

Tilburg University

Wetgevingskwaliteit en onderzoek

Eijlander, Ph.

Published in:
Ars Aequi

Publication date:
2007

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Eijlander, P. (2007). Wetgevingskwaliteit en onderzoek. *Ars Aequi*, 56(11), 904-909.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Wetgevingskwaliteit en onderzoek

Prof.dr. Philip Eijlander*

I VOORAF

De redactie van *Ars Aequi* heeft mij gevraagd om voor dit bijzonder nummer over multidisciplinair onderzoek in de rechtswetenschap een bijdrage te schrijven over de betekenis van kennis, verkregen uit multidisciplinair onderzoek, voor de wetgeving en de kwaliteit van wetgeving. Tevens is de vraag opgeworpen welke rol de zogenoemde evaluatie *ex-ante* in dat verband kan spelen. Ik heb dat verzoek graag aanvaard en zal in het vervolg ingaan op de gestelde vragen. Ik volg daarbij de volgende opzet en indeling.

Eerst ga ik in paragraaf twee in op de verhouding tussen het onderwijs en onderzoek op het terrein van de wetgeving en de rechtswetenschap. Welke disciplines vormen – de kern van – de wetgevingsleer? Vervolgens werp ik de vraag op hoe het is gesteld met de feitelijke onderbouwing van de wetgeving die tot stand komt. Paragraaf drie gaat daar op in.

In het proces van wetgeving strijden uiteenlopende perspectieven om de voorrang en in die arena kan meer of minder ruimte worden gegeven aan inzichten en gegevens op basis van onderzoek. In die context kan ook de genoemde evaluatie *ex-ante* worden geplaatst. De vraag is overigens, of het gebruik van het begrip evaluatie hier wel op zijn plaats is. Is dit niet een te pretentieuze benaming voor wat in de wetgevingspraktijk geschiedt?

*Bij de bestudering van het fenomeen
wetgeving is de rechtswetenschappelijke
invalshoek essentieel*

De nadere uitwerking van dit algemene punt van de kennis- en informatiegevoeligheid van de wetgeving volgt in paragraaf vier. Daar gaat het bijvoorbeeld over verschillende soorten informatie en onderzoek en ook over de diversiteit in wet-

gevingsprojecten. Dan kan ook de kwestie van de bijzondere betekenis van multidisciplinair onderzoek worden geadresseerd. Deze bijdrage besluit met de belangrijkste conclusies.

2 WETGEVINGSLEER EN RECHTSWETENSCHAP

Bij de bestudering van het fenomeen wetgeving is de rechtswetenschappelijke invalshoek essentieel.¹ Een wet vormt immers een onderdeel van een stelsel van geldend recht. En ook de wetgever zelf is niet (geheel) vrij in het scheppen van rechtsnormen, maar is juist ook onderworpen aan het recht. Zo is de nationale formele wetgever gehouden om de regels van het internationaal en het communautair recht in acht te nemen. Voor de 'lagere wetgevers' geldt dat de regelingsruimte² vaak nog beperkter is: ze hebben rekening te houden met diverse hogere regelingen, waaraan ze onderworpen zijn. Daarbij gaat het niet alleen om het geschreven recht, maar ook om het realiseren en respecteren van de ongeschreven beginselen van behoorlijke regelgeving.

De kunst van het wetgeven zou – aldus beschouwd – kunnen worden omschreven als het vinden van 'de passende inbedding in het stelsel van het recht'. Ook Ruiters komt in zijn *Bestuursrechtelijke wetgevingsleer* tot de conclusie dat de rechtswetenschap als de ankerdiscipline³ van de wetgevingsleer kan worden gezien. Hij ziet in dat opzicht geen principiële verschil tussen de transformatie van kennis tot aanbevelingen voor de toepassing van rechtsnormen en de schepping van rechtsnormen.⁴ Zowel bij rechtsvinding als rechtsvorming is de betekenis van de rechtswetenschap wezenlijk.

Om goed zicht te krijgen op de functie en plaatsbepaling van de wet in de samenleving en in het publieke domein kan echter niet worden volstaan met een uitsluitend rechtswetenschappelijk referentiekader. De rechtswetenschap kan dan de ankerdiscipline zijn van de wetgevingsleer. Zij

* Philip Eijlander werkt als hoogleraar Wetgevingsvraagstukken aan de Universiteit van Tilburg. Hij is tevens de decaan van de Tilburgse rechtenfaculteit.

1 Vgl. P. Eijlander en W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, p. 2 e.v.

2 Zie voor meer over het begrip regelingsruimte P. Eijlander,

'Wetgeven in de moderne rechtsstaat. Naar aanleiding van het rapport van de WRR en de reactie van het kabinet', *RegelMaat* 2004, p. 8.

3 Die term neem ik graag zelf voor mijn rekening.

4 Zie D.W.P. Ruiters, *Bestuursrechtelijke wetgevingsleer*, Assen/Maastricht: Van Gorcum 1987, p. 39 e.v.

behoeft echter wel de aanvulling van andere gezichtspunten en wetenschappen.⁵ Ik noem de volgende andere disciplines die de bestudering van wetgeving mede kunnen funderen: de taalwetenschap en normenlogica, de sociale wetenschappen en de bestuurskunde. Taalwetenschappelijke inzichten en kennis van de (normen)logica zijn onontbeerlijk om tot heldere, sluitende regelingsstelsels te komen, die ook in communicatieve zin aan de maat zijn. Zo is inzicht in het scala van verschillende typen rechtsregels onontbeerlijk voor ontwerpers van wettelijke regelingen. Ik denk aan het onderscheid tussen gedrags- en bevoegdheidsregels en meer specifiek bijvoorbeeld ook aan het noodzakelijke zicht op het gebruik van algemene regels, vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen, meldingen, erkenningen en dergelijke.

Om goed zicht te krijgen op de functie en plaatsbepaling van de wet in de samenleving en in het publieke domein kan niet worden volstaan met een uitsluitend rechtswetenschappelijk referentiekader

Sociaal-wetenschappelijk onderzoek kan met name bijdragen aan meer kennis en inzichten over de (te verwachten) werking van rechtsregels. Mag worden aangenomen dat de te verwachten gedrags-effecten van een nieuwe wettelijke regeling inderdaad zijn opgetreden of zullen optreden? De centrale notie hier is de beïnvloeding van het gedrag van de rechtsgenoten. Welke factoren bepalen de bereidheid tot naleving van de gestelde regels?⁶

De bestuurskunde ten slotte kan met name van dienst zijn op het vlak van het verloop van wetgevingsprocessen en bij de theorievorming over concepten en processen van sturing en (overheids)interventie. Wat zijn de succes- en faalfactoren voor het overheidsoptreden via wetgeving? Welke alternatieve sturings- en regulering-concepten zijn beschikbaar, zoals vormen van zelf-regulering en co-regulering?⁷

Bij de bestudering en onderbouwing van wetgeving is derhalve een brede benadering vereist. Het accent mag vallen op de inbedding van een wettelijke regeling in het bestaande stelsel van het recht, er zijn ook andere bronnen van kennis, informatie en inzichten nodig om tot een goed begrip van vraagstukken van wetgeving te komen. Gezegd kan worden dat de wetgevingsleer een objectgerichte en multidisciplinaire benadering kent. Het object wetgeving is het voorwerp van studie en die studie bestaat uit diverse disciplines die elkaar aanvullen en ook nodig hebben om het voorwerp van studie te kunnen doorgronden.

3 DE FEITELIJKE ONDERBOUWING VAN WETGEVING

Hoe is het in de (wetgevings)praktijk gesteld met de feitelijke onderbouwing van de wetgeving die tot stand komt? Is het proces van de voorbereiding van wettelijke regelingen voldoende gevoelig voor kennis, informatie en inzichten die uit onderzoek zijn verkregen? Dit is een brede, algemene vraagstelling die niet eenvoudig en eenduidig te beantwoorden is. Daarvoor ontbreekt het aan stelselmatig onderzoek naar het gebruik van onderzoeksgegevens in processen van beleid en wetgeving. We moeten het dus doen met wat we weten over bepaalde deelgebieden of thema's. Zo is er wel onderzoek gedaan naar de doorwerking van de resultaten van wetsevaluatief onderzoek in de wetgeving.⁸ Daaruit mag worden afgeleid dat we niet te veel mogen verwachten van het gebruik van de uitkomsten van evaluatieonderzoek. Het is zeker geen gemeengoed dat vastgestelde tekortkomingen leiden tot het aanpassen of intrekken van geldende regelingen. Eerder is sprake van bijstellingen in de uitvoeringspraktijk van de regelingen. Dat valt wel te verklaren: wetgevingsprocessen nemen veel tijd in beslag. Het is derhalve vaak niet aantrekkelijk om – doorgaans moeizaam totstandgekomen – wetten al weer snel in discussie te brengen en te wijzigen. Voor wijzigingen in de uitvoeringspraktijk ligt dat anders; die zijn immers veelal eenvoudiger en sneller te realiseren.

Bovendien blijken de onderzoeksagenda en de politieke agenda vaak niet op elkaar aan te sluiten. Onderzoeksresultaten komen niet zelden op momenten dat 'het politiek niet uitkomt' om tot beleids- en wetswijziging te komen, terwijl aan de

5 Zie voor een dergelijke brede, multidisciplinaire benadering ook het (standaard)werk van P. Noll, *Gesetzgebungslehre*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt 1973, p. 64 en verder.

6 Zie daarover uitgebreid het onderzoek van de Amerikaanse rechtspsycholoog T. Tyler, *Why People Obey the Law*, New Haven: Yale University Press 1990.

7 Vgl. P. Eijlander, 'Possibilities and Constraints in the Use of Self-Regulation and Co-Regulation in Legislative Policy: Experiences in the Netherlands – Lessons to Be Learned for the EU?', *Electronic Journal of Comparative Law* vol. 9.1, Januari 2005.

8 Zie de Groningse dissertatie van H.B. Winter, *Evaluatie in het wetgevingsforum*, Deventer: Kluwer 1996.

andere kant niet altijd de goede informatie voorhanden is op het moment dat er 'politieke spijkers met koppen geslagen moeten worden'. Dit speelt bijvoorbeeld bij kabinetsformaties en het opstellen van regeer- of coalitieakkoorden. Vaak worden bij die gelegenheid reeds besluiten genomen over tot stand te brengen nieuwe wetgeving.⁹ Onderzoek wijst uit dat het dan niet eenvoudig is om later – op basis van nieuwe inzichten, feiten en omstandigheden – tot een andere politieke afweging van de belangen te komen en van de afgesproken wetgeving af te zien of over te gaan tot een andere opzet en inrichting van die wetgeving.¹⁰

Evaluatie ex ante moet nadrukkelijk worden onderscheiden van de 'reguliere' vorm van wetsevaluatie

Er zijn ook andere aanwijzingen van een (te) beperkt gebruik van informatie en kennis bij de voorbereiding van wetgeving. De Eerste Kamer heeft nog recent gevraagd om de band tussen de wetgeving en de uitvoerings- en toezichtspraktijk te verstevigen.¹¹ De motie waarin die wens is neergelegd signaleert een kloof tussen degenen die in het beleid en de wetgeving werkzaam zijn en het veld van de uitvoering en het toezicht. De verbinding tussen de schakels in de keten van beleid en wetgeving kan en moet beter. Er gaat immers relevante informatie verloren door een gebrekkige verbinding tussen die schakels.

In termen van de bestuurskundige Snellen kunnen we in dit soort omstandigheden spreken van de dominantie van de politieke rationaliteit ten opzichte van andere rationaliteiten, zoals de juridische, de economische en de technisch-wetenschappelijke.¹² Deze rationaliteiten strijden – in de zienswijze van Snellen – om de voorrang in processen van overheidsbeleid en wetgeving en proberen elkaar te verdringen. Soms voert de ene rationaliteit de boventoon en dan weer de andere.

In het verband van de discussie over de beoordeling van de wetgevingskwaliteit wordt veelvuldig het begrip 'evaluatie *ex ante*' gebruikt. Door het

toepassen van een dergelijke evaluatie vooraf aan een voorgenomen wettelijke regeling zou de kwaliteit van die regeling bewaakt en bevorderd kunnen worden en zou voorkomen moeten kunnen worden dat er gebrekkige wetgeving tot stand wordt gebracht. Bij evaluatie gaat het om het verzamelen, interpreteren en presenteren van informatie teneinde de waarde van een resultaat of een proces te bepalen.¹³ Die waardering ziet in onze situatie dan op een voorgenomen wettelijke regeling en kan ook betrekking hebben op de waardering van eventuele alternatieve oplossingen.

Deze evaluatie *ex ante* moet nadrukkelijk worden onderscheiden van de 'reguliere' vorm van wetsevaluatie. Daar gaat het immers om een beoordeling van de werking en de effecten van een wettelijke regeling na verloop van een bepaalde tijdsperiode (bijvoorbeeld vijf jaar) na de inwerkingtreding van die regeling.¹⁴ Bij deze evaluatie achteraf gaat het vaak om de beoordeling van de (neven)effecten van de regelingen in het licht van de doelstellingen van die regeling. Heeft de invoering van de wettelijke regeling bijgedragen aan het oplossen van bepaalde maatschappelijke of bestuurlijke problemen?¹⁵ Hoewel ook aan deze evaluaties achteraf tal van methodologische haken en ogen kunnen kleven, bestaat er wel een min of meer gedeeld referentiekader voor de aanpak van dergelijke evaluatiestudies.

In essentie gaat het immers steeds om het beoordelen of (gedrags)veranderingen zijn opgetreden bij de adressanten van de regels, of die eventuele veranderingen hebben bijgedragen aan het bereiken van de bedoelingen van de wetgever en of die vastgestelde veranderingen het gevolg zijn van de invoering van de betreffende regeling (de causaliteitsvraag).

Een dergelijk vast en gedeeld analysekader is niet zonder meer voorhanden bij de evaluaties *ex ante*. Daarbij gaat het ook niet om het (kunnen) vaststellen van veranderingen in de praktijk. De wettelijke regeling is immers nog niet in werking getreden. Daarentegen gaat het om de mogelijk te verwachten gevolgen en effecten. Het gaat om prospectie, om het voorspellen van de mogelijke voor- en nadelen van een voorgenomen wettelijke regeling. Dat is niet eenvoudig en makkelijker gezegd dan gedaan. Voorspellen is moeilijk. De vraag is of er verantwoorde methoden voorhanden zijn

9 Vgl. het onderzoek van Eijlander en Voermans voor de Raad van State naar wetgevingsprocessen en regeerakkoord-voorstellen, *Evaluatie Regeerakkoord 1998 vanuit wetgevingsperspectief*, Tilburg, 2000.

10 *T.a.p.* noot 9.

11 Zie de motie van Van Thijn c.s. over de wisselwerking tussen beleid en uitvoering en het onderzoeksrapport dat daarover is opgesteld door Teresa Cardoso Ribeiro, *Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering. Een analyse van de departementale toezichtsinstrumenten ter bewaking en verbetering*

van de kwaliteit van het wetgevingsproces in het kader van de motie-Van Thijn c.s., 28 maart 2007.

12 Zie de Tilburgse oratie van I. Th. M. Snellen, *Boeiend en geboeid. Ambities en ambivalenties in de bestuurskunde*, Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink 1987.

13 Zie <http://nl.wikipedia.org>.

14 Zie ook aanwijzing 164 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

15 Zie over dergelijke wetsevaluaties ook P. Eijlander, 'De Awb-evaluatie geëvalueerd', *NTB* 2003, p. 265-269.

om dergelijke evaluaties vooraf te kunnen uitvoeren. In de literatuur zijn wel evaluatiemethoden genoemd en beschreven, zoals de kosten-batenanalyse, de kosteneffectiviteitsanalyse en de zogenoemde multi-criteriaanalyse en de scorekaartmethode. Daarbij moet wel worden bedacht dat deze verschillende methoden van beoordeling uitgaan van uiteenlopende referentiekaders en beoordelingsmaatstaven. Het is maar zeer de vraag of er één methode kan worden ontwikkeld om te meten en te beoordelen of een voorgenomen regeling kwalitatief aan de maat zal zijn en aan de diverse criteria kan voldoen. Het is niet aannemelijk dat een dergelijke methode beschikbaar is of komt. We hebben het immers over uiteenlopende eisen en uitgangspunten van wetgevingskwaliteit. Zo vergt een beoordeling vooraf van een voorgenomen wettelijke regeling of de verenigbaarheid met het recht (de rechtmatigheid) een andere wijze van denken en werken dan een inschatting van de doeltreffendheid of de uitvoerbaarheid van een voorgenomen regeling.

Het is in de praktijk wel haalbaar om de tamelijk abstracte kwaliteitseisen voor wetgeving¹⁶ uit te werken en om te zetten in meer concrete aandachtspunten en *checklists*. Voor een deel is dat ook gebeurd in de geldende Aanwijzingen voor de regelgeving.¹⁷ Maar dan nog resteert er de nodige ruimte voor verschil in beoordeling en appreciatie. Of bepaalde gedragsveranderingen zullen optreden bij de rechtsgenoten valt niet met zekerheid te zeggen en kan onder omstandigheden zelfs zeer ongewis zijn.

Wetstechnische beoordeling van een wetsvoorstel vooraf is heel wel mogelijk en stuit niet op bezwaren of problemen van methodologische aard

De Raad van State stuit bij de wetgevingsadviesering op vergelijkbare zaken. Deze advisering omvat in hoofdzaak drie beoordelingskaders: de zogenoemde beleidsanalytische toetsing van een wetsvoorstel of een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, de juridische toetsing en de wetstechnische toetsing.¹⁸ Het spreekt voor zich dat deze drie vormen van toetsing zeer van elkaar

verschillen, en ook in methodisch opzicht onvergelykbaar zijn.¹⁹

Wetstechnische beoordeling van een wetsvoorstel vooraf is heel wel mogelijk en stuit niet op bezwaren of problemen van methodologische aard. Voor de toetsing op de juridische houdbaarheid van een regeling geldt dat evenzeer. Wel is het uiteraard denkbaar, dat er verschillen in beoordeling en waardering ontstaan bij vragen over de verhouding tussen regelingen en meer in het bijzonder de vraag of de inhoud van een bepaald wetsvoorstel verenigbaar is met bepalingen van Europees of internationaal recht. Dat heeft te maken met de interpretatie van een bepaalde regeling of van bepaalde jurisprudentie. Daarover is debat en verschil van inzicht mogelijk, ook onder experts.

De meeste haken en ogen zitten echter aan de beleidsanalytische toetsing van een voorgenomen regeling. Daar gaat het om punten als de probleemstelling, de gekozen instrumenten, de te verwachten (neven)effecten, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regeling. De vraag ligt dan voor de hand waar de Raad van State dergelijke beoordelingspunten op baseert. Hoe komt de Raad aan de relevante informatie? Volstaat de Raad met dat wat in de toelichting bij de regeling is aangevoerd en wat in de eventuele (andere) adviezen is opgemerkt? Is dat verantwoord? Of vereist een grondige beleidsanalytische toetsing ook dat de Raad zelf onderzoek doet of laat doen? De vraag is ook hoe ver de Raad van State kan komen met verantwoorde uitspraken over de te verwachten effecten van een voorgenomen regeling. De Raad voelt dit zelf klaarblijkelijk ook wel aan en is daarom ook voorzichtig met uitspraken op dit vlak. De Raad beperkt zich in de regel tot het stellen van kritische vragen aan de indieners van het wetsvoorstel en het beoordelen of overtuigend is aangetoond dat de regeling de toets der (beleidsanalytische) kritiek kan doorstaan.¹⁹ Zo rust de bewijslast niet of minder bij de toetsende en adviseerende partij, maar veeleer bij de initiatiefnemers. De Raad behoeft niet aan te tonen dat het niet zal werken, maar de indieners moeten overtuigend duidelijk maken en onderbouwen dat het wel zal werken.

Een van de meer concrete invullingen van de evaluatie *ex ante* van voorgenomen regelingen is de zogenoemde *Regulatory Impact Assessment* (RIA). Deze RIA's kunnen worden beschouwd als een es-

16 Zie voor de nog steeds geaccepteerde kwaliteitseisen de kabinetsnota uit 1990 *Zicht op wetgeving*, Kamerstukken II, 1990/91, 22 008, nr. 1-2.

17 Met name de aanwijzingen over het gebruik van regelgeving bevatten veel van deze toetspunten, zie in paragraaf 2.1 van de geldende Aanwijzingen voor de regelgeving.

18 Zie voor deze beoordelingskaders en de verdere operationalisering daarvan www.raadvanstate.nl.

19 De term beleidsanalytische toetsing geeft dit ook beter weer dan het begrip beleidstoetsing dat voorheen door de Raad werd gebruikt.

sentieel onderdeel van het programma *Better Regulation* dat in het Verenigd Koninkrijk loopt om de wetgevingskwaliteit te verbeteren.²⁰ Het opstellen en publiceren van dergelijke impact assessments beoogt bij te dragen aan de discussie over de noodzaak van bepaalde overheidsinterventies, door aandacht te besteden aan de vraag waarom de overheid zou moeten ingrijpen, welke gevolgen van dat overheidsingrijpen verwacht mogen worden en wat de geschatte kosten en baten zullen zijn van de invoering van de voorgenomen wettelijke regeling. Ook in het kader van het Europese wetgevings(kwaliteits)beleid spelen de RIA's een rol.²¹ Met behulp van richtlijnen en instrumenten voor het gebruik van dergelijke assessments wordt gepoogd om tot een stelselmatige, zorgvuldige en verantwoorde toepassing in de praktijk te komen.

Een vergelijkbare wijze van werken volgen we in Nederland met de zogenoemde effectrapportages bij voorgenomen (beleids)maatregelen. De meest bekende van de effectrapportages is de Milieueffectrapportage (MER). Daarbij gaat het om een wettelijk verplicht rapport op basis van een onderzoek dat moet worden uitgevoerd bij de voorbereiding van belangrijke ruimtelijke beslissingen. De MER-plicht bestaat bij activiteiten en projecten die mogelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu hebben (zoals de aanleg van (spoor)wegen, havens, golfbanen, militaire oefenterreinen etc.). De procedure en de (methodische) aanpak van dergelijke Milieueffectrapportages is goed ontwikkeld en uitgekristalliseerd. Dat is ook beter mogelijk: het gaat immers om concrete projecten en activiteiten. Bij voorgenomen regelingen is dat aanzienlijk complexer: het gaat dan immers veelal om een scala aan (mogelijke) interventies en om een brede kring van belanghebbenden. In een dergelijke context is het vaak niet eenvoudig om voor de inwerkingtreding van die regeling goed zicht te krijgen op de (mogelijke) gevolgen, de kosten en de baten en de eventuele neveneffecten van de voorgestelde regeling.

Resumerend kan worden vastgesteld, dat de *ex ante* evaluatie van voorgenomen wettelijke regelingen in de praktijk minder eenvoudig is dan wel wordt voorgesteld. Het voorspellen of inschatten van mogelijke effecten en kosten en baten van voorgenomen regelingen is zeer moeilijk, beproefde methoden zijn niet voorhanden. Alleen met een 'glazen bol' komen we er niet! En met het ge-

bruik van het gezond verstand is uiteraard niets mis, maar het is nog geen voldoende voorwaarde om verantwoorde uitspraken te doen over voorgestelde regelingen.

*Resumerend kan worden vastgesteld,
dat de ex ante evaluatie van
voorgenomen wettelijke regelingen in de
praktijk minder eenvoudig is dan wel
wordt voorgesteld*

4 WELK SOORT INFORMATIE EN ONDERZOEK IS NODIG?

Hiervoor is vastgesteld, dat het in de wetgevingspraktijk vaak nog schort aan de grondige voorbereiding van wetgeving. De feitelijke onderbouwing van wettelijke regelingen is – ondanks de bestaande procedures op het vlak van wetgevingstoetsing en evaluatie *ex ante* – niet zelden nog een ondergeschoven kindje.²² De verklaring voor dit informatie- en onderzoekstekort in de wetgeving is gelegen in een te eenzijdige nadruk op het politieke primaat en in een gebrekkige afstemming tussen processen van wetgeving enerzijds en de praktijk van de uitvoering, het toezicht en de handhaving aan de andere kant. Welk soort informatie en onderzoek zijn dan nodig om een goede bijdrage te kunnen leveren aan de kwaliteit van wetgeving? Waar zit de informatie- en onderzoekslacune in de wetgeving en het wetgevingsbeleid? Dat is in het algemeen niet zo eenvoudig te zeggen. Het hangt immers sterk af van het concrete onderzoeksproject. De onderbouwing met onderzoek van de totstandkoming van bijvoorbeeld de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vergt andere informatie en inzichten dan een wetsvoorstel dat zich richt op de stelselwijziging in de gezondheidszorg. In het ene geval (de Awb) kan een rechtsvergelijkend onderzoek²³ een toegevoegde waarde hebben, terwijl in de andere situatie mogelijk een kosten-baten analyse meer in de rede zou liggen.

Het ene wetgevingsproject is het andere niet en de informatiebehoefte varieert sterk.

20 Zie daarover www.berr.gov.uk.

21 Vgl. mijn preadvies voor de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid, *Het wetgevingsbeleid na de bruikbare rechtsorde. In de beperking toont zich de meester?* (te verschijnen in de reeks van de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid).

22 Ik teken daarbij aan dat er uiteraard ook goede voorbeelden en

praktijken voorhanden zijn; het is niet enkel kommer en kwel.
23 Zie over de betekenis van rechtsvergelijkend onderzoek voor het wetgevingsproces de Tilburgse dissertatie van N. Florijn, *Rechtsvergelijking in het wetgevingsproces*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993.

Voor mijn bijdrage aan dit bijzonder nummer over multidisciplinair onderzoek in de rechtswetenschap is het van belang om te weten of juist dergelijk onderzoek de onderbouwing van wetgeving en de wetgevingskwaliteit kan versterken. Er is bij mijn weten geen (systematisch) onderzoek gedaan op dit vlak. Dat betekent dat mijn antwoord niet anders dan speculatief kan zijn. Ik veronderstel, dat de beschikbaarheid van onderzoeksinformatie van verschillende disciplines de onderbouwing van wetgeving kan versterken. Juist in het geval van eenzijdige economische, rechtswetenschappelijke of sociaal-wetenschappelijke bronnen kan immers licht worden besloten om deze als eenzijdig terzijde te schuiven en de politieke overwegingen te laten domineren. Betrouwbare informatie en onderzoeksgegevens vanuit diverse perspectieven en disciplines kan de belangenafweging uit een algemeen gezichtspunt bevorderen. Dat geldt te meer indien die gegevens en inzichten ook op elkaar betrokken zijn. Wat bedoel ik? Indien economen en juristen een gezamenlijk afwegingskader kunnen aanreiken voor de beoordeling van beleid en wetgeving op het vlak van de economische ordening zou dat naar mijn overtuiging meer gewicht in de schaal kunnen leggen voor de inhoud van de mededingingswetgeving dan geheel afzonderlijke en gescheiden disciplinaire adviezen. Een ander voorbeeld. Een gezamenlijk pleidooi van rechtswetenschappers en sociale wetenschappers voor de versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces kan in het politieke debat wel eens meer effect sorteren dan afzonderlijke en tegenstrijdige opvattingen. Uiteraard veronderstelt dit wel dat de disciplines ook werkelijk op elkaar kunnen worden betrokken en dat de ontwikkeling van een gedeeld onderzoeks- en referentiekader tot de mogelijkheden behoort. Dat is wat ik zou willen verstaan onder multidisciplinair onderzoek.

5 WAAR LEIDT DIT TOE?

Welke conclusies kunnen worden getrokken aan het eind van deze bijdrage over wetgevingskwaliteit en onderzoek? Allereerst is vastgesteld, dat bij de bestudering van wetgevingsvraagstukken een multidisciplinaire aanpak wordt gevraagd. De

rechtswetenschap is aangemerkt als de 'ankerdiscipline' van de wetgevingsleer, maar ook de taalwetenschap en normenlogica, de sociale wetenschappen en de bestuurskunde funderen die leer. Bij de bestudering en de onderbouwing van wetgeving is derhalve een brede benadering vereist.

Het is aannemelijk dat inzichten uit multidisciplinair onderzoek meer gewicht in de schaal kunnen leggen dan gescheiden en verdeelde disciplinaire overwegingen en adviezen

Een belangrijke conclusie is, dat er aanwijzingen zijn dat de feitelijke onderbouwing van wetgeving in de praktijk niet zelden tekort schiet. Er wordt wel veel gesproken over wetgevingstoetsing en evaluatie ex ante, maar de feitelijke toepassing blijkt in de praktijk vaak lastig. De meeste haken en ogen zitten aan de zogenoemde beleidsanalytische toetsing van wettelijke regelingen. Niet alleen methodische vraagstukken spelen de 'toetsers en adviseurs' parten, maar ook kan worden gesproken van een kloof tussen de politieke oordeelsvorming over wetgeving en andere gezichtspunten en beoordelingskaders, zoals de economische, de juridische en de technisch-wetenschappelijke. Het gebruik van het gezond verstand kan uiteraard geen kwaad, maar dit geeft nog geen garanties voor verantwoorde en betrouwbare uitkomsten.

Het is niet mogelijk om in het algemeen aan te geven welk soort informatie en onderzoek kunnen bijdragen aan de verbetering van de wetgevingskwaliteit. Dat verschilt sterk per onderwerp en wetgevingsproject. Wel is het aannemelijk, dat inzichten uit multidisciplinair onderzoek meer gewicht in de schaal kunnen leggen dan gescheiden en verdeelde disciplinaire overwegingen en adviezen. Dit maakt de belangenafweging uit een algemeen gezichtspunt immers beter mogelijk.