent dit dat de tussen wet en doelbereiking gelegen mechanismen meer expliciete aandacht verdienen. Niet alleen op macroniveau, maar ook op het niveau van organisaties (meso) en mogelijk zelfs op het niveau van individuen (micro) die met een wet worden aangesproken. Zo lijken veel wettelijke interventies, zoals subsidies en sancties, gebaseerd op de aanname dat individuele burgers een kosten-batenafweging maken in hun gedragskeuzes. Deze micro-aanname wordt echter bijna nergens expliciet benoemd en al helemaal niet ter discussie gesteld.

Deze aanpak in zowel beleidsontwerp als -onderzoek maakt het bovendien voor toekomstige syntheses eenvoudiger om kennis over mechanis-

men en context systematisch 'te stapelen'. Zo kan tot steeds verfijndere inzichten worden gekomen.

Meer aandacht voor de implementatiefase

De implementatiefase is een belangrijke schakel tussen de inwerkingtreding van de wet en de verdere werkzaamheid ervan. Met implementatie bedoelen we de procesmatige of planmatige invoering van interventies op (mogelijk) verschillende bestuurlijke niveaus. Ten tijde van wetsevaluaties is het implementatieproces vaak nog niet afgerond. Het is dan eigenlijk nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken over de verdere effectiviteit van wetten in termen van verandering van het gedrag van uitvoerders, burgers, bedrijven (vgl. Lösel, 1995).

In toekomstige evaluaties zou een scherpere scheiding tussen enerzijds de implementatiefase en anderzijds de uitvoering en dóórwerking van wetten gemaakt kunnen worden. In de praktijk is dat overigens nog niet zo gemakkelijk, vooral niet bij interventies op uitvoerende instellingen. Waar houdt de realisering van zelfsturing door scholen op en waar begint de feitelijke (door)werking ervan in het vergroten van de schoolefficiency? Bij financiële interventies als subsidies lijkt het aanwijzen van een dergelijke overgang eenvoudiger. Zo moet een subsidie eerst geïmplementeerd worden in een (geautomatiseerd) systeem voordat ze toegekend kan worden en van invloed kan zijn op gedragskeuzes van burgers of bedrijven.

Het nut van juridische analyse

In empirisch-sociaalwetenschappelijke evaluaties ontbreekt veelal aan gedegen juridische analyse. Toch kan juridische analyse het begrip van de doelbereiking van een wet wel degelijk vergroten. Maken open normen bijvoorbeeld verschil voor de efficiency van uitvoerende instellingen en het maatwerk dat zij leveren? Worden doelen van wetten die tegenstrijdig zijn met aanpalende wetten en regels minder vaak gerealiseerd? Om dergelijke inzichten te verkrijgen zouden evaluaties zowel een juridische als een empirisch-sociaalwetenschappelijke component moeten hebben.

8.8.3 Implicaties voor syntheseonderzoek

Ook voor de methode van synthese als zodanig zijn lessen uit dit onderzoek te trekken. Zo blijkt de experimentele onderzoekstraditie sterk gericht op het bijeenbrengen van kennis over de werking van vooraf gespecificeerde interventies, zoals straffen of naschoolse opvang. Deze methoden zijn overwegend 'toetsend' van aard. Nagegaan wordt in hoeverre vooraf gespecificeerde interventies effectief zijn.

In de onderhavige synthese is juist voor een open, verkennende benadering gekozen. Hoe zijn interventies in Nederlandse wetten te typeren, op wie zijn ze gericht en wat voor mechanismen wil men ermee activeren?

Met deze open benadering zijn de aanwezige interventies en mechanismen in Nederlandse wetten en hun opbrengsten voor het eerst op grotere schaal in kaart gebracht.

Interventies in wetten worden vaak niet los van elkaar, maar in onderlinge samenhang geëvalueerd. De focus is dan op de wet als geheel. Als gevolg hiervan waren de met interventies te activeren mechanismen in deze synthese niet altijd helder van elkaar te onderscheiden. Zo is de feitelijke bescherming van rechtspositie van de ene groep afhankelijk van juridische interventies op de andere groep. Het doen van uitspraken over de werking van één type mechanisme is dus precair, omdat daarmee geen rekening wordt gehouden met mogelijke afhankelijkheden van andere mechanismen.

Aanscherping van theorievorming

Veel van de theorievorming over de werking van wetten en regels bevindt zich op een hoog abstractieniveau. Empirische bevindingen betreffen vaak één wet. Door uitsplitsingen te maken naar de aard van de interventies en naar het type normadressaat, kan stapsgewijs aan theorievorming worden bijgedragen. Een synthese als de onderhavige geeft inzicht in wat werkt, voor wie en onder welke omstandigheden. Op grond daarvan kunnen nieuwe hypothesen worden ontwikkeld en getoetst.

Zoals opgemerkt, vereist dit echter wel dat in afzonderlijke evaluaties voldoende aandacht wordt besteed aan het specificeren van interventies in wetten en aan de mechanismen die met deze interventies (moeten) worden geactiveerd.

Of en hoe beoogde mechanismen nu precies worden geactiveerd, is nog nauwelijks onderzocht. Dit geldt met name voor de institutionele mechanismen. Om de werking daarvan beter te begrijpen, zou syntheseonderzoek zich kunnen beperken tot één specifiek mechanisme, bijvoorbeeld tot de gemeentelijke regierol of zelfsturing.

8.8.4 Tot slot

Beleid krijgt juridisch vorm in wetten. Deze synthese biedt voor het eerst een overzicht van de interventies, de normadressaten en de doelbereiking van wetten. Bovendien zijn de processen die zich tussen interventie en doel afspelen ('mechanismen') in kaart gebracht, samen met omgevingscondities die deze processen beïnvloeden. Hiermee is niet alleen licht geworpen op de vraag of wetten hun werk doen, maar ook hoe en onder welke omstandigheden.

Opvallend is dat de meeste interventies in wetten zijn gericht op uitvoerende instellingen, zoals gemeenten, scholen, ziekenhuizen en 'ketenpartners' in de handhaving. Enkele typerende mechanismen die met deze interventies worden beoogd zijn 'checks and balances' in de lokale besluitvorming, gemeentelijke regierol en verzelfstandiging. Burgers en

bedrijven krijgen daarentegen vooral te maken met financiële interventies en met afdwingbare verplichtingen en verboden.

Relatief weinig wetten zijn als een succes of als een mislukking aan te merken. Veel wetten doen het goed in sommige opzichten en minder in andere. Over de hele linie is de doelbereiking middelmatig.

Uit de evaluaties komen een aantal factoren naar voren die de doelbereiking beïnvloeden. Zo is de doelbereiking hoger naarmate het tijdsverloop tussen inwerkingtreding en evaluatie toeneemt. Wetten hebben tijd nodig om door te slijpen in de samenleving. Ook komt naar voren dat goed lopende implementatie- en uitvoeringsprocessen door uitvoerende instellingen cruciaal zijn voor doelbereiking. Verder is gebleken dat de doelbereiking hoger is wanneer interventies zich uitsluitend richten op uitvoerders en niet (ook) op burgers en bedrijven. Ook maakt de context waarin de interventies in wetten plaatsvinden verschil voor de doelbereiking. Zo leven grote instellingen en bedrijven wetten beter na dan kleine. Al met al onderstreept dit onderzoek dat zowel wetgevers als onderzoekers meer aandacht kunnen besteden aan de vraag *hoe* een wet tot de beoogde doelen moet leiden en waarom dit wel of niet is gelukt.

Summary

Legislation and reality. Findings from legislative evaluations

Background and objective

Policy receives its legal formulation in laws. There are almost 1,800 laws in effect in the Netherlands. Laws are designed to steer the conduct of actors in society, such as citizens, businesses and government organisations, in a particular desired direction. This is possible through the use of interventions such as communication and persuasion, financial incentives such as grants and subsidies, or the threat of sanctions. Laws accordingly contain interventions designed to direct behaviour. A second important function of legislation is to provide safeguards: this might include the protection of handicapped workers, or safeguarding the proportionate consideration of interests by local government bodies.

The fact that a law has come into operation does not, of course, mean that it also actually works. The law itself does nothing, after all, but must be 'acted upon' in society by citizens, institutions and businesses. If a law is to be effective, therefore, a number of conditions must be fulfilled. Just consider the amount of knowledge that has to be passed on, and the application of resources and manpower required for implementation. The effect of legislation upon society is a complex and time-consuming process. A law only works if those whom it is designed to affect know about it, want to use it and are also in a position to do so.

The interventions contained in a law are not chosen on a whim, but are based on a (more or less explicit) justification by the legislator as to how the implementing bodies, citizens and businesses will respond to them. The legislator accordingly contemplates that the interventions will set specific processes in train. We call these processes 'mechanisms'. Many interventions are thus founded on the assumption that, when choosing between different potential courses of conduct, people will make a cost-benefit analysis. This, for example, is why the legislator expects that the imposition of sanctions and levies will deter undesirable conduct and that subsidies will promote desirable conduct. Another mechanism is that the legislator / policy makers can 'reach' citizens and businesses more effectively if municipal authorities have a supervisory role in the implementation of the policy. Whether or not the intended mechanisms are actually activated depends on the *context* in which the interventions 'hit home'. By 'context', we mean all of the environmental factors surrounding a law that might influence the progress of procedures and the achievement of objectives. Thus we could imagine that major businesses with a large annual turnover and fixed long-term plans would react less strongly to a small innovation grant or a minor administrative penalty than businesses of a more limited size.

In recent decades, greater attention has been devoted to the efficiency and suitability of laws. Many laws nowadays contain an evaluation provision,

for example. Greater attention has also been paid to the judicial quality of legislation. This tendency towards learning and being answerable has resulted in a veritable flood of legislative evaluations. These have generated a great deal of knowledge. At the same time, however, there is a threat of information overload and a lack of overview. One of the possibilities for countering this phenomenon is to undertake *synthesis* research. Synthesis involves the systematic investigation of findings from policy or academic research based on pre-specified criteria. By assembling the contents of legislative evaluations, we can rationalise the knowledge previously amassed and also answer *new knowledge issues* (with a universal application).

This report contains an account of a synthesis investigation into legislative evaluations. We have not confined ourselves simply to efficacy here, but have also investigated the 'how'. We focused, on the one hand, on mechanisms that have to be 'activated' by laws and, on the other hand, to the *contextual* conditions in which this happens or does not happen. We have also charted some legal aspects of the evaluative investigations, such as the extent to which a law is compatible with other laws and regulations (external consistency).

Formulation of the problem

This is the formulation of the problem for the present synthesis: *What do the evaluations of Dutch laws which were completed between 1998 and 2005 teach us, in a formal sense, about the nature and results of legislative evaluations, and what do they teach us about the nature and results of laws?*

This formulation of the problem is answered on the basis of the following sub-questions.

- How have Dutch ministries set up the evaluation of legislation?
- What is the situation with the *methodological quality* of the legislative evaluations?
- How can we classify those laws that have been evaluated in terms of the nature of the interventions?
- What expectations can we formulate regarding the effectiveness of legislation?
- What do the evaluation reports teach us about how laws achieve their objectives and about the processes activated along with statutory interventions?
- Which contextual factors have had an influence on the mechanisms and objective attainment of legislation?

Laws generally contain not just one but several interventions. We aim to gain an understanding of (a) the types of statutory intervention and (b) the mechanisms that have to be activated with these interventions. The same types of interventions – such as deregulation, subsidies or

penalties – are often used in several laws and across entire policy areas. Not only the interventions but also the processes (*mechanisms*) they are designed to activate will be comparable. The current question is how far the same intended mechanisms recur across laws and policy areas, how far these actually manifest themselves in practice and under which *contextual* conditions this happens or does not happen.

Approach

Taking stock: legislative evaluations and the 'legislative evaluation function'

A total of 127 legislative evaluations were collected on the basis of interviews with key informants in the ministries and also partly on the basis of a national data base of evaluation titles. The key informants were also asked questions on the form that the evaluation of legislation took within their own ministries and how these were dealt with in practice (the 'evaluation function').

Limitations

Only complete *ex post* (final) evaluations of entire laws completed in the period between 1998 and 2005 were included in this synthesis. Interim and other types of (partial) evaluations were disregarded. Scanning through the 127 titles using this criterion ultimately provided us with 75 usable reports.

Selection based on quality of methodology

In order to be included in this synthesis, the legislative evaluations had to meet minimum methodological requirements of validity and reliability. We finally found 59 of the 75 reports which were of sufficient methodological quality for further synthesis. This amounts to 46% of the 127 original titles.

Synthesis

We mapped out not only the attainment of objectives but also the processes (mechanisms) that occurred between intervention and objective in those of the legislative evaluations that appeared to be sufficiently valid and reliable. The mechanisms envisaged by the law were thus confronted with the processes perceived in practice. We also looked into whether there were contextual factors that had exercised an influence on actual events.

The legislative evaluation function

How have Dutch ministries set up the evaluation of legislation? In some ministries, the evaluation of legislation is formulated in terms of set procedures for outsourcing the work to a (semi-autonomous) research institute or a university department. These policies occur most frequently

in 'policy-rich' ministries such as Health Welfare & Sport (VWS), Justice, Transport, Public Works and Water Management (V&W) and Housing, Spatial Planning & the Environment (VROM). The average period between a law coming into effect and its evaluation (between 1998 and 2005) was four years and six months. Some of our contacts commented that 'evaluations have to be done ever more quickly'. If we compare the average for the first half of the investigation period (1998-2001) with the second half (2002-2005) then we can indeed see a difference: previously it was five years and more recently three years and eight months.

The outsourcing of legislative evaluation research to research bureaus or universities has become common practice (85%). Furthermore, all of the ministries make extensive use of steering committees with external experts, both for internal and outsourced research. We could not establish whether there was a difference in quality between internal and outsourced evaluation research. It was apparent that the more time that elapsed between the law coming into operation and its evaluation, the more reliable and valid the evaluation was. Virtually all of the *ex post* legislative evaluations we looked into appeared to be primarily empirical and socio-scientific in nature. In more than half of the 59 legislative evaluations which met our condition of adequate methodology, there was a complete absence of any legal analysis. Insofar as there *was* any such analysis, this almost always concerned '*external consistency*': the extent to which a law coincided with adjacent legislation and regulations, at national and international levels.

The number of legislative evaluations appeared to coincide with the extent to which a ministry's policy was converted into formal legislation. The Ministries of Social Affairs and Employment (SZW), Home Affairs (BZK), Justice and Health, Welfare & Sport (VWS) look after not only the most formal of laws, but also produced the largest number of legislative evaluations in the period from 1998 to 2005. Exceptions to this rule were the Ministries of Transport, Public Works and Water Management (V&W) and Finance, which govern relatively large numbers of laws but which have fairly few evaluations. Only at Economic Affairs (EZ) did we find a relatively large number of evaluations in relation to the number of formal laws. The extent to which laws are covered by evaluations accordingly varies from one ministry to another. There is no clear general line apparent as to when a law will be evaluated and when it will not. More than 70% of the 59 legislative evaluations we looked at appeared to be a statutory requirement. Other direct indications for a legislative evaluation include political controversy, importance and European legislation.

Outcome or process?

At least 60% of the legislative evaluations are entirely or partially evaluations of *objective attainment*. The key issue is how far particular legislative objectives are achieved. Nearly two-thirds of these evaluations also

include a partial reconstruction of the implementation and/or other practical processes, such as changes to attitudes or behaviour within the target group. They accordingly amount to a combination of evaluations of objective attainment and (partial) process evaluations. One tenth of the reports contained an evaluation of purely the process. We found no investigations into *effectiveness* in the strict sense among the legislative evaluations. This type of investigation looks into how far the degree of objective attainment that is discovered can also actually be *attributed* to the law in question. This requires research of an experimental nature including the use of control groups.

The nature of interventions in laws

Administrative, financial or judicial interventions

Three types of interventions can be distinguished in the laws we studied:

- Interventions aimed at implementation institutions (*administrative instruments*). An example is the instruction to municipalities to implement a central law, or incentives towards collaboration among partners in a chain, such as municipalities, schools or hospitals.
- *Judicial interventions*, which we interpret narrowly as enforceable rights, obligations and prohibitions affecting standard groups. The enforcement may occur through sanctions, such as fines or prison sentences, or else via claims through the civil court.
- *Financial interventions*, which are used to attach consequences to behaviour via subsidies or levies.

Administrative instruments were applied, to a greater or lesser extent, in more than three-quarters of the laws we evaluated, sometimes combined with judicial interventions in the form of enforceable prohibitions or orders and licensing systems. Enforceable rights, obligations and prohibitions are generally aimed not at implementing bodies but at citizens and/or businesses. These judicial interventions are predominant in 13% of the laws we evaluated. Subsidies or levies are the most significant interventions in the remaining proportion of the laws (10%). Finally, communication as a form of intervention does not appear in actual sections of laws, and only occurs in five of the legislative evaluations. It is nevertheless likely that a great deal of use is made of covering communication in order to familiarise the standard target groups with administrative, judicial and financial interventions.

Standard target groups

Who are the articles of a law aimed at? These standard target groups may first of all be (groups of) citizens or else businesses. Secondly, (sections of) laws may offer direction to implementing bodies such as schools, hospitals and 'cooperating partners' involved in enforcement, whether by means

of delegation of instructions, adjustment of the implementation or supervision.

Implementing bodies were far and away the most significant standard target groups for the laws we evaluated. They were addressed in about 80% of the laws, while about 40% of the laws were *exclusively* aimed at implementing bodies. 43% of the laws addressed not only implementing bodies but also citizens or businesses. This might involve ‘social partners’ (employees, employers) in combination with administrative bodies such as the social services or Employee Insurance Implementation Agency (UWV). Remaining 17% of the laws we evaluated were directed only at citizens or businesses.

Judicial interventions (enforcement and sanctions) appear to be most often aimed at citizens and/or businesses and not at implementing bodies or ‘chain partners’. One exception to this is the legislation operated by the Ministry of Health, Welfare & Sport, at least if we regard doctors and hospitals as ‘implementing bodies’. These standard target groups are often subjected to judicial direction, for example where matters involve public health or fundamental human rights.

Objectives and how they are achieved

As regards the extent to which the set objectives are achieved, the majority of the legislative evaluations regarded as sound in methodological terms (41 out of 59) provide a *mixed opinion*. These cases might state, for example, that ‘a development in the desired direction’ has been observed for the target indicators, or it is considered that some sub-objectives have been achieved. Eleven of the reports gave a positive impression regarding the extent to which objectives had been achieved. According to the researchers, the laws helped to achieve the formulated objectives to a significant extent in these cases. The reverse was the case for six other laws: the degree of achievement of objectives was regarded as small in these cases.

Attainment of objectives according to the type of intervention

This synthesis is unable to confirm clearly whether the type of intervention in a law makes a difference to the attainment of its objectives. The 18 laws whose interventions are confined to administrative ones are those which are found most frequently in the category of high attainment of objectives. These laws relate to a range of policy areas: education, home affairs and justice, transport, public works and waterways, agriculture and economic affairs. These laws provide direction to implementing bodies such as schools, the police, municipalities and the National Road Transport Agency [*Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW)*] for the exercise of their implementation, supervisory or enforcement duties or for decision making at a local level.

27 laws contained administrative as well as judicial interventions. The administrative interventions are generally aimed at implementing bodies, while the judicial interventions are targeted at citizens or businesses. These laws have only resulted in an average achievement of their objectives.

The eight laws containing exclusively judicial interventions are mostly aimed at citizens and businesses. The achievement of objectives by these laws was average. The only law with exclusively financial interventions is the Promotion of Research and Development Promotion Act [*Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk*], which is intended to encourage businesses towards innovation by means of a financial incentive. The law appears to have achieved its objectives in part. The remaining five laws contained judicial interventions in addition to financial ones. This is generally designed to compel compliance and to counteract abuse of the financial regulations. In these, the legislator is aiming at a diverse range of target groups: care institutions (financial incentives), citizens (grants and levies) and businesses (levies). The achievement of objectives by these laws was average.

Attainment of objectives according to target groups

The standard target group for a law makes a difference to the extent to which objectives are achieved. Objective attainment appears to be average if citizens or businesses are directly governed by a law. If implementing bodies are governed in addition to citizens or businesses, the objective attainment of laws appears to be rather lower. This may be to do with the filter formed by the implementing bodies against the interventions which ultimately touch citizens and businesses. The achievement of objectives is at its highest if the standard target group is confined to implementing bodies.

Attainment of objectives according to levels of ambition and elapse of time

The time that lapses between the adoption and evaluation of a law explains the degree of effectiveness to a substantial extent. Those evaluations which report a significant level of objective attainment were undertaken after a period of about seven years and eight months on average had elapsed, whereas the legislative evaluations finding limited objective attainment took place on average after just two years and four months. There also appears to be a link between the *level of ambition* of a law and extent of objective attainment noted in the reports: objective attainment diminishes as the impact on the conduct of the standard target group demanded by the law increases. This link is not as clear as the link with the elapse of time.

Mechanisms in legislation and practice

A law often contains not one but several interventions, and these can work out differently in practice. By focusing on a law as a whole, the interven-

ing processes remain a black box. In what follows, therefore, the object of analysis is not a law but the processes contemplated by statutory interventions. We refer to these as ‘mechanisms’ in this synthesis. We discerned a total of eleven types of intended ‘mechanisms’ (or chains of events), recurring in several laws, in the 59 legislative evaluations we looked into. Six of these could be classified as *institutional* mechanisms. These are self-regulation, checks & balances, integral approach, local or regional leadership, organisational deregulation and regulatory retrenchment. In addition to these institutional mechanisms, we also discovered four *social mechanisms*. These were direct interventions aimed at the conduct of citizens and businesses, such as school students, employers, potential criminals, insurers and newly arrived immigrants. The mechanisms are legal enforcement, protection of a legal position, financial incentives and communication/persuasion.

But few of the legislative evaluations contained an explicit reconstruction of both the intended mechanisms and the actual processes. Most of the researchers placed the emphasis on *factual* events and processes in light of the law. This involved an exploration of *implementation* in no less than two-thirds of the legislative evaluations. This covered the actual granting of powers, the allocation of financial and personnel resources, the development and implementation of protocols and the delimitation of new roles for implementing bodies.

Institutional mechanisms

Implementing bodies, as opposed to citizens and businesses, have the responsibility of a public duty in realising administrative processes, such as the self-regulation of schools and healthcare institutions, additional ‘checks and balances’ in municipal administration and the deregulation of former government services. These institutional mechanisms have to be activated with administrative interventions such as framework regulation, providing instruction to or directing the implementing bodies. Social objectives, such as a safer society, are, at best, indirectly served by this. To what extent does practice coincide with the intended institutional mechanisms? Opinion is predominantly positive in relation to the incorporation or privatisation of organisations such as Sanquin bloedbanken and Staatsbosbeheer. Good progress has been made towards target indicators such as increased efficiency, transparency and legitimacy. The bottlenecks are relatively minor. Opinions are also (provisionally) positive in relation to the mechanism of ‘checks and balances’. Local and regional administrations are challenged to a greater extent on several fronts. This does not detract from the existence of some significant bottlenecks, however. Thus some elements of the checks and balances are ‘hammered home’, with local political representatives concentrating too much on checking details and too little on checking principles.

There are signs of developments that could on balance be described as positive with some other institutional mechanisms, namely the allocation of a coordinating role to municipalities, the promotion of an integral approach (by universities, for example) and the achievement of economies and transparency. These processes appear to be developing in the right direction. The results are still predominantly to be found in the output sphere, however, and tell us little about the relationship between mechanisms and attaining objectives.

Social mechanisms

Social mechanisms involve direct interventions aimed at the conduct of citizens and businesses. There is, for example, an expectation that businesses will regard a statutory subsidy as a financial incentive to undertake additional research & development activities. Efforts are also being made in relation to law enforcement linking up prohibitions and obligations with licensing systems and with administrative, penal and civil law sanctions. These interventions are expected to result in increased costs being anticipated by citizens and businesses for any breaches of the law, so that they will tend to improve their observance of the prohibitions and obligations.

To what extent does practice coincide with the intended social mechanisms? There is substantial awareness and acceptance of the mechanism of law-enforcement and the 'output' (in the form of financial sanctions and fines) is on the increase. There is nonetheless an awareness backlog among implementing bodies, coordination problems and inconsistencies as well as an absence of a proactive prosecution policy. In practice, sanctions are rarely imposed and the objective chances of checks and detection are also fairly small. Despite all this, reported levels of compliance are surprisingly high in general. It is quite likely that the *subjective* chance of being caught, as perceived by citizens, plays a significant part here. This might well be higher than the objective chance of being caught.

Factors beyond the law itself can also form a significant driving force for compliant behaviour. One example is the Carriage of Dangerous Goods Act (*Wet vervoer gevaarlijke stoffen [Wvgs]*). This law required little in the way of enforcement because the provisions were already being met as a result of stiff competition in the sector. Contextual incentives (in this case the market) have activated mechanisms beyond the scope of the law, which in this case has resulted in compliance. This means that there are mechanisms at work apart from those contemplated by the law.

We are unable to comment about the other social mechanisms, in view of the limited findings in the evaluations.

The 11th and final mechanism, namely public-private accord, should be regarded as a *hybrid form* between institutional and social. It might, for example, include the envisaged collaboration between municipalities and

social partners in promoting the reintegration of workers who are subject to employment handicaps. A great deal of output has been achieved in terms of collaboration and accord, but we shall have to wait to see whether or not this has resulted in the achievement of objectives.

General yields and bottlenecks

We can repeatedly recognise a number of general yields across the entire range of mechanisms. We can list these in order of the frequency with which they occur in the reports.

- A reasonable to large degree of acceptance of statutory texts by standard target groups.
- The terminology of the statutory text is regarded as clear.
- There had been a large number of implementation activities, such as the translation of rules into implementation frameworks and the development of procedures at decentralised levels.
- The law has apparently operated as a crowbar or lever for change.

In addition to these yields, a number of *bottlenecks* recur repeatedly.

- A lack of clarity concerning the allocation of roles or the limitation of duties among implementing bodies as contemplated by the law.
- A lack of capacity for implementation and enforcement of the legislation, principally at local levels.
- Increased administrative burdens resulting from the law (or legislative amendment).
- Insufficient knowledge among those concerned of the contents of the law.
- Too little customised work or flexibility, rigid enforcement.
- The interests of clients or citizens are still far from central to the working methods of

The influence of context

The results of institutional and social mechanisms do not appear to be universally valid, but dependent on environmental factors (context). The variation among the regions, municipalities and organisations is significant and sometimes even overwhelming. The factors influencing the operation of legislation appear to be many and varied. They can be divided into macro, meso and micro levels.

Macro context

- Social and economic developments (deregulation, economic situation).
- Adjacent primary and subordinate legislation, policy.
- Complexity of the problem area.
- European Union.

Meso context

- Competition, market forces.
- Organisation culture/administration culture.
- Issues of scale/mergers.
- Short-term problems (e.g. overload).
- Social relationships.

Micro context

- Sensitivity to costs & benefits.
- Type of standard target group.
- Starting level (e.g. of students, immigrants embarking on integration).

Many contextual factors influence several types of mechanisms. We list the most important of these here.

At the macro level, there is a view that EU legislation and regulations have a ‘complicating’ influence on the operation of mechanisms. Secondly, the nature of the problem area to be addressed is a macro factor. The directive powers of the legislator decrease as the complexity and incomprehensibility of the problem to be addressed increase.

At the meso level, the ‘organisational or administrative culture’ plays a part first of all. The conclusion we can reach is that more is achieved as the administrative culture coincides more closely with the statutory instruments and objectives. Secondly, the scale of the implementing bodies and businesses which are to be governed by laws is an influential factor. The larger an institution or business is, the greater capacity it will have to implement the law or comply with that in some other way. Thirdly, bodies with more experience in the sphere of the intended mechanism will tend to be better at implementing the law.

At the micro level, determining factors for the operation of the mechanism include the characteristics of individuals who form part of the target group. Thus ‘major’ criminals do not respond well to legislation on confiscation because they are in a better position to offset any losses (and these losses are relatively minor as far as they are concerned).

Some other contextual factors exert no clear positive or negative influence. Mergers, for example, on the one hand delay the work of client governing bodies, while at the same time offering opportunities for an improved composition of those bodies.

Finally, the failure of an intended mechanism to manifest itself need not mean that a law has failed to achieve its objectives. Contextual incentives may activate completely different mechanisms which are ultimately responsible for achieving the objectives. These might include market incentives which encourage businesses to abide by environmental or safety standards.

Conclusion

This synthesis is the first to offer an overview of the interventions, target groups and objectives of laws. It also maps out, in conjunction with contextual conditions, the processes ('mechanisms') involved between interventions and objectives. This throws some light not only on the question of whether laws are doing their job, but also how and in which circumstances.

This research underlines the fact that legislators and researchers could pay further attention to the question of how a law should result in the intended objectives, and also the question of why it is ultimately successful in doing so or not.

Literatuur

Aalders, M.V.C.

Industrie, milieu en wetgeving: de Hinderwet tussen symboliek en effectiviteit

Amsterdam, Kobra, 1984

Aeken, K. van

Proeven van wetsevaluatie, een empirisch geïllustreerde studie naar het wat, hoe en waarom van wetsevaluatie

Antwerpen, Universiteit van Antwerpen, 2002

Attree, P., B. Milton

Critically appraising qualitative research for systematic reviews: defusing the methodological cluster bombs

Evidence & Policy, jrg. 2, nr. 1, 2006, pp. 109-126

Aubert, V.

Enkele sociale functies van wetgeving. In: J. Griffiths (red.), *Een kennismaking met de rechtsantropologie en rechtssociologie*

Nijmegen, Ars Aequi Libri, 3^e druk, 1996, pp. 113-135

Bokhorst, A.M., F.J. van Ommeren

Regeldruk ontrafeld

Nederlands Juristenblad (NJB), jrg. 82, nr. 12, 2007, pp. 682-686

Bos, J.M.M. van den

Dutch EC Policy Making. A Model-Guided Approach to Coordination and Negotiation

Amsterdam, Thesis Publishers, dissertatie, 1991

Boudon, R.

Social mechanisms without black boxes. In: P. Hedström, R. Swedberg (red.), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*

New York, Cambridge University Press, 1998, pp. 172-203

Broeksteeg, J.L.W., E.M.J. Hardy, S. Klosse, M.G.W.M. Peters, L.F.M.

Verhey

Zicht op wetgevingskwaliteit. Een onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State

Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 2005

Onderzoek en Beleid nr. 233

Chelimsky, E.

Where we stand today in the practice of evaluation

Knowledge and Policy, jrg. 8, 1995, pp. 8-19

Cook, T.D., D.T. Campbell

Quasi-experimentation: Design and analysis issues in field settings

Chicago, Rand McNally / Boston, Houghton- Mifflin, 1979

Coleman, J.S.

Foundations of social theory

Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1990

Downs, A.

An Economic Theory of Democracy
New York, Harper and Row, 1957

Ellemers, J.E.

Veel kunnen verklaren of iets kunnen veranderen: krachtige versus manipuleerbare variabelen. In: P.B. Lehning, J.B.D. Simonis (red.), *Handboek Beleidswetenschap*
Meppel, Boom, 1987, pp. 226-238

Farrington, D.P., A. Petrosino

The Campbell Collaboration Crime and Justice Group
Annals of the American Academy of Political and Social Science nr. 187,
2001

Farrington, D.P., D.C. Gottfredson, L.W. Sherman, B.C. Welsh

The Maryland Scientific Methods Scale. In: L.W. Sherman,
D.P. Farrington, B.C. Welsh, D. Layton MacKenzie (eds.)
Evidence-Based Crime Prevention
Londen, Routledge, 2002, p.13-21

Farrington, D.P., B.C. Welsh

Randomized experiments in criminology: What have we learned in the
last two decades?
Journal of Experimental Criminology, nr. 1, 2005, pp. 9-38

Fenger, H.J.M., P.J. Klok

Beleidsinstrumenten. In: A. Hoogerwerf, M. Herweijer (red.),
Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap
Alphen a/d Rijn, Kluwer, 2003, pp. 241-260

Geest, G. de, B. Depoorter, S. Vanneste

Hoe groot zijn de inherente beperkingen van rechtseconomie bij
criminaliteitsvraagstukken?
Nederlands Juristenblad (NJB), nr. 37, 2004, pp.19-28

Gestel, B. van, L.M. van der Knaap, A. Hendriks

*Toezicht buiten de muren. Een systematische review van extramuraal
toezicht op TBS-gestelden en vergelijkbare groepen in het buitenland*,
Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 2006
Cahier 2006-2

Griffiths, J.

Normative and Rational Choice Accounts of Human Social Behavior
European Journal of Law and Economics, jrg. 2, 1995, p. 285-299

Griffiths, J.

Typen van geschilbehandelingen. In: J. Griffiths (red.), *Een
kennismaking met de rechtsantropologie en rechtssociologie*
Nijmegen, Ars Aequi Libri, 3^e druk, 1996, pp. 432-439

Groot, A.D. de

*Methodologie. Grondslagen van onderzoek en denken in de
gedragwetenschappen*
Assen, Van Gorcum, 1994

Hart, H. 't, H. Boeije, J. Hox*Onderzoeksmethoden*

Amsterdam, Boom onderwijs, 1996

Hedström, P., R. SwedbergSocial Mechanisms: An Introductory Essay. In: P. Hedström, R. Swedberg (red.), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*

New York, Cambridge University Press, 1998

Herweijer, M.*Evaluaties van beleidsevaluatie en de arbeidsongeschiktheidsverzekering.*

Deventer, Kluwer, 1985 (diss.)

Jong, P.O. de, M. Herweijer*Alle regels tellen. De ontwikkeling van het aantal wetten, AmvB's en regelingen in Nederland*, Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 2004
Onderzoek en Beleid nr. 225**Kamerstukken II***Zicht op wetgeving*

1990-1991, 22 008, nrs. 1-2

Kamerstukken II*Wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie*

Kabinetsstandpunt bij het eindrapport visitatiecommissie en nota wetgevingsbeleid

2000-2001, 27475, nr. 2

Kleemans, E., C.M. Klein Haarhuis, M.M.J. van Ooyen-Houben,**F.L. Leeuw**

Law Enforcement Interventions in the Netherlands: Mapping interventions and 'browsing' for evidence

Evidence & Policy, jrg. 3, nr. 4, 2007, pp. 487-504**Klein Haarhuis, C.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, E.R. Kleemans,****F.L. Leeuw***Kennis voor Beleid. Een synthese van 58 (evaluatie)onderzoeken op het gebied van rechtshandhaving*

Ministerie van Justitie, WODC, Den Haag, 2005

Cahier 2005-5

Knaap, L.M. van der, L.T.J. Nijssen, S. Bogaerts*Geweld verslagen? Een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein*

Ministerie van Justitie, WODC, Den Haag, 2006

Onderzoek en Beleid nr. 239

Koopmans, T.De rol van de wetgever, overdruk uit: *Honderd jaar rechtsleven*

Zwolle, Tjeenk Willink, 1970

Kulu-Glasgow, I., R. Bijl, K. Munk, E. Uiters

Integratiebeleid rijksoverheid onderzocht: een synthese van resultaten uit evaluatie- en monitoringsonderzoek 2003-2006

Ministerie van Justitie, WODC, Den Haag, 2007

Cahier 2007-3

Leeuw, F.L.

Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved

American Journal of Evaluation, jrg. 24, nr. 1, 2003, pp. 5-20

Lipsey, M., D.B. Wilson

Practical Meta-Analysis

Sage, Thousand Oaks, London-New Dehli, Applied Social Research

Methods Series, nr. 49, 2001

Lösel, F.

The efficacy of correctional treatment: A review and synthesis of meta-evaluations. In: J. McGuire (ed.), *What works: Reducing re-offending* Chichester (UK), Wiley & Sons, 1995, pp. 79-114

Macaulay, S.

Non-contractual relations in business: a preliminary study

American Sociological Review, nr. 28, 1963, pp. 55-67

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Nota Vernieuwing Rijksdienst

Den Haag, 2007

Ministerie van Financiën

Handreiking Evaluatieonderzoek ex post, een praktisch handvat voor de opzet en uitvoering van evaluatieonderzoek ex post

Den Haag / 's-Gravezande, 2003

Ministerie van Financiën

Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie (RPE)

Staatscourant 28 april 2006, p. 14

Ministerie van Justitie

De Tafel van Elf, een veelzijdig instrument

Den Haag, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 2006

Ministerie van Justitie

Werkbaarheidsanalyse beleidsvoornemens. Met de praktijk werkbaar beleid ontwikkelen. Handleiding voor de facilitator

Den Haag, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 2005

www.justitie.nl/images/Werkbaarheidsanalyse%20

[Beleidsvoornemens%2007072005_tcm34-9096.doc](http://www.justitie.nl/images/Werkbaarheidsanalyse%202007072005_tcm34-9096.doc)

Moore, S.F.

Recht en sociale verandering: de rol van het 'semi-autonoom sociaal veld' bij de sociale werking van het recht. In: J. Griffiths (red.), *Een kennismaking met de rechtsantropologie en rechtssociologie*

Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1996, pp. 137-158

Nelen, J.M.

Gelet op de wet. De evaluatie van strafwetgeving onder de loep
Amsterdam, Vrije Universiteit, 2000 (dissertatie)

Niskanen, W.A.

Bureaucracy and representative government
Chicago, Aldine-Atherton, 1971

Olsthoorn-Heim, E.

Vijf jaar evaluatie regelgeving via ZonMw, Verslag van een analyse van het programma Evaluatie Regelgeving
Den Haag, ZonMw, 2003

Olsthoorn-Heim, E.

De kunst van het evalueren van wetten, paper, 2004
www.metrecht.nl

Ormel, J., S. Lindenberg, N. Steverink, L.M. Verbrugge

Subjective well-being and social production functions
Social Indicators Research, jrg. 46, nr. 1, 1999

Pawson, R., N. Tilley

Realistic Evaluation
London, Sage, 1997

Pawson, R.

Evidence-based policy: The promise of 'realist synthesis'
Evaluation, jrg. 8, nr. 3, 2002a, pp. 340-358

Pawson, R.

Evidence and policy and naming and shaming
Policy Studies, jrg. 23, nrs. 3-4, 2002b, pp. 211-230

Pawson, R.

Does Megan's Law work? A theory-driven systematic review
ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, Working Paper 8, 2002c www.evidencenetwork.org

Pawson, R.

Mentoring relationships: An explanatory review. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, Working Paper 21, www.evidencenetwork.org, 2004

Pawson, R.

Simple Principles for The Evaluation of Complex Programmes.
In: A. Killoran, M. Kelly, C. Swann, L. Taylor, Ml. Millward, S. Ellis (eds.),
Evidence Based Public Health
Oxford, Oxford University Press, 2005

Posner, E.

Law and Social Norms
Cambridge, (Mass.) / London, Harvard University Press, 2000

Ridder, J. de

Bestuursinstrumenten. In: A. Hoogerwerf, M. Herweijer (red.),
Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap
Alphen a/d Rijn, Kluwer, 2003, pp. 261-279

Rist, R.C., N. Stame

From Studies to Streams

New Brunswick, Transaction Publishers, 2004

Rogers, P.J., T.A. Hacsı, A. Petrosino, T.A. Huebner (eds.)

Program theory evaluation: Practice, promise and problems

San Francisco CA, Jossey-Bass

New directions in evaluation nr. 87, 2000

Scriven, M.

Pros and cons about goal-free evaluation

Journal of educational evaluation, 1972 nr. 4, pp. 1-7

Snellen, I.Th.M.

Bestuurskunde en modernisering

Alphen a/d Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink, 1998

Snellen, I.Th.M.

Wetsevaluatie tussen recht, beleid en politiek. In: Andriessen e.a. (red.),

Wetsevaluatie tussen wetenschap en beleid

Zwolle, Tjeenk Willink, 1987

Swanborn, P.G.

Methoden van sociaalwetenschappelijk onderzoek

Amsterdam, Boom, 1994

Thiel, S. van

Quangocratization: trends, causes and consequences

Amsterdam, Thesis Publishers, 2001 (dissertatie)

Torenvlied, R.

Political decisions and agency performance

Dordrecht/Boston/London, Kluwer Academic Publishers, 2000

Veerman, G.J.

De wet als zinsbegoochelingstoestel, over de kwaliteit van wetgeving

Universiteit van Maastricht, 2004 (oratie)

Veerman, G.J., m.m.v. G. Paulides

Over jaarverslagen en wetsevaluatie

Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, nr. K24, 1992

Winter, H.B., M. Scheltema, M. Herweijer

Evaluatie van wetgeving, terugblik en perspectief

Groningen, RUG, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde / Deventer,

Kluwer, 1990

Winter, H.B.

Evaluatie in het wetgevingsforum: een onderzoek naar de relatie tussen

evaluatie en kwaliteit van wetgeving

Groningen, RUG, 1996 (dissertatie)

Winter, H.B.

Preadvies- Evaluatie van Wetgeving, structuring en institutionalisering van wetsevaluatie in Nederland

Groningen, RUG / Deventer, Kluwer, 2002

Wittebrood, K., M. van Beem

Sociale veiligheid vergroten door geleghedsbeperking: wat werkt en wat werkt niet?

Den Haag, Sociaal Cultureel Planbureau i.o.v. Raad voor

Maatschappelijke Ontwikkeling, 2004

Werkdocument 2

Zee, F. van der

Kennisverwerving in de Empirische Wetenschappen, de methodologie van wetenschappelijk onderzoek

Groningen, BMOO, 2004

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Voorzitter

Dr. H.B. Winter

Universitair hoofddocent, Rijksuniversiteit Groningen (RUG), Directeur Pro Facto BV

Leden

Prof. dr. G.J. Veerman

Kenniscentrum Wetgeving, Ministerie van Justitie, Hoogleraar Wetgeving en Wetgevingskwaliteit, Universiteit Maastricht

Mevr. mr. E.T.M. Olsthoorn-Heim Met Recht – onderzoek en advies in gezondheidsrecht, Amsterdam

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden

Ministerie	Informant	Datum
Algemene Zaken	Dhr. Tuinstra Dhr. Van Poelgeest	21/11/2005
Binnenlandse Zaken (BZK)	Dhr. R. Mazel (Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving- DCZW) Mevr. D. Hollenberg m.m.v. mevr. S. Vermeulen (DCZW)	24/10/2005
Buitenlandse Zaken (BuZa)	Dhr. K. de Munck (tevens ambassadeur Kenniscentrum Wetgeving)	24/10/2005
Defensie	Dhr. A.J. Has	24/10/2005
Economische Zaken (EZ)	Dhr. E. P. Nas (Wetgeving) Dhr. E.G.H. Verviers	18/11/2005
Financiën	Dhr. Van Tol Dhr. K. Heineken	7/12/2005
Justitie	Dhr. G.J. Veerman (Kenniscentrum Wetgeving) Mevr. A. Baars-Schuyt (WODC)	18/10/2005
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV)	Dhr. F. Loeb Dhr. Haije (Wetgeving)	7/11/2005 15/11/2005
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW)	Mevr. H. Jansen (tevens ambassadeur Kenniscentrum Wetgeving) Dhr. E. Lammertse (Media) Mevr. H. van Gijsel (Cultuur)	12/2005 21/12/2005 10/01/2006
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	Dhr. T. Melis (evaluatie) Dhr. A. Boere (wetgeving)	1/11/2005 8/11/2005
Verkeer en Waterstaat (V&W)	Dhr. L. Klinkers (evaluatie) Dhr. A.J. Scholvinck (Wetgeving) Dhr. B.C. Clement (Wetgeving)	1/11/2005 7/11/2005 11/11/2005
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)	Dhr. S. Sibbing (evaluatie) Dhr. R. Schorer (Wonen) Mevr. De Savornin-Lohman (Ruimtelijke Ordening-RO) Dhr. Bierman (milieu, RO)	24/10/2005 29/11/2005 12/12/2005 10/01/2006
Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	Dhr. Hamilton (Wetgeving) Dhr. P. Francissen (Wetgeving) Mevr. C. Ploem (ZonMw)	6/12/2006 6/12/2006 6/12/2006

Bijlage 3 Screeningsformulier wetsevaluaties

Titel

A. Methodologische kwaliteit (N=75)

Intern uitgevoerd of uitbesteed aan
onderzoeksinstelling, -bureau of universiteit?

In hoeverre is de implementatie beschreven?

Doel- en vraagstelling helder? (j/n)

Descriptieve validiteit (1-5)
helderheid concepten
samenhang doel- en probleemstelling
verslaglegging van belangrijke keuzes in het
onderzoek

Methodologische validiteit (1-5)
kwaliteit en toepasselijkheid
onderzoeksdesign
steekproeftrekking
toepasselijkheid meetinstrument(en)
adequate toepassing van eventuele
statistische procedures

Interne validiteit en toelichting
(Maryland Scientific Methods Scale, 1-5)

Betrouwbaarheid (1-5)
datatriangulatie
steekproefomvang
controleerbaarheid

Verloop evaluatieproces (indien beschreven)

Overige opmerkingen

B. Inhoud (N=59)

Aanleiding wet of wetswijziging
(*vanaf hier: 'wet'*)

Hoofddoelstellingen wet

Jaar van aannname wet

Start evaluatie wet & publicatiedatum

Tijd tussen aannname wet en start evaluatie
(in maanden)

Betrokken ministerie(s)

Basiskenmerken evaluatie

Doelstelling(en) evaluatie

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Gehanteerde onderzoeksmethode(n)

Reconstructie van beleidstheorie? (*mate waarin*)

Toetsing van beleidstheorie aan praktijk?
(*mate waarin*)

Onderdeel van evaluatieprogramma?

Invalshoek evaluatie

(sociaalwetenschappelijk, rechtstheoretisch,
rechtssociologisch, juridisch-technisch)

Type evaluatie

doelbereikingsonderzoek

effectiviteitsonderzoek

efficiëntieonderzoek

effectevaluatie

procesevaluatie

combinatie

Achtergronden wet¹

Controversieel maatschappelijk of politiek
debat?

Kosten van invoering/ uitkomst kosten-
batenanalyse

Inhoud wet

Juridische kwaliteit

Legaliteit

proportionaliteit en subsidiariteit

Consistentie (intern) en met andere wet- en
regelgeving (extern)

¹ Voor alle beschreven kenmerken geldt: voor zover de bestudeerde rapporten hierover informatie bevatten. In deze synthese wordt geen andere informatie betrokken dan die uit de evaluaties.

Tekstueel

Complexiteit

gelaagde opbouw of niet
 aantal doelen en de verhouding ertussen
 globale of gedetailleerde regels
 eenvoudig of moeizaam geformuleerd

Uitvoerbaarheid:

spanning met beleidsregels?
 bevoegdheid, mandaat of delegaat
 hardheidsclausules & termijnen
 aard van het overgangsrecht

Open of gesloten normen
 (of % verdeling hiertussen)

Praktisch: implementatie en instrumenten

Concrete beleidsinterventies in de wet

Civiel- bestuurs- of strafrechtelijk
 instrumentarium

Implementatie, uitvoering en handhaving
 in de praktijk voor uitvoerders ('kennen,
 kunnen, willen')
 draagvlak (en hoe gemeten)
 sluit de wetgeving aan bij de normen,
 waarden en belangen binnen de voor de
 uitvoering relevante sociale velden?
 is de wet handhaafbaar gebleken?

Beleidstheorie en -praktijk

Normadressaat of normadressaten: op wiens
 gedrag is de wet gericht? Wat is het bereik
 van de wet?

Type gedragsinterventie
 (beloning, sancties/vergunningen,
 communicatie, overreding)

Voor zover beschreven, de inhoud van de
 beleidstheorie

wat werkt voor wie en in welke
 omstandigheden? Context, Mechanism,
 Outcome (C-M-O)

en/of:

normatieve assumpties
 causale assumpties (als we middel x
 invoeren, dan y)

finale assumpties: middelen en
 veronderstelde mechanismen tussen doelen
 en middelen

De feitelijke werking van deze mechanismen

c.q. finale assumpties

Vergelijking tussen veronderstelde en
feitelijke mechanismen

'Knelpunten'

Neveneffecten opgetreden?

Contra (averechtse) effecten opgetreden?

Onder welke contextuele condities treden
genoemde mechanismen wel/niet (of minder)
op?

Conclusies van de onderzoekers

Overige bevindingen

Bijlage 4 Analyse van doelbereiking

Hoge doelbereiking	Mechanismen zoals beoogd	Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambitieniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie
Mededingingswet						
Interventies	Bestuursrechtelijke handhaving	Bestuursrechtelijke handhaving	Regulering van de concurrentie-verhoudingen op de Nederlandse markten	2	Er zijn 6 factoren waargenomen die de effectiviteit van de M-wet kunnen beïnvloeden	4 j.
1 Verbod op mededingings-beperkende afspraken (art. 6)	Of de Mededingingswet (hier: M-wet) bijdraagt aan voldoende effectieve concurrentie hangt mede af van de toereikendheid van de wet	- Beoogde effecten van bestuurlijke handhaving zijn bereikt. Alleen bij uitzondering leidt concentratiecontrole tot afwijzing of gedwongen aanpassing van concentratie-plannen	- De M-wet heeft bijgedragen aan het handhaven en waar mogelijk verbeteren van effectieve concurrentie-verhoudingen	Vervangt bestaande wet. Zo is een misbruikstysteem vervangen door verbod	- 'Exogene' factoren, buiten de wet om (niet heider welke)	'Voor definitieve bevindingen is het nog te vroeg'
2 Verbod misbruik van economische machtspositie (art. 24)	De NMa is belast met de implementatie en handhaving en moet dus goed functioneren wil de wet effectief zijn	- De NMa moet nog meer proactief opereren	- NMa heeft zich weten te ontwikkelen tot een gezaghebbende mededingingsautoriteit, die erin is geslaagd de M-wet op een behoorlijk doeltreffende en doelmatige wijze toe te passen	De wet reguleert praktijken die voor een deel al gerealiseerd zijn	- Grote bedrijven en grotere branche-organisaties zijn beter op de hoogte van de M-wet en gebruiken deze ook meer → hier ontstaat meer vrijwillige naleving	
3 Op concentratie waaronder fusies moet toezicht bestaan (H5)	Vrijwillige naleving vergt drie voorwaarden: Economische actoren (a) weten; (b) kennen de wet; en (c) willen deze naleven	- Het kartelverbod blijkt in het algemeen voldoende goed te functioneren, tegen duidelijke overtredingen van het verbod kan op basis van de M-wet worden opgetreden	'Voor definitieve bevindingen is het nog te vroeg'		- Belang van toetreding grote speler	
Normadressaten	Civielrechtelijke handhaving en naleving	- In die gevallen waarin kartels zijn verboden, heeft dit bijgedragen aan het behouden dan wel verbeteren van effectieve concurrentie-verhoudingen			- Afbakening relevante markt vaak lastig.	
- Bedrijven	Bedrijven / burgers kunnen zelf stappen ondernemen tegen ondervonden schade				Door definitie kan afbakening markt verschillen en tot andere besluiten van NMa leiden	
- Burgers	t.g.v. gebrekkige concurrentie, kartelvorming e.d.				- In verschillende sectoren bestaat een zekere mate van vervlechting van markt en overheid. Dit maakt het niet altijd eenvoudig om de M-wet hier toe te passen	

Hoge doelbereiking	Mechanismen zoals beoogd	Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambitieniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie
		Vrijwillige naleving zou substantieel zijn. <ul style="list-style-type: none"> - Weten: is in orde – met name dankzij concrete interventies door NMa - Kennen: behoorlijk, maar beperkt tot hoofdlijnen – bij grotere bedrijven beter - Willen: vooral door grote branche-organisaties; wet in gevallen succesvol als dreigement; het al of niet optreden van sectorale cultuurveranderingen maakt succes sector-afhankelijk 				
		Civielrechtelijke handhaving <ul style="list-style-type: none"> - Nog onder de maat - Burgerlijke rechters nog te weinig ingevoerd (veel schikkingen) - Bewijslast bedrijven e.a. lastig 				

Hoge doelbereiking	Mechanismen zoals beoogd	Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambitieniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie
OPTA						
Interventies	Op grond van de Postwet ziet OPTA toe op de uitvoering van de taken die zijn opgedragen aan de zogeheten concessiehouder. TPG Post is wettelijk verplicht het vervoer van postzendingen tot tien kilo uit te voeren	Evaluatie is sterk gericht op intern functioneren + output van OPTA. De relatie tussen EZ en OPTA ontwikkelt zich positief: <ul style="list-style-type: none"> - Meer kennis- en informatie-uitwisseling voor beleidsontwikkeling - Meer constructiviteit, pijnpunten zijn beter bespreekbaar - De kwaliteit van de afstemming is verbeterd: er is meer helderheid over rollen en groeiende acceptatie ervan 	Toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving op het gebied van post en telecommunicatie	1	In 2004 nieuwe Telecommunicatiewet, mede o.i.v. EU-normen meer complexiteit voor OPTA	1 j.
Normadressaten	Op grond van de Telecommunicatiewet houdt OPTA eveneens toezicht op alle telecombedrijven		Eindoordeel over het functioneren van OPTA in het licht van wettelijke taken: 'voldoende tot goed'			
- (Minister van) Economische Zaken			Geen harde evaluatie			Dit is te merken aan het karakter van de evaluatie: sterk beschrijvend en voorlopig
Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek	De met de wet gecreëerde mini-instructie verschaft - nadat besloten is om tot vervolging over te gaan - een kader voor de verdere voortgang van het strafrechtelijk onderzoek - en de rol van de verdediging hierbij	Wet als zodanig geen probleem	'Het gerechtelijk vooronderzoek stroomlijnen en in overeenstemming brengen met de eisen die vanuit de praktijk en door het bepaalde in de Grondwet en de internationale verdragen op het gebied van de rechten van de mens worden gesteld'	1	Diversiteit in de strafrechtelijke praktijk veroorzaakt verschillende wijzen van uitvoering van de wet	4 j.
Interventies	Het is de mogelijkheid van de verdediging om onderzoekshandelingen door te zetten als een correctiemogelijkheid op de richting, die het OM met het onderzoek in wil slaan	Mini-instructie is goed aangeslagen. Nadeel is dat het OM mogelijk te weinig betrokken is in de praktijk				
Normadressaten						
- Rechters-			Voldoende overleg over nadere invulling wet			
- Commissarissen (R-C)			Verschuiving van GVO naar meer incidentele betrokkenheid van de Rechter-Commissaris (R-C). Dit vergt aandacht voor de oorspronkelijke rol van de R-C als 'waarborg' en 'check'			
- Officieren van Justitie (OVJ)						
- Politieambtenaren						

Hoge doelbereiking	Mechanismen zoals beoogd	Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambitiëniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie
Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie (MUB) Interventie – Bestuursinstrumenten Normadressaten – Bestuurders en niet-bestuurders van Nederlandse universiteiten	Beheerstructuur creëren, o.a. versterken positie studenten en CvB; wijziging medebestuur in medezeggenschap	– Integraal management functioneert redelijk. Her en der nog versplintering in de bevoegdheden – De rolverdeling kan (m.n. voor externen) nog helderder – Meer autonomie zou mogen – Medezeggenschap: weinig problemen in de praktijk – Besluitvorming inderdaad effectiever	4 doelen: integraal management, heldere bevoegdheidsrelaties, volwaardige medezeggenschap, meer autonomie Doelen zijn goeddeels bereikt, afgezien van enkele knelpunten	2 Aanpassing aan maatschappelijke behoefte; niettemin ingrijpende wijziging in bestuurlijk systeem	– Grote lokale verschillen – Informatieuitwisseling cruciaal voor integraal management en medezeggenschap	7 j.
Wijziging Wegenverkeerswet (zbo-status voor RDW) Interventies – Bestuursinstrumenten: zbo-status toekennen aan RDW via instellingswet, ingekaderd in de Wegenverkeerswet 1994 Normadressaten – RDW	De RDW heeft een zbo-status gekregen Kerntaken RDW: Toelating: van voertuigen en voertuigonderdelen op NL en Europese markt (technische voorschriften)	Doeltreffendheid – Het aantal publieke taken van RDW aanzienlijk uitgebreid – Sinds 2001 werkt RDW met prestatie-indicatoren – Klantgerichtheid vergroot – inspanningen gedaan	Het doel is gelegen in de uitvoering: 'RDW is verantwoordelijk voor het uitvoeren van beleid en wet- en regelgeving, vooral onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Verkeer & Waterstaat. Daarnaast voert de RDW taken uit in opdracht van andere ministeries, waaronder de ministeries van VROM en Financiën.'	2 Zbo-status toegekend aan al bestaand orgaan	Niet genoemd	11 j.

Hoge doelbereiking	Mechanismen zoals beoogd	Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambiteniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie
	<p>Toezicht en controle: op door RDW erkende bedrijven en technische staat van voertuigen in verband met veiligheids- en milieueisen</p> <p>Registratie en informatieverstrekking: verzamelen, opslaan, bewerken en beheren van gegevens van voertuigen en hun eigenaren of houders en het ver-strekken van informatie over deze gegevens</p> <ul style="list-style-type: none"> - Documentafgifte: afgeven van aan voertuigen en hun eigenaren of houders gerelateerde documenten 	<p>Doelmatigheid</p> <ul style="list-style-type: none"> - Doelmatigheidsdenken tot op alle niveaus in RDW doorgedrongen - Kostenefficiency en interne organisatie van RDW zijn verbeterd - ICT van groot belang voor RDW, er is veel in geïnvesteerd <p>Sturing en toezicht</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evenwichtige combinatie van verticale en horizontale toezicht- en verantwoordings-instrumenten - Toezichtarrangement functioneert, wel moet gewaakt worden voor een stapeling van (te veel) instrumenten 	<p>De RDW is in de onderzoeksperiode doeltreffender, doelmatiger en transparanter gaan opereren</p> <ul style="list-style-type: none"> - De kwaliteit van de dienstverlening is verbeterd en het toezicht en de sturing hebben zich, evenals de relatie van de RDW met haar maatschappelijke omgeving, positief ontwikkeld - Tegelijkertijd wordt deze dienstverlening, gerealiseerd tegen een lager kostenniveau (efficiency) <p>De zbo-status van de RDW is in een belangrijke drijvende kracht achter deze ontwikkelingen gebleken</p>			
Wet op de waterkering	<p>Dijkversterkingen worden uitgevoerd om twee redenen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bieden van veiligheid tegen overstromingen & voorkomen van economische schade - Belangen van natuur, landschap en cultuur (LNC) komen vaak in gedrang met dijkversterkingen (art. 7) - Dijkversterking is sluitstuk van andere maatregelen 	<ul style="list-style-type: none"> - In het onderzoek zijn geen grote problemen met de werking van de wet geconstateerd; bij burgers noch overheden 	<p>De wet geeft het huidige juridische kader om de dijkversterkingen (sneller) te realiseren. De Wet kent daartoe een bijzondere, versnelde, gecoördineerde besluitvormingsprocedure [...]</p>	<p>2</p> <p>Vooral eisen m.b.t. besluitvormingsprocedure (professionals)</p> <p>Tijdelijke wet</p>	<p>Het besluitvormings-proces is niet overall op dezelfde wijze georganiseerd</p> <p>Tussen de verschillende casestudieprojecten bestaan verschillen in de mate waarin belanghebbenden worden betrokken bij de planontwikkeling en de wijze waarop rekening gehouden wordt met hun belangen</p>	<p>3.9 j.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Interventies - Bestuursinstrumenten - Normstelling <p>Normadressaten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het Rijk - Provincies, gemeenten - Rijkswaterstaat - Ketenpartners betrokken bij de waterhuishouding 						

Hoge doelbereiking	Mechanismen zoals beoogd	Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambitiëniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie
	<p>De wet beoogt voor een aantal problemen een oplossing te bieden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trage besluitvormingsprocedures - Onvoldoende waarborgen voor de kwaliteit van benodigde besluiten - Vertraging in de uitvoering als gevolg van de gelaagde systematiek van de rechtsbescherming - Gebrekkige coördinatie van uitvoeringsbesluiten - Trage onteigeningsprocedures 	<p>De belangrijkste kritische factor is draagvlak onder burgers en maatschappelijke organisaties. Betrokken willen een <i>fair</i> proces en een uitkomst die zoveel mogelijk rekening houdt met ingebracht belangen</p> <ul style="list-style-type: none"> - In sommige gevallen wordt de kwaliteit van het besluitvormingsproces niet optimaal gevonden 	<p>De wet werkt in zijn algemeenheid naar tevredenheid. Het blijkt mogelijk met de wet een versnelling van de besluitvorming te combineren met een kwalitatief goede procesgang en draagvlak voor dijkversterkingen</p>	<p>1</p> <p>Veel van het gewenste gedrag was al gerealiseerd</p> <p>De doelgroep is bovendien erg klein: het betreft een kleine groep gespecialiseerde bedrijven</p>	<p>Ook de kwaliteit van de procesgang is projectafhankelijk</p>	
Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs)	<p>De instrumenten die in de Wvgs zijn opgenomen moeten gezamenlijk leiden tot een grotere openbare veiligheid bij het vervoer van gevaarlijke stoffen</p>	<p>De instrumenten van de Wvgs, aanvullend op het internationale geïmplementeerde recht, zijn geschikt maar worden niet feitelijk in de praktijk gebruikt</p>	<p>1 De Wvgs dient de openbare veiligheid te bevorderen bij het vervoer van gevaarlijke stoffen</p> <p>2 Zekerstellen van de gelijke concurrentiepositie van Nederlandse vervoerders</p>		<p>Bewustzijn van gevaren en reputatiegevoeligheid binnen de sector speelt een grote rol bij naleving</p>	6 j.
Interventies	<ul style="list-style-type: none"> - Strafrechtelijke (WED) en bestuursrechtelijke sancties (bestuursdwang en last onder dwangsom) - Communicatie 					

Hoge doelbereiking	Mechanismen zoals beoogd	Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambitieniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie
<p>Normadressaten</p> <p>De Wvgs heeft betrekking op een betrekkelijk kleine doelgroep van gespecialiseerde bedrijven en personen die zich bezighouden met vervoer van gevaarlijke stoffen</p>		<p>- Handhaving van de eisen die de Wvgs en de onderliggende regelgeving stellen, vindt momenteel beperkt plaats of is zelfs absent</p> <p>- Er bestaat geen integraal beeld van de naleving. De sector zelf wijst op de enorme consequenties van een ongeval voor de bedrijfsvoering en reputatie van vervoerder en producent, waardoor er een intrinsieke hoge naleving zou zijn. Deze bewustheid van de sector van de consequenties van een ongeval zorgt voor een intrinsieke hoge mate van naleving</p>	<p>- Er hebben zich al tientallen jaren geen zware ongelukken voorgedaan. (Dit was echter ook al vóór de Wvgs het geval)</p> <p>- Er zijn enkele kleinere knelpunten in het bereiken van de doelen geconstateerd</p>		<p>- Door de verbindingen aan internationale verdragen kan het Nederlandse beleid maar zeer beperkt zijn</p>	

Hoge doelbereiking	Mechanismen zoals beoogd	Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambitiënniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie	
Wet op de dierproeven (Wod)	<ul style="list-style-type: none"> - Eisen aan leefomstandigheden dieren [...] - Vergunning als kwaliteitsvoór tot dierproeven kan worden overgegaan. - Verboden Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties 	<ul style="list-style-type: none"> - Bewustzijn gestimuleerd - 'Administratieve lasten' - Gebrek aan ethische toetsing - De wet is verouderd m.n. in het licht van jurisprudentie - Het ontbreekt teveel aan tanden in de wet: stilleggen van illegaal onderzoek moet beter kunnen - Handhavings- en toezichtstructuur nodeeloos gecompliceerd gebrek aan leiding - Sancties spelen in de praktijk geen echte rol - Echter: de overgrote meerderheid van de geïnterviewden is van mening dat de Wod goed wordt nageleefd - Ontbreken van reparatoire bestuursinstrumenten: bestuursdwang en dwangsom 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorschriften stellen met het oog op de bescherming van het dier. - Het aantal dierproeven is mede door Wod gehalveerd sinds '70 - Naleving i.h.a. goed - Algemene oordeel van respondenten is overwegend positief. - Velen achten de Wod 'een goede zaak' t.b.v. de bescherming van proefdieren, ook DEC en CCD voorzitters 	2	<ul style="list-style-type: none"> - Veel bepalingen reeds vanaf 1980 in werking. Niettemin: veel betrokken actoren; en de wet instrumentarium voor handhaving 	n.a.	8 j.
Interventies							
- Vergunning als kwaliteitsvoór							
- Verboden							
Strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties							
Normadressaten							
- (Rechts)persoon die voornemens is om dierproeven uit te voeren							
- Andere betrokkenen							

Hoge doelbereiking	Mechanismen zoals beoogd	Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambitieniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie
Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen	Materiële normen ter bescherming van de proefpersoon	Doel A Bescherming proefpersonen: - Systeem blijkt in grote trekken goed te functioneren - Beschermingsniveau gelijk of hoger	Met deze wet wordt beoogd om proefpersonen te beschermen (A), zonder de vooruitgang van de medische wetenschap onnodig te belemmeren (B)	2 De wet bouwt goeddeels voort op bestaande praktijken. Nieuw zijn de elementen 'wilsonbekwaamheid' en CCMO (de nieuwe centrale toetsingscommissie)	Academische (wel verschild) versus non-academische toetsingscommissies (geen verschild)	3,5 j.
Interventies	Door vooraf te normeren en te toetsen en bij niet-naleving te sanctioneren (achteraf) wordt het gedrag van onderzoekers gereguleerd	Doel B Voortgang wetenschappelijk onderzoek - Twist over toename bureaucratie - Onderzoek met wilsonbekwamen lastig - Kennisbasis voor echte <i>informed consent</i> is mager Eisen kunnen omhoog	I.h.a. wordt geconcludeerd dat de wet naar behoren functioneert w.b. deze hoofddoelstellingen			
- Strikte normering van onderzoek						
- Verbod (art. 6) om wetenschappelijk onderzoek met mensen te verrichten van wie de gezondheid/veiligheid/belangen niet zijn veiliggesteld.						
- Op overtreding van dit verbod (een misdrijf) staat een strafrechtelijke sanctie van max. 1 jaar celstraf en geldboete van de 4e categorie (art. 33)						
- Verplichte toetsing van protocol voor wetenschappelijk onderzoek met mensen						
- Op het niet nakomen van de verplichting om een commissie een toets op onderzoek te laten uitvoeren staat een hechtenis van max. 6 maanden of geldboete 4e categorie						
		Normenstelsel: - De normen zijn niet omstrede - Wel bestaat onduidelijkheid over de reikwijdte van de wet. Een heldere richtlijn (t.a.v. multicenter) leidt niet altijd tot een heldere praktijk				

Hoge doelbereiking	Mechanismen zoals beoogd	Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambitiëniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie
Normadressaten <ul style="list-style-type: none"> - Proefpersonen medische wetenschap - Instellingen, bedrijven 		Organisatie van de toetsing: <ul style="list-style-type: none"> - Met wet komt méér fundamenteel en meer duidelijkheid, waaronder ingekaderde toetsingscommissies - Kwaliteit protocollen lijkt gestegen - Toetsingscommissie CCMO wordt als bekwaam, hecht en professioneel beschouwd - Niettemin wordt voor bureaucratie gevreesd 				
	Het gaat om twee eigenstandige beslissingen: de vrouw beslist of zij de abortus wil, de arts beslist of hij dit voor zich zelf kan verantwoorden, zowel medisch als ethisch					
Wet afbreking zwangerschap (Wafz)			Met de wet is getracht om een evenwicht te vinden tussen twee waarden: (A) de rechtsbescherming van ongeboren menselijk leven en (B) het recht van de vrouw op hulp bij ongewenste zwangerschap.	2	n.a.	20 j.
<ul style="list-style-type: none"> - Sanctie (strafrechtelijk) op niet-naleving - Communicatie richting vrouw die voor beslissing staat al of geen abortus te laten doen. Wettelijke bedenktijd 	De wetgever heeft op deze manier uitdrukking willen geven aan de eigen verantwoordelijkheid van zowel de vrouw als de arts over het ongeboren leven en de gevolgen voor de vrouw en de haren		Er zijn 3 subdoelen: <ol style="list-style-type: none"> 1 Het waarborgen van een zorgvuldige besluitvorming, voorlichting en nazorg bij zwangerschaps-afbreking 			

Hoge doelbereiking	Mechanismen zoals beoogd	Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambitieniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie
Normadressaten – Instellingen (ziekenhuizen, abortusklinieken) – Artsen binnen die instellingen / Geneesheer-Directeur – Zij die belast zijn met het toezicht op de wet – Zwangere vrouwen		<ul style="list-style-type: none"> – Wat betreft het kernbegrip 'noodsituatie' wordt in de praktijk conform de bedoeling van de wetgever omgegaan – Nazorg is in principe goed – Er is vooruitgang geboekt met de protocollering van de hulpverlening – Rond registratie en verslaglegging doen zich geen wezenlijke problemen voor. Wel kan de naleving in met name ziekenhuizen worden verbeterd – Toezicht (IGZ) verloopt naar behoren maar is voor enige verbetering vatbaar 	2 Het waarborgen van de kwaliteit van de medische behandeling 3 Het weren van commerciële praktijken			
			In de praktijk blijkt de naleving hoog <ul style="list-style-type: none"> – Het toezicht op de naleving is naar behoren – Met betrekking tot de twee hoofdoelen van de wet kan worden vastgesteld dat de hulpverlening bij abortus waar nodig beschikbaar en toegankelijk is en dat tegelijkertijd de wet ook in de praktijk bijdraagt aan de bescherming van het ongeboren leven, onder meer door een aantal regels van procedurele aard die de besluitvorming rond abortus met de nodige waarborgen omgeven – Geconstateerd wordt daarom dat het globale evenwicht dat de wetgever voor ogen had in de praktijk wordt gerealiseerd 			

Hoge doelbereiking	Mechanismen zoals beoogd	Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambitiënniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie
Wet op het ouderschapsverlof Interventies – Bestuursrechtelijk Normadressaten – Werkgevers – Ouders / werknemers	De wet betreft de mogelijkheid tot opnemen van onbetaald ouderschapsverlof als men aan de volgende voorwaarden voldoet: – Minstens één jaar werkzaam bij werkgever – Een familierechtelijke betrekking met een kind Kind is niet ouder dan 8 jaar	– Sinds invoering wet heeft 67% van de ouders van één meer kinderen recht(gehad) op ouderschapsverlof – Hiervan heeft 20% daadwerkelijk verlof opgenomen – De beoordeling van het ouderschapsverlof is zeer positief – Ruim de helft van de verlofgangers is <i>niet</i> vervangen tijdens het verlof – 9 op de 10 niet-gebruikers zijn wel op de hoogte van de Wet – Personeelsfunctionarissen zijn i.h.a. goed geïnformeerd over basiswet en wijzigingen van 1997 – De wet wordt door werkgevers i.h.a. positief gewaardeerd – Mate van informatie-verspreiding onder werknemers verschilt – Leidinggevenden of specialisten zijn lastig te vervangen	De wet op het ouderschapsverlof beoogt zowel mannelijke als vrouwelijke werknemers meer mogelijkheden te geven om ouderschaps-taken te combineren met betaalde arbeid. Hierdoor ontstaat dan een evenwichtige verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid tussen mannen en vrouwen – Ouderschapsverlof heeft geen blijvende invloed op de verdeling van huishoudelijke en kindverzorgingstaken tussen mannen en vrouwen (één van de doelen van de Wet) – Het ouderschapsverlof is zeer positief ontvangen, zowel door werknemers als door werkgevers	2 De verloffregeling stelt gemiddelde eisen aan het gedrag van verlofnemers en werkgevers	– Het gebruik van het verlof hangt samen met een aantal factoren: opleidingsniveau (hogere opleiding, vaker verlof), inkomen (hoger gezinsinkomen vaker verlof), arbeidssituatie (parttimers 21-32 uur meest verlof & rechtebenden met partner die voltijd werkt nemen vaker verlof), niveau en aard van de functie (technisch beroep minder verlof, leidinggevend beroep minder verlof), betaling van het verlof (als verlof betaald meer verlof) – Vrouwen zijn beter op de hoogte van de Wet dan mannen – Vervanging: bij voltijd verlof direct na zwangerschap is makkelijker vervanging te regelen. Leidinggevenden of specialisten zijn lastig te vervangen	9 j.

Lage doelbereiking	Mechanismen beoogd	Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambitieniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie
Opheffing van het bordeelverbod						
Interventies						
- Bordeelverbod opgeheven: mogelijk maken van legale prostitutie	Tegelijk met de opheffing van het verbod is de strafbaarstelling van ongewenste vormen van prostitutie en seksueel misbruik van minderjarige aangescherpt: - Sanering van de branche	Er lijkt voldoende draagvlak te bestaan. Gemeentelijk beleid: de meerderheid van de gemeenten bleek na 1 jaar een nota prostitutie-beleid te hebben (veelal gericht op status quo, geen uitbreiding).	6 kerndoelen: 1 het beheersen en reguleren van de exploitatie van vrijwillige prostitutie, onder andere door het invoeren van een gemeentelijk vergunningenbeleid	3 Gemeenten moeten regionaal overnemen (beheersing, regulering, bescherming, terugdringing). Het betreft geen geheel nieuwe wet maar een wetswijziging, die niettemin de praktijk radicaal heeft veranderd.	- Cultuur (omslag illegaal-legaal) beïnvloedt imago/prostitutie - Gebrek aan gelijkvormig beleid tussen gemeenten - Gemeentelijke activiteit (incl. diensten) is cruciaal. Hameren op actief beleid	1 j.
- Mogelijk maken van regulering op gemeentelijk niveau (Gemeenten kunnen bij verordening voorschriften instellen)	- Krachtiger optreden tegen uitbuiting	Niettemin schiet de uitwerking van de wet in de praktijk nog niet bepaald op	2 het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie	Ze houdt voor veel actoren een gedragsaanpassing in	- Discrepantie tussen het niveau van handhaving enerzijds en het organisatieniveau (gemeentelijk) van de prostitutie (regionaal, internationaal) anderzijds	
- Maatregelen ter bescherming van prostitueés: maximumstrafverhoging 'foute' exploitatie	De bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt primair bij lokale overheden gelegd. Deze hebben daarnaast de bevoegdheid gekregen om antecedenenten van exploitanten na te trekken. Op landelijk niveau (UWV, Belastingdienst) bestaan de taken voornamelijk uit monitoring, evaluatie en het vinden van oplossingen voor gesignaliseerde knelpunten	- 'Sterke achterstand' op gebied van vergunningverlening; ook communicatie slecht: veel prostitueés kennen hun rechtspositie niet - Controle en toezicht moet nog worden gerealiseerd - Politie (handhaving): er is beleid geformuleerd maar korpsen twifelen aan de haalbaarheid - Landelijk slechts marginale ontwikkelingen; aangegeven wordt dat sprake is van (soms) een expliciet beleid, communicatie en (geplande) controles	3 het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik 4 het beschermen van de positie van prostitueés 5 het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen 6 het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen		- Toename mobiele telefonie, internet leidt tot verschuivingen in Imago (bijv. onder zakelijke dienstverleners) - Privacy-bescherming waardoor weinig gegevens over criminele verschijnselen bekend - Capaciteit: migratie en vreemdelingenbeleid beïnvloeden de dynamiek binnen de prostitutiebranche	
Normadressaten						
- Gemeenten en andere overheden						
- Exploitanten						
- Prostitueés						
- Andere betrokken instanties						

Lage doelbereiking	Mechanismen beoogd	Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambitieniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie
<p>Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wspn)</p> <ul style="list-style-type: none"> Interventies - Beloning: schone lei voor schuldenaar - Schuldenaar moet zich houden aan alle regels dan wel aan alle regels houden anders volgt een sanctie - Een rechtbank kan de wettelijke schuldsanering tussentijds beëindigen, waarna de schuldenaar van rechtswege in staat van faillissement verkeert 	<p>Om tot de Wspn te worden toegelaten, moet een zogenoemde minnelijke regeling zijn mislukt. Bij een minnelijke regeling bereiken de schuldenaar en zijn schuldeisers vrijwillig overeenstemming over de (gedeelte)ke aflossing van de schuld en kwijtschelding van het resterende deel. Daarbij kan de schuldenaar de hulp inroepen van organisaties in de schuldhulpverlening</p> <ul style="list-style-type: none"> - De toepassing van de Wspn leidt tot een schone lei voor schuldeisers - Het bevordert de bereidheid van schuldeisers om akkoord te gaan met een minnelijke regeling en functioneert op die manier als een 'stok achter de deur' - Door de Wspn wordt het aantal faillissementen van natuurlijke personen teruggedrongen 	<ul style="list-style-type: none"> - Rechters hebben hun nieuwe taak goed opgepakt en wordt goed samengewerkt tussen rechters onderling en met de bewindvoerders en de Raad voor Rechts-bijstand - De duurzaamheid van de schone lei is onzeker aangezien de integratie van de Wspn en integrale schuldhulpverlening nog niet goed verloopt - Tussen het minnelijk en wettelijk traject bestaat uitval. - Slechts een relatief klein gedeelte van waarvoor het minnelijk traject vastloopt, vraagt een wettelijke schuldsanering aan - Er zijn verschillende aanvijzingen dat de Wspn nog niet als een stok achter de deur werkt - Schuldeisers maken niet alleen financiële afwegingen, maar kiezen voor het wettelijk traject omdat ze meer vertrouwen 	<p>- De Wspn moet een regeling bieden waarmee kan worden voorkómen dat natuurlijke personen tot in de lengte van dagen door hun schuldeisers worden achtervolgd</p> <p>- De wet biedt schuldenaren dus een schone lei, ook als de schuldeisers niet bereid zijn om akkoord te gaan met een schuldregeling</p> <p>- De wet probeert de bereidheid van schuldeisers om akkoord te gaan met een minnelijke regeling te bevorderen</p> <p>- Ten slotte wordt beoogd om het aantal faillissementen van natuurlijke personen terug te dringen</p> <p>- De wet werkt blijkt niet als stok achter de deur, maar eerder als vangnet te werken (onbedoeld)</p> <p>- De Wspn heeft niettemin gezorgd voor meer aandacht voor schuldhulpverlening van gemeenten</p>	<p>3</p> <p>Ook hoge gedragsriscen aan zowel schuldenaars, schuldeisers als hulpverleners</p>	<p>Er wordt veel variëteit in het minnelijk traject waargenomen.</p> <p>Voor personen met zeer lage inkomens en aflossingscapaciteit is het moeilijk een minnelijke regeling tot stand te brengen. Voor deze groep doet de wet haar werk. Kenmerken van huishoudens in het minnelijk en het wettelijk traject komen sterk overeen (leeftijd, inkomen, samenstelling huishouden)</p> <p>Er zijn ook belangrijke verschillen tussen beide trajecten. In het wettelijk traject zitten meer ondernemers, de gemiddelde schuldenlast is hoger, evenals het gemiddeld aantal schuldeisers</p>	<p>2 j.</p> <p>Nb: de looptijd van een schuldsanering is doorgaans drie jaar.</p>
<p>Normadressaten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Natuurlijke personen die in het minnelijk traject geen regeling hebben kunnen treffen met hun schuldeisers - De wet is indirect gericht op schuldeisers 						

Lage doelbereiking	Mechanismen beoogd	Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambitieniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie
		in hebben, of omdat ze vinden dat de schuldenaar moet boeten. (Wet als vang-net i.p.v. stok achter de deur)				
Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Rea)	Vernemen van subsidiemogelijkheden: voor werkgevers wordt het financieel aantrekkelijker om arbeidsgehandicapten in dienst te houden of te nemen	Positieve houdingen en verwachtingen t.a.v. de werking van de wet	Faciliterende wet om re-integratie te bevorderen en WAO-instroom te verminderen.	2	- Tal van andere beleidsinitiatieven - Zorgen over informatievoorziening	1,5 j.
Interventies	Verheldering doelgroep: wie komt in aanmerking?	Knoelpunten: - Uitvoeringsaspecten die met wet Rea te maken hebben zijn stelselmatig onderschat	De wet stimuleert gemakkelijker en doelgerichtere inzet van wettelijke instrumenten	Géén nieuw wettelijk systeem, maar eerder een 'stroomlijning' van bestaande regelingen		
- Wettelijke rechten en plichten & toedeling verantwoordelijkheden	Verheldering doelgroep: wie komt in aanmerking?	- Trage afhandeling (lange doorlooptijden)	Streefcijfer: 5.000 extra geslaagde re-integraties per jaar onder verantwoordelijkheid van het Lisy en 1.500 in het gemeentelijk domein.	Uitlopenende normadressaten zijn hierbij betrokken		
- Financiële prikkel (subsidies)	Duidelijker verdeling van verantwoordelijkheden	- Bureaucratische rompslomp o.a. bij toekenning van re-integratiesubsidies door uvi's	- De werking van de wet Rea is in evaluatieperiode suboptimaal geweest			
Normadressaten	tussen uitvoerende (keten) organisaties → verbetering uitvoering arbeidsre-integratie	- Capaciteitsproblemen bij uvi's	- De implementatie heeft meer voeten in aarde en heeft langer geduurd dan voorzien.			
- Gemeenten / sociale diensten als uitvoerders	van de Wet Rea mogen niet verwacht worden: de Wet Rea introduceert geen totaal nieuw systeem, niet een vereenvoudiging of stroomlijning van wetgeving	- Afstemming tussen Rea en andere wetgeving is problematisch	Personneelsproblemen speelden hierbij ook een rol met gemeenten en uvi's niet bevreemdend			
- Werkgevers, Uitvoeringsinstellingen (uvi's), Arbeidsdiensten						
- Bijstandsgerechtigden						

Lage doelbereiking	Mechanismen beoogd	Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambitieniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie
	Wel is doel om in de praktijk gesignaleerde knelpunten in regelgeving en uitvoering weg te nemen en een kader te scheppen waarin regelgeving sneller, beter en met meer succes kan worden toegepast	De doelgroep acht de begeleiding door werkgever / Arbodienst niet verbeterd. Dit heeft onder andere te maken met (a) gebrekkige voorlichting en (b) gebrekkige betrokkenheid bij het arbeidsintegratieproces				
	Kortom: het bestaande re-integratie-instrumentarium waar nodig verbeteren en vooral beter te laten werken					
	De Wet Rea hanteert de opzet van een <i>sluitende aanpak</i> . Dit betekent een streven om binnen zo kort mogelijke tijd alle arbeidsgehandicapten een traject aan te kunnen bieden					

Lage doelbereiking	Mechanismen beoogd	Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambitieniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie
<p>Wet Voorkóming Schijnhuwlijken (WVS) (JUS)</p> <p>Interventies (civiel, bestuur) vervolgens weigering en</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ambtenaar burgerlijke stand kan weigeren akte op te maken indien strijd huwelijk met de openbare orde - Boek 1 titel 5 BW: schijnhuwelijk levert weigeringsgrond op voor ambtenaar BS. Te onderbouwen door verklaring korpschef - Soort vergunning om binnen periode van 2 maanden te mogen trouwen. Bevat personalia t.b.v. controle door Vreemdelingen Administratie - Ook in buitenland gesloten huwlijken die hier in Nederland moeten worden omgezet, vallen onder de nieuwe wet - Beroepsmogelijkheid <p>Normadressaten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ambtenaren Burgerlijke Stand - Anderen: korpschef, Vreemdelingdienst (VD) - Openbaar Ministerie (OM) - 'Gemengde' stellen (indirect) 	<p>Verstreking van bevoegdheden en taken (aan diverse uitvoerenden)</p> <p>→ tijdige 'opsparing' en daarmee preventie van schijnhuwlijken</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Voor zover werking, dan is het belangrijkste mechanisme dat vooral het VD - onderzoek een afschrikkende werking zou hebben - Samenwerking tussen de partners wordt wel als positief ervaren door partijen - Uiteindelijk worden minder aangiften WVS zijn toe te schrijven huwelijk geweigerd dan dat vermoedens van schijnhuwlijken bestaan <p>Verder met name feiten w.b. de uitvoering van de wet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uitvoering van de wet blijkt lastig: moeilijk oordeel te vormen over het karakter van het huwelijk - De RM neemt niet makkelijk aan dat het om een schijnhuwelijk gaat - De D79 procedure wordt door gemeenten meestal (89%) doorlopen - Aangifte huwelijk: negatief advies VD: bijna 2/3 van gemeenten zegt dit op te volgen - Inschrijven huwelijk (buitenland) éénderde van de gemeenten stelt nader onderzoek in 	<p>Het tegengaan van schijnhuwlijken door verstreking van bevoegdheden aan diverse uitvoeringsinstanties</p> <p>Geen grote veranderingen in het aantal vermoede schijnhuwlijken, laat staan dat die aan de WVS zijn toe te schrijven Er is frustratie over de inspanningen die n.a.v. de wet moesten worden verricht en deze (geringe) opbrengsten van de wet: Het aantal geschatte vermoede schijnhuwlijken is erg klein (5%)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aangiften huwelijk waarbij een buitenlander is betrokken stijgen licht 	<p>2</p> <p>Wijziging in wetgeving dat schijnhuwelijk een weigeringsgrond oplevert. Bovendien verstevigen van instrumentarium om deze (herziene) openbare-ordewetgeving goed te kunnen implementeren</p>	<p>Vermoedens van schijnhuwelijk vaak bij mensen van: Marokkaanse, Turkse of Surinaamse afkomst (met Nederlander/se)</p>	<p>3 j.</p>

Lage doelbereiking	Mechanismen beoogd	Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambitieniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie
Wet op de medische keuringen						
Interventies	- Inperking van de bevoegdheid tot aanstellingskeuring	Op enkele componenten zijn voorsnrog positieve resultaten geboekt:	De wet bevat drie doelen: 1 De persoonlijke levenssfeer en de lichamelijke integriteit van de keuring beter beschermen	2 à 3 Nieuwe wet, die tegenwicht moet bieden aan maximaliserend gedrag bij werkgevers / verzekeraars	Werkgevers zijn minder kieskeurig in de selectie van sollicitanten vanwege krapte op de arbeidsmarkt.	3 j.
- Verboden	- Beperking van de inhoud van de aanstellingskeuring	- Het aantal keuringen door artsen daalt	2 Rechtspositie van de keuring versterken	Vergt veel van verschillende normadressaten	Economische factoren spelen dus een rol bij de beoogde werkzame mechanismen	
- Vergunningen	- Versterking van de rechten van de keuring	- Chronisch zieken worden niet vaker gekeurd	3 Risicoselectie door middel van een aanstellingskeuring of een verzekerings- of pensioenskeuring tegengaan	Bovendien druist de wet in tegen directe belangen van verzekeraars en werkgevers		
- Financiële steun	- Aanvullende normstelling voor keuringrager en keurend arts	Daarnaast zijn de volgende knelpunten gevonden	- WMK uitvoering is nog lang niet afgerond			
- Communicatie	- Keuringsaanvragers: pensioenfondsen, verzekeraars en werkgevers	- Keuringen alleen gebruiken voor het doel waarvoor ze zijn gegeven	- Zelfregulering slaat niet echt aan. Interpretatieruimte leidt juist tot gebrek aan naleving			
Normadressaten	- Zij die een medische keuring ondergaan (burgers)	- Art. 9 de opdracht tot zelfregulering aan de betrokken organisaties (invulling van open normen in de wet, zoals het doel van de keuring, voor welke functie)	- WMK uitvoering is nog lang niet afgerond. - Maar weinig chronisch zieken merken iets van de wet			
- Keuringsartsen, geneeskundig adviseurs	- Invulling van open normen in de wet, zoals het doel van de keuring, voor welke functie)	- Op veel punten kennen werkgevers en soms arbo-artsen de inhoud van de wet niet uitvoering schiet tekort	- Geen waargenomen gedragsverandering bij normadressaten			
	Idem voor verzekeringskeuringen	- Bedrijfsartsen ontwikkelen wel richtlijnen voor hun handelen, werkgevers, niet expliciet m.b.t. werving en selectie	- Verwachte neven-effecten van risicoselectie lijken in de praktijk op te treden. Zo vragen verzekeraars en werkgevers nog vaak in sollicitaties naar de gezondheidstoestand			
		- Werkgevers en Arbodiensten hebben vaak geen klachtenmeldpunt				
		- Activiteiten op bedrijfssectorniveau vinden nauwelijks plaats				

Lage doelbereiking	Mechanismen beoogd	Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambitieniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie
Wet op de orgaandonatie (WOD)						
Interventies						
- Communicatie richting zorgaanbieders en richting (alle) burgers	- Publiekscampagne over donorregistratie / acceptatie	- De WOD heeft i.i.g. geleid tot een toegenomen bewustzijn rond donaties bij alle normadressaten	1 Bieden van rechtszekerheid	3	Ander beleid	3,5 j.
- Bestuursinstrumenten met sterk juridisch karakter (rechten / plichten/ verboden t.b.v. bieden van rechtszekerheid)	- Registratie door donor een wilsbeschikking. De hoop is dat een groot aantal registraties een 'ja' inhouden t.o.v. donatie	- Donorregister van de overheid	2 Bevorderen aanbod geschikte organen (en weefsels)	Wet is nieuw, noodzaak komt voort uit 'recht op lichamelijke integriteit'	Daling van het aantal verkeersslachtoffers, waardoor minder orgaanaanbod	
- Sancties op niet-naleving (strafrechtelijk: hechtenis, geldboete)	- Meer beschikbare organen voor donatie	- Aanbod van organen is niet verhoogd maar de laatste jaren zelfs afgenomen	3 Rechvaardige verdeling organen	Grote gedragsvragen aan uiteenlopende normadressaten, waaronder burgers		
Normadressaten						
- Zorgaanbieders: ziekenhuizen, artsen, verpleegkundigen	- Implementatie in het (ziekenhuis)veld is speciaal vormgegeven in de vorm van het 'Actieprogramma Ziekenhuizen en Beroepsgroepen' (meer) 'uitnamen' van organen uit donoren stimuleren van ander gewenst gedrag bij professionals	- De wilsbeschikking is dus niet doorslaggevend	4 Voorkómen van handel in organen			
- Burgers (als mogelijke donor of als nabestaande)	- Betrokkenheid van burgerpartijen	- De wilsbeschikking is dus niet doorslaggevend	Het oordeel van de evaluatie is kritisch: géén van de vier doelen is (nog) echt behaald			
	- In leven roepen van 3 organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de wet	- Bovendien willen de families meestal geen donatie. Zij hebben <i>de facto</i> het laatste oordeel hierover	Op het uitvoeringsniveau is niettemin wel e.e.a. bereikt			
	- De wet zelf dient voor iedere betrokkene heldere normen te stellen en zo de rechtszekerheid te bevorderen	- Het meegestuurde donorformulier zou onduidelijkheden hebben vertoond	Het aanbod van organen is gedaald in plaats van gestegen. Dit zou deels te maken hebben met de WOD maar ook met contextuele invloeden (zie context)			
		- Op zichzelf functioneert het donorregister efficiënt				
		- Implementatie programma ziekenhuizen deels gelukt maar er zijn ook veel problemen				

Lage doelbereiking	Mechanismen beoogd Praktijk	Doel + doelbereiking	Ambitieniveau	Contextuele invloeden	Tijd tot evaluatie
	<ul style="list-style-type: none"> - Rechtszekerheid: dankzij de WOD is meer houvast voor artsen en verpleegkundigen - Er zijn betere verdeelsystemen van organen, maar hoe goed deze werken is nog even de vraag - Het blijft de vraag of handel onder de WOD wordt tegengegaan 				

Bijlage 5 Inventarisatie van mechanismen

Zelfsturing

Wettelijk kader

Beoogd	Praktijk	Context
Modernisering van onderwijsopzet en -inhoud (N=2)	<ul style="list-style-type: none"> - Leerlingen zijn zelfstandiger (Studiehuis) - Implementatie blijft achter, schoolleiding en leraren zijn (nog) niet gefocust 	<ul style="list-style-type: none"> - De vele gelijktijdige onderwijsoperaties veroorzaken gebrek aan tijd en middelen waardoor de implementatie wordt belemmerd en vertraagd (N=2)
<i>Wet tweede fase</i> <i>Wet op de basisvorming</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Implementatie vooral 'procedureel' i.p.v. substantieel 	<ul style="list-style-type: none"> - Kwaliteitsbewustzijn bij uitvoerders blijkt nodig - Grotere scholen presteren beter - Verschillen op vak- en opleidingsniveau
Wettelijk kader → 'responsiviteit' op uitvoeringsniveau.* Dit moet worden bevorderd door o.a. samenwerking, bijvoorbeeld tussen scholen in regio's	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibiliteit wordt ondanks bestuurslast positief ontvangen - Doorstroom tussen opleidingen toegenomen - Actoren moeten nog groeien in hun rol en meer worden aangestuurd - Wettelijke mogelijkheden worden (nog) onvoldoende benut - Gemeenten werken (nog) onvoldoende samen - Toegenomen bestuurslast - Meer zelfsturing zou mogen 	<ul style="list-style-type: none"> - De vele onderwijsoperaties tegelijkertijd veroorzaken gebrek aan tijd en middelen waardoor de implementatie wordt belemmerd en vertraagd
<i>WEB</i>		
Nieuwe landelijke / regionale / lokale beheersstructuur, gebaseerd op het principe 'decentraal, tenzij...'	<ul style="list-style-type: none"> - Getemperd dualisme is gerealiseerd - Inbreng gemeenteraden in beheer is nog gering (democratisch gat) 	<ul style="list-style-type: none"> - De inzet (rol) van de burgemeester is bepalend voor de beheerkwaliteit - Rol Hoofdofficier van Justitie is eveneens bepalend
(combinatie met verantwoording, checks & balances)	<ul style="list-style-type: none"> - Onduidelijkheid rollen - Geen delegatie maar mandaat 	

Politiewet 1993

* = 'moet leiden tot'

*Geconditioneerde zelfregulering → kwaliteitsvergroting en -waarborging
o.a. verplichting tot instelling van MR / CR)*

Beoogd	Praktijk	Context
Geconditioneerde zelfregulering door kwaliteitseisen (kwaliteit, transparantie, cliëntperspectief) te laten uitwerken door (netwerken van) instellingen zelf → stimuleren van eigen verantwoordelijkheid (+handhaving mogelijk via ingreep door Minister van VWS) <i>KWZi</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Implementatie is sterk procedureel - Met de operationalisering van 'verantwoorde zorg' is begonnen - Transparantie en patiënt- of cliëntperspectief zijn nog niet gerealiseerd - Taken en verantwoordelijkheden van spelers zijn (nog) onvoldoende uit de verf gekomen - Bevel of bestuursdwang door Minister van VWS is nauwelijks toegepast 	<ul style="list-style-type: none"> - De materie waarop wet betrekking heeft is complex - Waarborging van patiënt- of cliëntperspectief wisselt per subsector - Kleine zorginstellingen (of verbanden) leven de wet beter na dan grote - Opkomst van maatschappelijk ondernemerschap en marktwerking werkt bevorderlijk - Aanpalende wet- en regelgeving werkt bevorderlijk - Actieve rol van de branches werkt bevorderlijk - Schaarste in de zorg werkt belemmerend - Gebrekkige marktwerking werkt belemmerend - Veelheid andere wet- en regelgeving is een complicerende factor - Fusiegolf zorginstellingen werkt belemmerend
Verplichting MR aan instellingen + verantwoordelijkheid MR voor cliëntenraden (In combinatie met versterking rechtspositie voor MR-clianten) <i>Wet medezeggenschap cliënten zorgsector</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Formalisering van bestaande MR-tradities is gerealiseerd - Wet heeft daarbij als breekijzer gefungeerd - Cultuuromslag kost tijd: formalisering houdt nog geen echte MR in - Samenstelling MR laat soms nog te wensen over, het verloop is groot - Erosie van bestaande, informele MR-structuren is een onbeoogd gevolg 	<ul style="list-style-type: none"> - Fusies hebben een dubbele invloed: enerzijds zijn ze bevorderlijk voor de structuur van de MR, anderzijds leiden ze tot een overload aan te behandelen onderwerpen - Sectoren verschillen in opbrengsten - Directiecultuur is bepalend - Bestaande MR-traditie is bevorderlijk voor implementatie

Beoogd	Praktijk	Context
Kaderwet t.b.v. laagdrempelige klachtmogelijkheid: zorgaanbieders verplichten tot klachtencommissie → klagers leggen klacht voor → wegnemen van onvrede en herstel relaties → bijdrage aan kwaliteit zorgverlening	<ul style="list-style-type: none"> - Over het algemeen verlopen processen conform wet - Laagdrempeligheid nog onvoldoende - Parallel aan de wet bestaat klachtenbemiddeling - waarvan zeer veel gebruik wordt gemaakt (verhouding t.o.v. wet is 5/1) 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanpalende wet (Bopz) zorgt voor onduidelijkheden (maar niet onwerkbaar) - Sterke verschillen tussen zorgaanbieders wat betreft hoor- en wederhoor en samenstelling van de klachtencommissie
<i>Wet klachtrecht cliënten zorginstellingen</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Ondanks de klachtmogelijkheid en het beroep daarop blijven velen ontevreden (weinig genoegdoening c.q. relatieverbetering) - Kwaliteitsverbetering is er (nog) niet. Daarvoor is de follow-up na klachten te gering 	
Normering + coördinatie via gedecentraliseerde toetsing → bescherming proefpersonen, zonder de wetenschappelijke vooruitgang te belemmeren	<ul style="list-style-type: none"> - Het systeem fungeert naar behoren - De wet brengt meer duidelijkheid. De kwaliteit van protocollen is gestegen - Gedecentraliseerde toetsingscommissies zijn positief, wel zou meer op ethische aspecten dan onderzoeksinhoudelijke punten kunnen worden getoetst - Sommigen signaleren meer bureaucratie 	<ul style="list-style-type: none"> - De groep 'wilsonbekwamen' levert problemen op
<i>Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen</i>		

Gedecentraliseerde toetsing ter bescherming van mens, dier + voortgang wetenschap

Beoogd	Praktijk	Context
Normering + coördinatie via gedecentraliseerde toetsing → bescherming proefdieren, zonder de wetenschappelijke vooruitgang te belemmeren	<ul style="list-style-type: none"> - Meer bewustwording over de jaren heen - Meer ethische i.p.v. onderzoeksinhoudelijke toetsing is nodig - Meer bureaucratie is waargenomen - De structuur van de wet is verouderd - Het ontbreekt aan tanden in de wet door overcomplexiteit, gebrek aan transparantie. De balans is zoek tussen eigen verantwoordelijkheid en gedetailleerde regeltjes - Strafrechtelijke interventies spelen in de praktijk geen rol - Het ontbreekt aan reparatoire bestuurlijke instrumenten. Wel wordt soms bestuurlijk opgetreden vanwege strijd met de Awb - De naleving is niettemin goed, deels vanwege 'effectief toezicht' 	<ul style="list-style-type: none"> - Afbakening met andere wet- en regelgeving is lastig - Naleving wordt deels bevorderd door eigenbelang van de onderzoeker
<i>Wod</i>		

'Checks & balances'*Versterking democratische functie (t.b.v. decentrale volksvertegenwoordiging)*

Beoogd	Praktijk	Context
Meer controle door en verstevigde positie van volksvertegenwoordigend orgaan → meer 'checks and balances' (N=2)	Wet A <ul style="list-style-type: none"> - Meer checks and balances gerealiseerd - Teveel proceduregerichtheid - Teruggedrongen rol bestuur - Formalisering kan tot vertraging in de besluitvorming leiden 	<ul style="list-style-type: none"> - Verschillende politieke omgevingsfactoren zijn van invloed: collegevorming, politieke cultuur, machtsbalans - Op provinciaal niveau lijkt het mechanisme van 'checks & balances' beter te werken dan op gemeentelijk niveau
<i>(A) Wet dualisering provinciebestuur</i>		
<i>(B) Wet dualisering gemeentebestuur</i>	Wet B <ul style="list-style-type: none"> - 'Nog weinig veranderingen ten goede', alle inspanningen ten spijt - Volksvertegenwoordigend orgaan wordt te laat in het besluitvormingsproces betrokken - Volksvertegenwoordigers zijn (nog) teveel op details gericht - Capaciteitsgebrek en visiegebrek bij lokale spelers - Checks & balances zijn op punten doorgeslagen 	

Checks & balances in het strafrecht (t.b.v. verdediging)

Beoogd	Praktijk	Context
Checks & balances vanuit de verdediging op de richting die OM besluit in te gaan (zgn. 'mini-instructie')	<ul style="list-style-type: none"> - Kennis van en steun voor wet is voldoende - Mini-instructie is goed opgepikt, maar er zijn vragen over de betrokkenheid van het OM - Vragen over meer incidentele rol van RC als 'waarborg' 	<ul style="list-style-type: none"> - Diversiteit van de strafrechtelijke praktijk
<i>Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek</i>		

Verplichting tot jaarverslag bedrijven

Beoogd	Praktijk	Context
Jaarverslag waarin inspanningen ten gunste van minderhedenbeleid → openbaarheid, reputatiegevoeligheid	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn veel inspanningen verricht, maar jaarverslagen worden niet altijd gedeponeed, waardoor deze worden onderschat. Het deponeergedrag is later verbeterd (50%) - Niet-nalevers hebben geen significant slechtere ontwikkeling dan wel-nalevers 	
<i>Wet SAMEN</i>		

Beheersstructuur politie Nederland inclusief verantwoording en controle

Beoogd	Praktijk	Context
Nieuwe landelijke / regionale / lokale beheersstructuur met aandacht voor verantwoording en checks & balances ('getemperd dualisme')	<ul style="list-style-type: none"> - Getemperd dualisme is gerealiseerd - Inbreng van gemeenteraden in beheer is nog gering (democratisch gat) - Onduidelijkheid over rolverdeling - Geen delegatie maar mandaat 	<ul style="list-style-type: none"> - De inzet (rol) van de burgemeester is bepalend voor de beheerkwaliteit - Rol Hoofdofficier van Justitie is eveneens bepalend
<i>Politiewet 1993</i>		

Integrale aanpak*Integraal management (IM)*

Beoogd	Praktijk	Context
Modernisering bestuursstructuur → integraal management + heldere bevoegdheidsrelaties + volwaardige medezeggenschap + effectieve besluitvorming → meer slagvaardigheid (Nb: combinatie met zelfsturing)	<ul style="list-style-type: none"> - IM functioneert redelijk - Effectieve besluitvorming is 'redelijk geslaagd' - Bevoegdheden zijn soms nog steeds versplinterd - IM leidt tot slagvaardiger bestuur (perceptie) - De betrokkenheid bij de nieuwe bestuursstructuur is nog niet optimaal 	<ul style="list-style-type: none"> - Informatie-uitwisseling is een voorwaarde voor slagvaardig bestuur - Bestuurlijke relaties werken bevorderlijk: er was al veel onderling contact. De aanwezige bestuurscultuur heeft dus over het algemeen een positieve invloed
<i>Wet MUB</i>		

Verbetering samenwerking en aansluiting tussen agentschappen / integrale aanpak / sluitende aanpak

Beoogd	Praktijk	Context
Meer samenhang in programma door verbetering samenwerking en aansluiting tussen 'agencies' (N=2)	<ul style="list-style-type: none"> - Door implementatie- en uitvoeringsachterstand is samenhang in beperkte mate gerealiseerd - Complex programma 	<ul style="list-style-type: none"> - Vele onderwijsoperaties tegelijkertijd veroorzaken gebrek aan tijd en middelen, waardoor implementatie is vertraagd
<i>Wet tweede fase WEB</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Individueel keuzeprocess zou bewuster zijn geworden - De directe doorstroom tussen delen is toegenomen - Te weinig transparante en flexibele bekostiging - Problemen bij bestuurlijke rolverdeling 	<ul style="list-style-type: none"> - Individuele factoren (man of vrouw, autochtoon vs. allochtoon) beïnvloeden het slagingspercentage - De mate van samenhang verschilt per schooltype - Invloed van andere beleidsinitiatieven
'Sluitende aanpak': melding registratie, samenwerking & netwerkvorming en integraal beleid → opsporen en terugdringen vroegtijdig schoolverlaten	<ul style="list-style-type: none"> - Meldpunten ingevoerd - Melding en registratie verbeterd - Kwaliteit van instrumenten voor doorgeleiding en diagnose nog ondermaats - Spanning tussen wettelijke doelen en beschikbare middelen - Nog geen duidelijke effecten zichtbaar 	<ul style="list-style-type: none"> - Diversiteit in uitvoeringspraktijken ten tijde van invoering van de wet leidt tot grote regionale verschillen
<i>RMC-wet</i>		
Verstrekken van bevoegdheden aan uitvoerende instellingen die op grond daarvan moeten samenwerken → tijdige opsporing en preventie van schijnhuwelijken	<ul style="list-style-type: none"> - Uitvoering van de wet is lastig vanwege bewijslast - Bevoegdheden worden gedeeltelijk gebruikt en de samenwerking wordt als positief ervaren, maar kan intensiever - Het onderzoek van de vreemdelingendienst zou een afschrikkende werking hebben - Ondanks de vele inspanningen zijn er nauwelijks veranderingen in de doelvariabele 	<ul style="list-style-type: none"> - Verschillen in probleemfenomeen tussen bevolkingsgroepen
<i>WVS</i>		

Beoogd	Praktijk	Context
Koppeling van het recht op verblijf aan het recht op gebruik van sociale voorzieningen → instroom en verblijf vreemdelingen neemt af, uitstroom neemt toe	<ul style="list-style-type: none"> - Draagvlak onder uitvoerders breed maar niet universeel - Afgezien van enkele knelpunten (bestuurslast, onduidelijkheden) is de implementatie goed gevorderd 	<ul style="list-style-type: none"> - De economische situatie is dusdanig gunstig dat men gemakkelijk 'zwart' in levensonderhoud kan voorzien. Dit werkt belemmerend
<i>'Koppelingswet'</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Op lokaal niveau zijn er inconsistenties in beleid - Bij de afweging van vreemdelingen om naar Nederland te komen speelt de mogelijkheid van gebruik publieke sociale voorzieningen nauwelijks een rol - Het blijft onzeker of vreemdelingen geen 'schijn van legaliteit' kunnen opbouwen - Effecten op de omvang van de vreemdelingenpopulatie onzeker 	

Regierol gemeente / arrondissement

Regierol voor gemeente / coördinatie van wettelijke uitvoeringstaken naar gemeenten

Beoogd	Praktijk	Context
Regierol voor gemeenten (N=2) → beter bereik van lokale normadressaten	<p>Wet A</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grootste implementatieslag moet nog komen - Gemeentelijk beleid op hoofdlijnen geformuleerd <p>Wet B</p> <ul style="list-style-type: none"> - Meer aandacht voor en uitwerking van beleid dankzij wet - Minder voortgang met regionale afspraken 	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeentelijke activiteit is cruciaal voor wetslagen wet - Te weinig financiële middelen beschikbaar
<i>(A) Opheffing bordeelverbod</i> <i>(B) RMC-wet</i>		
Vergroting mogelijkheden grondverwerving door gemeente → versterking gem. regierol → dempende werking op prijsvorming	<ul style="list-style-type: none"> - Hogere bestuurslast - Effecten op de prijsvorming zijn niet vast te stellen - Wel zijn dankzij de wet financiële besparingen mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn verschillen tussen gemeenten in effecten op de grondprijs
<i>Wvg</i>		

Beoogd	Praktijk	Context
Coördinatie van wettelijke uitvoering naar gemeenten <i>Wet Boeten</i>	<ul style="list-style-type: none"> - De meeste gemeenten voldoen aan de voorwaarden voor een goede uitvoering - Automatisering en registratie kan bij bepaalde gemeenten (vooral kleine) beter - Werking is afhankelijk van actieve of passieve rol gemeenten (aliertheid, interne sturing, formalisering sanctiebeleid) 	<ul style="list-style-type: none"> - Grote gemeenten registreren beter - Grote gemeenten leggen meer boeten op - Bijstandsdichtheid en samenstelling bijstandgerechtigden (met arbeidsplicht) heeft invloed - Bestuurscultuur - Aantal inwoners
Verplichting aan gemeenten om de wet te implementeren <i>Win</i>	<ul style="list-style-type: none"> - De grootste uitvoeringsproblemen zijn overwonnen - De uitvoering is vaak 'procedureel' i.p.v. substantieel - Kritische factor is goede samenwerking tussen partijen - Maatwerk wordt op het lokale niveau nog onvoldoende gerealiseerd 	<ul style="list-style-type: none"> - Grote gemeenten voldoen beter aan de eisen dan kleine - Grote gemeenten voeren doelmatiger uit - Zaakslast bepaalt (mede) het succes van implementatie. Deze verschilt tussen gemeenten
Delegatie uitvoering wet aan gemeente <i>Wik</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Over de toegankelijkheid van de regeling is men tevreden - Er bestaan enkele knelpunten in de hantering van toegangsnormen etc. en de aanleg van registratie - De attitudes van gemeenten zijn positief - Er is gebrek aan deskundigheid, routine en aan een 'persoonlijke opstelling' - 80% van de kunstenaars is tevreden over aanvraag en toekenning - Procedures worden soms te omslachtig gevonden, wat leidt tot interpretatieverschillen 	<ul style="list-style-type: none"> - Middelgrote gemeenten voeren de wet het best uit: het meest 'op maat' en met voldoende capaciteit

Regierol Officier van Justitie (OvJ)

Beoogd	Praktijk	Context
Regierol voor OvJ, kleinere rol voor Rechter-Commissaris (R-C)	- R-C heeft minder werk gekregen, rol OvJ is gegroeid tot een leiderschapsrol	
<i>Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek</i>	in de uitvoering van opsporingsonderzoek	

Verzelfstandiging organisatie / nieuwe zelfstandige organisatie

*Verzelfstandiging van organisatie → vermaatschappelijking → efficiency
landelijke zelfvoorziening (vaak in combinatie met toezicht en handhaving)*

Beoogd	Praktijk	Context
Verzelfstandiging → vermaatschappelijking → efficiëntere uitvoering, meer inkomsten	- Vermaatschappelijking vordert maar is nog niet afgerond, imago (identiteit) is wel verbeterd - Meer efficiency is nog niet bereikt, maar voorwaarden zijn aanwezig	- Cultuur van de organisatie werkt vertragend in de implementatie en uitvoering
<i>Verzelfstandiging Staatsbosbeheer</i>	- Rol en kostensystematiek van de nieuwe organisatie zijn nog niet geheel helder	

Beoogd	Praktijk	Context
Landelijke zelfvoorziening (bloed) via (1) zelfstandige organisatie die raamt, werft en inzamelt (2) wettelijke structuur (3) toezicht en handhaving (door IGZ, Minister) → kwaliteit, veiligheid en beschikbaarheid bloed en bloedproducten <i>Wibv (Sanquin)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - De implementatie is nog in volle gang, het betreft een grote wettelijke omslag - In de centrale aansturing zijn minder coördinatieproblemen, maar de aansturing wordt wel als strak ervaren - Meer afstand tussen leverancier en afnemer - Gebrek aan maatwerk - Ziekenhuizen zouden zwakke schakel zijn in dit systeem - Niettemin zou efficiency zijn toegenomen (zowel inhoudelijk als professioneel) - Nieuwe organisatie geniet vertrouwen en heeft de rechtspositie van donoren goed ingevuld - Toezicht door IGZ beperkt tot veiligheid en kwaliteit - Het doel van zelfvoorziening is alleen bereikt voor kort houdbare producten 	<ul style="list-style-type: none"> - Doelmatigheid wordt belemmerd door veiligheidsmaatregelen - Afstand afnemer <ul style="list-style-type: none"> - leverancier hangt mede af van fusies - Internationale ontwikkelingen doen sturingsmogelijkheden minister afnemen
Zbo-status → meer efficiënte uitvoering & meer effectiviteit <i>RDW</i>	<ul style="list-style-type: none"> - De dienst voert meer publieke taken uit, met oog voor efficiency - Transparantie, efficiency en effectiviteit zouden zijn toegenomen - Dit wordt toegeschreven aan de zbo-status 	n.a. (1 organisatie, geen vergelijkingsmateriaal)
Nieuwe zbo voor toezicht op naleving M-wet <i>OPTA</i>	<ul style="list-style-type: none"> - OTPA functioneert voldoende tot goed: constructievere relatie met beleid - De kwaliteit van de afstemming zou zijn verbeterd - Transparantie voldoende - Ook op punt van rechtmatigheid zou OPTA goed functioneren 	n.a. (1 organisatie, geen vergelijkingsmateriaal)

Versobering / transparantie*Transparantie (in bekostiging) → controleerbaarheid*

Beoogd	Praktijk	Context
Transparante bekostigingssystematiek + profijtbeginsel (bedrijven betalen naar gebruik)	- Meer kostenbewustzijn, meer sturingsmogelijkheden- bedrijfsvoering, meer kwaliteitsbewustzijn en grotere externe transparantie	- Grote plaatselijke variëteit- Omvangrijke algemene besturen belemmeren de slagkracht van KvK's
<i>Wet kamers van koophandel en fabrieken</i>	- Profijtbeginsel nog niet overal doorgevoerd	

Transparantie (adviesstelsel) via versobering en deregulering; volksvertegenwoordigende functie

Beoogd	Praktijk	Context
Versobering en deregulering → transparanter adviesstelsel → versteviging politieke vertegenwoordigende functie	- Regels over versobering wel- volgens de norm wat betreft omvang, niet wat betreft samenstelling	- Strategische, middellange- termijnadviezen werken minder goed door dan 'ad hoc' adviezen
<i>Kaderwet adviescolleges</i>	- De afstemming met ad hoc commissies is beter dan met andere commissies	- EU-normen verplichten, in tegenstelling tot de wet, wél tot advies

Transparantie (opsporing) → controleerbaarheid

Beoogd	Praktijk	Context
Waarborging, codificatie van transparantie en rechtmatigheid van de opsporing → controleerbaar maken	- Over de vraag of er transparantie is bestaat twijfel	
<i>Wet BOB</i>	- De wet biedt wel voldoende houvast en interpretatie-mogelijkheden	
	- In veel regio's is de interne toetsing verscherpt	

Vereenvoudiging (vergunningenstelsel) goede bedrijfsuitvoering

Beoogd	Praktijk	Context
Vereenvoudiging van vergunningenstelsel → bevorderen van een goede bedrijfsuitoefening d.m.v. - opleidingseisen - vergunningenstelsel waarbij moet worden voldaan aan deze eisen (versoepeld)	<ul style="list-style-type: none"> - Vereenvoudiging van de wet heeft geleid tot een extra groei van 350 starters (10% toename) - Na de versoepeling geen veranderde patronen in naleving betreffende veiligheid, gezondheid en milieu - Onduidelijk of vereenvoudiging heeft geleid tot vermindering van de kwaliteit van ondernemerschap - Beperkt effect op aantal opheffingen en faillissementen 	n.a.
<i>Vestigingswet bedrijven</i>		

Versnelde, gecoördineerde besluitvormingsprocedure + aandacht voor 'grotere' belangen

Beoogd	Praktijk	Context
Gecoördineerde en versnelde besluitvormingsprocedure met aandacht voor brede maatschappelijke belangen (N=2)	<p>Wet A</p> <ul style="list-style-type: none"> - Over het algemeen weinig problemen - Draagvlak voldoende - Voorkeuren voor in te brengen bredere belangen <p>Wet B</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vertraging in uitvoering a.g.v. gelaagde systematiek van rechtsbescherming - Afstemming met brede maatschappelijke belangen kan eerder in het proces - (Vooralsnog) minimale doorwerking in gemeentelijke bestemmingsplannen - Clustering van vergunningaanvragen niet optimaal 	<ul style="list-style-type: none"> - Verschillen tussen gebieden in realisatie besluitvormingsproces - Kwaliteit en waarborging van procesgang is project-afhankelijk - Voorwaarden op gemeentelijk niveau spelen een rol
<i>Wet op de waterkering Tracéwet</i>		

Ontkokering

Beoogd	Praktijk	Context
Meer integrale adviezen	Nog niet echt bereikt	

Kaderwet adviescolleges

Rechtshandhaving – juridische interventies*Verboden of verplichtingen + sancties
werkgevers*

Beoogd	Praktijk	Context
Verbod + nulloptie (bij medische verrichting die uit medisch oogpunt niet toelaatbaar wordt gevonden) <i>Wet bijzondere medische verrichtingen</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Verbod: nauwelijks sanctietoepassing, hoewel wel enkele overtredingen bekend. Geen consequente toepassing. Geen stelselmatige controle door IGZ, hoewel daaraan wel behoefte - Nulloptie: geen duidelijke bevindingen – louter op kostenefficiency 	<ul style="list-style-type: none"> - Plotselinge calamiteiten werken vertragend op onderzoek IGZ
Verplichtingen werkgevers Arbo- + boete op niet-naleving → naleving (zeer impliciet) <i>Arbowet</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Implementatie is redelijk verlopen - Wet is hefboom voor veranderingen - Registratie kan beter - Arbodienst krijgt ondanks belangrijke rol kritiek - Preventieve werking van de bestuurlijke boete is niet evident: pakkans laag gevonden net als boetekans. Behandeldingsduur is lang (geen lik-op-stuk-werking) - De arbeidsrisico's zouden niettemin zijn afgenomen (perceptie werkgevers) - Dankzij arboconvenanten meer maatwerk 	<ul style="list-style-type: none"> - Grote ondernemingen implementeren op vele punten beter dan kleine

Beoogd	Praktijk	Context
<p>Verbod voor werkgevers op onderscheid o.g.v. arbeidsduur → werknemers signaleren zelf problemen en doen daarbij beroep op de wet (civielrechtelijke handhaving) → voorkoming van oneerlijke praktijken</p> <p><i>W/OA</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Bekendheid met de wet is nihil - Onderscheid o.g.v. arbeidsduur blijkt in de praktijk beperkt (10% en vaak in geringe mate) - 60% van de werknemers voelde zich benadeeld, 60% van hen maakte dit kenbaar - N.a.v. de wet heeft 40% van de werkgevers de arbeidsvoorwaarden gewijzigd - De rechtspositie van deeltijders zou zijn verbeterd - Verschillen tussen mannen en vrouwen zijn nog even groot 	<ul style="list-style-type: none"> - Grotere werkgevers blijken beter bekend met de wet dan kleine - Externe, maatschappelijke trends (o.a. emancipatie) zijn van invloed - Wat werknemers willen wordt medebepaald door de opties die werkgevers bieden
<p>Risicoselectie door keuring moet worden tegengegaan via inperking van de bevoegdheid tot aanstellingskeuring + civielrechtelijke handhaving (door keurling) + opdracht tot zelfregulering door betrokken normadressaten (m.n. werkgevers)</p> <p><i>Wet op de medische keuringen</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Implementatie is nog lang niet afgerond - Op veel punten kennen werkgevers en soms arbo-artsen de inhoud van de wet niet. Hierdoor schiet de uitvoering tekort - Bedrijfsartsen ontwikkelen wel richtlijnen voor hun handelen, maar werkgevers niet (expliciet) voor hun werving en selectie - Keuringseisen worden niet altijd vastgelegd en artsen vinden richtlijnen vaak niet helder - Het aantal keuringen door artsen daalt - Keuringen zijn meer functiegericht - Chronisch zieken worden niet vaker gekeurd - Risicoselectie vindt in de praktijk nog steeds plaats - Zelfregulering slaat niet echt aan, interpretatieruimte leidt juist tot gebrek aan naleving 	<ul style="list-style-type: none"> - Krapte op de arbeidsmarkt heeft geleid tot minder kieskeurige werkgevers, wat bevorderlijk is voor de werking

Opheffen verboden / scheiding strafwaardige en niet-strafwaardige vormen + intensievere regulering individueel keuzerecht

Beoogd	Praktijk	Context
Scheiding strafwaardige en niet-strafwaardige vormen van exploitatie, geflankeerd door krachtiger optreden tegen misbruik en meer regulering	<ul style="list-style-type: none"> - Grote implementatie-achterstand - Wel enige procedurele voortgang - Over de werking van genoemde mechanismen bestaat nog geen helderheid 	<ul style="list-style-type: none"> - Cultuuromslag nodig - Discrepantie tussen niveau probleem en niveau aanpak - Veranderlijkheid van het probleem maakt handhaving en regulering lastig - Privacybescherming bemoeilijkt registratie en opsporing (lastig los te beoordelen van regierol gemeenten)
<i>Opheffing bordeelverbod</i>		
Loslaten algemeen verbod (voorbehouden handelingen) + individueel keuzerecht + sanctie op niet-naleving	<ul style="list-style-type: none"> - Kennis van wet bij alle betrokkenen is cruciaal, maar er is onvoldoende aan gewerkt - Patiënt krijgt nog onvoldoende garantie voor verantwoorde zorg - Wettelijke normering onvoldoende realistisch (te abstract, te weinig op werkelijke ontwikkelingen en nuances) - Het register functioneert nog niet optimaal - Het vervolgingsbeleid is reactief i.p.v. proactief - Gebrek aan kennis bij justitie en politie - Onvoldoende tijdige actie door IGZ 	<ul style="list-style-type: none"> - Ontwikkelingen binnen de beroepen compliceren de uitvoering - EU-normen en -uitbreiding (immigratie nieuwe beroepen) compliceren eveneens - Het alternatieve veld bepaalt mede of men zich aan de wet wil verbinden
<i>Wet BIG</i>		

Bestuurlijke handhaving

Beoogd	Praktijk	Context
Verbod (kartelvorming) + toezicht + bestuursrechtelijke handhaving (NMA is belast met de implementatie en handhaving)	<ul style="list-style-type: none"> - De beoogde effecten van bestuurlijke handhaving zijn bereikt - Alleen in uitzonderingsgevallen leidt concentratiecontrole tot afwijzing of gedwongen aanpassing van concentratieplannen - NMA moet nog meer proactief opereren - Het kartelverbod blijkt over het algemeen voldoende goed te functioneren. Tegen duidelijke overtredingen van het verbod kan op basis van de M-wet worden opgetreden - In die gevallen waarin kartels zijn verboden, heeft dit bijgedragen aan het behouden dan wel verbeteren van effectieve concurrentieverhoudingen 	<ul style="list-style-type: none"> - 'Exogene' factoren, buiten de wet om (niet helder welke) - Cultuur binnen een sector t.a.v. concurrentie is bepalend - Toetreding van grote speler beïnvloedt werking - In verschillende sectoren bestaat een zekere mate van vervlechting van markt en overheid. Het is niet altijd eenvoudig om de M-wet hiertoe te passen - Grote bedrijven en brancheorganisaties zijn beter op de hoogte en gebruiken de M-Wet vaker dan andere
<i>Mededingingswet</i>		
Verplichting tot veilig vervoer gevaarlijke stoffen + strafrechtelijke (WED) en bestuursrechtelijke sancties (bestuursdwang en last onder dwangsom)	<ul style="list-style-type: none"> - Handhaving van de eisen die de Wvgs en de onderliggende regelgeving stellen, vindt momenteel beperkt plaats, of is zelfs absent - Er bestaat geen integraal beeld van de naleving, maar hebben zich geen ongelukken voorgedaan 	<ul style="list-style-type: none"> - De sector zelf wijst op de enorme consequenties van een ongeval voor de bedrijfsvoering en reputatie van vervoerder en producent. Hierdoor zou er een intrinsieke hoge mate van naleving zijn - Door de verbintenis aan internationale verdragen kan dit Nederlandse beleid maar zeer beperkt zijn
<i>Wvgs</i>		
Verplichting tot concessiesystematiek openbaar vervoer + boetes	<ul style="list-style-type: none"> - Boetes worden nauwelijks opgelegd 	
<i>Wp 2000</i>		

Bestuurlijk ingrijpen (minister) → afdwingen van o.a. goede zelfregulering

Beoogd	Praktijk	Context
Geconditioneerde zelfregulering: algemene kwaliteitseisen + afdwingen via bevel of bestuursdwang door Minister van VWS	- Nauwelijks toepassing van toepassing bevel of bestuursdwang door Minister	- De complexe materie waarop de wet betrekking heeft is knelpunt

KWZi

*Civielrechtelijke handhaving
burgers – werknemers – gedupeerden
bevorderen gelijkheid / rechtmatigheid*

Beoogd	Praktijk	Context
Antidiscriminatiewetgeving + civielrechtelijke handhaving (via CGB of rechter) → bescherming van een ieder met een kenmerk (beperkte lijst in wet) waarop men kan discrimineren	- Wet is handhaafbaar - Meer verzoeken om een oordeel van de CGB o.a. na uitbreiding discriminatiegronden - Bekendheid met en toegankelijkheid van de CGB is toegenomen	- De meeste verzoeken komen van individuele burgers

Awgb

Verbod op kartelvorming + civielrechtelijke handhaving (bedrijven of burgers ondernemen zelf stappen tegen ondervonden schade t.g.v. oneerlijke concurrentie, kartelvorming e.d.)	- Handhaving is (nog) onder de maat - Burgerlijke rechters (nog) te weinig ingevoerd. Hierdoor wordt vaak op een schikking aangestuurd - De bewijslast ligt bij burgers en bedrijven wat de handhaving bemoeilijkt	- Exogene factoren buiten de wet om (niet helder welke) - Cultuur binnen een sector t.a.v. concurrentie is bepalend - Toetreding van grote speler beïnvloedt werking - In verschillende sectoren bestaat een zekere mate van vervlechting van markt en overheid. Het is niet altijd eenvoudig om de M-wet hiertoe te passen - Grote bedrijven en brancheorganisaties zijn beter op de hoogte en gebruiken de M-Wet vaker dan andere
---	--	---

Mededingingswet

*Krachtiger optreden / verscherpte aanpak van burgers
Uitbreiding / versteviging instrumentarium van ketenpartners*

Beoogd	Praktijk	Context
Verhoging maximumstraf + aanscherping regelingen → minder overtredingen (a) meer 'normexpressie' en (b) betere instrumenten voor OM en de opsporingsdiensten (N=2)	<ul style="list-style-type: none"> - De pakkans wordt niet als bijzonder hoog ervaren - Recidive relatief groot - Handelaren gaan voorzichtiger te werk, waardoor doping lastiger te verkrijgen is 	<ul style="list-style-type: none"> - Recidive varieert per type delict
<p><i>Wijz. Wegenverkeerswet WOG (naar WED)</i></p>		
Uitvoering door ketenpartners van aangescherpte wet- en regelgeving (incl. oppikken van nieuwe strafrechtelijke bevoegdheden) + steun aan het buitenland bij de bestrijding van illegale handel / productie met internationaal karakter → betere preventie	<ul style="list-style-type: none"> - De wet wordt geaccepteerd - Uitbreiding van het instrumentarium is gerealiseerd, maar het wordt nog te smal gevonden - Terugkoppeling tussen politie en OM kan beter - Samenwerking is geïntensiveerd - Te geringe toepassing van regels als inbeslagname e.d. kan 'harder'. Soms is de toepassing inconsequent - Door de maatregel wordt niet meer hulp aan het buitenland geboden 	<ul style="list-style-type: none"> - Grote zaken krijgen meer prioriteit bij de toepassing van nieuwe bevoegdheden - Het buitenland vraagt niet om hulp bij onderzoek naar handel, wat internationale preventie bemoeilijkt
<p><i>WOG (naar WED)</i></p>		

Vergunningenstelsel ter regulering van particuliere bedrijven → preventieve werking → basiskwaliteit

Beoogd	Praktijk	Context
<p>De wet- en regelgeving roept een vergunningstelsel in het leven, waarbij moet worden voldaan aan eisen met betrekking tot een klachtenregeling, personeelsinstructies, uniformen, verslaglegging, etc. etc.</p> <p>+ Men verwacht van de zichtbare aanwezigheid een preventieve werking → toename basiskwaliteit</p> <p><i>Wpbr</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Politie en particuliere beveiligingsorganisaties werken niet intensief samen - Handhavingstaken worden niet uniform uitgevoerd. Handhaving vindt daardoor slechts beperkt en wisselend plaats - Er zijn knelpunten in de taakafbakening - Er is beleidsruimte, de definitie van 'het verrichten van beveiligingswerkzaamheden' is bijvoorbeeld erg breed. Hierdoor worden beveiligingsbedrijven in verschillende delen van het land anders behandeld en gaan 'shoppen' - Over de omvang van niet-naleving kunnen geen uitspraken worden gedaan 	<p>n.a.</p>
<p>Vergunning + heffingensysteem + boeten op niet-naleving → kosten-batenafweging normadressaten, nl. Controlekans + Detectiekans + Strafzwaarte → vertonen van gewenst (milieuvriendelijk) gedrag</p> <p><i>Meststoffenwet</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Over het algemeen vindt men de duidelijkheid van de regels matig tot redelijk groot - Er zijn veel administratieve lasten voor ondernemers bij het naleven van de regels - Hoewel men de kans op controle klein acht en denkt niet snel slachtoffer te zijn van selectieve handhaving, weerhoudt de kans op ontdekking bij controle en de dreiging met een sanctie een grote groep blijikbaar van overtreding - Gemeten overtredingen zijn niettemin schaars: tussen de 5 en de 9% 	<ul style="list-style-type: none"> - Het heffingensysteem was vooral gunstig voor de melkveehouderij, in tegenstelling tot de varkens- en pluimveehouderijen - Voorloper-bedrijven en intensief begeleide bedrijven implementeerden het heffingensysteem beter

Ontnemingswetgeving / preventieve werking / punitieve werking

Beoogd	Praktijk	Context
Systematische ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel via verruiming wet → kosten-batenafweging bij (potentiële) criminelen e.a. → preventief (generaal + specifiek) effect + punitief effect → minder economische delicten en verhoogde staatsopbrengsten	<ul style="list-style-type: none"> - Toegenomen aandacht leidde eerst tot meer vorderingen, maar later kwam weer een terugval - Er bestaan knelpunten in de implementatie - Opbrengsten zijn vooralsnog mager (18% van beoogd) en staan in schril contrast met de kosten 	<ul style="list-style-type: none"> - Tussen arrondissementen bestaan grote verschillen in toepassing en succes - Generaal-preventieve werking alleen indien men op financieel gewin uit is - Specifiek-preventieve werking afhankelijk van type crimineel (hoe kleiner hoe beter)
<i>Ontnemingswetgeving</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Interpretatieruimte in de wet heeft geleid tot onduidelijkheid en onzekerheid - Over de specifiek-preventieve werking bestaat twijfel: structurele criminelen kunnen kortetermijnverliezen elders weer compenseren. - De generaal-preventieve werking gaat alleen op als men financieel berekenend is 	

Sancties op misbruik publieke voorzieningen

Beoogd	Praktijk	Context
Sancties op misbruik publieke voorzieningen (bijstand) + communicatie van de wet → preventief element → minder misbruik + punitieve werking achteraf	<ul style="list-style-type: none"> - Het aantal boeten loopt op - De meeste overtredingen zijn licht - Sanctie leidt niet tot uitstroom naar werk, wél tot grotere totale uitstroom - In gemeenten met toename in boeten daalt het aantal bijstandsgerechtigden - Verwachte effect (nog) niet opgetreden 	<ul style="list-style-type: none"> - Succes blijkt afhankelijk van bijstandsdichtheid / samenstelling - Recidive vooral in grote gemeenten
<i>Wet Boeten</i>		

Vrijwillige naleving

Beoogd	Praktijk	Context
Verbod (kartelvorming) + toezicht + bestuursrechtelijke handhaving + civielrechtelijke handhaving → minder mededingingsbeperkende afspraken → regulering van concurrentieverhoudingen	<ul style="list-style-type: none"> - Naleving is aanzienlijk - Aan de voorwaarde 'weten' is voldaan, met name dankzij concrete interventies door NMA - De voorwaarde 'kennen' is aanwezig, maar beperkt tot hoofdlijnen. Grotere bedrijven kennen de wet beter dan kleine en in toenemende mate - De voorwaarde 'willen' is vooral van toepassing op grote brancheorganisaties; de wet is in gevallen succesvol als dreigement 	<ul style="list-style-type: none"> - Exogene factoren buiten de wet om (niet helder welke) - Cultuur binnen een sector t.a.v. concurrentie is bepalend - Toetreding van grote speler beïnvloedt werking - In verschillende sectoren bestaat een zekere mate van vervlechting van markt en overheid. Het is niet altijd eenvoudig om de M-wet hiertoe te passen - Grote bedrijven en brancheorganisaties zijn beter op de hoogte en gebruiken de wet vaker dan andere
Vrijwillige naleving vergt 3 voorwaarden: Economische actoren (a) weten en (b) kennen de wet; en (c) willen deze naleven.		
<i>Mededingingswet</i>		

Versterken / beschermen rechtspositie

Rechtspositie opvanginrichtingen / evenwicht behandeling en beveiliging interne rechtspositie verbeteren → betere externe rechtspositie (resocialisatie) via bemiddeling, controle en nazorg

Beoogd	Praktijk	Context
Rechtspositie personen in opvanginstellingen; evenwicht tussen beveiliging en behandeling	<ul style="list-style-type: none"> - Voldoende informatie en communicatie verricht - Direct betrokkenen zijn beter geïnformeerd dan OvJ's, rechters - Tbs-opleggingen zijn toegenomen - Combinatie beveiliging en behandeling lijkt in de praktijk goed uit te pakken; inclusief nieuwe elementen t.a.v. externe rechtspositie - Aantal beklagzaken is toegenomen, beroepszaken niet - Toename van 'bureaucratische rompslomp' 	
<i>Bvt (wijnz. Tbs wetg.)</i>		

Beoogd	Praktijk	Context
<p>Rechtsbescherming (ongeboren kind) + recht op zelfbeschikking (vrouw) Zowel arts als vrouw in kwestie zijn verantwoordelijk voor de beslissing. Dit is uitgewerkt in procedure, waarvan kernwoorden: beraadtermijn (vrouw) en noodsituatie (arts beoordeelt)</p> <p><i>Wafz</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Procedure leidt tot voldoende rechtsbescherming - Naleving van de procedure is voldoende - Met begrip 'noodsituatie' gaan artsen i.h.a. goed om - Er zijn enkele knelpunten (meer naleving registratie door ziekenhuizen nodig, meer voorlichting aan vrouwen kan) - Beraadtermijn leidt niet tot andere beslissingen van vrouwen 	
<p>Interne rechtspositie versterken → externe rechtspositie steviger (resocialisatiegedachte)</p> <p><i>Bij</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - De combinatie van beveiliging en behandeling lijkt in de praktijk goed uit te pakken, ook de nieuwe elementen m.b.t. externe rechtspositie - De bekendheid met de wet is gemengd - Er zijn meer ordemaatregelen en disciplinaire straffen opgelegd - Er volgden meer klachten op grond van de wet - Het aantal geweldsdelicten is constant gebleven 	
<p>Bescherming van de rechtspositie van adoptiekinderen door wettelijke verankering van bemiddeling, controle en nazorg</p> <p><i>Wobka</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Verdere uitwerking van wetgeving in concreet beleid is nodig (bemiddeling, controle, nazorg) - Toezicht en controle zijn moeilijk 	<ul style="list-style-type: none"> - Buitenlandse contacten maken controle lastig

Beoogd	Praktijk	Context
Risicoselectie door keuring tegengaan → Bescherming rechtspositie keurling <i>Wet op de medische keuringen</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Op veel punten kennen werkgevers en soms arbo-artsen de inhoud van de wet niet, waardoor de uitvoering tekortschiet - Het aantal keuringen door artsen daalt - Keuringen zijn meer functiegericht - Chronisch zieken worden niet vaker gekeurd dan voorheen - Risicoselectie vindt in de praktijk echter nog steeds plaats 	<ul style="list-style-type: none"> - Krapte op de arbeidsmarkt heeft geleid tot minder kieskeurige werkgevers, wat bevorderlijk is voor de werking
Rechtspositie van minderheden versterken door art. 1 Gw uit te werken voor zowel overheidsorganen als particuliere instellingen <i>Awgb</i>	<ul style="list-style-type: none"> - De ambitie is niet geheel gerealiseerd: veel overheidshandelen valt nog buiten de werkingsfeer van de wet - De sociale werking van gelijkebehandelings-wetgeving binnen arbeidsorganisaties beperkt zich tot een minderheid van die organisaties 	<ul style="list-style-type: none"> - Gevallen van discriminatie die voor het slachtoffer zelf niet goed waarneembaar zijn, of waarbij het slachtoffer een duurzame relatie met de tegenpartij onderhoudt, leiden minder vaak tot een klacht. De klager heeft dan meer te verliezen

Financiële prikkels

Subsidies

Beoogd	Praktijk	Context
Financiële prikkel t.b.v. S&O → kosten-batenafweging → gedragsaanpassing (= 1e orde effect) → innovativiteit (=2e orde effect) → maatschappelijke opbrengst (concurrentiekracht via innovatie – 3e orde effect)	<ul style="list-style-type: none"> - Aanvraag subsidie door 75% van de bedrijven (doelgroepbereik lijkt OK) - 1e orde effect, additionaliteit treedt iets vaker op dan substitutie - Ook 2e orde effect treedt op: aandeel S&O in omzet stijgt - 3e orde effect kan niet goed worden gemeten - 50% van de gebruikers wijst op 'enige betekenis' van subsidie in wet op gedrag; 18% geeft aan dat deze 'doorslaggevend' is geweest 	<ul style="list-style-type: none"> - Projecten moeten goed passen bij subsidietype - 1e orde effect lijkt afhankelijk van bedrijfsgrootte of branche - Kleine bedrijven profiteren meer van de regeling - Structurele gebruikers vinden de regeling meer van belang bij realisering innovatiedoelen dan incidentele gebruikers
Het eerste orde effect bestaat uit: (1) Substitutie = uitruilen van uitgaven; of (2) additionaliteit = extra uitgaven (gewenst effect)	<ul style="list-style-type: none"> - Neveneffecten zijn spillovers 	
<i>Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk</i>		
Financiële prikkel + maximum-gebruiksnorm + sanctie op misbruik → vermindering beroep op de bijstand. Regeling moet 'activerende werking' hebben ten behoeve van opbouw eigen renderende beroepspraktijk	<ul style="list-style-type: none"> - Instroom bleef achter bij de verwachtingen - Voordelen financiële regeling wegen niet altijd op tegen bijstand - Activerende werking niet duidelijk: sommigen zien dat kunstenaars niet hard werken aan een renderende beroepspraktijk. Wel maakt de wet dit mogelijk volgens de gebruikers - Uitstroom iets hoger dan verwacht en vaak succesvol 	<ul style="list-style-type: none"> - Beroep op regeling: meer mannen, meer twintigers, meer alleenstaanden, meer stedelingen, 70% scheppend en toegepast kunstenaars - Deze kenmerken hebben ook invloed op in- en uitstroom - Onregelmatige inkomsten maakt berekening uitkeringshoogte (voor gemeenten) lastig
<i>Wik</i>		

Heffingen

Beoogd	Praktijk	Context
<p>Heffing + sanctie (boete) op niet-naleving → in het licht van 'hogere waarden' gewenste gedrag via voordelen bevorderen en via nadelen ontmoedigen + vergroten staatsinkomsten</p> <p>De 'hogere waarden' zijn o.a. emancipatie, het milieu, gelijkheid en redelijkheid</p> <p><i>Wet IB 2001</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Algemene knelpunten zijn inefficiënties en onduidelijkheden met nieuwe regelingen, m.n. de 'heffingskortingen' en het partnerbegrip - Sommige regels slechts bij 60% van belastingplichtigen bekend - Andere knelpunten zijn spill-overs en free-rider gedrag. - Met het nieuwe stelsel is geen fiscale grip meer op de laagste inkomensgroepen - Goede monitoring blijkt bij 'vergroening' van groot belang 	<ul style="list-style-type: none"> - Contextuele effecten lijken voornamelijk gelegen in 'autonome' invloeden buiten het beleid om (CPB)
<p>Vergunning + heffingensysteem + boeten op niet-naleving → kosten-batenafweging normadressaten in de vorm van: controlekans + detectiekans * strafzwaarte → vertonen van gewenst gedrag (milieuvriendelijk)</p> <p><i>Meststoffenwet</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn veel administratieve lasten voor ondernemers bij het naleven van de regels - Acceptatie van Mineralen-afgiftesysteem (MINAS) als zodanig laag - Veel ondernemers ervaren het MINAS als belastend en vinden de heffingen onredelijk - Over het algemeen acht men de duidelijkheid van de regels matig tot redelijk groot - Hoewel men de kans op controle klein acht en denkt niet snel slachtoffer te zijn van selectieve handhaving door Bureau Heffingen en AID, is de naleving betrekkelijk groot (maar 9% overtreedt regelgeving wel eens opzettelijk) - Nitraat is deels gedaald maar nog niet op EU-norm. Fosfaat is met 30% gereduceerd, maar deze daling werkt nog niet door in het milieu 	<ul style="list-style-type: none"> - Systeem MINAS vooral gunstig voor de melkveehouderij, in tegenstelling tot de varkens- en pluimveehouderijen - Voorloper-bedrijven en intensief begeleide bedrijven implementeerden MINAS beter

Communicatie, overreding

Campagne ter overreding

Beoogd	Praktijk	Context
Campagne (t.b.v. donatie) → overreding → registratie als donor → meer uitnames van organen → meer orgaanaanbod <i>WOD</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Publiekscampagne heeft weinig invloed gehad op de attitudes van potentiële donoren, de overheid had assertiever mogen zijn - De wilsbeschikking werkt niet als beoogd: de facto beslist familie nog steeds (vaak negatief) - Er zijn implementatieproblemen in ziekenhuizen (capaciteitsgebrek) - Verdeelsystemen zijn niettemin op hun plek. Effecten daarvan zijn onbekend - Rechtszekerheid is toegenomen 	<ul style="list-style-type: none"> - Invloed media ('spookverhalen') - Veranderend beleid in de omgeving - Minder verkeersslachtoffers dus minder orgaanaanbod (negatieve invloed op einddoel)

Wettelijke beraadtermijn

Beoogd	Praktijk	Context
Wettelijke beraadtermijn van minstens 5 dagen, voordat besluit tot afbreking zwangerschap mag worden genomen <i>Wafz</i>	<ul style="list-style-type: none"> - De beraadtermijn heeft niet geleid tot heroverweging van eerdere beslissing 	

Educatie + trajectbegeleiding (inburgeringscursus) → zelfredzaamheid

Beoogd	Praktijk	Context
Inburgeringscursus + maatschappelijke en trajectbegeleiding (+ bestuurlijke sanctie op niet-deelname) → niveau van zelfredzaamheid onder nieuwkomers <i>Win</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Maatschappelijke begeleiding wordt door normadressaten nodig gevonden en functioneert naar tevredenheid, afgezien van enkele knelpunten - Uitval uit het traject is in de praktijk relatief gering - Uiteindelijk is 28% doorgeleid naar werk of verdere opleiding - Op het lokale niveau is (nog) onvoldoende maatwerk 	<ul style="list-style-type: none"> - Familie- e.a. omstandigheden kunnen uitval triggeren (bijv. werk, problemen, zwangerschap)

Publiek-private afstemming*Wettelijke taken naar werkgevers via inspanningsverplichtingen*

Beoogd	Praktijk	Context
Inspanningsvereisten voor werkgevers + voorlichting en controle ter ondersteuning van naleving <i>Wet SAMEN</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Draagvlak voldoende - Naleving en bewustzijn nemen toe - Controlerende instanties kampen met capaciteitsgebrek - Voorlichting zou een positieve uitwerking op de naleving hebben gehad - Wezenlijke aanpassingen in werkgeversbeleid moeten nog volgen - De behoefte aan advies lijkt groter dan de behoefte aan verplichtingen - Niet-nalevers hebben géén significant slechtere ontwikkeling dan wel-nalevers 	<ul style="list-style-type: none"> - Grotere bedrijven deponeren meer en leven de wet meer na - Cultuur en attitudes binnen bedrijf zijn van invloed - Krapte op arbeidsmarkt maakt bedrijven minder kieskeurig - 'Andere', externe oorzaken beïnvloeden de arbeidsmarktpositie van minderheden

Beoogd	Praktijk	Context
Verplichting werkgever aanpassing arbeidsduur (coördinatie) → verbeteren recht(s)pos(ite) werknemer	<ul style="list-style-type: none"> - 53% werknemers wil wijziging arbeidsduur; daarvan 54% gehonoreerd - 53% van de werkgevers paste arbeidsduurbeleid aan - 8% hiervan wordt door werknemers aan de wet toegeschreven - Vermeerdering lastiger gehonoreerd dan vermindering - Vergroten arbeidsaanbod / werkgelegenheid zijn toegenomen maar de relatie met de wet is niet helder. Mogelijkheden werk in combinatie met ander werk is gestegen met 8 procentpunt - Groei in mogelijkheden aanpassing arbeidsduur deels aan wet toegeschreven (perceptie) 	<ul style="list-style-type: none"> - Grotere werkgevers zijn beter bekend met de wet dan kleine - Externe, maatschappelijke trends (o.a. emancipatie) zijn van invloed - Wat werknemers willen wordt mede bepaald door de opties die werkgevers bieden
<i>WAA</i>		

Complementariteit publieke / private organisaties /sociale partners

Beoogd	Praktijk	Context
Complementariteit van publieke organisatie aan commerciële markt en private belangenorganisaties	<ul style="list-style-type: none"> - Taakomschrijving niet (voldoende) helder 	
<i>Wet kamers van koophandel en fabrieken</i>		
Coördinatie tussen publieke instellingen en bedrijven in realisering doelen → verbetering uitvoering → sluitende aanpak	<ul style="list-style-type: none"> - Trage afhandeling / bureaucratische rompslomp - Capaciteitsproblematiek - Uitvoeringsaspecten zijn stelselmatig onderschat - Betrokkenheid van werkgevers is nog ondermaats 	<ul style="list-style-type: none"> - Complexe relatie met andere wet- en regelgeving en beleidsinitiatieven
<i>Rea</i>		

Marktwerking door middel van concessiesystematiek

Beoogd	Praktijk	Context
Concessiesysteem en aanbestedingen → meer concurrentie → meer efficiency en kostenbesparing (Geflankeerd door systeem van handhaving via boetes) <i>Wp 2000</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Marktconformiteit niet gerealiseerd vanwege te weinig bidders - Marktwerking heeft geleid tot verzakelijking van relatie tussen vervoerders en opdrachtgevers - Prijs-kwaliteitverhouding is verbeterd, efficiency neemt nog toe - Boetes worden nauwelijks opgelegd - Willen en moeten voldoen aan maatschappelijke randvoorwaarden beperkt kostendekkingsgraad - De positie van individuele reizigers is verzwakt - Autogebruik is ook toegenomen 	<ul style="list-style-type: none"> - De sterke positie van grote spelers (hier: NS) belemmert eerlijke regionale concurrentie - De concurrentie is sterker in grote steden - In grote steden is sprake van toegenomen OV-gebruik (einddoel)

Overig*Gebruiksrecht (verlof) voor individuele werknemers*

Beoogd	Praktijk	Context
Recht voor individuen (hier: ouderschapsverlof) waar naar behoefte gebruik van kan worden gemaakt, mits voldaan wordt aan de voorwaarden <i>Wet op het ouderschapsverlof</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Het recht wordt als positief beoordeeld - 67% van de ouders voldoet aan de criteria, 20% daarvan heeft dit recht gebruikt - Geen blijvende invloed op (huishoudelijke) taakverdeling - Functionarissen (uitvoerders) op bedrijfsniveau zijn goed geïnformeerd 	<ul style="list-style-type: none"> - Opname van verlof is afhankelijk van functie- en opleidingsniveau - Leidinggevenden nemen vaak minder verlof op vanwege verantwoordelijkheden

Capaciteitsvergroting door tijdelijke ontheffing van beschermingswet

Beoogd	Praktijk	Context
Tijdelijke ontheffing van beginselenwet ter schepping van extra detentiecapaciteit <i>Tijdelijke Wet noodcapaciteit drugskoeriers</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Ondanks meer capaciteit laat de kwaliteit van het verblijf van gedetineerden te wensen over, met name voor diegenen die langer moeten verblijven - Gedetineerden beleven de detentieperiode negatief, vanwege gebrek aan zelfsturing, structuur, hulpverlening, voorzieningen 	<ul style="list-style-type: none"> - Er bestaan verschillen tussen noodvoorzieningen - Personele problemen (tijdsdruk) beïnvloeden de kwaliteit negatief

Interventie in verstoorde betalingsrelatie / vangnet wet als stok achter de deur bij minnelijke regeling

Beoogd	Praktijk	Context
Interventie door externe organisatie in verstoorde, lastig anderszins te herstellen betalingsrelatie ('vangnet') → preventieve werking (al vóór ingreep) indien men voldoende bekend is met de wet, óf betaling snel na ingreep → effectievere, efficiëntere betaling en voorkomen recidive <i>Wet ter wijziging van de regeling inning kinderalimentatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Het aantal aanmeldingen stijgt - Er zijn vooral klachten over de uitvoering van de wet, niet over de inhoud - De betalingstermijn is te kort - Een preventieve werking lijkt afwezig, waarschijnlijk vanwege gebrek aan bekendheid onder normadressaten - Niettemin komt de helft van de betalingsrelaties binnen 22 weken weer op gang - Recidive wordt niet minder 	<ul style="list-style-type: none"> - Naarmate de relatie tussen partijen meer is verstoord, is tussenkomst van een landelijk bureau vaker nodig

Beoogd	Praktijk	Context
<p>Minnelijke regeling schuldsanering → bieden van een schone lei aan schuldenaren + bereidheid van schuldeisers tot minnelijke regeling vergroten via financiële prikkels + alleen wettelijke regeling indien minnelijke regeling heeft gefaald → vaker gebruik van minnelijke regeling + terugdringen van faillissementen van natuurlijke personen</p> <p>(Stok achter de deur)</p> <p><i>Wsnp</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - De aansluiting tussen het minnelijk en wettelijk traject laat te wensen over: er is sprake van uitval - De aansluiting met integrale schuldhulpverlening is niet optimaal - De wet lijkt te werken v.w.b. het geringere aantal faillissementen van natuurlijke personen - Schuldeisers maken niet louter financiële afwegingen, maar kiezen ook om andere redenen voor het wettelijk traject (bijv. zekerheid, vergelding c.q. afstraffing) - Er is meer sprake van een vangnetwerking dan van een stok achter de deur 	<ul style="list-style-type: none"> - Veel ondernemers komen in het wettelijk traject terecht - Minnelijk traject vooral aantrekkelijk voor lagere inkomens en geringe aflossingscapaciteit

Zelfbeschikking → rechtsbescherming t.b.v. – patiënten in inrichting – vrouwen

Beoogd	Praktijk	Context
<p>Beginsel van zelfbeschikking (patiënt moet toestemming geven voor behandeling) → rechtsbescherming aan hen, die 'in hun geestvermogens zijn gestoord'</p> <p><i>Bopz</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Veel maatregelen zijn nog niet gerealiseerd 	<ul style="list-style-type: none"> - Twijfel over het effect op patiënten uit de categorie 'geen bereidheid, geen bezwaar' - Psychiatriesector heeft de meeste ervaring en pakt de uitvoering het best op
<p>Recht op zelfbeschikking (vrouw). Zowel arts als vrouw in kwestie zijn verantwoordelijk voor de beslissing. Dit is uitgewerkt in procedure, waarvan kernwoorden: beraadtermijn (vrouw) en noodsituatie (oordeel arts)</p> <p><i>Wafz</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - De naleving van de procedures onder de wet is voldoende te noemen - Er zijn enkele knelpunten (meer registratie door ziekenhuizen nodig, meer voorlichting aan vrouwen is mogelijk) - Beraadtermijn leidt niet tot andere beslissingen door vrouwen - Met het begrip 'noodsituatie' wordt goed omgegaan door artsen 	

Beoogd	Praktijk	Context
Verplichting MR aan instellingen + verantwoordelijkheid MR voor cliëntenraden (In combinatie met versterking rechtspositie voor MR-cliënten)	<ul style="list-style-type: none"> - Formalisering van bestaande MR-tradities is gerealiseerd - Wet heeft daarbij als breekijzer gefungeerd - Cultuuromslag kost tijd: formalisering houdt nog geen echte MR in 	<ul style="list-style-type: none"> - Fusies hebben een dubbele invloed: enerzijds zijn ze bevorderlijk voor de structuur van de MR, anderzijds leiden ze tot een overload aan te behandelen onderwerpen - Sectoren verschillen in opbrengsten - Directiecultuur is bepalend - Bestaande MR-traditie is bevorderlijk voor implementatie
<i>Wet medezeggenschap cliënten zorgsector</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Samenstelling MR laat soms nog te wensen over, het verloop is groot - Erosie van bestaande, informele MR-structuren is een onbeoogd gevolg 	
Kaderwet t.b.v. laagdrempelige klachtmogelijkheid: zorgaanbieders verplichten tot klachtencommissie → klagers leggen klacht voor → wegnemen van onvrede en herstel relaties → bijdrage aan kwaliteit zorgverlening	<ul style="list-style-type: none"> - Over het algemeen verlopen processen conform wet Laagdrempeligheid nog onvoldoende - Parallel aan de wet bestaat klachtenbemiddeling <ul style="list-style-type: none"> - waarvan zeer veel gebruik wordt gemaakt (verhouding t.o.v. wet is 5/1) 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanpalende wet (Bopz) zorgt voor onduidelijkheden (maar niet onwerkbaar) - Sterke verschillen tussen zorgaanbieders wat betreft hoor en wederhoor en samenstelling van de klachtencommissie
<i>Wet klachtrecht cliënten zorginstellingen</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Ondanks de klachtmogelijkheid en het beroep daarop blijven velen ontevreden (weinig genoegdoening c.q. relatieverbetering) - Kwaliteitsverbetering is er (nog) niet. Daarvoor is de follow-up na klachten te gering 	

Gedecentraliseerde toetsing bescherming mens, dier + voortgang wetenschap

Beoogd	Praktijk	Context
Normering + coördinatie via gedecentraliseerde toetsing → bescherming proefpersonen, zonder de wetenschappelijke vooruitgang te belemmeren	<ul style="list-style-type: none"> - Het systeem fungeert naar behoren - De wet brengt meer duidelijkheid. De kwaliteit van protocollen is gestegen - Gedecentraliseerde toetsingscommissies zijn positief, wel zou meer op ethische aspecten dan onderzoeksinhoudelijke punten kunnen worden getoetst - Sommigen signaleren meer bureaucratie 	<ul style="list-style-type: none"> - De groep 'wilsonbekwamen' levert problemen op
<i>Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen</i>		
Normering + coördinatie via gedecentraliseerde toetsing → bescherming proefdieren, zonder de wetenschappelijke vooruitgang te belemmeren	<ul style="list-style-type: none"> - Meer bewustwording over de jaren heen - Meer ethische i.p.v. onderzoeksinhoudelijke toetsing is nodig - Meer bureaucratie waargenomen - De structuur van de wet is verouderd - Het ontbreekt aan tanden in de wet door overcomplexiteit, gebrek aan transparantie. De balans is zoek tussen eigen verantwoordelijkheid en gedetailleerde regeltjes - Strafrechtelijke interventies spelen in de praktijk geen rol - Het ontbreekt aan reparatoire bestuurlijke instrumenten. Wel wordt soms bestuurlijk opgetreden vanwege strijd met de Awb - De naleving is niettemin goed, deels vanwege 'effectief toezicht' 	<ul style="list-style-type: none"> - Afbakening met andere wet- en regelgeving is lastig - Naleving wordt deels bevorderd door eigenbelang van de onderzoeker
<i>Wod</i>		

Bijlage 6 Lijst van verzamelde wetsevaluaties (jan. 1998-dec. 2005)¹

Ministerie van Algemene Zaken (AZ)

Geen eigen evaluaties van formele wetgeving; voor de evaluatie van de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob) → zie BZK

Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK)

Wet openbaarheid van bestuur (Wob) 1980

Universiteit Tilburg, 'Over wetten en praktische bezwaren: een evaluatie van en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur', Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2004

Politiewet 1993

Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS), Evaluatie Politiewet 1993, Breedte-onderzoek, Nijmegen, ITS, 1998
Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS), Evaluatie Politiewet 1993, Diepte-onderzoek, Nijmegen, ITS, 1998

Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) 1994

Commissie Gelijke Behandeling, 'Het Verschil gemaakt', Evaluatie van de Algemene Wet Gelijke Behandeling – 1999-2004, Utrecht, 2005
Commissie Gelijke Behandeling, 'Gelijke behandeling in beweging', Evaluatie van de Algemene Wet Gelijke Behandeling – 1994-1999, Utrecht, 1999

Algemene wet bestuursrecht (Awb II) periode 1997-2001

Commissie Evaluatie Awb II, 'Toepassing en effecten van de Algemene Wet Bestuursrecht 1997-2001', verschenen in de reeks 'Algemeen Bestuursrecht 2001', Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2002 (synthese van 7 deelrapporten)

Wet veiligheidsonderzoeken 1997

Kamerstukken II, 'Toets van de uitvoerbaarheid van de Wet veiligheidsonderzoeken', vergaderjaar 2004-2005, 29 843, nr. 1 (25 p. zonder appendices)

Kaderwet adviescolleges 1997

Ministerie van Binnenlandse Zaken, "De Staat van advies", eerste verslag van de Minister van BZK over de doeltreffendheid en effecten van de Kaderwet adviescolleges in de praktijk (1997-2000)', Den Haag, Kamerstukken II, vergaderjaar 2001-2002, 28 101, nr. 1

¹ De publicaties zijn geordend naar het jaar van de inwerkingtreding van de geëvalueerde wetten.

Evaluatie bestuursdwangbevoegdheid 1997 / 1999

SGBO, 'Evaluatie van de drugsinstrumenten. De gemeentelijke praktijk van het sluiten van panden op grond van artikel 174a van de Gemeentewet en artikel 13b van de Opium-wet', Den Haag, SGBO, april 2002

Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen 1998

Melding van doorzenden evaluatierapport pas d.d. 23 juni 2006 (valt buiten onderzoeksperiode)

Wet inburgering nieuwkomers (Win) 1998

Regioplan, 'Verscheidenheid in Integratie, Evaluatie van de Effectiviteit van de WIN, eindrapport', Amsterdam, maart 2002
Gemeenten Nijmegen, 'Evaluatie Inburgering Nieuwkomers. Ervaringen van de Nieuwkomers september 1998 – april 1999', Directie Strategie en Projecten, Afdeling Onderzoek en Statistiek, Nijmegen, mei 2001
(*Nb*: onderzoek naar aspecten van efficiëntie is verricht door PriceWaterhouseCoopers (PWC), Den Haag)

Wet subsidiëring politieke partijen 1999

Kamerstukken II, vergaderjaar 2001-2002, 27 422, nr. 6

Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) 1999

Regioplan, Evaluatie Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr), Amsterdam, Regioplan 2003, nr. 1031
Eysink Smeets & Etman (ES&E), 'Particuliere recherche: werkwijzen en informatiestromen', evaluatie aangeboden aan TK d.d. 26 april 2001 (ook Justitie)

Wet op het landelijk selectie-en opleidingsinstituut politie (LSOP) en politieonderwijs 1999

Geen ex post evaluaties bekend. Zie Kamerstukken onder nr. 28 046

Wet dualisering gemeentebestuur 2002

Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, 'Aangelegd om in vrijheid samen te werken',
Deels gebaseerd op het rapport: 'Dualisering: Bijsturing geboden', December 2004, Berenschot, Utrecht. (Daarnaast is een eerste-fase evaluatie (2002) door de Stuurgroep uitgebracht)

Wet dualisering provinciebestuur 2003

Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering, 'Zonder wrijving geen glans', Evaluatie Wet Dualisering Provinciebestuur, Den Haag, 8 december 2005

(voor een overzicht van onderliggende rapporten zie www.minbzk.nl/evaluatiedualisering)

Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa)

Geen evaluaties van formele wetgeving gemeld in de onderzoeksperiode

Ministerie van Defensie

Geen evaluaties van formele wetgeving gemeld in de onderzoeksperiode

Ministerie van Economische Zaken (EZ)

Vestigingswet bedrijven 1954

Bakkenist Management Consultants, 'Evaluatie Vestigingswet Bedrijven 1954, Hoofdrapport' (definitief concept), Bakkenist (i.o.v. EZ), maart 1999 (Deelonderzoek A: effecten op dynamiek en ondernemerschap; Deelonderzoek B: veldonderzoek)

Wet op de kansspelen 1964

Kamerstukken II, 24 557, nr. 54, 'Kansspelen'. Evaluatietekst geïntegreerd in brief aan de kamer (18 p.)

Wet onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit (OTPA) 1997

Berenschot, Ecorys-NEI en TNO, 'Een terugblik om van te leren. Syntheserapport Onderzoek Evaluatie OPTA', Utrecht januari 2005 (o.g.v. een 3-tal deelrapporten: uitvoering wettelijke taken, samenwerking OPTA-EZ e.a. organisaties en interne organisatie en bedrijfsvoering)
(Zie ook Kamerstukken II, 29 800 XIII, nr. 85, vergaderjaar 2004-2005 d.d. 29 juni 2005)

Mededingingswet 1997

Berenschot, Syntheserapport Evaluatie Mededingingswet, Den Haag, 30 mei 2002.

(zie ook Kamerstukken II, vergaderjaar 2001-2002, 27 639, mei 2002)

Dit rapport is deels gebaseerd op de volgende onderzoeken:

Berenschot, Evaluatie Mededingingswet, Doelmatigheid Handhaving M-Wet, Utrecht, Berenschot, 30 mei 2002

NEI Macro- en sectorbeleid, 'Eindrapport Evaluatie Mededingingswet', Rotterdam, mei 2002

(juridisch deelonderzoek)

SEO/FEE, Universiteit van Amsterdam, 'De Afbakening van de relevante markt. Is de huidige benadering aan herziening toe? Eindrapport'.

Amsterdam, april 2002

Wet Kamers van Koophandel en fabrieken 1997

DIJK 12, 'Evaluatieonderzoek Wet Kamers van Koophandel en fabrieken 1997', Hoofdrapport, Amsterdam november 2001
(Zie ook Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 30 217, nr. 1, augustus 2005)

Elektriciteitswet 1998 en Gaswet 2000

EIM/IOO, 'Evaluatierapport Elektriciteitswet 1998 en Gaswet', maart 2002
Deel 1, september 2001; Deel 2, februari 2002

Wet op het notarisambt 1999

Evaluatie zou bij Tweede Kamer aanwezig zijn, maar kon niet worden getraceerd

Wet bevordering spur- en ontwikkelingswerk (WBSO) 1994

Ministerie van Economische Zaken, 'WBSO nader beschouwd, onderzoek naar de effectiviteit van de WBSO', Den Haag, EZ, juni 2002

Milieukwaliteit elektriciteitsproductie (MEP) 2003 (wijziging Elektriciteitswet)

Berenschot (niet gevonden evaluatie op uitvoeringsaspecten en beleidsmatige witte vlekken).

Ministerie van Financiën

Successiewet 1956

Ex ante evaluatie (advies) van de Werkgroep Modernisering Successiewetgeving, 13 maart 2000 (geen ex post evaluatie)

Wet vennootschapsbelasting (VPB) 1969

Ministerie van Financiën, 'Werken aan Winst (2005)', Den Haag. Geen evaluatie, eerder een informerend managementrapport

Wet waardering onroerende zaken (WOZ) 1995

Waarderingskamer, 'De WOZ gewaardeerd', rapport van de Waarderingskamer over haar evaluatieonderzoek van de Wet WOZ. Den Haag, Waarderingskamer 1999 (oorspronkelijke rapport bleek niet traceerbaar).
(het betreft meerdere deelrapporten, zie Kamerstukken II, 1999-2000, 26 954, nr. 1)

Andere evaluatieonderzoeken in dezelfde periode: * Gemeenten over de Wet WOZ, Eindrapport en Tabellenbijlage. * Waterschappen en de Wet WOZ. * De Belastingdienst en de Wet WOZ. * Taxatiebureaus en softwarebureaus over de Wet WOZ. * Belastingplichtigen over de Wet

WOZ. *De Wet WOZ en de werklust rechterlijke macht. * Omzetbelasting en bodemverontreiniging.

Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA) 1996
(Evaluatie reeds na 1 jaar, bleek buiten onderzoeksperiode te vallen)

Wet toezicht natura- uitvaartverzekeringsbedrijf (Wtn) 1996
Kamerstukken II, vergaderjaar 2002-2003, 28 751, nr. 1

Wet tot invoering van de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete in de financiële wetgeving (IDBB) 2000

Ministerie van Financiën, 'Evaluatie van de IDBB', 2003
(In brief aan de Tweede Kamer – niet getraceerd)

Wet inkomstenbelasting (IB) 2001

Ministerie van Financiën, 'Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de Belastingherziening 2001', Den Haag, Financiën, 2005.
(Zie ook Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 30 375, nr. 2)

Wet inzake de geldtransactiekantoren (2002)

Ministerie van Financiën, Evaluatie Wet inzake de Geldtransactiekantoren.
Kamerstukken II, 30 598, nr. 1 vergaderjaar 2005-2006, bijlage
(Juni 2006, valt buiten onderzoeksperiode)

Ministerie van Justitie

Wet economische delicten (WED) 1951 e.v. (vaak gewijzigd)

Gritter, E., G. Knigge en M. Kwakman, 'De WED op de helling. Een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de economische delicten te herzien', Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, 2005

Ontnemingswetgeving 1993

Nelen, J.M., V. Sabee, 'Het vermogen te ontnemen, evaluatie van de ontnemingswetgeving', Den Haag, WODC, Onderzoek en Beleid nr. 170, 1998

Inningswet kinderalimentatie 1993

Research voor Beleid, 'Evaluatie regeling inning kinderalimentatie: eindrapport', Leiden, 2002

Wet op binnentreden 1994 (artt. 1 en 2)

ES&E, 'Komt u binnen...?!' Een onderzoek naar de doeltreffendheid en effecten van artikel 1 en 2 van de Algemene Wet op het binnentreden. Eindrapportage betreffende de evaluatie van de Algemene wet op het binnentreden, Amsterdam, ES&E, mei 2002

Wet voorkoming schijnhuwelijken (WVS) 1994

SWOKA, 'Evaluatie Wet Voorkoming Schijnhuwelijken: eindrapport', Leiden, SWOKA, 1998

Wet-Terwee 1995

Ex post evaluatie (2001) van uitvoering en betrokkenheid en tevredenheid onder slachtoffers

Beginselenwet verpleging tbs (Bvt of 'tbs-wetgeving') 1997

Leuw, E., N. Mertens, 'Tussen Recht en ruimte', Eerste evaluatie van de tbs-wetgeving van 1997, Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, Onderzoek en Beleid nr. 191, 2001

Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) 1998

Jungmann, N., E. Niemeijer, M. ter Voert, 'Van Schuld naar Schone Lei, Evaluatie van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen', Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, Onderzoek en Beleid nr. 190, 2001

Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) 1998

Van Montfoort Adviesbureau, 'Evaluatieonderzoek WOBKA: een evaluatieonderzoek naar de Wet opnemng buitenlandse kinderen ter adoptie', Woerden, 2004

Wet op de rechtsbijstand 1993 en 1998 (wijzigingswet)

Klijn, A., J. van der Schaaf, G. Paulides, 'De rechtsbijstandssubsidie herzien: een evaluatie van de toegangsregulering in de Wet op de rechtsbijstand', Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, Onderzoek en Beleid nr. 175, 1998

Evaluatie competentiegrens-verhoging voor civiele handelszaken 1999

Eshuis, R.J.J., G. Paulides, 'Van rechtbank naar kanton. Evaluatie van de competentiegrensverhoging voor civiele handelszaken in 1999', Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, 2002, Onderzoek en Beleid nr. 203

Nieuw procesrecht belastingzaken 1999

Pechler, E., M. Feteris, Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid 'Evaluatie nieuw procesrecht voor belastingzaken', eindrapport, 2004

Wetswijziging bordeelverbod 2000

Daalder, A.L., 'Het bordeelverbod opgeheven, prostitutie in 2000-2001', Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, Onderzoek & Beleid nr. 200, 2002

Dit is een synthese van 6 deelrapporten:

- 1 *Verwey-Jonker*: mate van illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie.
- 2 *Rutgers-Nisso*: sociale positie van prostituees in de gereguleerde bedrijven.
- 3 *Veldkamp*: onderzoek onder zakelijke dienstverleners (5 groepen: banken, verzekeraars, KvK, Arbodiensten en overig): in hoeverre dragen deze bij aan het 'normalisatieproces'; welke knelpunten zich hier voordoen.
- 4 *Veldkamp*: onderzoek naar beeldvorming prostitutie onder de Nederlandse bevolking.
- 5 *ES&E*: wijze waarop en resultaten waarmee lokale partners (Woningtoezicht, Brandweer, Sociale Dienst) hun handhavingsrol t.a.v. prostitutie vormgeven.
- 6 *ES&E*: Toezicht, controle en handhaving van de prostitutiebranche en resultaten – onder politie, Belastingdienst, Arbeidsinspectie en UWV.

Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB) 2000

Beijer, A., R.J. Bokhorst, M. Boone, C.H. Brants, J.M.W. Lindeman, 'De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden: eindevaluatie', Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, Onderzoek en Beleid nr. 222, 2004

Wet bijzondere politieregisters 2000

Erasmus Universiteit Rotterdam & Net2Legal Consultants & Mazars Paardekooper Hoffman, 'Evaluatie Wet Bijzondere Politieregisters', Rotterdam, 2004

Wet herziening gerechtelijk vooronderzoek 2000

Verrest, P.A.M., E.M.Th. Beenackers, 'Evaluatie Wet Herziening gerechtelijk vooronderzoek: eindevaluatie', Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, Cahier, 2004 nr. 11
(voorafgaand aan deze eindevaluatie is een Fase-I rapport geproduceerd)

Wet op geneesmiddelenvoorziening (WOG, wijziging ter onderbrenging in WED) 2001

INTRAVAL, 'Stimulerende zaken opgespoord. Evaluatie wetswijziging bestrijding doping in de sport', Groningen/Rotterdam, 2005

Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) 2001

Bruning, M.R. e.a., Amsterdams Centrum voor Kinderstudies, 'Rechten in justitiële jeugdinrichtingen. Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen', Amsterdam, Vrije Universiteit, 2004

Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers 2002

ES&E, 'De noodvoorzieningen voor drugskoeriers – evaluatie van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers in de praktijk', Den Haag, ES&E, 2003

Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) 2002

Alleen nulmeting (ex ante) beschikbaar (onderzoek loopt)

Wet kosten bestuurlijke voorprocedures 2002

Winter, H.B., P.O. de Jong, 'Evaluatie Wet kosten bestuurlijke voorprocedures: eindrapport', Groningen, Pro Facto, 2004

Particuliere beveiligingsorganisaties (Wpbr) → zie Binnenlandse Zaken

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV)

Wet verzelfstandiging staatsbosbeheer (SBB) 1998

Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer, Schmitz, E.M.A, 'Vooruit op eigen benen. Evaluatie van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer 1998-2003', Den Haag, 2004

Meststoffenwet, wijzigingen 1998 (MINAS) en 2001 (MAO)

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, RIVM, 'Mineralen beter geregeld. Evaluatie van de werking van de Meststoffenwet 1998 – 2003', RIVM, Bilthoven, 2004

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

Wet op de basisvorming 1993

Inspectie van het Onderwijs, 'Werk aan de basis'. Evaluatie van de basisvorming na 5 jaar (1993-1998). Utrecht, Inspectie van het Onderwijs, 1999 (algemeen rapport, publieksversie en 19 vakrapporten)

Evaluatie verzelfstandiging IB groep 1994

Deloitte & Touche, 'Rapport Evaluatie Verzelfstandiging IB-Groep', Den Haag, Deloitte & Touche, april 1999 (met aparte bijlagen)

Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) 1996

Stuurgroep Evaluatie WEB, “De WEB: Naar eenvoud en evenwicht.” Eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie WEB’ Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), 2001. (Synthese van 7 deelrapporten, onderdeel publicatierreeks over de WEB)

Wet behoud cultuurbezit 1984, wijz. 1996

Adviescommissie Wet tot behoud van Cultuurbezit, ‘De Wet tot behoud van cultuurbezit, een evaluatie van de werking van de wet’, Den Haag / Dordrecht, 1999

Wet op de tweede fase 1998

Tweede Fase Adviespunt, ‘Zeven jaar Tweede Fase, een balans’, Evaluatie Tweede Fase. Tweede Fase Adviespunt, Den Haag, 2005

Wet modernisering universitair bestuur (MUB) 1998

Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), “Gezonde spanning”. Beleidsevaluatie van de MUB. Eindrapport’, Universiteit Twente, Enschede, 2005

Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (SLOA) 1999

Ministerie van OCW, ‘Verslag SLOA 2001-2002, Tweede verslag van de Wet SLOA, ter aanbieding aan de Tweede Kamer der Staten Generaal’, Den Haag, OCW, november 2003

Wet houdende regels inzake regionale meld- en coördinatiefunctie vroegtijdig schoolverlaten (RMC-wet) 2002

SCO-Kohnstamm Instituut, ‘Werk in uitvoering: de evaluatie van de RMC-wet in 2003’, SARDES, Amsterdam, 2004
(zie ook Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 26 695, nr. onbekend)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)*Wet op de Ondernemingsraden (WOR) 1971 → zie ‘interdepartementale wetgeving’**Wet voorzieningen gehandicapten 1993 (vervallen 2007)*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ‘Een verstrekkende wet 3: eindrapport. Evaluatie van de Wet voorzieningen gehandicapten derde meting’, Den Haag, Ministerie van SZW, 2001 (eerste evaluatie in 1998)

Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet Boeten) 1996

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Sancties in de Bijstand 2001. Een vervolgonderzoek naar de gemeentelijke uitvoering van de Wet Boeten in 2000', Den Haag, Ministerie van SZW, januari 2002

Arbeidsvoorzieningswet 1996

Research voor Beleid & Bureau Blaauwberg, 'Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1996, 3e concept-eindrapport', Leiden, Research voor Beleid, 2000

Wet op het ouderschapsverlof (sinds 1997 deel van de Wet arbeid & zorg)

Research voor Beleid, 'Evaluatie Wet op het Ouderschapsverlof, Onderzoek onder rechthebbenden en werkgevers. Eindrapport', Leiden, Research voor Beleid, 2000 (ook bijlage bij Kamerstukken II, 1999-2000 26 447, nr. 36)

Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (WAADI) 1998

Evaluatie d.d. mei 2002 over het onderdeel 'ter beschikking stellen van arbeidskrachten (tba)'

Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten (Rea) 1998

TNO Arbeid, Wevers, C.W.J, J.J.M. Besseling, E.L. de Vos, 'De Realiteit: Integrale rapportage evaluatie wet Rea, Hoofddorp, TNO Arbeid, 2001

Wet sociale werkvoorziening (Wsw) 1998

SEOR, 'Langwachtenden in de Wsw. Samenhangen tussen wachttijden en persoonskenmerken en kenmerken van gemeenten, beïnvloedende factoren en activiteiten tijdens de wachtlijstperiode', Rotterdam, SEOR BV, juli 2002
Research voor Beleid, 'Jaarrapport Wsw Statistiek 2004, Eindrapport', Leiden, Research voor Beleid, 2005

Wet SAMEN 1998

Nederlands Economisch Instituut (NEI), 'Evaluatie Wet SAMEN' (eindrapport), Rotterdam, NEI, 2001
KPMG, 'De Partners aan het woord', Evaluatie van de Wet SAMEN, feiten, ervaringen en visies, Amstelveen, KPMG, 2003

Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) 1998

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Onderzoek naar de gevolgen van het afschaffen van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen', Den Haag, 2003 (ex ante onderzoek)

Arbeidomstandighedenwet (Arbowet) 1998

Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS), Heijink, J., J. Warmerdam, 'Arbowet in beeld. Onderzoek ten behoeve van de evaluatie van de Arbowet 1998, Nijmegen, ITS, maart 2004

Wet inkomensvoorziening kunstenaars (Wik) 1999

Research voor Beleid & Erasmus Centrum voor Kunst – en Cultuurwetenschappen, 'De evaluatie van de Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars (Wik)', Leiden / Rotterdam, 2002

Wet flexibiliteit en zekerheid (Flexwet) 1999

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Smits, W. 'De Wet flexibiliteit en zekerheid. Een onderzoek naar de mate waarin en de wijze waarop in de CAO's van 2004 is afgeweken van ¾ bepalingen', Den Haag, SZW, 2004

Wet aanpassing arbeidsduur 2000 & Wet verbod op onderscheid naar arbeidsduur 1996

MuConsult, 'Onderzoek ten behoeve van evaluatie Waa en Woa', Amersfoort, Mu Consult, 2003
Arbeidsinspectie, Pott, S., J. Schrama, L. Junger. 'Onderscheid naar arbeidsduur in CAO's, december, 2003

Wet beslistermijnen sociale verzekeringen 2001

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Evaluatie Wet Beslistermijnen sociale verzekeringen', Brief minister met een verslag van de doeltreffendheid en de effecten van de beslistermijnen in de Wet beslistermijnen sociale verzekeringen, 2003, Kamerstukken II, vergaderjaar 2002-2003, 28 858, nr. 1

Wet arbeid en zorg (Wazo) 2001

Research voor Beleid, 'Ervaringen van werkgevers met de Wet arbeid en zorg. Eindrapport', Leiden, Research voor Beleid, 2004
Ministerie van SZW, Schrama, J.J.H., A. van den Amelee, 'Arbeid en zorg in CAO's 2003. Een update van de resultaten van het over 2000 uitgevoerde onderzoek', SZW, december 2004
Sociaal Cultureel Planbureau, 'Werknemersonderzoek', Den Haag, SCP, 2004

Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) 2002

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Tussenevaluatie van de Wet SUWI', Den Haag, SZW, 2005

Wet eigenrisicodragen ziekwet (WEZ) 2003

Kamerstukken II, 'Evaluatie Wet Eigenrisicodragen Ziektewet',
vergaderjaar 2004-2005, 30073, nr. 1 (brief met bijlage), april 2005

Wet Werk en bijstand (Wwb) 2004

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Wwb verordeningen
geordend. Evaluatie Wet werk en bijstand 2004-2007', Den Haag,
Ministerie van SZW, 2005
(Ook is een eerdere impactanalyse over Zuid-Noord Holland
beschikbaar, via Research voor Beleid)

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W)

Scheepvaartverkeerswet 1988

Inspectie Verkeer en Waterstaat, auditrapport (2004) over de externe
consistentie van deze wet met andere wetgeving (geen ex post evaluatie)

Wet luchtvaart 1994

Schultz-Van Haegen, M. (Staatssecretaris), Evaluatie van Hoofdstuk 5
van de Wet, Den Haag, november 2005
Twynstra Gudde, 'Evaluatie Performance LVNL van het VEM-
raamwerk', augustus 2005

De Algemene Periodieke Keuring (APK) in de Wegenverkeerswet 1994

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Personenvervoer, 'Evaluatie
Verbeterpunten APK
Definitief', 1 december 2003

Tracéwet 1994

Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid & NILOS, 'Op de goede weg.
Evaluatieonderzoek naar de werking van de Tracéwet (1994)', Utrecht,
Universiteit Utrecht, 2003

Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) 1996

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & E.M.Meijers
Instituut (Universiteit Leiden) & Vakgroep Rechtsociologie (Erasmus
Universiteit Rotterdam), 'Vervoer gevaarlijke stoffen in perspectief.
Evaluatie van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen 1996-2002', Meijers-
reeks, Deel MI-68, Leiden, 2003

Wegenverkeerswet: verzelfstandiging RDW 1996

Twynstra Gudde, 'Tweede evaluatie verzelfstandiging RDW',
Amersfoort, Twynstra Gudde, 2005

Wet op de waterkering 1996

Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid & Netherlands Institute for the Law of the Sea (NILOS), 'Versterking van rivierdijken. Een bestuurlijk-juridische evaluatie van de plan- en besluitvormingsprocedures zoals opgenomen in de Wet op de Waterkering', Utrecht, Universiteit Utrecht, december 1999

Planwet verkeer en vervoer 1998

Geen ex post evaluatie(s) gevonden

Wet personenvervoer 2000 ('Wp 2000')

Twijnstra Gudde, 'Evaluatie Wp 2000, Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets', Amersfoort, Twijnstra Gudde, 2005

RebelGroup Advisory, Gleijm, A. 'Juridisch-technische toetsing van de Wp 2000', Den Haag, Ministerie van V&W, juli 2005

Netwerk van de 12 provinciale Milieufederaties en Stichting Natuur en Milieu, 'Evaluatie Wet Personenvervoer 2000. Een groene blik op de concessieverlening openbaar vervoer in Nederland'. 'Goed voor mens en milieu: Schoner en beter openbaar vervoer', maart 2005

Wet bereikbaarheid en mobiliteit 2002

Geen ex post evaluatie(s) gevonden. Voorstel tot wetswijziging in 2006

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

Bijna alle wetsevaluaties van VWS zijn onder auspiciën van ZonMw (voorheen ZON) uitgevoerd en meestal integraal op de website te vinden. Zie www.zonmw.nl/nl/programmas/evaluatie-regelgeving/

Wet op de dierproeven (Wod) 1980

Freriks, A.A. e.a., 'Noodzakelijk kwaad. Evaluatie Wet op de dierproeven, eindrapport', Den Haag, ZonMw, Reeks Evaluatie Regelgeving deel 18, 2005

Wet afbreking zwangerschap (Wafz) 1984

Visser, M.R.M. e.a., 'Evaluatie Wet afbreking zwangerschap', Amsterdam, AMC afdeling Medische Psychologie en Sociale Geneeskunde, 2005 (i.o.v. ZonMw)

Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Bopz) 1994

Tweede evaluatie 'Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, Eindverslag. Conclusies en aanbevelingen van de begeleidingscommissie', Den Haag, ZonMw, Reeks Evaluatie Regelgeving deel 10

Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst 1995

J.C.J. Dute e.a., 'De evaluatie van de WGBO', Den Haag, ZON, Reeks evaluatie regelgeving deel 3, 2000

Wet klachtrecht cliënten zorgsector 1996

Friele RD, Ruijter C. de, Wijmen F. van, Legemaate J., 'Evaluatie wet klachtrecht cliënten zorgsector', Den Haag, ZON, september 1999
Sluijs, E.M., R.D. Friele en J.E. Hansen, 'WKCZ klachtbehandeling in ziekenhuizen: verwachtingen en ervaringen van cliënten. Fase II: Ervaringen van cliënten met de WKCZ- klachtbehandeling in ziekenhuizen vergeleken met hun verwachtingen over de klachtbehandeling en de werkwijze van de klachtencommissies', Utrecht, Nivel, 2004

Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen 1996

Savornin Lohman, de, J. e.a., 'Evaluatie Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen', Den Haag, ZorgOnderzoek Nederland (ZON), Reeks evaluatie regelgeving, deel 4, december 2000
(gebaseerd op 7 achtergrondstudies in subsectoren van de zorg)

Wet op het bevolkingsonderzoek 1996

Instituut Maatschappelijke Gezondheidszorg, Erasmus Universiteit Rotterdam & Afdeling Sociale Geneeskunde, AMC/Universiteit van Amsterdam & Molengraaf Instituut voor Privaatrecht, Universiteit Utrecht. 'Evaluatie Wet op het bevolkingsonderzoek', Den Haag, ZonMw, Reeks evaluatie regelgeving, deel 5, december 2000

Kwaliteitswet zorginstellingen (KWZi) 1996

Casparie, A.F. e.a., 'Evaluatie Kwaliteitswet zorginstellingen', Den Haag, ZonMw, Reeks evaluatie regelgeving, deel 8, november 2001

Wet op bijzondere medische verrichtingen 1997

TNO Preventie en Gezondheid Leiden & Erasmus Universiteit Rotterdam, 'Evaluatie Wet op bijzondere medische verrichtingen', Den Haag, ZonMw, Reeks evaluatie regelgeving, deel 7, september 2001

Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) 1997

'Evaluatie Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg', Den Haag, ZonMw, Reeks evaluatie regelgeving, deel 12, oktober 2002

Wet inzake bloedvoorziening (Wibv) 1998

Molengraaff Instituut voor Privaatrecht, Universiteit Utrecht & Afdeling Sociale Geneeskunde, AMC/Universiteit van Amsterdam & NIVEL, Roscam Abbing, H.D.C. e.a., 'Evaluatie Wet inzake bloedvoorziening', Den Haag, ZonMw, Reeks evaluatie regelgeving: deel 14, november 2003

Wet bereidheid donatie sperma bij opheffing anonimiteitwaarborg van de donor 1998

Trommelen, M., M. den Otter en G. van der Veen, 'Bereidheid tot donatie van sperma bij opheffing van de anonimiteitwaarborg van de donor', Utrecht, 1999 (ex ante evaluatie)

Wet op de medische keuringen 1998

Vos, E.L. de e.a., 'Evaluatie Wet op de medische keuringen', Den Haag, ZonMw, Reeks evaluatie regelgeving, deel 6, juni 2001

Wet op de orgaandonatie (WOD) 1998

NIVEL & Afdeling sociale geneeskunde AMC/UvA, 'Tweede evaluatie Wet op de orgaandonatie', Den Haag, ZonMw, Reeks evaluatie regelgeving, deel 15, april 2004

Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen 1998

Dute, J.C.J. e.a., 'Evaluatie Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen', Den Haag, ZonMw, Reeks evaluatie regelgeving, deel 17, december 2004

Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding ('Euthanasiewet') 2002

Van der Wal e.a. 'De Praktijk en de toetsingsprocedure Euthanasie', de Tijdstroom, Utrecht, 2003

Ministerie van VROM

Wet milieubeheer (Wm) (raamwet, groeiwet sinds) 1980 (Nb: herijking in 2002)

Er is geen integraal evaluatierapport. Wel zijn er vele deelrapportages over de jaren heen. Zie onder andere de site van het orgaan Structurele Evaluatie Milieuwetgeving (STEM), www.evaluatiemilieuwetgeving.nl/ en tevens het dossier Publicaties van VROM over de Wm, www.minvrom.nl/pagina.html?id=24179

Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (werkzaam 2000-2003), 'Achteraf bekeken. Producten van de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer: adviezen, impressies, zelfevaluatie'. Den Haag, december 2003

Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms) 1985

In 1992 geëvalueerd (niet meegenomen)

Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) 2000

Wolff, H.W. de, J.H. de Greef, D.A. Groetelaers, J. de Jong en W.K. Korthals Altes, 'Gebruik en effecten wet voorkeursrecht gemeenten',

Delft University Press, Delft, 2000 (2^e fase-onderzoek i.o.v. de Rijksplanologische Dienst)

*Voor een overzicht van publicaties van de TU Delft over deze wet, zie www.tudelft.nl/live/pagina.jsp?id=40d47fbc-a194-4ac3-95e3-999129147259&lang=nl

Wet bevordering eigen woningbezit (Wbe) 2001

Ministerie van VROM, DG Wonen, 'Evaluatie Wet bevordering eigen woningbezit', Den Haag, VROM (vermoedelijk 2005)

Interdepartementale wetgeving

Wet op de ondernemingsraden (Wor) 1971

(SZW, Justitie en EZ)

Research voor Beleid, 'Naleving van de Wet op de Ondernemingsraden. Stand van zaken 2002. Eindrapport', Leiden, Research voor Beleid, 2002 (bevat verwijzingen naar eerdere tussenrapportages)

Wet openbaarheid van bestuur (WOB) 1980

(BiZa en AZ, → zie BZK)

Koppelingswet 1998

(OCW, SZW, Justitie, LNV, VROM en VWS)

Kamerstukken II, 'Evaluatie Koppelingswet, Eindevaluatie', TK 19 637, vergaderjaar 2000-2001, nr. 600

Wet Particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) 1999

(BiZa en Justitie, → zie BiZa)

Wet op de bedrijfsorganisatie (Wet BO) 1999 (wijz.)

(LNV, SZW, EZ, BiZa, Justitie e.a.)

Kamerstukken II, 25 695 vergaderjaar 2003-2004, 'Product- en bedrijven anno 2003. Onderzoek naar het functioneren van de product- en bedrijven', december 2003

KPMG, rapport 2006 (buiten de onderzoeksperiode)