

University of Groningen

Wetsoverstijgende evaluaties

Winter, Heinrich; Klein Haarhuis, Carolien

Published in:
Tijdschrift voor Gezondheidsrecht

DOI:
[10.1007/BF03056431](https://doi.org/10.1007/BF03056431)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2007

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
Winter, H., & Klein Haarhuis, C. (2007). Wetsoverstijgende evaluaties. Tijdschrift voor Gezondheidsrecht, 8, 620-626. DOI: 10.1007/BF03056431

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

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.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Artikel

Wetsoverstijgende evaluaties

Dr. H.B. Winter en mw. dr. C.M. Klein Haarhuis*

Tijdschrift voor Gezondheidsrecht jaargang 31, nummer 8 (2007) p. 620-626

Inhoud

- [1. Inleiding](#)
- [2. Enkele begrippen](#)
- [3. Stapels wetsevaluaties](#)
- [4. Wetsoverstijgende evaluaties](#)

1. Inleiding

Dat de stand van zaken van het onderzoek naar de werking van wetgeving op het terrein van de gezondheidszorg in gunstige zin afsteekt tegen die op andere beleidsterreinen zal weinigen verrassen. Dat is niet in de laatste plaats de verdienste van ZonMw, waar in 1997 het programma ‘Evaluatie regelgeving’ van start ging. [1](#) Binnen het programma Evaluatie regelgeving verzorgt ZonMw in opdracht van de Minister van VWS het totstandkomen van evaluatieonderzoeken door onafhankelijke deskundigen. ZonMw heeft dit programma al eens geëvalueerd – we noemen dat een meta-evaluatie – hetgeen tot zeer behartenswaardige resultaten leidde. [2](#) En opnieuw is door toedoen van ZonMw het wetenschapsgebiedje verrijkt waartoe empirische – want daarover gaat het in feite – wetsevaluatie behoort. Ditmaal met een symposium onder de titel ‘thematische evaluatie van regelgeving gezondheidszorg’, gehouden ter gelegenheid van het afscheid van de voorzitter en twee leden van de Commissie evaluatie regelgeving. Vijf inleidingen zijn vervolgens bewerkt en in dit speciale nummer van het tijdschrift voor gezondheidszorg opgenomen. In deze bijdrage reageren wij op deze op schrift gestelde inleidingen en vragen wij ons af wat onder een wetsoverstijgende evaluatie verstaan moet worden. Is dat hetzelfde als een meta-evaluatie, of toch iets anders? En wat is dan weer een onderzoekssynthese van wetsevaluaties?

Wij beogen in onze bijdrage vooral een blik van ‘buiten naar binnen’ te werpen. We willen als vakgenoten op het terrein van empirische wetsevaluatie proberen vanuit de wereld buiten de gezondheidszorg te kijken naar de interessante beschouwingen die in de wereld van de gezondheidszorg over evaluatie van wetgeving zijn gegeven. We beginnen onze beschouwing met de afbakening van enkele begrippen (par. 2), waarna we een beknopte weergave geven van de stand van zaken binnen de empirische wetsevaluatie

(par. 3). Wat is daar de afgelopen tien jaar gebeurd en welke ontwikkelingen zijn waar te nemen? Vervolgens spitsen we onze bijdrage toe op het onderwerp van de wetsoverstijgende evaluaties (par. 4). Wat is daarover bekend buiten de wereld van de gezondheidszorg en hoe zijn die ervaringen te vergelijken met wat we weten van de evaluatie van de gezondheidswetgeving?

2. Enkele begrippen

Het is een terugkerende discussie, maar wat is een wetsevaluatie eigenlijk en waarin onderscheidt de evaluatie van een wet zich van de evaluatie van beleid? Over deze vraag zijn felle polemieken gevoerd, maar hij blijft lastig. In ieder geval is duidelijk dat een wet nooit alleen instrumentele doeleinden heeft, maar altijd ook waarborgdoelen. Denk aan het regelen van rechtsbescherming, klachtrecht en meer algemeen de rechtspositie van betrokkenen. En door vastlegging in regels wordt in abstracte zin de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van rechtssubjecten gegarandeerd. Hoewel ook een wetswijziging als het moet erg snel kan worden doorgevoerd, geldt toch dat wetgeving over het algemeen heel wat bestendiger is dan beleid. Het codificerende karakter van wetgeving moet er bij wetsevaluatie toe leiden dat naast onderzoek naar de werking van het in de wet neergelegde instrumentarium (een empirische activiteit die vergelijkbaar is met beleidsevaluatie) ook andere onderzoeksactiviteiten worden ondernomen. Dat kan door het opstellen van een wetstechnische analyse: hoe duidelijk is de wettekst, past deze in het rechtssysteem, hoe is de relatie met andere wet- en regelgeving? Roscam Abbing wijst erop dat in de evaluatie van de Embryowet aan de orde wordt gesteld dat deze wet raakvlakken heeft met negen andere regelingen, zonder dat veel systeem valt te ontdekken in de onderlinge verhoudingen. In een onderzoek naar de ‘gelding’ van de wet vindt jurisprudentieanalyse plaats. En in internationaal rechtsvergelijkend onderzoek kan aan de orde komen hoe de Nederlandse regeling zich verhoudt tot regelgeving elders en kan ook het verdragenrecht en het Europese recht aan de orde komen.

Men kan wetsevaluatie definiëren als een beleidsevaluatie met een juridische ‘plus’, maar dan blijft de vraag of de wetsevaluaties die worden ondernomen daaraan in de praktijk dan ook voldoen. Dat blijkt nog niet over de hele linie het geval te zijn. Van de in de periode 1980 tot 1987 ondernomen systematische wetsevaluaties ontbeerde bijna de helft elke juridische invalshoek. ³ Momenteel wordt bij het WODC de laatste hand gelegd aan een onderzoekssynthese van wetsevaluaties die zijn uitgevoerd tussen 1998 en 2005 en ook daaruit blijkt dat in ongeveer de helft van de in dat onderzoek betrokken wetsevaluaties een juridische analyse ontbreekt. Waar wel een juridische analyse wordt ondernomen, gaat het veelal om onderzoek naar de consistentie met andere wet- en regelgeving, zowel nationaal als internationaal. In dit licht bezien is het wellicht enigszins geruststellend dat bij wetsevaluaties op het terrein van de gezondheidszorg veelal wel een juridische invalshoek wordt gehanteerd.

Waar we spreken over wetsevaluatie hebben we het meestal over enkelvoudige evaluaties. Er is sprake van een specifieke wettelijke regeling en om wat voor reden dan ook – steeds vaker is dat omdat de wet een evaluatiebepaling bevat, maar dikwijls komt de evaluatie ook tot stand na een door de Tweede Kamer afgedwongen toezegging – dient

deze regeling geëvalueerd te worden. De opdrachtgever – meestal een beleidsafdeling van een ministerie – stelt een offerteverzoek vast en in een al dan niet onderhandse aanbestedingsprocedure worden onderzoeksvoorstellen gedaan en wordt vervolgens een opdracht verstrekt. Die aanbesteding heeft slechts op enkele ministeries een duidelijk geprofessionaliseerde vorm gekregen. ‘Uitblinkers’ zijn het WODC van het ministerie van Justitie en de aanbestedingen van onderzoek op het terrein van de gezondheidszorg die via ZonMw verlopen. Ook kan het programma Politie & Wetenschap worden genoemd, dat door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt ondersteund.

In één van de bijdragen wordt in plaats van enkelvoudige wetsevaluatie gesproken van ‘conventionele’ wetsevaluatie. Dat is uiteraard bedoeld om een contrast te scheppen met ‘thematische’ wetsevaluatie. Dat begrippenpaar is in onze ogen min of meer gelijk te stellen aan andere begrippenparen die in de bijdragen ook wel worden gebruikt: ‘horizontale’ versus ‘verticale’ wetsevaluatie, ‘wetsoverstijgende’ versus ‘op de wet gerichte’ wetsevaluatie. En wellicht is er nog een ander begrippenpaar dat gehanteerd kan worden, namelijk ‘partiële’ versus ‘integrale’ wetsevaluatie.

Hoe dan ook zal ‘conventionele’ wetsevaluatie altijd wel de hoofdtoon blijven voeren. De inmiddels 1.800 wetten in formele zin die wij in Nederland kennen hebben immers in veel gevallen ingrijpende sturende ambities. De modifierende functie van wetgeving – te contrasteren met de aloude codificerende functie die in de klassieke rechtsstaat voorop stond – is steeds sterker centraal komen te staan. Het ligt voor de hand dat wanneer de wetgever een wet toevoegt aan dat indrukwekkende arsenaal aan regels, één van de allereerste vragen die vervolgens gesteld wordt, is of de wet ook werkt. Hoewel een wet zelden uit zichzelf tot daadwerkelijke gevolgen leidt en er vrijwel altijd uitvoeringsprocessen zullen volgen is de interessante vraag natuurlijk wel of die uitvoeringsprocessen tot de gewenste gevolgen hebben geleid, of er gewenste of ongewenste neveneffecten zijn en hoeveel dat allemaal heeft gekost. We weten dat de werking van wetgeving tijd kost; voordat een wet effecten kan hebben gaat er enige tijd overheen. Daarom moet er geduld worden betracht bij het evalueren van wetten. ⁴ Een te snelle wetsevaluatie loopt immers het gevaar vooral een invoeringsevaluatie te zijn. Als ‘early warning’ en voor het opstellen van een knelpuntenanalyse kan dat zinvol zijn, niet voor het min of meer definitief opmaken van de balans. Behalve voor het bevredigen van de kennisbehoefte van opdrachtgevers, dienen wetsevaluaties niet zelden ook ter vervulling van politiek-bestuurlijke wensen. De beslissing tot het evalueren van een wet heeft niet zelden een legitimerende functie: om politieke verschillen van inzicht te pacificeren, een discussie uit te stellen of een hete aardappel door te schuiven. ‘Strijd om het beleid’ wordt dan ‘strijd om de evaluatie’. Het is opvallend dat dit type wetsevaluatie op het terrein van de gezondheidszorg weinig wordt aangetroffen. Het kan natuurlijk ook zijn dat een dergelijke functie er wel was bij de beslissing om te gaan evalueren, maar dat de evaluatie zelf vervolgens wel een heel serieuze onderneming is geworden. Die term – ‘serieus’ – wordt in de bijdrage van Roscam Abbing wel aangetroffen, maar dan in verband met de wijze waarop met de uitkomsten van de evaluatie omgegaan moet worden. Kennelijk speelt het probleem van de ‘evaluatie als aflat’ minder sterk op het terrein van de gezondheidszorg. Dat zou verklaard kunnen worden door de wijze waarop

het proces van aanbesteding van onderzoek via ZonMw verloopt. Op die manier is immers sprake van belangrijke waarborgen voor ‘serieuze’ wetsevaluaties.

Dat ‘verticale, enkelvoudige’ wetsevaluaties de boventoon zullen blijven voeren, neemt niet weg dat een zinvol pleidooi kan worden gehouden voor ‘horizontale, wetsoverstijgende’ evaluaties. Een wetsoverstijgende evaluatie ‘snijdt’ – zoals Gevers het noemt – als het ware door meerdere wetten heen. Voordat we nader ingaan op het onderwerp wetsoverstijgende evaluatie, willen we eerst iets zeggen over de stand van zaken op het terrein van de ‘enkelvoudige’ wetsevaluatie en over onderzoekssyntheses.

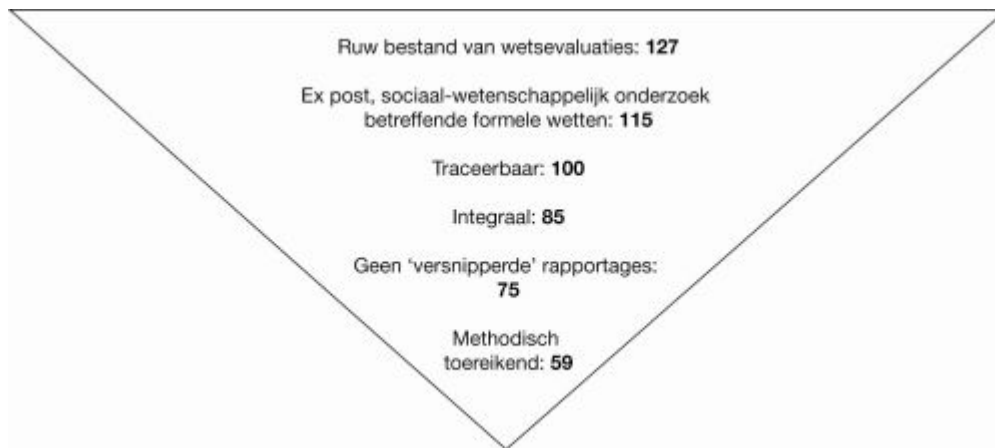
3. Stapels wetsevaluaties

Het aantal wetsevaluaties lijkt te groeien, zowel binnen Nederland als internationaal. Het aantal evaluatiebepalingen in wetten is sterk toegenomen – niet in de laatste plaats mede omdat er een model-evaluatiebepaling is opgenomen in de ‘Aanwijzingen voor de regelgeving’. En ook het parlement vraagt vaker om een (snelle) evaluatie. In de periode 1980-1987 waren er rond de veertig wetsevaluaties. [5](#) In de periode 1992-1998 waren dat er al 140. [6](#) Een schatting van het totale aantal evaluaties ligt momenteel op 750 per jaar. [7](#) Dat laatste getal omvat echter ook de beleidsevaluaties en niet-systematische onderzoeken. In het WODC-onderzoek, waarover hierna meer, zijn 59 van de 127 wetsevaluaties die werden gevonden in de periode 1998-2005 als methodologisch toereikend aangemerkt. De groei van het aantal wetsevaluaties kan als een positieve ontwikkeling worden verwelkomd. Anderzijds geeft het ook aanleiding tot enige zorg. Hoe kunnen we de kennis die in al die onderzoeksrapporten bijeen is gebracht daadwerkelijk benutten? Hoe kunnen we voorkomen dat we dezelfde vragen meerdere keren onderzoeken, kortom hoe kunnen we echt ‘leren’ van onderzoek? Er staan eigenlijk twee manieren open om te voorkomen dat we worden overspoeld door evaluaties: het uitvoeren van wetsoverstijgende evaluaties en het opstellen van *onderzoekssyntheses*.

Het laatste is wellicht het gemakkelijkst. Vooral bij het WODC worden de laatste jaren onderzoekssyntheses verricht op het justitiële domein. Maar ook door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is een onderzoekssynthese verricht naar gelegenheidsbepalende maatregelen in de bestrijding van criminaliteit. [8](#) Binnen het syntheseonderzoek zijn twee belangrijke ‘tradities’ te onderscheiden. De eerste richt zich nadrukkelijk op de doelbereiking en effectiviteit van interventies (*what works*). Idealiter wordt met behulp van een experimenteel onderzoeksdesign vastgesteld of en in hoeverre een bepaalde interventie effect heeft gesorteerd. In de tweede traditie wordt veel minder op doelbereiking geëvalueerd, maar veel meer op de tussengelegen *werkingsmechanismen*. Hierin past vooral wetsoverstijgende evaluatie die is gericht op de ‘binnenste’ werking van wetgeving, zoals de werking van wetsoverstijgende normen (zoals informed consent).

Syntheses die zich zuiver richten op *wetgeving* als specifieke verschijningsvorm van beleid, zijn nog schaars. In deze bijdrage citeerden we al het onderzoek van Olsthoorn-Heim uit 2003 naar evaluaties van gezondheidszorgwetgeving en het nog lopende onderzoek van Klein Haarhuis e.a. (WODC) naar 59 wetsevaluaties die tussen 1998 en

2005 door verschillende departementen zijn uitgevoerd. Deze laatste onderzoekssynthese is dus behalve wetsoverstijgend ook departementsoverstijgend. Deze onderzoekssynthese bestaat uit twee stappen. De eerste stap behelst het selecteren van geschikte wetsevaluaties. De evaluaties moeten voldoen aan minimale methodologische kwaliteitseisen. Dat noemen we een meta-evaluatie. In de figuur hierna is de wijze waarop de selectie is uitgevoerd inzichtelijk gemaakt.



De selectie van wetsevaluaties op bruikbaarheid en methodologische kwaliteit

In de tweede stap worden die evaluaties betrokken die van voldoende kwaliteit zijn. Daarbij is de algemene vraag wat de wetsevaluaties ons kunnen leren over implementatie- en werkingsmechanismen en de doelbereiking en effectiviteit van wetgeving. Daarmee is de onderzoekssynthese gericht op het in kaart brengen van empirische vragen als: hoe worden wetten nageleefd? Wat weten we van de acceptatie van bepaalde typen normen? In hoeverre blijkt er sprake van doelbereiking? Zijn er bepaalde typen werkingsmechanismen, zoals de werking van financiële prikkels of van sanctionering, te onderscheiden? Voldoen bepaalde typen mechanismen of typen normadressanten beter dan andere typen? Een nadeel van onderzoekssyntheses is dat bepaalde samenhangen tussen wettelijke regelingen niet gericht horizontaal kunnen worden onderzocht, omdat gewerkt moet worden met in bestaande (verticale) evaluaties aanwezige (dus second-best) informatie. Daar waar onderzoekssynthese tekort schiet, kan wetsoverstijgende evaluatie dus een mooie aanvulling zijn.

De tweede manier waarop we kunnen voorkomen dat we door de bomen het bos niet meer zien is dus door het uitvoeren van wetsoverstijgende evaluaties, het onderwerp waarover de bijdragen in dit themanummer gaan.

4. Wetsoverstijgende evaluaties

Een wetsoverstijgende evaluatie is dus niet een secundaire analyse van bestaand materiaal, maar het uitvoeren van een nieuw onderzoek naar de werking van meerdere wetten. Wij hebben daarbij een drietal typen voor ogen: de evaluatie van de werking van *instrumenten* of (typen van) *normen* die in meerdere wetten voorkomen, evaluatie van de

gevolgen van verschillende wetten voor een bepaalde *doelgroep* en de evaluatie van de werking van verschillende wetten op een bepaald *thema*. In de bijdragen worden van deze drie typen verschillende voorbeelden genoemd. Bij het onderzoek naar de werking van wetgeving voor een bepaalde *doelgroep* wordt ‘de rechtspositie van wilsonbekwamen’ door Gevers als suggestie genoemd. Wetsoverstijgende evaluaties van algemene *wettelijke normen* die in meerdere wetten vóórkomen, maar die afhankelijk van de situatie anders kunnen uitpakken worden door zowel Friele als Roscam Abbing uitgewerkt in het voorbeeld van *informed consent*. Aan de hand van een horizontale evaluatie kan worden getoetst in hoeverre een wettelijke norm passend wordt toegepast in concrete handelingssituaties. Voor onderzoek naar de werking van een bepaald *instrument of een wijze van normering*, zou ‘het klachtrecht van patiënten’ ook een goede suggestie kunnen zijn. Daarnaast kan een keuze worden gemaakt voor het onderzoeken van een bepaald *thema* dat in meerdere wetten aan de orde is, zoals het door Legemaate genoemde onderzoek naar ‘het toezicht op de kwaliteit van de zorg’. Andere voorbeelden van dit type wetsoverstijgende evaluatie zijn het bewerkstelligen van ‘gepaste zorg’, gelijke toegang tot zorg en de regulering van rechtsposities (Roscam Abbing).

In alle gevallen schijnt het ons toe dat de kern van wetsevaluatie is en blijft het doen van empirisch onderzoek naar de werking van een wet of meer wetten. Ook een wetsoverstijgende evaluatie dient zich te concentreren op het doen van empirisch onderzoek door de toepassing van sociaal-wetenschappelijke methoden. Het bijzondere aan evaluatie van wetgeving is dat die sociaal-wetenschappelijke invalshoek gepaard gaat met een juridische invalshoek. In de bijdragen lijkt het accent eerder omgekeerd te worden gelegd. Toch menen wij dat wetsoverstijgende evaluaties niet alleen maar moeten gaan over de wijze waarop een bepaalde juridische term die in meerdere wetten voorkomt moet worden uitgelegd. Ook zouden in een wetsoverstijgende evaluatie niet alleen maar de thema’s die vanuit het perspectief van juristen van belang zijn centraal moeten staan. De meerwaarde van wetsevaluatie is immers juist het multidisciplinaire karakter van de onderzoeksactiviteiten – Olsthoorn-Heim wees daar in 2003 al op. In dat verband is het ook goed te bedenken dat wetsoverstijgende evaluatie geen ‘luxe’ is, een extraatje voor geïnteresseerde onderzoekers. Veel van de aangedragen onderwerpen hebben voldoende urgentie om daadwerkelijk aangepakt te worden. De onderlinge verwevenheid van wetgeving, zeker ook van de gezondheidswetten, leidt onvermijdelijk tot een wetsoverstijgende aanpak. Wanneer we doorgaan op de weg van ‘enkelvoudige’ wetsevaluaties en ondertussen uit het oog verliezen dat de onderlinge samenhang tussen wetgeving alleen maar toeneemt, worden belangrijke onderzoeksvragen verwaarloosd.

In diverse bijdragen vinden we genoeg interessante aanknopingspunten voor het ondernemen van een wetsoverstijgende evaluatie. Voldoende suggesties, maar wie gaat daarmee aan de slag? De huidige structuur van het proces van opdrachtverlening is vooral gericht op ‘conventionele’ evaluaties. De Tweede Kamer stelt niet gemakkelijk wetsoverstijgende evaluatievragen, maar vooral vragen over het hier en nu, de voorliggende wet en de daarmee verwante problemen. En evaluatiebepalingen zijn nu eenmaal ook sterk op het ondernemen van ‘enkelvoudige’ evaluaties gericht. Wij zijn geneigd met Roscam Abbing op te merken dat hier een uitdaging ligt voor ZonMw. Dat het programma evaluatie regelgeving tien jaar bestaat kan als een mooie aanleiding

worden gezien afstand te nemen van de waan van de dag en in te zetten op een onderzoeksproject dat uiteindelijk wellicht een groter rendement kan hebben dan verschillende ‘enkelvoudige’ wetsevaluaties bij elkaar opgeteld. ZonMw zou daarmee zichzelf, het vakgebied van de empirische wetsevaluatie en hopelijk uiteindelijk ook de gezondheidszorg een fraai verjaardagscadeau geven.

* Heinrich Winter is universitair hoofddocent bij de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van Pro Facto BV. Hij promoveerde in 1996 op een dissertatie over evaluatie van wetgeving. Hij was voorzitter van de commissie die de eerste Bopz-evaluatie ondernam. Carolien Klein Haarhuis promoveerde in 2005 op een dissertatie over anti-corruptiebeleid. Zij legt momenteel bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie de laatste hand aan een onderzoekssynthese van 59 wetsevaluaties die in de periode 1998-2005 zijn voltooid.

Noten

- Zonder dat wij dat wisten, zo moeten wij tot onze schande bekennen, voerden Koster en Roscam Abbing al geruime tijd daarvoor, in 1989, een evaluatie uit van het
1. wetgevingsbeleid volksgezondheid in het kader van het onderzoeksprogramma ‘evaluatie wet- en regelgeving’ van het ministerie van WVC. Zie noot 13 van de bijdrage van Roscam Abbing.
 2. E.T.M. Olsthoorn-Heim, *Vijf jaar evaluatie regelgeving via ZonMw*, Den Haag: ZonMw 2003.
 3. Zie H.B. Winter, M. Scheltema & M. Herweijer, *Evaluatie van wetgeving*, Deventer: Kluwer 1990, p. 206-207.
 4. Olsthoorn-Heim 2003, p. 59 (zie noot 3).
 5. Winter, Scheltema & Herweijer 1990 (zie noot 4).
H.B. Winter, *Evaluatie van wetgeving, structurering en institutionalisering van*
 6. *wetsevaluatie in Nederland* (preadvies voor de vereniging van vergelijkend recht tussen Nederland en België), Deventer: Kluwer 2002.
 7. G.J. Veerman, *De wet als zinsbegoochelingstoestel. Over de kwaliteit van wetgeving* (oratie), Maastricht: Universiteit Maastricht 2004.
 8. Karin Wittebrood & Matthijs van Beem, *Sociale Veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?*, Den Haag: SCP 2004.