

University of Groningen

## Zelfevaluatie

Klein Haarhuis, Carolien M.; Bernardts, B.J.T.H.; Winter, Heinrich

**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:*

2016

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

*Citation for published version (APA):*

Klein Haarhuis, C. M., Bernardts, B. J. T. H., & Winter, H. (2016). Zelfevaluatie: Programma Thematische wetsevaluatie: opbrengsten en gebruik. (Reeks evaluatie regelgevin). Den Haag: ZonMW.

**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.

# Zelfevaluatie

Programma Thematische Wetsevaluatie:  
opbrengsten en gebruik



# Zelfevaluatie

## Programma Thematische Wetsevaluaties: opbrengsten en gebruik

Dr. C.M. Klein Haarhuis<sup>1</sup>

B.J.T.H. Bernards MA<sup>1</sup>

Prof. dr. H.B. Winter<sup>2</sup>

- 1 WODC
- 2 Pro Facto

## Colofon

ZonMw stimuleert gezondheidsonderzoek en zorginnovatie.

Vooruitgang vraagt om onderzoek en ontwikkeling. ZonMw financiert gezondheidsonderzoek én stimuleert het gebruik van de ontwikkelde kennis – om daarmee de zorg en gezondheid te verbeteren.

ZonMw heeft als hoofdpdrachtgevers het ministerie van VWS en NWO.

Voor meer informatie over het programma Evaluatie Regelgeving kunt u contact opnemen met het secretariaat via [er@zonmw.nl](mailto:er@zonmw.nl).

ZonMw

Laan van Nieuw Oost Indië 334

Postbus 93245

2509 AE Den Haag

T 070 349 5111

F 070 349 5100

[www.zonmw.nl](http://www.zonmw.nl)

0/09/2016/ZW

Opmaak en productiebegeleiding: Piasau, Zoetermeer  
(T 06 5534 7977, [info@piasau.nl](mailto:info@piasau.nl))

Vormgeving omslag: Katja Hilberg, Rotterdam  
(T 06 1735 6488, [info@katjahilberg.nl](mailto:info@katjahilberg.nl))

Fotografie Dieter Schütte



De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven, dan wel remixen (afgeleide werken maken), onder de volgende voorwaarden: *Naamsvermelding* (de gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met uw werk of uw gebruik van het werk), *Niet-commercieel* (de gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken) en *Gelijk delen* (indien de gebruiker het werk bewerkt kan het daaruit ontstane werk uitsluitend krachtens dezelfde licentie als de onderhavige licentie of een gelijksoortige licentie worden verspreid) *met inachtneming van*: afstandname van rechten (de gebruiker mag afstand doen van een of meerdere van deze voorwaarden met voorafgaande toestemming van de rechthebbende), publiek domein (indien het werk of een van de elementen in het werk zich in het publieke domein onder toepasselijke wetgeving bevinden, dan is die status op geen enkele wijze beïnvloed door de licentie), overige rechten (onder geen beding worden volgende rechten door de licentie-overeenkomst in het gedrang gebracht: (i) het voorgaande laat de wettelijke beperkingen op de intellectuele eigendomsrechten onverlet; (ii) de morele rechten van de auteur en (iii) de rechten van anderen, ofwel op het werk zelf ofwel op de wijze waarop het werk wordt gebruikt, zoals het portretrecht of het recht op privacy).

*Let op:* Bij hergebruik of verspreiding dient de gebruiker de licentievoorwaarden van dit werk kenbaar te maken aan derden.

# Inhoudsopgave

Inleiding	5
1.1 Aanleiding voor dit onderzoek	5
1.2 De ‘beleidstheorie’ van thematisch evalueren	6
1.3 Inhoud en aanpak	6
1.4 Totstandkoming van de vier thema’s	6
1.5 Aanpak	8
1.6 Theoretische achtergronden van gebruik	9
1.7 Dit rapport	10
2 De vier thematische wetsevaluaties	11
2.1 Wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging	11
2.2 Zelfbeschikking in de zorg	11
2.3 Bestuursrechtelijk toezicht op de kwaliteit van de zorg	12
2.4 Gedwongen zorg	13
3 Het proces van totstandkoming van de TW’s	14
3.1 De onderzoeksteams	14
3.2 De begeleidingscommissies	15
3.3 Het proces van onderzoek en begeleiding	15
4 Gebruik van de TW’s	17
4.1 Verspreiding	17
4.2 Kennisname	18
4.3 Standpuntbeïnvloeding en verdere doorwerking	18
4.4 Doorwerking in veld en wetenschap	22
4.5 Verklaringen voor evaluatiegebruik	26
4.6 Concluderend	29
5 Conclusies	30
5.1 Inleiding	30
5.2 De beleidstheorie	30
5.3 Algemene typering van ‘de vier’	30
5.4 Het gebruik	30
5.5 Interactie onderzoekers – opdrachtgever	31
5.6 Factoren die gebruik bevorderen of verhinderen	31
5.7 Van TW naar ... beleids- en wetgevingsregie?	32

A	Samenstelling Commissie evaluatie regelgeving	33
B	Bronnenlijst	34
C	Lijst van geïnterviewden	38
D	Proces van totstandkoming	39
E	Suggesties voor toekomstige thema's	41
F	Overzicht van wetsevaluaties	42

# 1

## Inleiding

### 1.1 Aanleiding voor dit onderzoek

Evaluatie van wetgeving is een kennisgebied dat zich in ons land sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw in een toenemende belangstelling mag verheugen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het toenemende aantal wetsevaluaties dat departementen (laten) uitvoeren, hetgeen heeft geleid tot kennisgroei rond de aanpak en methodologie ervan.

In 1997 startte ZorgOnderzoek Nederland, voorloper van ZonMw, het programma Evaluatie Regelgeving (verder: ER). Doel van het programma is het leveren van een bijdrage aan de kwaliteit van wet- en regelgeving. Inmiddels zijn tientallen wetten afzonderlijk geëvalueerd, waarbij de Commissie evaluatie regelgeving (CER) de verantwoordelijkheid draagt voor de procesbegeleiding en kwaliteitsbewaking. In 2003 verscheen een (eerste) evaluatie van het ER, van de hand van Olsthoorn-Heim. Eén van de aanbevelingen in die evaluatie betreft het volgen van een *thematische benadering*, waarbij als voorbeeld wordt genoemd 'de beoogde versterking van de rechtspositie van de patiënt of cliënt in verschillende wetten'.<sup>1</sup> Het bestuur van ZonMw is gecharmeerd van deze aanbeveling en kaart deze aan bij VWS. De toenmalige Minister van VWS schrijft in zijn beleidsreactie van 6 september 2004 op de eerste ER-evaluatie: 'De gedachte van thematische wetsevaluatie spreekt mij aan. Ik ben voornemens een dergelijke aanpak in gang te zetten met het oog op consistentie in wetgeving en met het oog op eventuele lacunes'.<sup>2</sup> Bij brief van 17 augustus 2007 verzoekt het ministerie ZonMw met een voorstel te komen voor de nadere invulling van een programma 'Thematische Wetsevaluatie' (verder: TW). Hieraan geeft ZonMw in het laatste kwartaal van 2007 uitvoering.<sup>3</sup> VWS stelt in de genoemde brief aan ZonMw jaarlijks (gemiddeld) €350.000,- beschikbaar voor het TW-programma met het oog op de periode 2008-2011.

De CER overweegt al bij de start in 2008 het TW-programma te evalueren.<sup>4</sup> Daartoe dient volgens de Handleiding Evaluatie van programma's van ZonMw eerst een zelfevaluatie te worden opgesteld. Van deze zelfevaluatie in opdracht van de CER wordt in het onderhavige rapport verslag gedaan. Kern van de zelfevaluatie is het gebruik van de inmiddels vier afgeronde TW's door de doelgroepen daarvan. Te onderscheiden zijn de departementen, de wetgever, de wetenschap en de praktijk.<sup>5</sup>

De centrale onderzoeksvraag luidt:

*Hoe moeten de 'beleidstheorie', de bruikbaarheid en het gebruik van de uitgevoerde thematische wetsevaluaties worden beoordeeld en welke verbeterpunten en aanbevelingen zijn te geven met het oog op het vervolg van het programma, onder meer over de selectie van onderwerpen?*

---

1 Achtergrond was dat in afgeronde en lopende *enkelvoudige* evaluatieonderzoeken actuele of potentiële knelpunten naar voren komen die samenhangen met de samenloop en afstemming met aanpalende wetgeving of internationale regelgeving. Vanwege de reikwijdte van een enkelvoudig evaluatieonderzoek – gekoppeld aan een specifieke wet of regeling – kan aan deze knelpunten onvoldoende aandacht worden besteed. Daarvoor leent zich dan bij uitstek een wetsoverstijgende (of thematische) evaluatie. (vgl. bijlage bij programmatekst n.a.v. expertmeeting 2007, p. 10).

2 TK 2003/04, 29 200 XVI nr. 281.

3 Samengevoegde *programmatekst Thematische Wetsevaluatie*, Den Haag ZonMw (aangeboden aan VWS, 25 augustus 2008), p.5.

4 Samengevoegde *programmatekst*, p.9.

5 Voorstel zelfevaluatie, p.3.

## 1.2 De 'beleidstheorie' van thematisch evalueren

De brief van de minister van 6 september 2004 haalt een schrijven van het bestuur van ZonMw aan waarin nadrukkelijk wordt gewezen op het belang van een thematische, 'horizontale' benadering, waarbij binnen een evaluatieonderzoek niet een enkele wet, maar een systeem van verschillende wettelijke regelingen respectievelijk hun onderlinge verhouding en samenloop worden onderzocht. De prioriteit van het ministerie ligt bij de rechtspositie van patiënten en thema's die deze rechtspositie beïnvloeden. Binnen dat perspectief acht VWS '(...) het van belang dat – via empirisch onderzoek – inzicht wordt verkregen in de wijze waarop de verschillende wettelijke bepalingen in de verschillende zorgpraktijken in de verschillende zorgsectoren functioneren (ook met betrekking tot naasten en familieleden van de patiënt) en in hoeverre de verschillende wettelijke bepalingen rond informatie en toestemming voldoende op elkaar zijn afgestemd (externe consistentie) (...)'.<sup>6</sup>

## 1.3 Inhoud en aanpak

Verschilt de aanvankelijk voorziene aanpak van TW's sterk van die van enkelvoudige wetsevaluaties? In de TW-programmatekst wordt benadrukt dat in beide gevallen sprake is van een 'duet' van juridische en sociaalwetenschappelijke onderzoeksmethoden. Bij beide zijn de spanning tussen regelgeving en praktijk interessant, net als de relatie tussen wetgeving en zelfregulering.

Maar er zijn natuurlijk ook verschillen. Volgens de programmatekst: 'Bij een wetsoverstijgende evaluatie behoort daarnaast in elk geval aandacht te worden besteed aan de onderlinge consistentie (...), inclusief de voor- en nadelen van regulering van een onderwerp of thema in meerdere wetten. Daarnaast zijn er vragen en aspecten die (...) bijzondere relevantie kunnen hebben, zoals:

- de eventuele betekenis van wetgeving uit andere maatschappelijke domeinen;
- de eventuele betekenis van internationale normering;
- de eventuele betekenis van rechtsvergelijking'.<sup>7</sup>

Behalve op het geselecteerde inhoudelijke thema kan een TW ook gericht zijn op vragen en knelpunten die het stellen van regels en het handhaven daarvan als zodanig betreffen.<sup>8</sup>

## 1.4 Totstandkoming van de vier thema's

Door ZonMw worden in de genoemde brief aan de staatssecretaris ook suggesties voor concrete thema's genoemd, namelijk: bescherming van medische gegevens; (bestuurlijk) toezicht binnen de gezondheidszorg toegespitst op bijvoorbeeld kwaliteitshandhaving; dereguleringsaspecten en bescherming van de wilsonbekwame patiënt, inclusief de rol van de vertegenwoordiger.

Door de deelnemers van een expertmeeting bij *Huize Molenaar* in Utrecht, op 20 november 2007, zijn overeenkomstige, maar ook nieuwe thema's naar voren gebracht.<sup>9</sup> Gerangschikt naar hoofddoelstelling zijn dit:

- *Bescherming en versterking rechtspositie van de patiënt/consument*
  - positie van wilsonbekwamen (inclusief rol vertegenwoordiger)
  - positie van minderjarigen (idem)
  - betekenis van het *informed consent*-vereiste (neergelegd in Wgbo, Wmo, Wod) in de praktijk
  - bescherming van medische gegevens bij uitwisseling en gebruik voor verschillende doeleinden

6 Brief DG Volksgezondheid De Goeij, 31 juli 2008; programmatekst p. 3 en 14.

7 Samengevoegde programmatekst, p.9.

8 Ibid.

9 Ibid., p. 10-12.



- *Bewaking en bevordering van veiligheid en kwaliteit van de zorg*
  - continuïteit van zorg/ketenzorg
  - regeling van het toezicht op veiligheid en kwaliteit
  - regeling van het klachtrecht, mede in relatie tot het tuchtrecht
  - reguleringsmechanismen in relatie tot verantwoorde/gepaste zorg
- *Het waarborgen van beschikbaarheid, betaalbaarheid en toegankelijkheid van zorg*
  - keuzevrijheid van patiënten, met name op de zorgverleningsmarkt
  - aansluiting van diverse gezondheidswetten bij de veranderende organisatie van het aanbod<sup>10</sup>

In 2007 verschijnt een Themanummer over thematische wetsevaluatie van het TvGR.<sup>11</sup> Winter en Klein Haarhuis gaan in op de algemene voor- en nadelen van een thematische benadering en de daarbij te volgen aanpak. De overige bijdragen van dat themanummer betreffen mogelijke onderwerpen voor thematische wetsevaluaties. Het gaat onder meer over ‘toezicht op de zorg’ (Legemaate), ‘wilsonbekwaamheid’ (Gevers) en ‘informed consent’ (Friele). In het themanummer worden ook enkele dilemma’s benoemd die de TW met zich mee kan brengen, zoals met betrekking tot:

- het eigenaarschap; bij een thematische evaluatie is het minder evident wie ‘eigenaar’ is van het probleem en zich verantwoordelijk voelt voor aanpassingen in regelgeving en beleid. Een dergelijke evaluatie heeft alleen praktisch nut als degenen die over de aanbevelingen beslissen de relevantie van wetsoverstijgend onderzoek inzien en zich geïnteresseerd hebben aan een *follow-up* van de bevindingen van het onderzoek (Gevers, 2007).
- de breedte van de focus van een TW; te breed betekent mogelijk geen relatie meer met de onderliggende regulering (o.a. Roscam Abbing, 2007). Te smal doet geen recht aan de samenhang of juist inconsistenties tussen losse wetten.

Eind 2007 rondt het CER-secretariaat het programmavoorstel af, daarbij mede verwijzend naar het TvGR-themanummer. Over de themakeuze zijn VWS en ZonMw het niet op voorhand eens.<sup>12</sup> Hierover wordt in de vroege zomer van 2008 nader overleg gevoerd. VWS brengt prioritering aan op basis van de volgende criteria: (a) er moeten (actueel of potentieel) verschillende wetten zijn betrokken; (b) er moet sprake zijn van gesignaleerde problemen en knelpunten (blijkens enkelvoudige evaluaties en literatuur resp. betrouwen); (c) het thema is belangrijk voor de gezondheidszorg e/o het wetgevingsbeleid op dat gebied. Dit leidt tot een inperking tot drie thematische prioriteiten: (1) continuïteit van zorg (ketenzorg in de alledaagse hulpverleningspraktijk); (2) de positie van wilsonbekwamen; en (3) de regeling van toezicht op veiligheid en kwaliteit. Toezicht heeft op dat moment nog geen fiat van VWS.<sup>13</sup>

Vlak voor de start van de uitvoering van het programma houden op 9 februari 2009 Friele en Winter een presentatie voor de CER, waarbij ze het belang van synthese en meta-evaluatie benadrukken, maar ook wijzen op de ingewikkelde complexe kant van wetsevaluatief onderzoek.

Uiteindelijk komen als eerste thematische wetsevaluaties tot stand, de thematische evaluaties Wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging (verder: W&V) en Zelfbeschikking (verder: ZB). Zelfbeschikking is voorafgegaan door een pilotstudie door Legemaate. Toen al bleek dit een breed en complex thema.<sup>14</sup> Aan het thema continuïteit van zorg is lang gesleuteld, maar het is uiteindelijk niet uitgewerkt in een programmatekst. Wel is het onderwerp bestuursrechtelijk toezicht (verder: Toezicht) daarna alsnog op de rol gekomen – mede doordat de IGZ besloot een deel van de kosten te dragen. De IGZ

<sup>10</sup> Samengevoegde programmatekst, p.7.

<sup>11</sup> Met een inleiding door Buruma en Ploem (red., 2007).

<sup>12</sup> Samengevoegde programmatekst, p.2.

<sup>13</sup> Samengevoegde programmatekst, p.8.

<sup>14</sup> Pilotstudie thematische wetsevaluatie ‘autonomie en zelfbeschikking’. Versie 0.1, d.d. 26 mei 2009 (> redactionele aanpassingen d.d. 7 september 2009). Een van de conclusies luidde: ‘Het belangrijkste probleem is dat de begrippen autonomie en zelfbeschikking niet als zodanig in de wetgeving zijn geregeld. Het gaat om uitgangspunten die aan de wetgeving en de daarin opgenomen patiëntenrechten ten grondslag liggen. Dat maakt het noodzakelijk specifieke invalshoeken voor onderzoek te formuleren, die geacht kunnen worden bij te dragen aan een totaalbeeld betreffende de vraag is welke de huidige wetgeving bijdraagt aan autonomie en zelfbeschikking.’

wilde graag meer inzicht in het aangegroeide wetgevingscomplex rondom toezicht, met als leidende vraag: beschikt de Inspectie over adequate instrumenten of niet? De thematische wetsevaluatie Gedwongen Zorg (verder: GZ) kwam – volgens het uiteindelijke ZonMw-rapport – voort uit vragen en onduidelijkheden over verschillen tussen rechtsposities van jeugdigen en volwassenen, bij vergelijkbare problematiek.<sup>15</sup> Dit laatste thema kwam niet voor in de aanvankelijke programmatekst van 2008.

In de periode 2010-2014 zijn vier thematische wetsevaluaties afgerond:

- 2011 Wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging
- 2013 Zelfbeschikking
- 2013 Toezicht in de zorg
- 2014 Gedwongen zorg

Thematische evaluatie is internationaal een niet geheel onbekend begrip. In de EU bijvoorbeeld ligt de nadruk meer op procesmatige dan op inhoudelijke thema's.<sup>16</sup> Thematische wetsevaluatie lijkt zeldzamer; voor zover al vergelijkbaar geldt ook hier dat de meeste aandacht uitgaat naar efficiency in plaats van naar juridisch-inhoudelijke onderwerpen.<sup>17</sup>

## 1.5 Aanpak

Deze evaluatie van het programma thematische wetsevaluaties richt zich voornamelijk op de bruikbaarheid en het gebruik van de vier thematische wetsevaluaties. De factor bruikbaarheid valt onder andere uiteen in leesbaarheid en toegankelijkheid van de rapporten en concreetheid van de aanbevelingen. De gegevensverzameling voor dit onderzoek heeft bestaan uit een combinatie van dossieronderzoek, documentstudie en interviews. Het dossieronderzoek bestaat uit een bestudering van de vier TW-rapporten, de bijbehorende 'samengevoegde programmatekst' (2008), de themateksten per TW en de notulen van de vergaderingen van de begeleidingscommissies. In de documentstudie is gekeken naar relevante Kamerstukken, (concept-)wetsvoorstellen en online-documenten.<sup>18</sup> Naast deze *desk study*, zijn in totaal veertien semigestructureerde interviews afgenomen met een selectie van de betrokken onderzoekers, leden van de begeleidingscommissies, leden van de CER en waarnemers/gebruikers vanuit de betrokken ministeries (zie bijlage C). Tot slot zijn enkele telefonische interviews afgenomen met veldpartijen.

Op basis van het dossieronderzoek, aangevuld met informatie uit de interviews, hebben we een beeld kunnen vormen van het proces van totstandkoming van de rapporten. Vervolgens zijn de rapporten zelf bestudeerd met het oog op het geven van een korte schets van de inhoud van elk rapport, waar nodig weer aangevuld met informatie uit de interviews. Voor ons beeld van de bruikbaarheid en doorwerking van de vier rapporten vormden de interviews een belangrijke basis, samen met informatie uit (online) documenten, waaronder Kamerstukken en (concept-)wetsvoorstellen. De doorwerking in veld en wetenschap is onderzocht aan de hand van een online studie en enkele telefonische interviews met betrokken veldpartijen.

---

15 (...) te meer nu op het terrein van de gedwongen zorg aan jeugdigen en volwassenen omvangrijke wetgevingsoperaties gaande zijn. Op tal van deelterreinen binnen dit veld is sprake van recente of komende wetswijzigingen. Tegen deze achtergrond hebben de ministeries van VWS en V&J ZonMw verzocht een thematische wetsevaluatie gedwongen zorg te doen plaatsvinden (vgl. TK 2013/14, 33 684 nr. 10).

16 Thematische evaluatie is bijvoorbeeld één van de evaluatietypen bij de Europese Commissie ten aanzien van territoriale samenwerkingsprogramma's. Het lijkt echter niet primair om inhoudelijke thema's te gaan. Een doel is bijvoorbeeld om hetzij binnen een programma hetzij ertussen te onderzoeken, of een bepaald 'thema' meer of minder aandacht behoeft. Zo'n 'thema' zou volgens de gids de consistentie, de relevantie, of de coherentie kunnen zijn. (Interact EU, 2012)

17 Bijvoorbeeld het EU Regulatory Fitness (REFIT) programma, waarbij het regelgevingsbestand – echter niet nadrukkelijk thematisch – wordt 'doorgelicht' in termen van efficiëntie, met name in het licht van administratieve lastenproblematiek. Zie [http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/fitness\\_checks\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/fitness_checks_2012_en.pdf).

18 Observaties in een online (Google) zoekproces op basis van de zoekterm 'thematische wetsevaluatie' (maart-april 2016). Tot 140-150 hits leverde dat relevante resultaten op.

Figuur 1.1 geeft een beknopt overzicht van de gehanteerde gegevensbronnen per onderdeel van het onderzoek.

**Figuur 1.1 Gehanteerde gegevensbronnen per onderzoeksonderdeel**

	Dossieronderzoek	Documentstudie	Interviews
Producten	✓		✓
Totstandkoming	✓		✓
Bruikbaarheid		✓	✓
Gebruik		✓	✓

## 1.6 Theoretische achtergronden van gebruik

Schema 1.2 biedt een overzicht van factoren die volgens eerder empirisch onderzoek van invloed zijn gebleken op het gebruik van evaluaties. Het schema is gebaseerd op de metastudies van Cousins en Leithwood (1986) en Johnson et al. (2009), waarin in totaal dertien factoren zijn gedestilleerd die gebruik beïnvloeden. Voor de overzichtelijkheid is er hier voor gekozen deze factoren in vier categorieën onder te brengen: kenmerken van het evaluatierapport, rol van de evaluator, rol van de opdrachtgever/ (hoofd)gebruiker en contextfactoren. De factor 'betrokkenheid van stakeholders' komt twee keer voor; hier ligt zowel een taak voor de evaluator als voor de opdrachtgever, bij ZonMw bijvoorbeeld via de samenstelling van de begeleidingscommissie.

**Figuur 1.2 Relevante factoren voor gebruik**

<i>Factor</i>	<i>Omschrijving</i>
<b>Evaluatierapport</b>	
Kwaliteit	Kwaliteit van de evaluatie en het evaluatieproces als geheel, onder meer methodologisch. Het betreft vooral gepercipieerde kwaliteit.
Bevindingen	Inhoud en aard van de bevindingen en aanbevelingen; duidelijkheid, concreetheid.
Tijdigheid	Tijdig opleveren en presenteren van de evaluatie en eventuele tussenproducten, in relatie tot zowel de CER-deadline als de bredere context van de beleidscyclus.
Relevantie	Aansluiting van de evaluatie bij de gebruikersbehoefte.
<b>Evaluator</b>	
Geloofwaardigheid	Geloofwaardigheid van de evaluator en het evaluatieproces, waaronder objectiviteit en autoriteit van de evaluator en geschiktheid van de evaluatiecriteria.
Kwaliteit van de communicatie	Kwaliteit van communicatie evaluator, helderheid en navolgbaarheid conclusies, toelichting of presentatie bevindingen.
Betrokkenheid van stakeholders	Betrekken van belanghebbenden bij het onderzoek, onder meer voor betere aansluiting op wensen gebruiker en ter vergroting bekendheid evaluatie.
<b>Gebruiker / opdrachtgever</b>	
Houding jegens evaluatie	Houding van medewerkers tegenover het gebruiken van evaluaties. Staan zij er open voor of is er weerstand tegen nieuwe kennis?
Persoonlijke kenmerken	Persoonlijke eigenschappen van potentiële gebruikers zoals positie in de organisatie, ervaring en sociale vaardigheden.
Informatiebehoefte	Informatiebehoefte van (potentiële) gebruiker: hoeveel kennis is er, aan welke kennis is behoefte en in welke mate?
Betrokkenheid van stakeholders	Wordt traditioneel gezien als taak van de evaluator, maar in recente literatuur ook als taak van de opdrachtgever / hoofdgebruiker, o.a. via het begeleidingscommissie volgen en bijsturen van het proces. <sup>19</sup>

19 Klein Haarhuis, C.M. *Evaluatievermogen bij beleidsdepartementen. Praktijken rond uitvoering en gebruik van ex post beleids- en wetsevaluaties*. Cahier 2016-5, Den Haag: WODC, p. 113.; European Commission (2013). *Evalsed Guide, the resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, pp. 36, 50, 51. Verkregen van [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide\\_evalsed.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf).

<i>Factor</i>	<i>Omschrijving</i>
<b>Context</b>	
Kenmerken van het beslissingsproces	Invloed van kenmerken beslissingsproces op evaluatiegebruik. Denk aan institutionele inrichting departement, maar op welk moment in het beleids- of wetgevingsproces men zich bevindt.
Strijdige informatie	Invloed van alternatieve informatiebronnen, zoals persoonlijke kennis, eerdere evaluatierapporten en wetenschappelijke publicaties.
Politiek klimaat	Politieke context van een evaluatie: houding bewindspersoon, departement en Kamer ten opzichte van het thema.

Aan het slot van hoofdstuk 4 (par. 4.5 en 4.6) koppelen we terug naar dit overzicht met factoren die het gebruik van evaluaties kunnen verklaren, naar aanleiding van onze empirische bevindingen over het TW-programma. Zo kunnen voor gebruik 'heilzame' krachten worden aangewezen, hetgeen concrete aanknopingspunten oplevert voor het versterken van het TW-programma.

## 1.7 Dit rapport

Hoofdstuk 2 biedt een kernachtige schets van de aanpak en bevindingen van elk van de vier uitgevoerde TW's. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 verslag gedaan van de totstandkoming van de thematische evaluaties. Daarbij richten we ons op de selectie van de onderzoeksteams en op het onderzoeks- en begeleidingsproces, met name op de rol van begeleidingscommissies en bilaterale interactie tussen ministerie(s) en onderzoekers. In het vierde hoofdstuk komen verspreiding, valorisatie en het gebruik van de vier studies langs. Binnen gebruik onderscheiden we gebruik door de wetgever/beleidsmaker (in termen van kennisname, standpuntbeïnvloeding en doorwerking), gebruik door 'het veld' en academisch gebruik. In slothoofdstuk 5 geven we een reflectie op wat in de eerste vier hoofdstukken de revue is gepasseerd, door de kernbevindingen in onderlinge samenhang te plaatsen.

# 2

## De vier thematische wetsevaluaties

### 2.1 Wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging

In deze TW wordt de positie van meerderjarige wilsonbekwamen in de relevante wetgeving onderzocht. De Wgbo neemt hier een centrale positie in. Er wordt in deze TW gekeken naar de wijze waarop de regelingen in onderling verband en in de praktijk functioneren.

Het onderzoeksdesign is tweeledig: een juridisch deel en een empirisch deel. Binnen het juridische deelonderzoek is eerst het relevante wettelijk kader in kaart gebracht. De wetten zijn hiervoor afzonderlijk geanalyseerd volgens een vast stramien en daarna is gekeken naar dwarsverbanden, overeenkomsten en inconsistenties en tegenstrijdigheden tussen de verschillende wetten. Hierbij is tevens gekeken naar de wetsgeschiedenis en gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur. Vervolgens is rechtsvergelijkend onderzoek verricht naar relevante wetgeving in een aantal omringende landen – België, Duitsland en Engeland/Wales – met als doel na te gaan wat er van deze buitenlandse voorbeelden kan worden geleerd. Daarnaast is de Nederlandse wetgeving getoetst aan internationale en Europese verdragen en aanbevelingen.

Het empirisch deel van het onderzoek is uitgevoerd in vier sectoren: de verstandelijk beperkten sector, de verpleeghuiszorgsector, de psychiatrie en de intensive care. Binnen deze sectoren komt het thema wilsonbekwaamheid duidelijk naar voren en daarnaast bestaat er binnen deze sectoren uiteenlopende regelgeving. De methode van dataverzameling is (voornamelijk telefonische) interviews aan de hand van vragenlijsten. Voor elk van de sectoren is ernaar gestreefd om minimaal 25 hulpverleners en 25 vertegenwoordigers te interviewen. Van drie van de vier sectoren (uitgezonderd intensive care) zijn de onderzoeksresultaten ter controle voorgelegd aan focusgroepen. Deze focusgroepen bestonden uit respondenten die geïnterviewd zijn; bij de selectie is gestreefd naar een goede afspiegeling van de groep.

De synthese van het juridische en het empirische deel wordt in de slotbeschouwing uitgevoerd aan de hand van een overkoepelende thematische itemlijst die door het onderzoek loopt. Hierna zijn de onderzoekers tot een groot aantal aanbevelingen gekomen, waarover met de begeleidingscommissie en een select aantal betrokkenen tijdens een *invitational conference* nog nader van gedachten is gewisseld. Ten aanzien van de thematische insteek is de conclusie van deze evaluatie dat er geen grote inconsistenties zijn in het wettelijk kader. In de aanbevelingen wordt dan ook geen ingrijpende herziening van het huidige systeem voorgesteld. Wel gaat een aantal aanbevelingen in op harmonisatie van specifieke punten. Het thematische aspect in dit pionierswerk had volgens de onderzoekers duidelijk meerwaarde: 'Terwijl in een op één wet gerichte evaluatie hooguit aandacht wordt besteed aan de samenhang met andere wetgeving, kwam hier het systeem van de relevante wettelijke regelingen als geheel centraal te staan (...).'<sup>20</sup>

### 2.2 Zelfbeschikking in de zorg

Het centrale begrip in deze TW is zelfbeschikking. Het is een begrip dat niet als zodanig in wetgeving voorkomt, maar het geldt wel als onderliggende waarde bij veel wet- en regelgeving. Mede vanwege het

---

<sup>20</sup> Akerboom et al., 2011.

abstracte karakter van het thema zelfbeschikking, is er voorafgaand aan deze TW een voorstudie gedaan naar de zinvolheid en uitvoerbaarheid van deze studie. Daarin is het begrip ook nader getypeerd.

De TW ZB onderscheidt zich van de andere TW's, doordat deze studie naast een juridische en empirische invalshoek ook een ethische benadering kende. Dit was ook terug te zien in de onderzoeksgroep, die bestond uit juristen, sociale wetenschappers en ethici. Het onderzoek is gestart met een conceptuele verheldering van het begrip zelfbeschikking vanuit juridisch en ethisch perspectief. Zelfbeschikking is uiteindelijk geduid als: (1) afweerrecht, (2) keuzevrijheid en (3) zelfontplooiing. De TW is vervolgens vormgegeven aan de hand van drie deelthema's: informed consent, grenzen aan zelfbeschikking, en de organisatie van de zorg. Binnen elk van deze drie thema's worden twee of drie concrete situaties onderzocht en beschreven. Het resultaat hiervan is een breed scala aan observaties binnen het thema zelfbeschikking dat zich echter niet gemakkelijk liet vertalen in een synthese, conclusies en aanbevelingen. De deelstudies zijn daarom als (online) bijlage opgenomen bij het rapport en er is een deelstudie-overstijgende analyse uitgevoerd aan de hand van een vijftal thema's, voordat de onderzoekers met de conclusie en aanbevelingen kwamen.

De methodologie van de deelstudies is opnieuw een combinatie van juridisch en empirisch onderzoek. Het juridisch onderzoek is gelijksoortig opgezet als dat van de TW W&V: er is gekeken naar de betreffende wetten en wetsgeschiedenis, alsmede relevante literatuur en de bredere context van internationale en Europese verdragen. Er is geen rechtsvergelijkend onderzoek verricht. Het empirisch deel van het onderzoek kent een iets andere opzet dan bij de TW W&V: er lag bij de TW ZB een sterkere nadruk op het gebruik van bestaande data uit onder andere eerdere wetsevaluaties, andere sociaalwetenschappelijke Nederlandse en internationale onderzoeken en informatie uit overheidsrapporten. Die informatie is aangevuld met eigen empirisch materiaal, waaronder een enquête onder een steekproef van de Nederlandse bevolking, interviews met sleutelfiguren en diverse focusgroep-gesprekken.

Het rapport wordt afgesloten met aanbevelingen aan de wetgever en aan het veld, die zowel per deelstudie worden gepresenteerd als tot slot in algemene zin in de vorm van een tiental overstijgende aanbevelingen. De voornaamste aanbeveling hier is dat de overheid zowel bij aanpassing van bestaande wetgeving als bij het ontwerpen van nieuwe wetten bewuster omgaat met (het recht op) zelfbeschikking en dat zij keuzes in dit domein beter motiveert.<sup>21</sup>

## 2.3 Bestuursrechtelijk toezicht op de kwaliteit van de zorg

Toezicht op de kwaliteit van zorg is geregeld in 26 wetten, naast meer algemene wettelijke bepalingen als de Awb. In deze TW wordt het geheel van wettelijke bepalingen rondom dit thema in samenhang geëvalueerd. Hoewel de IGZ niet de enige toezichthoudende instantie is in de zorg, is zij wel een 'hoofdrolspeler' voor wat betreft toezicht op de kwaliteit van zorg. De IGZ kent daarom een centrale plaats in deze TW, zonder dat daarbij andere organisaties uit het oog worden verloren. De IGZ heeft ook als adressant van dit rapport gediend.

Evenals de andere rapporten kent ook het rapport naar bestuursrechtelijk toezicht in de zorg een aanpak die zowel juridisch als empirisch van aard is. Het onderzoek is uitgevoerd in een viertal 'rondes', te beginnen met de analyse van het wettelijk kader en de beleidstheorie. De beleidstheorie beslaat de doelstellingen en uitgangspunten die achter het wettelijk kader met betrekking tot toezicht liggen. Voor deze eerste ronde is eerst een selectie gemaakt van relevante wetgeving die vervolgens in de (parlementaire) context is bestudeerd. De toezichtsarrangementen in de zorg zijn vervolgens vergeleken met die in diverse andere terreinen, zoals de luchtvaart en het accountancywezen. Ten slotte zijn in deze ronde semi-gestructureerde interviews afgenomen met onder andere toezichthouders, tuchtcolleges en het OM, patiëntenorganisaties en organisaties van zorgaanbieders. Deze interviews hadden onder meer tot doel de aansluiting van het onderzoek bij de praktijk te garanderen.

Aan de hand van de interviewdata uit ronde één, wordt in de tweede ronde een beeld geschetst van het toezicht in de praktijk. Dit wordt verder verdiept aan de hand van een aantal casestudy's naar concrete

---

21 Friele, Legemaate en Widdershoven (2013).

toezichtspraktijken. De gehanteerde methode is hier documentstudie aangevuld met informatie uit interviews. Heel nadrukkelijk wordt in dit rapport ook gekeken naar welke effecten de huidige inrichting van het toezicht sorteert. Dat is gebeurd in de derde ronde. Aan de hand van een secundaire analyse van eerder onderzoek en de in ronde twee beschreven casestudy's worden de effecten van het toezicht vastgesteld; deze kunnen zowel positief als negatief, bedoeld als onbedoeld zijn. In de vierde ronde, tot slot, zijn de resultaten van het eerdere onderzoek in samenhang geanalyseerd en zijn de onderzoekers tot een aantal aanbevelingen gekomen.

Over het thematisch aspect is de belangrijkste aanbeveling de algemene wettelijke bepalingen met betrekking tot de IGZ bijeen te brengen in een nieuwe, integrale wettelijke regeling. Hiervoor is in het rapport als bijlage ook een hoofdlijnschets opgenomen van de opzet van een dergelijke wet. Andere aanbevelingen gaan onder meer over de positie van de IGZ ten opzichte van de minister en de verhouding tussen de IGZ en andere partijen, zoals de NZa en het openbaar ministerie.<sup>22</sup>

## 2.4 Gedwongen zorg

Gedwongen zorg is een thema dat tal van wetten en wetsvoorstellen en diverse sectoren beslaat: de algemene geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen en volwassenen, de psychogeriatric en de zorg voor verstandelijk gehandicapten; de forensische zorg voor volwassenen (gevangeniswezen, tbs en forensische ggz); de gesloten jeugdhulp en het jeugdstrafrecht. Bijzonder aan deze wetsevaluatie is dat er ook veel aandacht is besteed aan toekomstige wetgeving die ten tijde van de evaluatie in het parlement voorlag.

Ook in dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een combinatie van juridische en empirische onderzoeksmethoden, maar anders dan met name de TW W&V zijn juridisch en empirisch onderzoek bij deze TW in sterke mate geïntegreerd. Een bij aanvang van het onderzoek opgestelde itemlijst – dit idee is overgenomen van de TW W&V – vormde de leidraad voor zowel het juridisch als het empirisch onderzoek. In drie sectorenhoofdstukken is voor de sectoren 'GGZ, verstandelijk gehandicaptenzorg en psychogeriatric', gedwongen forensische zorg en gedwongen zorg in jeugdhulp en jeugdstrafrecht op basis van juridisch en empirisch onderzoek een analyse gemaakt. Steeds zijn beide methoden zoveel mogelijk met elkaar geïntegreerd, maar de mogelijkheden hiertoe waren beperkter waar het gaat om de juridische analyse van toekomstige wetgeving.

Het juridisch onderzoek bestond, grotendeels gelijk aan de andere rapporten, uit een analyse van relevante nationale wetgeving, waar nodig puttend uit relevante jurisprudentie en wetsgeschiedenis. De wetgeving is ook geanalyseerd in het licht van internationale regelgeving en verdragen. Het empirisch onderzoek bestond uit een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden: een vragenlijstsonderzoek, interviews, casestudy's en focusgroepen. Daarnaast is voor elk van de sectoren een casestudy uitgevoerd om beter zicht te krijgen op de toepassing van de wettelijke regelingen in de praktijk. Hiervoor zijn interviews afgenomen en regels en protocollen bestudeerd.

De conclusies en aanbevelingen worden per sectorhoofdstuk gepresenteerd, maar er zijn ook sectoroverstijgende aanbevelingen. Uit de analyse van wetgeving is gebleken dat de tal van verschillen in rechtspositie tussen de verschillende sectoren voor een deel te rechtvaardigen zijn, maar voor een ander deel zijn de onderzoekers tot de conclusie gekomen dat harmonisatie van de wetgeving wenselijk is. Het rapport plaatste kritische kanttekeningen bij de verschillen tussen de Wet verplichte ggz (Wvvggz) en de Wet zorg en dwang (Wzd) en volgens de onderzoekers geniet één wettelijke regeling hier de voorkeur. Ook op andere punten stellen zij harmonisatie tussen de verschillende wettelijke regelingen voor.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Legemaate et al. (2013).

<sup>23</sup> Legemaate et al. (2014).

# 3

## Het proces van totstandkoming van de TW's

### 3.1 De onderzoeksteams

Thematische wetsevaluaties (TW's) zijn onderdeel van het programma ER van de gelijknamige Commissie (CER) bij ZonMw. De CER bestaat uit een tiental deskundigen – naast de voorzitter, vice-voorzitter en secretaris – op het terrein van het beleid en bestuur van de gezondheidszorg, het gezondheidsrecht in brede zin, onderzoeksmethodologie, ethiek en het patiëntperspectief. De CER adviseert over de opdracht-formulering, begeleidt het onderzoek en bewaakt de kwaliteit.<sup>24</sup> De openbare procedure voor de werving en selectie van onderzoeksteams voor een TW betreft geen aanbestedings- maar een subsidieronde.<sup>25</sup> De stappen zijn dezelfde als bij enkelvoudige wetsevaluaties (vgl. ZonMw, 2013, p.9):

- Open inschrijving naar aanleiding van de vastgestelde project- of thematekst, die met een deadline verschijnt op de website van ZonMw (en vakbladen). Soms, bij specifieke aanleidingen, worden onderzoekers uitgenodigd, maar dit is bij TW nog niet het geval geweest;
- Minimaal twee onafhankelijke referenten beoordelen de aanvraag waarbij de nadruk moet liggen op wetenschappelijke kwaliteit;
- De CER geeft advies op basis van de aanvragen, de referentoordelen én de reactie daarop van de aanvragers aan het ZonMw-bestuur; over: relevantie, wetenschappelijke kwaliteit en de prioritering van de aanvragen. Het bestuur besluit vervolgens over de toekenning van de TW.

Respondenten stellen dat de Nederlandse 'visvijver' met onderzoekers klein is: het betreft onderwerpen die deels specialistische (juridische) kennis en expertise vereisen, en die heeft men niet op veel plekken tegelijk in huis. Per onderwerp of thema is meestal maar een beperkt aantal onderzoekers, waaronder gezondheidsrechtjuristen bij universitaire vakgroepen, voldoende toegerust. Dit is een verklaring voor het beperkte aantal inschrijvingen per subsidieronde.<sup>26</sup> Dat voor de TW's uit een 'vaste club' van onderzoekers is geput, wordt echter door respondenten niet als problematisch ervaren bijvoorbeeld uit het oogpunt van wetenschappelijke kwaliteit.<sup>27</sup> Het tegendeel wordt zelfs beweerd met het argument van proportionaliteit, namelijk dat de huidige centra van expertise aansluiten op de vraag vanuit de samenleving. Zouden er meer kenniscentra zijn dan leidt dat misschien wel tot competitie, maar niet tot (verdere) expertiseontwikkeling. Twee geïnterviewden wijzen erop dat, juist bij TW, de leden van het onderzoeksteam niet alleen op hun eigen individuele expertise gefocust dienen te zijn, maar tevens oog

---

<sup>24</sup> ZonMw, 2013, p.8.

<sup>25</sup> VWS kan er ook voor kiezen om rechtstreeks opdracht te geven voor een wetsevaluatie, dus zonder de CER en ZonMw erbij te betrekken. Bij thematische wetsevaluaties is dit nog niet aan de orde geweest.

<sup>26</sup> Ook werpt de relatieve zwaarte van de subsidieprocedure voor sommige onderzoekers (uit juridische hoek) misschien een drempel op om aan te vragen / mee te dingen. Dit is echter wel afhankelijk van het referentiepunt: vergeleken met veel andere NWO-procedures is de subsidieronde minder bewerkelijk.

<sup>27</sup> Bij de eerste TW, W&V, is een team van zes onderzoekers betrokken geweest van het AMC/Universiteit van Amsterdam (juridische deel) en Pro Facto Groningen (empirisch gedeelte). De rechtsvergelijkende studie werd verricht door prof.mr.dr. H. Nys van de KULeuven. Bij de tweede (ZB) ging het om drie hoofdonderzoekers van Nivel, VUMC en LUMC met daarachter dertien over het land verspreide onderzoekers, verantwoordelijk voor een flink aantal achtergrondstudies – verschenen als aparte publicatie. De TW Toezicht is verricht door tien onderzoekers (UvA, EUR, advocatenbureau Velink & De Die en NIVEL). Bij de TW GZ waren acht onderzoekers betrokken, van het AMC, de EUR en Pro Facto Groningen.



dienen te hebben voor de bredere thematiek ('helikopterview'). Dit is tevens een aandachtspunt voor de begeleidingscommissie, waarover de volgende paragraaf gaat.

### 3.2 De begeleidingscommissies

De geselecteerde onderzoekers zijn de eerstverantwoordelijken voor de (thematische) wetsevaluaties. Om hen te adviseren en kritisch bij te staan, stelt de CER bij elke wetsevaluatie – thematisch of enkelvoudig – een begeleidingscommissie in.<sup>28</sup> De voorzitter en eventueel ook de vicevoorzitter van de begeleidingscommissie zijn lid van de CER. De CER-leden in de begeleidingscommissie vormen de verbinding met de CER: resultaten van de vergaderingen met de begeleidingscommissie worden periodiek in de CER-vergaderingen besproken. Via de externe leden beschikt de begeleidingscommissie over leden die deskundig zijn op het terrein van de te evalueren wet en die 'tegendenkkracht' kunnen leveren, in zowel sociaalwetenschappelijke en methodologische, als juridische zin. Het netwerk van de CER is groot genoeg om geschikte leden voor de begeleidingscommissie te selecteren. In de regel woont een waarnemer van het (de) betrokken ministerie(s) de vergaderingen van de begeleidingscommissie bij.<sup>29</sup>

De begeleidingscommissies voor TW's zijn over het algemeen groter en diverser, of breder, dan die van enkelvoudige wetsevaluaties. Het is geen 'juristenforum', maar er zijn juist ook mensen met een bredere achtergrond en blik vertegenwoordigd. Er zit spanning tussen het betrekken van een gespecialiseerd en doorgaans zeer betrokken (ervarings-)deskundige enerzijds en het wetsoverstijgende karakter van de TW's – die bovendien tijdig moeten worden opgeleverd – anderzijds. Er is in de begeleidingscommissies ook ruime inbreng van expertise uit 'het veld' (...) en het patiëntperspectief. Het aantal leden van begeleidingscommissies inclusief de voorzitter varieert van zes (TW's Toezicht en GZ) en zeven (TW W&V) tot tien (TW ZB). Dat is exclusief de waarnemers van VWS (en VenJ). Dit was één persoon bij de eerste twee TW's W&V en ZB, en resp. vier en drie bij de TW's Toezicht en GZ, vanwege de betrokkenheid van respectievelijk twee VWS-directies, de IGZ en de NZa (Toezicht) en twee ministeries (GZ), want naast twee VWS-directies (Jeugd en Curatieve Zorg) bij VWS, was daarbij ook DWJZ van Veiligheid en Justitie betrokken.<sup>30</sup>

Bij de TW ZB werd het aantal van tien leden van de begeleidingscommissie erg groot gevonden. De toegevoegde waarde van de inbreng van individuele leden nam hierdoor in de ogen van de geïnterviewde leden van de begeleidingscommissies af.

Al met al is het schipperen tussen de gewenste expertise en inhoudelijke betrokkenheid van de leden van begeleidingscommissies aan de ene kant, en het tijdig opleveren van een thematisch product aan de andere kant.

### 3.3 Het proces van onderzoek en begeleiding

De relatie tussen onderzoekers en opdrachtgever is gelijkwaardig, zo beschrijft de ZonMw-brochure. Aan de basis ligt openheid over bedoelingen en verwachtingen. Men heeft zich te houden aan gemaakte afspraken met het oog op effectieve uitvoering en realisatie van de opdracht.<sup>31</sup> Net als de selectieprocedure van onderzoekers wordt de monitoring door de begeleidingscommissie tijdens het evaluatieproces door verschillende betrokkenen positief beoordeeld. De ingebouwde waarborgen doen (kennelijk) waarvoor ze bedoeld zijn. Dat blijkt ook uit de verslagen van de vergaderingen over de vier TW's (zie bijlage D).

Impliciet of expliciet, het departement is een belangrijke adressant van de TW-onderzoeken. De waarnemers in de begeleidingscommissie vertegenwoordigen de kant van meestal één of meerdere

---

<sup>28</sup> ZonMw, 2013, p.8.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Bij lang niet alle vergaderingen bleken alle leden van de begeleidingscommissie en alle waarnemers aanwezig (notulen & interviews).

<sup>31</sup> ZonMw, 2013, p.8.

directies van VWS en soms ook VenJ (TW W&V en GZ). Zij vervullen formeel een informerende rol<sup>32</sup> en dragen zo bijvoorbeeld bij aan de juistheid van feitelijke kwesties of het realiteitsgehalte van aanbevelingen. Niettemin benoemen enkelen van hen toch een paar spanningsvelden om rekening mee te houden. De waarnemersrol verhoudt zich niet altijd goed tot soms gewilde invloed op de inhoud van TW's. Een rapport kan bijvoorbeeld passages bevatten die niet goed aansluiten op de koers die beleidsmakers dan varen. Volgens een enkeling zou op dit punt vanuit de begeleidingscommissie en de CER meer tegenwicht aan waarnemers geboden kunnen worden. Omgekeerd zouden TW-onderzoekers volgens sommigen ook opiniërend zijn geweest. Deze spanning werkt mogelijk door in de mate van benutting binnen het ministerie en wordt volgens sommigen versterkt door vrees bij ambtenaren dat de bewindspersoon politieke averij zou kunnen oplopen. Zie verder hoofdstuk 4. De laatste jaren lijkt het animo voor TW op het departement getemperd – onder meer vanwege het vele 'extra werk' dat de vierde TW, GZ, het ministerie rond de hier geëvalueerde – al ver gevorderde – wetsvoorstellen heeft opgeleverd.

De respondenten hechten belang aan de interactie tussen opdrachtgever (VWS) en de onderzoekers, vanaf de start van het TW-proces. Die interactie telt mogelijk zelfs zwaarder bij een thematische dan bij een enkelvoudige wetsevaluatie. Uit gesprekken komt naar voren dat juist de bilaterale interactie-momenten met het departement (of de departementen) buiten de begeleidingscommissie om<sup>33</sup> worden gewaardeerd. Deze interactie blijkt bovendien weinig gepolitiseerd. Zowel opdrachtgever als onderzoeker hebben dan de ruimte om feitelijke of kleinere kwesties aan de orde te stellen, waarvoor in het verband van de vergaderingen van de begeleidingscommissie soms weinig tijd of gelegenheid is. Zo hebben ambtenaren bij aanvang van het traject van de TW GZ uitgebreid gesproken met één van de onderzoekers – vooral om deze gezondheidsrechtelijk 'op vlieghoogte' te brengen. Over dezelfde TW is bovendien twee keer tussentijds overleg gevoerd tussen onderzoekers en VWS, mede naar aanleiding van onrust die bij de ambtenaren van VWS en VenJ over het naderende rapport was ontstaan. Niettemin zou volgens enkelen ook *binnen* het verband van de begeleidingscommissie de intensiteit van de interactie tussen opdrachtgever en onderzoeker omhoog kunnen.

Enkele geïnterviewden aan zowel de onderzoekers- als de opdrachtgeverskant geven aan dat de invloed en betrokkenheid van de adressant groter zou kunnen zijn. Vanuit VWS is rond de TW GZ opgemerkt dat wat in de begeleidingscommissie is gezegd niet volledig zijn weerslag heeft gekregen in het eindrapport. Aan de andere kant is gesteld dat te veel interactie tussen opdrachtgever en onderzoekers ook weer tot problemen kan leiden.

---

32 De waarnemer is formeel geen lid van de begeleidingscommissie of de CER en heeft geen stemrecht. Hij/zij biedt feitelijke informatie en toelichting. Voor kwesties omtrent het opdrachtgeverschap wordt VWS geacht in contact te treden met ZonMw.

33 Overigens wel vaak in afstemming met het CER-secretariaat, zo blijkt bijvoorbeeld uit de notulen van de vergaderingen van de begeleidingscommissie over de TW Toezicht.

# 4

## Gebruik van de TW's

### 4.1 Verspreiding

Door de CER vastgestelde wetsevaluaties worden opgenomen in de reeks Evaluatie Regelgeving. Ook worden de onderzoekers van wetsevaluatieonderzoek aangemoedigd voordrachten en publicaties over hun project te verzorgen of een congres te organiseren.<sup>34</sup> 'Zo stimuleert ZonMw kennisoverdracht aan relevante actoren in het veld, zoals beroepsbeoefenaren, ziekenhuizen, overige gezondheidszorginstellingen en patiënten.' Vooral bij het TW-programma wordt implementatie van bevindingen gestimuleerd.

#### **Wilsonbekwaamheid en Vertegenwoordiging (W&V)**

De presentatie van de eindrapportage van de TW W&V vond bij ZonMw plaats ten overstaan van een veertigtal genodigden, uit het veld, de wetenschap en de departementen van VWS en VenJ. Bij die gelegenheid reikte ZonMw-directeur Henk Smid namens de voorzitter van ZonMw een 'parel' uit aan de onderzoekers. Na afronding van de TW W&V is een presentatie gegeven op het ministerie van VWS voor een vijftiental medewerkers. In het natraject van de TW W&V is onder regie van Mentorschap Nederland in juni 2012 een landelijke bijeenkomst georganiseerd over de onderzoeksbevindingen voor een brede groep experts en betrokkenen, waarbij er tijdens een afzonderlijk dagdeel interactie was met vertegenwoordigers, mentoren en familieleden. Onder auspiciën van KNMG is in december 2012 een studiedag georganiseerd die tot doel had een aanzet te geven tot wijziging van de modelrichtlijn.

#### **Zelfbeschikking (ZB)**

Na afronding van de TW ZB zijn de bevindingen gepresenteerd bij VWS. Voorts heeft ZonMw (in casu de CER) een rol gespeeld bij de valorisatie van deze TW met de organisatie van een ZonMw-debat eind 2013 over dit thema<sup>35</sup> en rond de eerste Els Borst-lezing (Centrum voor Ethiek en Gezondheid, 2013).<sup>36</sup>

#### **Toezicht**

Bij de TW Toezicht wordt melding gemaakt van een drietal tussentijdse bijeenkomsten voor VWS en de IGZ. Hoewel de organisatie gedoe gaf, zijn deze bijeenkomsten voor het 'landen' van het rapport van

---

<sup>34</sup> Brochure ZonMw, 2013.

<sup>35</sup> Dit als onderdeel van een reeks door ZonMw en de Openbare Bibliotheek Amsterdam georganiseerde publieksdebatten over de mogelijkheden en grenzen van de zorg: 'Moet alles wat kan?' ([www.zonmw.nl/nl/over-zonmw/moet-alles-wat-kan/](http://www.zonmw.nl/nl/over-zonmw/moet-alles-wat-kan/)). Debat 4: Hoe is het in de zorg gesteld met zelfbeschikking, het recht om je leven zelf vorm te geven? Dat is niet alleen het onderwerp van dit debat, maar ook van de thematische wetsevaluatie uit 2013 die de aanleiding vormde voor deze middag. De helft van het panel bestaat dan ook uit personen die betrokken waren bij de wetsevaluatie: de hoogleraren ethiek Inez de Beaufort en Guy Widdershoven, jurist en journalist Arend Jan Heerma van Voss, hoogleraar gezondheidsrecht Aart Hendriks en hoogleraar sociaal wetenschappelijke aspecten van wet- en regelgeving in de gezondheidszorg Roland Friele. Tegenover hen zitten de panelleden uit de praktijk: verloskundige Rebekka Visser, voormalig inspecteur hygiënisch woontoezicht van de Amsterdamse GGD Henk Plenter, ervaringsdeskundigen Sanne van Soelen en Vera Moet en filosoof en suïdecounselor Ton Vink.

<sup>36</sup> In het verslag van de Els Borst-lezing wordt eenmalig melding gemaakt van de TW ZB. Mogelijk is de TW in de discussie (geen verslag) nog vaker aan bod geweest. <https://ceg.nl/nieuws/bericht/verslag-jubileumsymposium-ceg-10-jaar>.

belang geweest. Na afronding heeft de projectleider van de TW Toezicht een goed bezochte presentatie gehouden bij de VWS-directie Wetgeving en Juridische Zaken. Voor in elk geval één van de directe gebruikers bij VWS, toen net begonnen op het dossier, vormde de presentatie een uitgelezen hulpmiddel om met de materie vertrouwd te raken. Bij de IGZ is na publicatie van de TW Toezicht ook een presentatie over de uitkomsten van het onderzoek gehouden.

### **Gedwongen Zorg (GZ)**

Bij de TW GZ heeft twee keer tussentijds een presentatie voor en overleg met medewerkers van de ministeries plaatsgevonden. Dat was zowel voor de onderzoekers als voor de ambtenaren nuttig, gelet op de relevantie van het onderzoek voor nieuwe wetgeving. Verder heeft de projectleider van het onderzoek na de oplevering van het rapport een presentatie bij VWS in het juridisch forum gehouden. De TW heeft bovendien – als enige van de vier TW's – op de agenda gestaan van een Technische Briefing in de vaste Kamercommissie voor VWS met volgens de griffier vijf aanwezige Kamerleden.<sup>37</sup> Daarin heeft de projectleider een toelichting gegeven en waren enkele andere leden van het onderzoeksteam beschikbaar voor het beantwoorden van vragen. Ten slotte is over deze TW een congres gehouden in het AMC.

### **Secundaire publicaties / overlap met academische doorwerking**

Extra publicaties naast de TW zijn vooral het initiatief en werk van de betrokken onderzoekers.<sup>38</sup> Ook zijn enkele interviews met hoofdonderzoekers gepubliceerd, waarin TW's worden genoemd (Gevers; Legemaate in 2016)<sup>39</sup> onder meer in relatie tot een waargenomen tekort aan wetgevingsregie. Ook in het ZonMw-magazine Mediator zijn interviews verschenen, met CER-lid en voorzitter van de begeleidingscommissie Van der Grinten over de TW GZ en met onderzoeker Legemaate over de TW Toezicht, naast een artikel over de kernbevindingen en aanbevelingen van de TW ZB.<sup>40</sup>

## **4.2 Kennisname**

De mate van kennisname door potentiële gebruikers van de TW's – inclusief 'het veld' (te weten zorginstellingen, beroepsbeoefenaren binnen de onderzochte gebieden, patiënten/cliënten) en de wetenschap hebben we niet precies vastgesteld. Kennisname wordt indirect afgeleid uit: (a) wat we hebben verzameld over publicaties, presentaties en andere vormen van kennisverspreiding, waarbij de aanname is dat deze producten tot op zekere hoogte gezien/gelezen zijn; en (b) uit het verdere gebruik in termen van standpuntbeïnvloeding en doorwerking.

## **4.3 Standpuntbeïnvloeding en verdere doorwerking**

### **Wilsonbekwaamheid en Vertegenwoordiging (W&V)**

Op deze TW is geen integrale kabinetsreactie gekomen. Wel bestaat de indruk (bij een vertegenwoordiger van Mentorschap.nl) dat op het punt van de verplichting een vertegenwoordiger aan te wijzen wijzigingen in Wvvgz en de Wzd, uitvloeisel zijn van de TW. Dit zou ook blijken uit de eerste Nota van

---

37 Zie [www.tweedekamer.nl/vergaderingen/commissievergaderingen/details?id=2015A00430](http://www.tweedekamer.nl/vergaderingen/commissievergaderingen/details?id=2015A00430). Hiervan is geen schriftelijk verslag beschikbaar.

38 Over de TW W&V: Winter (2012) in een Liber Amicorum en Winter et al. (2012) in NTVG. Daarnaast verscheen over de TW W&V een artikel in het TvGR (Dute en Gevers, 2012). Dute noemt de TW W&V in een recensie van een Vlaams boek over wilsonbekwaamheid (Lemmens, 2013). TW Toezicht: is ook als Nivel-publicatie verschenen; voorts Legemaate over Toezicht (2015 in Medisch Contact); Legemaate, Plomp en De Bie (TvGR, 2014), Robben, Bal en Grol in: Welp (red.) over de Staat van toezicht (2013). TW GZ: Legemaate & Winter (2015), Mevis, Arends, Widdershoven (2015), Ploem & Gevers (2015) allen in Tijdschrift voor Gezondheidsrecht, themanummer naar aanleiding van de TW GZ.

39 Verenigingsblad van het RGD – het *Rotterdams Gezondheidsrecht Dispuut* 3(2); Gevers (2012) in *Mentorschap* 1(2).

40 Het relatiemagazine Mediator van ZonMw bericht sinds 2013 over onderzoek en ontwikkeling in gezondheid en zorg. De drie artikelen zijn toegankelijk via: <http://mediator.zonmw.nl/mediator-9-december-2014/harmoniseer-rechtspositie-daar-waar-nodig/>; <http://mediator.zonmw.nl/mediator-5-april-2014/regel-toezicht-op-zorg-in-een-nieuwe-wet/>; <http://mediator.zonmw.nl/mediator-2-oktober-2013/nieuws/detail/item/zelfbeschikking-van-patienten-is-veranderlijk-begrip/>.

Wijziging (2013).<sup>41</sup> De afdeling Advisering van de Raad van State haalt bovendien de TW aan om te benadrukken dat het begrip wilsonbekwaamheid verschillend wordt gebruikt in verschillende wetten (Advies W04.13.0104/I dd. 28 juni 2013).<sup>42</sup>

## Zelfbeschikking (ZB)

Vooralsnog hebben we geen evidentie van direct gebruik aangetroffen. Het rapport is volgens meerdere respondenten ook niet rechtstreeks gericht tot een gebruiker, bijvoorbeeld de wetgever. Een punt voor discussie is of dat ook steeds de inzet moet zijn. Gesteld is wel dat de waarde van dit rapport vooral op het conceptuele niveau zit.<sup>43</sup> In de Memorie van toelichting bij de Nederlandse ratificatie van het VN-verdrag voor de rechten van personen met een handicap (2006) wordt in de context van autonomie verwezen naar de TW ZB.<sup>44</sup> Het VN-verdrag is in april 2016 geratificeerd in de Eerste Kamer.

## Toezicht

De directie Wetgeving was van begin tot eind betrokken bij de TW Toezicht. De doorwerking van deze TW is samen met de doorwerking van de TW GZ het meest tastbaar. In de brief Ruggensteun IGZ is op elk van de 48 aanbevelingen – of cluster daarvan – een reactie geformuleerd. Een aantal malen behelst die een wetsaanpassing – te beschouwen als directe doorwerking van de TW. Een andere keer beweegt de beleidsmaker een stuk mee met de aanbeveling; bijvoorbeeld door niet de wetgeving aan te passen maar beleidsregels aan te scherpen of iets anders te ondernemen. Dan is sprake van standpuntbeïnvloeding en gedeeltelijke doorwerking. In weer andere gevallen volgt een onderbouwde afwijzing van een aanbeveling, wat wij eveneens tot standpuntbeïnvloeding rekenen.

In Box 4.1 wordt nagegaan in hoeverre toezeggingen in de Ruggensteunbrief (inmiddels) zijn gerealiseerd. Duidelijk is dat de meest ingrijpende aanbeveling van de TW Toezicht, om alle bepalingen over de IGZ onder te brengen in één wet – en een onafhankelijke inspectie, niet is gerealiseerd. Niettemin is de relatie tussen VWS en de IGZ veranderd, waarbij de TW voor de IGZ een steuntje in de rug was. Volgens de betrokken waarnemer van de IGZ heeft de TW invloed gehad op de algemene aanwijzing van Rutte over de rijksinspecties.<sup>45</sup> Voorafgaand daaraan publiceerde de minister van VWS een besluit met een vergelijkbare strekking in het Staatsblad om de positie van de IGZ ten opzichte van de minister te verhelderen.<sup>46</sup> De zelfstandigheid van de toezichthouders is volgens de hoofdonderzoeker toegenomen sinds de TW. Er zit volgens de betrokken ambtenaar nog een wetsontwerp op dit thema aan te komen.

---

41 TK 2013/14, 32 399, nr. 10. Bijvoorbeeld in de toelichting bij Artikel 1:6 (nieuw) 'Dit artikel regelt de vaststelling van de wilsonbekwaamheid van betrokkene. In het oorspronkelijke voorstel ontbrak een regeling voor de vaststelling van de wilsonbekwaamheid. Hierop is onder andere door de RvdR en de IGZ op gewezen. Ook in de thematische wetsevaluatie door ZonMw over wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging kwam dit aan de orde.'

42 TK 2012/13, 33 268, nr. 21 (bijlage). Het betreft een advies over wilsonbekwame volksvertegenwoordigers (en het afschaffen van lijstencombinaties).

43 Zo zou de TW ZB volgens een geïnterviewde hebben doorgewerkt in de 'afweerrecht of autonomie?'-discussie omtrent (o.a.) bevolkingsonderzoek naar darmkanker.

44 TK 2013/14, 33 992, R203. 'De invulling en normatieve uitwerking van het begrip autonomie in de zorg heeft zich in de afgelopen decennia ontwikkeld vanuit een individueel recht gericht op emancipatie tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen arts en patiënt. In het rapport van de thematische wetsevaluatie zelfbeschikking, dat onlangs is verschenen, wordt hier nader op Ingegaan. Autonomie wordt ook tot uitdrukking gebracht in de ruimte die patiënten behoeven om ondanks ziekte of handicap het leven zelf vorm te geven. (...) [www.internetconsultatie.nl/vnverdraghandicap/document/765](http://www.internetconsultatie.nl/vnverdraghandicap/document/765).

45 Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

46 Eén van de bepalingen luidt dat alleen de minister een aanwijzing mag geven aan de IGZ (dus niet de SG of een DG), en dat deze aanwijzing dan schriftelijk moet worden ingediend en dat er een afschrift van de aanwijzing naar de Kamer moet (UV).

#### Box 4.1: Doorwerking TW Toezicht

De doorwerking van de TW Toezicht is redelijk precies vast te stellen, aangezien minister van VWS Schippers op 30 juni 2015 een reactie op alle aanbevelingen naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.<sup>47</sup> In totaal zijn vijftien van de 48 aanbevelingen opgevolgd, waarbij het overigens slechts in drie gevallen een aanpassing van wetgeving betreft. In de overige gevallen gaat het onder meer om aanbevelingen die door de IGZ zijn doorgevoerd en maatregelen die in een Algemene Maatregel van Bestuur zijn opgenomen. Nog eens negen aanbevelingen zijn gedeeltelijk opgevolgd of opgevolgd op een andere manier dan aanbevolen door de onderzoekers (bijvoorbeeld niet in een wetswijziging, maar wel in een Ministerieel Besluit). Voor acht aanbevelingen heeft de minister meer tijd nodig om te bepalen wat ermee wordt gedaan en 14 aanbevelingen zijn onderbouwd afgewezen (hier is dan wel sprake van standpunt-beïnvloeding). Twee aanbevelingen zijn onder de categorie 'overig' geschaard; dit betreft een waarschuwing verpakt in een aanbeveling en een aanbeveling waar niet op gereageerd is.

Ministersreactie TW Toezicht



#### Gedwongen Zorg (GZ)

Voor de TW GZ is de uiteindelijke doorwerking voor een deel nog nader te bepalen: het aanpassingstraject van wetgeving loopt al sinds 2010. Box 4.2 laat zien wat er uit de concept-Tweede Nota van wijziging van september 2015 valt af te leiden. Afgaand op het uitstel van de Tweede Nota van Wijziging en de parlementaire behandeling van de Wvvgz (TK en EK, i.s.m. Wzd) zal het nog enige tijd duren voordat definitief zicht op de doorwerking van de TW GZ is verkregen.<sup>48</sup>

47 TK 2014-2015, 33 149, nr. 36.

48 Na de eindpresentatie van dit rapport aan de CER (20 juni) volgde op 7 juli 2016 de kabinetsreactie daarop, gelijktijdig met de Tweede Nota van Wijziging van het voorstel Wvvgz. De kabinetsreactie op de aanbevelingen in de TW richt zich op de wetgeving in samenhang en is onderverdeeld in vier speerpunten (kort samengevat: de cliënt en zijn specifieke zorgbehoefte staan centraal; soepele overgangen tussen verschillende vormen van zorg; zorgvuldige procedures; toezicht dat optimaal bijdraagt aan een goede naleving). Het was niet meer haalbaar om de kabinetsreactie hier verder te bespreken. Wel wordt onder de aandacht gebracht dat het belang van het thematische denken dat aan thematische wetsevaluaties, en dus ook aan die van de TW GZ, ten grondslag ligt, in ruime mate doorklinkt in de kabinetsreactie. Dat blijkt bijvoorbeeld zeer duidelijk uit de aandacht die in de reactie wordt gegeven aan het 'grensverkeer': de overgangen tussen verschillende vormen van zorg waarvoor verschillende wettelijke regimes gelden die soms onverklaarbare verschillen kennen – in de Tweede Nota van Wijziging worden op dit punt voorstellen tot wijziging gedaan. In de conclusie van de Kamerbrief blijkt dit in algemene zin uit de volgende opmerking: "Met het zoveel mogelijk harmoniseren van bestaande verschillen in de wetgeving over de gedwongen zorg scheidt het kabinet meer duidelijkheid over de rechtspositie van mensen die met gedwongen zorg te maken krijgen. Het kabinet heeft ondervonden dat harmonisatie geen eenvoudige operatie is. De complexiteit, die ZonMw ook heeft onderkend, heeft te maken met enerzijds verschillen die gerelateerd zijn aan wezenlijke verschillen tussen sectoren, de personen die gedwongen zorg ontvangen en hun zorgbehoefte. Anderzijds gaat het ook om de van oudsher bestaande cultuurverschillen tussen de sectoren, die slechts geleidelijk – en zeker niet alleen met wetgeving – kunnen worden weggenomen. Dat laat onverlet dat het kabinet een aantal belangrijke stappen wil zetten om de rechtspositie van mensen die met gedwongen zorg te maken krijgen te verduidelijken en te verbeteren."

## Box 2: Doorwerking TW GZ

Op basis van de conceptversie van de Tweede Nota van wijziging van de Wvvgz kan alvast voorzichtig gekeken worden naar het gebruik van de TW GZ in wetgeving. In een aantal gevallen is het plausibel te maken dat de TW de directe aanleiding is geweest om wijzigingen in het wetsvoorstel aan te brengen. Het gaat dan om wijzigingen die niet het resultaat zijn van voorgestelde amendementen en waarover specifiek een aanbeveling is gedaan in de thematische wetsevaluatie.

In de TW GZ zijn 61 aanbevelingen opgenomen. Hiervan hebben 21 aanbevelingen concreet betrekking op de Wvvgz (andere aanbevelingen hebben betrekking op een andere wet of op de beleidspraktijk). Van deze 21 aanbevelingen zijn er 14 niet opgevolgd of daarvan is op dit moment niet vast te stellen of ze zijn opgevolgd, zes zijn ten minste gedeeltelijk overgenomen, vier maal in de vorm van aanpassingen op het wetsvoorstel zoals opgenomen in de conceptversie van de Tweede Nota van wijziging van de Wvvgz en twee keer luidde een aanbeveling 'wijzig de wet op dit punt niet'. Van vier aanbevelingen achten wij als onderzoekers het dus plausibel dat ze zijn opgevolgd. Het betreft dan de aanbevelingen 8 (de in art. 3:2 genoemde vormen van verplichte zorg zijn preciezer omschreven), 10 (in art. 2:1 lid 6 is nu verder gespecificeerd wanneer gedwongen opname mogelijk is), 39 (begrip 'ernstig nadeel' is geharmoniseerd met Wzd<sup>49</sup>) en 56 (ook zorgaanbieders kunnen nu in beroep gaan tegen beslissing klachtencommissie).

De 'overstijgende' aanbeveling om het wettelijk kader met betrekking tot gedwongen zorg verder te harmoniseren en in één wet onder te brengen lijkt op het moment te zijn 'geparkeerd'. Doorwerking van deze overstijgende aanbeveling kan echter wel worden gezien in de wens van de Eerste Kamer om de wetsvoorstellen met betrekking tot onvrijwillige zorg (Wet forensische zorg (Wfz), Wzd en Wvvgz) gemeenschappelijk te behandelen 'met het oog op de harmonisatie van de rechtsposities van personen die gedwongen zorg ontvangen'.<sup>50</sup> De Kamer gaat hier in tegen de wens van toenmalig staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Fred Teeven, die in november 2014 snelle behandeling en invoering van de wetten bepleitte.<sup>51</sup>

Alle betrokken respondenten geven meerdere aanwijzingen dat er al veel met de TW GZ is en wordt gedaan door de departementen VWS en VenJ. Volgens de projectleider van het evaluatieonderzoek wordt de TW GZ nu al veel gebruikt in en rond de nieuwe conceptwetgeving getuige de concept-Tweede Nota van Wijziging Wvvgz en de toelichting daarop.<sup>52</sup> Deze heeft overigens (deels) ook betrekking op de Wzd en de Wfz.<sup>53</sup> De TW GZ is ook summier aangehaald in een uitspraak van het Parket bij de Hoge Raad.

### Van verkokerde naar bredere doorwerking?

Bij de TW Toezicht viel al het begrip 'verkokerde' doorwerking. Juist bij TW's staat de wetsoverstijgende blik centraal. De vraag is of men die overstijgende blik vasthoudt bij de implementatie van bevindingen. Respondenten betwijfelen dit: 'de verkokering komt vaak weer terug nadat het rapport klaar is'. De departementale organisatiestructuur maakt dit er niet eenvoudiger op, met muren tussen directies en/of

49 De begrippen 'ernstige schade' (Wvvgz) en 'ernstig nadeel' (Wzd) zijn in het nieuwe wijzigingsvoorstel geharmoniseerd. In de eerste Nota van wijziging kwam het begrip 'ernstige schade' 23 keer voor, tegenover geen enkel geval van 'ernstig nadeel'; in de conceptversie van de tweede nota van wijziging komt 'ernstige schade' nog slechts vijf keer voor (waarvan twee doorhalingen) en komt 'ernstig nadeel' 28 keer voor.

50 Brief inzake gezamenlijke behandeling van de wetsvoorstellen 32 398, 31 996 en 32 399. EK 32 398 M.

51 TK 2014/15, 32 398, 6 november 2014.

52 Voor de zg. 'Verzamelwet Veiligheid en Justitie 2013' ('herstel van wetstechnische gebreken (...) op het terrein van VenJ alsmede in de Wet op de dierproeven tot herstel van een abuis') kwam de TW GZ te laat. 'Deze urgentie is ook de reden dat wij de thematische wetsevaluatie Gedwongen zorg bij jeugdigen en volwassenen, die thans wordt uitgevoerd, niet hebben afgewacht.' EK 2013/14, 33 771 D.

53 De Wfz en de Wzd liggen bij de Eerste Kamer, de Wvvgz bij de Tweede Kamer. Vooral over de laatste gaan de eerste en tweede Nota van wijziging. Bij de Wfz is VenJ de eerste ondertekenaar, bij de Wvvgz is VWS de eerste ondertekenaar en bij de Wzd is VWS de enige ondertekenaar. De wetsvoorstellen zijn in 2010 voor het eerst ingediend. De Wfz is meer een 'organisatiewet' die niet over rechtspositie gaat.

tussen departementen, bij de TW GZ tussen VWS en VenJ.<sup>54</sup> Maar het TW-programma heeft hier ook een weg bereid. Mede naar aanleiding van de TW GZ is de samenwerking tussen VenJ en VWS intensiever geworden. Zo heeft de kritiek in de TW op de (concept)wetgeving geleid tot een stuurgroep van directeurs beleid en wetgeving van VWS en VenJ. De stuurgroep had als doel om eerst binnen de huidige wetsvoorstellen een slag te slaan ('quick wins').<sup>55</sup> De ontwikkeling van een nieuw wettelijk kader is echter 'geparkeerd'.

Een van de respondenten bepleit de komst van projectdirecties die de samenhang in de totstandkoming van directie- en departementoverstijgende wetgeving en beleid zouden kunnen bevorderen.

Een uiting van meer thematisch denken is wellicht het volgende citaat. 'Vanwege de samenhang met de Wvz en de Wzd zal de Wfz niet op korte termijn in kunnen gaan. De behandeling van de eerstgenoemde wetten moet zijn afgerond in de Tweede Kamer, alvorens de drie wetten in de Eerste Kamer gezamenlijk (verder) zullen worden behandeld'.<sup>56</sup>

## 4.4 Doorwerking in veld en wetenschap

Behalve doorwerking in wetgeving en beleid behoeft ook de doorwerking ten behoeve van de uitvoeringspraktijk ('het veld') en in de wetenschap aandacht. Een overzicht van de doorwerking in veld en wetenschap is opgenomen in schema 4.3.

**Schema 4.3: Gebruik door het veld (instellingen, beroepsbeoefenaren, cliënten) en de wetenschap**

	Veld	Academische wereld
TW W&V	Veel opgepikt, met name door de Stichting Mentorschap via congres en ook de website <a href="http://www.goedvertegenwoordigd.nl">www.goedvertegenwoordigd.nl</a> , waarbij de TW als inspiratiebron fungeerde. Voorts in consultatierondes rond de Wvz en het Wetsvoorstel langdurige zorg, m.b.t. het onderwerp mentoren/ vertegenwoordigers. Bij herzien van richtlijnen door KNMG is de TW W&V als bron gehanteerd; studiedag op 11 december 2012.	Veel spin-off in academische publicaties, door auteurs zelf en anderen. Kwam terug in de latere TW GZ.
TW ZB	Behalve het 'oppikken' door websites geen verdere sporen aangetroffen.	Weinig sporen, de TW wordt wel veel aangehaald in afstudeerscripties.
TW Toezicht	Bij de IGZ – dat voorheen ook aan thematische studies deed – lijkt de TW Toezicht uiteindelijk goed geland. Dat blijkt onder meer uit trainingen voor inspecteurs en de waardering voor het burgerperspectief in de TW.	Rapport heeft doorwerking gehad in studiedagen gezondheidsjuristen. Doorwerking in de academische werkplaats Toezicht. Er is vervolgonderzoek in de maak naar hoe inspecteurs met de wetgeving en discretionaire ruimte omgaan, en naar de omzetting van richtlijnen naar concrete toezichtsnormen.

54 VWS heeft sinds 2015 een programmadirectie Innovatie en Zorgvernieuwing (I&Z). Deze richt zich zowel op burgers en patiënten als op zorgprofessionals. De programmadirectie heeft als kernambitie: vergroten van innovatief vermogen in de zorg. Binnen het departement wil het programma de samenwerking tussen verschillende sectoren (verder) aanjagen. E-Health is een (eerste) speerpunt. [www.zorgvoorinnoveren.nl/nieuws/detail/vws-zet-zich-in-voor-een-gezond-innovatieklimaat/](http://www.zorgvoorinnoveren.nl/nieuws/detail/vws-zet-zich-in-voor-een-gezond-innovatieklimaat/).

55 De Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj), de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet verpleging tbs bestaan al langer en zijn al op elkaar afgestemd.

56 Dit wordt uitgelegd in de brief van de voorzitter van de vaste Eerste Kamercommissie Veiligheid en Justitie aan de Staatssecretaris van 25 februari 2015 (EK 32 398 M).



TW GZ	<p>Veel door het veld aangehaald en gebruikt – onder meer in consultatierondes door beroeps- en belangengroepen waaronder CVP, GGZ, Jeugdzorg en Verenso. Verder is dit gedaan door enkele actiegroepen ('Tekeer tegen de Isoleer') en advocatenkantoren, Ned. Ver. voor Psychiatrie en SGLVG/De Borg (de laatste organiseerde een middag rondom de TW met betrokkenen waaronder ook Jongeling van VWS).</p>	<p>Veel spin-off, met name door TvGR-themanummer (2015). Enkele onderzoekers zijn door VenJ voor vervolgonderzoek gevraagd, waarbij ook voort wordt geborduurd op de (aanbevelingen in) de TW.</p>
-------	--	--

## Gebruik door het veld

Veel respondenten stellen dat juist praktijkmensen zoals zorgaanbieders, beroepsgroepen en -verenigingen en daarnaast cliënten- en patiëntenorganisaties gebaat kunnen zijn met een thematische blik, aangezien juridische kaders en begrippen worden verhelderd. Dit zou duidelijk het geval zijn geweest bij de TW GZ en bij de TW W&V. Maar de huidige CER-secretaris wijst er tegelijk op dat *practitioners* in de begeleidingscommissie soms 'afhaken' vanwege het abstracte, wetsoverstijgende niveau van TW's.

De TW W&V is van de vier TW's waarschijnlijk van het grootste belang geweest voor het veld, en bevatte ook relatief veel op het veld gerichte aanbevelingen. De door de onderzoekers georganiseerde expertmeeting heeft hier wellicht aan bijgedragen. Via consultatierondes werkte dit mogelijk indirect door in wetsvoorstellen: zo is de TW W&V door PVP/ KNMG aangehaald in een consultatieronde van de Wvvgz in relatie tot wilsbekwaam verzet en een klachtmogelijkheid tegen het wilsonbekwaamheidsoordeel. Ook het College voor de Rechten van de Mens haalde de TW eind 2013 aan, met betrekking tot het onderwerp mentoren/vertegenwoordigers, in de consultatieronde van het Wetsvoorstel langdurige zorg. Verder organiseerde Stichting Mentorschap Nederland, financieel ondersteund door ZonMw, op 8 juni 2012 een bijeenkomst, 'Samen beter beslissen' in Driebergen. Daarbij was het ochtenddeel bestemd voor professionals en de middag voor familievertegenwoordigers.<sup>57</sup> Vervolgens heeft Mentorschap de website [www.goedvertegenwoordigd.nl](http://www.goedvertegenwoordigd.nl) ontwikkeld met de TW als inspiratiebron.<sup>58</sup> Deze website heeft veel bezoekers, vaak cliënten, zo rond de 8.000 per maand. De bezoekersgroei van de laatste jaren komt mogelijk door (o.a.): groeiende aandacht voor levenstestamenten en nieuwe regels rond het pgb (gewaarborgde hulp).<sup>59</sup> In 2015 heeft Actiz een handreiking ontwikkeld getiteld 'Eigen regie en vertegenwoordiging' voor zorgmedewerkers en organisaties – die ook op de genoemde website is geplaatst.<sup>60</sup> Op 11 december 2012 organiseerde KNMG een expertmeeting waarin onder meer over de uitkomsten van de TW W&V is gesproken met het oog op aanpassing van de KNMG 'Modelrichtlijn voor hulpverleners over informatie en toestemming bij een meerderjarige wilsonbekwame patiënt'.

Een bij de TW ZB betrokken onderzoeker acht de eindtekst weinig geschikt voor het veld. De TW wordt wel aangehaald op de websites van Zorgnieuws, Zorgvisie.nl, de Gezondheidskrant en Recht.nl.

De TW Toezicht wordt in de IGZ-praktijk gebruikt als lesstof voor inspecteurs. De gevoeligheid voor wetgeving bij de Inspectie is toegenomen als gevolg van de TW, bijvoorbeeld waar het gaat om interpretatieruimte (ibid.). Voorts wordt het *burgerperspectief* in de TW door de IGZ positief gewaardeerd. Die waardering oogst het rapport ook bij de Nationale ombudsman (2016). De TW Toezicht wordt voorts

57 Gevers is medeorganisator geweest van de bijeenkomst voor familiementoren, curatoren en bewindvoerders die Mentorschap.nl op de middag van 8 juni heeft georganiseerd, samen met BPBI (Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders) en Sien (belangenvereniging voor mensen met een verstandelijke beperking) (Mentorschap.nl, 1(2)).

58 Dit is gebeurd met subsidie van het VSB-fonds en VenJ, waarbij Pro Facto heeft meegeholpen als onderdeel van een implementatieproject Wilsonbekwaamheid van ZonMw.

59 Er is verder een duidelijke groei van het aantal mensen dat vertegenwoordigers wenst, de caseload van stichtingen aangesloten bij Mentorschap stijgt in rap tempo. Het aantal beschikkingen waarbij rechters mentoren aanwijzen is gestegen, en bewindvoering heeft een grote vlucht genomen – met name rondom schuldenproblematiek. Ook in de zorg, met name de ouderenzorg, wordt formele vertegenwoordiging steeds vaker expliciet vastgesteld.

60 [www.mentorschap.nl/wp-content/uploads/2015/07/handreiking-eigen-regie-en-vertegenwoordiging\\_actiz-2015.pdf](http://www.mentorschap.nl/wp-content/uploads/2015/07/handreiking-eigen-regie-en-vertegenwoordiging_actiz-2015.pdf).

in september 2014 aangehaald door de brancheorganisaties Zorg.<sup>61</sup> in het verband van de consultatieronde van het Uitvoeringsbesluit Wkkgz. Ook volgde een reactie van o.a. advocatenkantoor Boekel en van Zorgkennis.nl.<sup>62</sup>

De TW GZ is net als de TW W&V veel door het veld aangehaald en gebruikt. Een arts twitterde '(...) ik ben onder de pannen dit weekend', met een foto van het net verschenen boek. Gebruik vond onder meer plaats door beroeps- en belangenorganisaties zoals de beroepsgroep van cliëntenvertrouwenspersonen CVP (onderschrijft aanbeveling 59), GGZ.nl, Opvang.nl, LOC Zeggenschap in zorg<sup>63</sup>, Jeugdzorg en Verenso<sup>64</sup>, vaak (niet altijd) in consultatierondes. Verder heeft de TW GZ reacties opgeroepen bij actiegroepen zoals *Defence for Children* (positief), 'Tekeer tegen de Isoleer' (negatief) en daarnaast bij advocaten.<sup>65</sup> Discussie is er ook bij de Ned. Ver. voor Psychiatrie<sup>66</sup> en het Expertisecentrum De Borg voor SGLVG<sup>67</sup>-instellingen. Dat laatste organiseerde een middag rondom de TW GZ met betrokkenen, waaronder ook een beleidsambtenaar (Jongeling) van VWS.<sup>68</sup> Ook Forca.nu<sup>69</sup> haalde de TW GZ aan.

Al tijdens de looptijd van de TW GZ is in het veld opgeroepen om via een enquête feedback te geven op handreikingen rond de toepassing van dwang in de zorg.<sup>70</sup> Ook is op 15 maart 2015, enkele maanden na de oplevering van het onderzoek (net als bij de TW W&V) in het AMC een ZonMw-expertmeeting georganiseerd, waarbij veldpartijen konden meediscussiëren over de vraag 'is de wetgeving Gedwongen Zorg in balans?'<sup>71</sup>

### Academisch gebruik<sup>72</sup>

Voor al daar waar het beroepsgroepen zoals artsen betreft, is het lastig onderscheid maken tussen doorwerking in het veld en in de wetenschap. Veel academische websites – ook Vlaamse – pikten een of

---

61 Met daarin vertegenwoordigd: Actiz, GGZ, NFI, NVZ, VGN.

62 [www.zorgkennis.nl](http://www.zorgkennis.nl) verwijst naar de TW Toezicht: 'De IGZ omarmt al enige tijd het creëren van een specifieke wettelijke grondslag voor actieve openbaarmaking van 'inspectieproducten' en dat is in lijn met de TW Toezicht, zo geeft men aan.

63 LOC Zeggenschap in zorg vertegenwoordigt 1.300 cliëntenraden en 600.000 cliënten in de sectoren jeugdhulp, ggz, maatschappelijke opvang, thuiszorg, verpleging & verzorging, verslavingszorg en welzijn. [www.loc.nl](http://www.loc.nl).

64 In 2015 wordt in elk nummer van Verenso Tijdschrift voor Ouderengeneeskunde aandacht aan de WZD besteed – steeds aan de hand van 1 vraag; waarin ook de TW vaak terugkeert. [www.verensotijdschrift.nl](http://www.verensotijdschrift.nl)

65 Zo is een vertegenwoordiger van Dirkwager het oneens met de aanbeveling voor een nieuw wettelijk kader. <http://dirkwagergezondheidszorg.nl/tag/thematische-wetsevaluatie-gedwongen-zorg/>.

66 De NVvP haalt de TW GZ aan in de literatuurlijst van een discussie: D17 Beter samen, of beter apart? Ontschotten of beschotten op het grensvlak van justitie en ggz?

67 SGLVG staat voor 'sterk gedragsgestoord licht verstandelijk gehandicapt'.

68 Themabijeenkomst op 26 maart 2015 over de (samenloop van) de diverse wetsvoorstellen op het gebied van Gedwongen Zorg. Hier was '(...) de hele projectgroep Gedwongen Zorg van VWS en V&J te gast om met de geneesheer-directeuren van De Borg te overleggen over mogelijke knelpunten bij invoering van de diverse wetten. Het heeft geleid tot boeiende gesprekken over reikwijdte van de wetten, harmonisatie van het begrippenkader, de rol van de geneesheer-directeur, de problemen bij doorplaatsing en vervolgbehandeling, de interne en externe rechtspositie, etc. Afsluitend stelde mevrouw mr. dr. Magré Jongeling van VWS vast veel aan de bespreking gehad te hebben. Vooraf gaf zij aan dat de bewindslieden vooralsnog hebben besloten om de wetsvoorstellen Wvvg en Wfz te handhaven, maar knelpunten zijn duidelijk naar voren gebracht. VWS en V&J gaan ermee aan de slag.'

69 Forensisch Consortium Adolescenten, samenwerkingsverband tussen justitiële jeugdinrichtingen, de drie reclasseringsorganisaties, centra voor kinder- en jeugdpsychiatrie en instellingen voor wetenschappelijk onderzoek.

70 Zie bijv. de website van de NVAVG: [http://nrvavg.nl/news\\_item/oproep-wetsevaluatie-gedwongen-zorg/](http://nrvavg.nl/news_item/oproep-wetsevaluatie-gedwongen-zorg/)

71 Voor het verslag zie Ten Cate-Adema en de Groot (2015). De expertmeeting is vervolgens weer opgepikt door o.a. Arts en Apotheker en Blogstek.nl.

72 Voor de spin-off in de academische wereld door TW-auteurs zelf zij verwezen naar wat we in paragraaf 4.2 al schreven over 'verspreiding' (presentaties, secundaire publicaties).

meer TW's op, zoals Narcis, UvA-Dare, VU (Metis), LERU Law Portal, KU Leuven (Lirias), RUG Research Database en Juridisch Kennisportaal.<sup>73</sup>

Bovendien verwijst een aantal academici – niet zijnde de auteurs zelf – naar de TW's in boeken en andere publicaties.<sup>74</sup> De TW W&V springt er op dat punt uit. De mate waarin de TW's, eenmaal aangehaald, worden gebruikt is overigens beperkt, meestal gaat het om een of enkele verwijzingen. Ook worden drie TW's (ex. Toezicht) aangehaald, doch niet intensief gebruikt, in een beperkt aantal afstudeerscripties.<sup>75</sup>

De definitie van wilsonbekwaamheid wordt in een studie van het WODC ontleend aan de TW W&V (Mevis et al., 2014, p. 11). In het Journaal Ggz en recht wordt de TW W&V uitvoerig en kritisch besproken.<sup>76</sup>

De TW ZB lijkt vooral juridisch-ethisch relevant. Buiten een aantal scripties om zijn slechts weinig sporen van academisch gebruik aangetroffen.

De TW Toezicht keert niet zo vaak zichtbaar terug in wetenschappelijke (online) stukken. Volgens een nauw betrokkene biedt dit rapport niettemin een basis voor het wetenschappelijk discours, zoals op studiedagen van de gezondheidsjuristenclub. Deze TW past in een bredere academische 'stroming' rondom toezicht (o.a. WRR, 2013). Bovendien is, op het snijvlak van veld en wetenschap, eind 2011 de *Academische Werkplaats (AWP) Toezicht* ingericht, om: (a) het toezicht te professionaliseren door evaluatie van de huidige praktijk en het uitvoeren van effectiviteitsstudies; (b) bij te dragen aan de ontwikkeling van toezichtmethoden en (analyse)instrumenten; (c) de wetenschappelijke kennis over toezicht uit te breiden en te verspreiden.<sup>77</sup> De AWP Toezicht is één van de door ZonMw meegefinancierde academische werkplaatsen ter bevordering van structurele samenwerking tussen veld (praktijk), onderzoek (wetenschap) beleid en opleidingen. Bij de AWP Toezicht zijn betrokken: IGZ, NIVEL, IQ Healthcare, EMGO+ en het Instituut Beleid & Management Gezondheidszorg iBMG van de Erasmus Universiteit (Factsheet AWP Toezicht, 2013). Ten slotte keert de TW Toezicht ook terug in een dialoog over dilemma's in de zorg bij het iBMG.<sup>78</sup>

De aanbevelingen van de TW GZ hebben van de vier TW's waarschijnlijk de meeste geschreven discussie onder academici opgeroepen. Dit blijkt uit het TvGR Themanummer dat over dit onderwerp is samengesteld.<sup>79</sup> Dit heeft waarschijnlijk wederom te maken met de onderhanden wetgeving. In dit nummer verschillen auteurs bijvoorbeeld van inzicht over of en in hoeverre psychogeriatricie, verstandelijk

---

73 Bijv. Zorg News update van Houthoff – bijv. week 2 2013-2014; Hierin staan de meest recente publicaties op het gebied van wet- en regelgeving, jurisprudentie en toezicht in de zorg. Hier zijn meerdere verwijzingen naar TW's te vinden.

[www.houthoff.com/uploads/tx\\_hhnewsletters/Zorg\\_News\\_Update\\_week\\_2\\_2014.pdf](http://www.houthoff.com/uploads/tx_hhnewsletters/Zorg_News_Update_week_2_2014.pdf)

74 **TW W&V:** Berghmans, Jonkers & Vellinga, Journaal Ggz en recht (2011); Wijne, 2013; Ter Haar (*Familie en recht* 2012), Mevis et al., (WODC 2014), Engelbertink (*Justitiële Verkenningen*, 2015) Nationale Drugsmonitor, Verdenius & Verhaak (Nivel, 2013), VGN Masterclass Wetenschappelijk onderzoek in de gehandicaptenzorg (2011-2012); Vinkers et al. op Research Gate (z.j.); Startnotitie WODC juridisch deel evaluatie Jeugdwet (Bruning, 2016).

**TW ZB:** Goverde & Goverde 2014; Vd Heijde, Geiteman, Rietjens, 2014 – die het onderzoek verder buiten beschouwing laten 'gezien de kleine aantallen en beperkte informatie (...)'.  
**TW Toezicht:** Stoopendaal & de Bree (EUR 2014), Stoopendaal & Van de Bovenkamp (EUR 2015), Bouwman e.a. (Nivel, 2015), Sijmons (2015);

**TW GZ:** Frederiks (2015) in Themanummer TvGR; voorts aangehaald in Significant studie (van Alphen, Drost en Jongebreur, 2015) over verkenning invulling vrijheidsbenaming JJI's.

**TW's W&V en GZ samen:** 'Oog voor vrijheid' (mbt jongeren/jongvolwassenen), Leidse Hogeschool (2014).

75 TW ZB: Van Rijswijk (2014); Krezeminski (2015); Smeets (2014 Hasselt); Okker (UU, 2015); Kaathoven van Beers (2015); TW GZ: Gardenier (OU, 2015); Hendriks (UU, 2015).

76 Berghmans, Jonkers en Vellinga (2011).

77 [www.bmg.eur.nl](http://www.bmg.eur.nl) (Factsheet Academische Werkplaats Toezicht).

78 Schothorst- van Roekel, Robben & Meurs (2014).

79 Dute (red., 2015). [www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/TvGR/2015/4](http://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/TvGR/2015/4). Sommige academische gebruikers vinden het jammer dat de TW GZ op een overstijgend niveau blijft, en niet diep ingaat op bijvoorbeeld de redenen waarom het hanteren van één kader mogelijk zou zijn (bijv. Frederiks, 2015 in TvGR). Mogelijk past deze diepgang niet bij het abstracte niveau van een TW, maar waarschijnlijker is dat de TW erg 'groot' en erg breed is geweest.

gehandicaptenzorg en psychiatrie in één wettelijk kader voor gedwongen zorg zouden kunnen passen. De TW GZ keert ten slotte terug in nieuwe evaluatiekaders – zoals in de startnotitie voor het juridische evaluatiedeel van de nieuwe Jeugdwet (ZonMw/WODC, 2016) en in het Jaarbericht 2015 Nationale Drugsmonitor (Trimbos/WODC, 2015, p.70). Ook het NJB vermeldt de TW GZ op haar website. In 2016 gaat de najaarsvergadering van de Vereniging voor Gezondheidsrecht over Gedwongen Zorg.<sup>80</sup>

Samengevat, veel van de academische doorwerking blijft beperkt tot het één of enkele malen aanhalen van een TW. In de inhoudelijke wetenschappelijke discussie komt de laatste TW (GZ) al met al nog het duidelijkst naar voren – vooral vanwege het themanummer (2015) over dit onderwerp. Van de TW ZB vinden we (online) relatief weinig sporen terug in de academische wereld.

## 4.5 Verklaringen voor evaluatiegebruik

### 4.5.1 Evaluatiebevindingen

De evaluatiebevindingen worden vaak geconcretiseerd in de aanbevelingen. Het opnemen van aanbevelingen in een rapport is een stimulerende factor voor gebruik, volgens zowel de wetenschappelijke literatuur over evalueren als geïnterviewde betrokkenen. Uiteraard is daarbij ook de inhoud van de aanbevelingen relevant: aanbevelingen die gebruikers tegen de haren instrijken worden beperkter gebruikt dan aanbevelingen die nieuw beleid ondersteunen. Vooral bij de TW GZ ontstond de indruk dat het enthousiasme bij betrokken ambtenaren door de stevige kritiek in het rapport getemperd werd.

Gebruikers geven aan dat zij graag zo concreet mogelijke aanbevelingen zien. Aanbevelingen formuleren met daarbij een adressant voor ogen 'dwingt' de onderzoekers om hun bevindingen te concretiseren. Dit is echter niet altijd even gemakkelijk bij thematische wetsevaluaties, omdat het juist ook in de aard van deze evaluatievorm ligt om de concrete wet te overstijgen en meer holistisch naar een bepaald thema te kijken. Dit was het sterkst het geval bij het rapport over zelfbeschikking, een begrip dat zelfs niet één keer letterlijk in een wet gebruikt wordt. Van dat rapport kan op basis van de interviews met betrokkenen geconcludeerd worden dat het abstractieniveau te hoog was om tot instrumenteel gebruik te komen. Ook de aanbevelingen in dit rapport wisten dit niet te verhelpen. De doorwerking van deze evaluatie zal meer gezocht moeten worden op conceptueel niveau.

De TW Toezicht geldt als een succesverhaal voor wat betreft het concretiseren van de onderzoeksbevindingen in aanbevelingen. Door respondenten van het departement wordt gewaardeerd dat dit rapport concrete aanbevelingen bevat, die vervolgens ofwel overgenomen ofwel onderbouwd verworpen kunnen worden. Het feit dat er in de vorm van de IGZ ook een concrete adressant van dit rapport was, versterkte het concrete karakter ervan nog eens.

Ook de aard van de aanbevelingen is van invloed op het gebruik van de rapporten. Bij zowel Toezicht als GZ was de kritiek dat de rapporten wel erg veel aanbevelingen bevatten, respectievelijk 48 en 61. Deze grote hoeveelheid aanbevelingen is niet bevorderlijk voor gebruik. Gebruikers geven aan dat het hen erg veel werk oplevert en dat zij bovendien hierdoor niet op elke aanbeveling even diep in kunnen gaan.

Een kritiekpunt dat vooral ten aanzien van de TW GZ is genoemd is dat de aanbevelingen rijp en groen door elkaar staan. Een ordening van de aanbevelingen van heel breed tot concreet zou het gebruik ervan vergemakkelijken.<sup>81</sup> Tevens wordt opgemerkt dat de aanbevelingen van dit rapport niet altijd consistent met elkaar waren en dat zij niet altijd duidelijk waren. Soms bevatte bijvoorbeeld de toelichting van een aanbeveling weer een verkapt andere aanbeveling. Zo ontstond zelfs een 'exegesestrijd' over hoe de aanbeveling uitgelegd diende te worden. Duidelijker aanbevelingen zouden het gebruik hier mogelijk bevorderd hebben. Wel werd bij dit rapport gewaardeerd dat er een aantal praktijkvoorbeelden werden opgenomen. Deze hebben gebruiksbevorderend gewerkt.

---

<sup>80</sup> [www.vereniginggezondheidsrecht.nl/nl/algemeen.aspx](http://www.vereniginggezondheidsrecht.nl/nl/algemeen.aspx).

<sup>81</sup> De aanbevelingen zijn in de rapporttekst wel geordend, namelijk in verschillende inhoudelijke deelthema's, maar de meeste respondenten gaven desalniettemin aan dat zij het lastig vonden dat de aanbevelingen zo sterk rijp en groen door elkaar stonden.

## 4.5.2 Kwaliteit en objectiviteit

Over de onderzoekers wordt in de regel in positieve bewoordingen gesproken: zij worden geroemd om hun kennis en kunde en de rapporten zijn naar het oordeel van de respondenten stuk voor stuk van hoge kwaliteit. De kwaliteit van de TW W&V wordt hoog aangeslagen. Als eerste in de reeks van vier TW's is dit rapport zo min of meer als standaard gaan gelden voor de latere onderzoeken. Het door ZonMw uitreiken van een parel aan de onderzoekers voor dit project heeft daarbij wellicht ook een rol gespeeld.

De kwaliteit van een evaluatie is in de wetenschappelijke literatuur een belangrijke factor voor gebruik en dit komt ook in de interviews naar voren. Zo stelt een van de respondenten over de TW GZ dat er zeker goede argumenten kunnen zijn om een aanbeveling te verwerpen, maar dat een rapport van goede kwaliteit niet *zomaar* aan de kant geschoven kan worden.

Een punt van kritiek bij een aantal respondenten is dat aanbevelingen in de rapporten soms als 'politiek' worden ervaren. Dit was zeker het geval bij de TW GZ. Nu is het onderwerp wetgeving van zichzelf natuurlijk al politiek, maar er zijn factoren die de perceptie van aanbevelingen waarschijnlijk beïnvloeden. Zo maken de al genoemde reikwijdte en daarnaast de timing (zie par. 4.5.5) van de TW veel verschil: in de TW GZ waren wetsvoorstellen betrokken die al bij het parlement in behandeling waren.<sup>82</sup> Dit heeft een hoge drempel opgeworpen om hernieuwd te gaan sleutelen. Verder had men de TW GZ-aanbevelingen mogelijk als minder 'politiek' ervaren als meerdere varianten waren gepresenteerd en wellicht ook als deze anders waren gestructureerd. In de ogen van een aantal van de respondenten komt de presentatie van de aanbevelingen in de TW W&V gestructureerder over: per deelonderwerp worden in dat rapport eerst de bevindingen gegeven, dan de discussie/conclusie en vervolgens pas de aanbeveling(-en). Zo is het onderscheid duidelijker tussen de bevindingen van het onderzoek enerzijds en de aanbevelingen die de onderzoekers op basis daarvan formuleren anderzijds. Daar waar onderzoekers op basis van eerdere ervaringen of kennis conclusies trekken, dienen zij dit expliciet te verantwoorden.

## 4.5.3 Interactie met de gebruiker

De interactie met de beoogde gebruikers van een rapport evenals met andere actoren wordt in recente literatuur over evaluatiegebruik sterk benadrukt als factor die het gebruik en de bruikbaarheid bevordert. Zo zorgt interactie ervoor dat de evaluatie beter aansluit bij de behoeften van de gebruiker en kan het ook de communicatie van de bevindingen vergemakkelijken.

Het betrekken van de gebruiker begint met het hebben van een adressant. De TW's Toezicht en ZB vormen hierin twee uitersten. Toezicht kende in de vorm van de IGZ een heel concrete adressant, die ook nog eens actief betrokken is geweest bij de totstandkoming van het rapport. Dit heeft de praktische waarde van het rapport sterk vergroot en daarmee ook het gebruik. De TW ZB daarentegen kende geen concrete adressant, een factor die door een aantal respondenten is ervaren als een belemmering voor gebruik van deze evaluatie.

De onderzoekers en de CER zijn zich bewust van het belang om de themakeuze af te stemmen met de gebruikers (VWS, maar ook veldpartijen). Aansluiten bij de gebruikersbehoefte vergroot het gebruik van de rapporten. Daarbij wordt opgemerkt dat thematisch evalueren dichter bij de uitvoeringspraktijk (het veld) kan komen dan enkelvoudige wetsevaluaties. Immers, in het veld worden professionals ook vaak geconfronteerd met meerdere wettelijke regelingen binnen één kader. In dit opzicht is het thematische aspect op zich al een factor die gebruik (in dit geval in het veld) positief kan beïnvloeden. Juist omdat al snel sprake is van een groot aantal relevante veldpartijen is het zaak vanaf het begin stil te staan bij de wijze waarop het veld betrokken kan worden bij de TW, bijvoorbeeld door deelname aan de begeleidingscommissie.

De begeleidingscommissie is een veel gebruikte manier om beoogde gebruikers en andere belanghebbenden bij een onderzoek te betrekken. De aanzienlijke omvang van de begeleidings-

---

<sup>82</sup> Het betreft respectievelijk de Wzd die op 19 september 2013 is aangenomen door de Tweede Kamer, de Wfz die op 18 december 2012 is aangenomen door de Tweede Kamer en de Wvggz die in behandeling was in de Tweede Kamer.

commissies die typerend is voor TW's wordt soms als hinderlijk ervaren. De vergaderingen van de begeleidingscommissie bieden daardoor een minder geschikt forum voor het bespreken van specifieke kwesties tussen opdrachtgever en onderzoekers. Meer informele, bilaterale interactiemomenten kunnen dan uitkomst bieden. Respondenten hebben aangegeven dat zij het een goed idee vinden wanneer dit soort contacten vaker plaatsvindt. Deze interacties hebben in ieder geval reeds plaatsgevonden bij de TW GZ en daar gezorgd voor een betere bruikbaarheid van het rapport en zo gebruik bevorderd.

Tot slot is het mondeling toelichten van de onderzoeksbevindingen bevorderlijk gebleken voor gebruik. Vaak alleen al omdat de kennisname na een presentatie groter is dan wanneer slechts het lijvige rapport wordt toegestuurd.

#### 4.5.4 Institutionele factor

Ten aanzien van de vraag in hoeverre departementen goed zijn ingericht om met name de thematische (op harmonisatie gerichte) aanbevelingen te verwerken, ontstaat een gemengd beeld. Enerzijds stelt een respondent bij VWS dat de klassieke lijnorganisatie van het ministerie goed is ingericht om aanbevelingen door te sturen naar de juiste afdeling. Anderzijds geven meerdere respondenten aan dat de inrichting van het departement (VWS, en ook VenJ) niet bevorderlijk is voor het gebruik van de 'thematische aanbevelingen' in de evaluaties. Waar een TW over de grenzen van wetgeving heen kijkt, komen de aanbevelingen volgens sommigen weer terecht in een verkokerd ministerie. Verschillende onderwerpen zijn op verschillende afdelingen in het ministerie belegd en er is niet één verantwoordelijke aangesteld om de coördinatie tussen de afdelingen te verzorgen. De departementale inrichting kan dus beperkt gebruik van de thematische aanbevelingen verklaren. Een 'schaap met de vijf poten' is wel genoemd als oplossing in dit verband: een gezaghebbend persoon met goede contacten die de samenwerking tussen verschillende onderdelen van het ministerie kan coördineren.

Verkokering is trouwens niet alleen een factor van belang op het departement, ook de wetgever werkt verkokerd. Door het werken met vaste Kamercommissies is het lastig om wetgeving die ministeries overstijgt binnen bijvoorbeeld het thema zorg en dwang integraal te behandelen.

#### 4.5.5 Context

Tot slot speelt er een aantal contextfactoren dat het (niet-)gebruik van evaluaties kan verklaren. Lang niet altijd hebben onderzoekers of opdrachtgevers invloed op deze factoren, maar zij helpen wel om een compleet beeld te krijgen van de verklaringen voor evaluatiegebruik.

Ten eerste kan strijdige informatie een rol spelen in het verklaren van niet-gebruik: andere kennis spreekt de bevindingen van een evaluatie tegen. Dit was het geval bij de TW GZ. Staatssecretaris Van Rijn gaf hier in de Kamer aan dat een van de redenen om de aanbeveling tot één integrale wettelijke regeling voor gedwongen zorg niet op te volgen was dat 'de meerwaarde [hiervan] (...) allerminst vaststaat'. Hij verwijst hierbij naar de evaluatie van de Wet Bopz, waarin juist werd aanbevolen om deze wet te vervangen door twee afzonderlijke wettelijke regelingen. Inzake de TW Toezicht meldt een van de respondenten dat de minister mede op basis van het WRR-rapport Toezien op publieke belangen heeft besloten om de positie van de IGZ onder de verantwoordelijkheid van de minister niet aan te passen, hetgeen wel was aanbevolen in de TW.

De timing van de rapporten in de bredere context van beleid en wetgeving kan voorts zowel gebruik als niet-gebruik verklaren. Over de TW Toezicht kan gesteld worden dat dit rapport moest landen in een moeizame periode, maar dat dit gegeven tegelijkertijd ook momentum heeft gecreëerd om echt veranderingen teweeg te brengen. Tegenovergesteld heeft de context van de TW GZ, waarbij wetsvoorstellen werden geëvalueerd die op dat moment al bij het parlement lagen, bijgedragen aan het niet-gebruik van dit rapport. Gerelateerd aan de factor timing geeft een aantal respondenten aan dat de politiek vaak sterk incident-gedreven werkt. Ernstige incidenten zoals de zaak Bart van U. hebben ervoor gezorgd dat het thema gedwongen zorg meer politieke aandacht kreeg en daarmee indirect ook de TW GZ. Incidenten kunnen dus een factor zijn om (toegenomen) gebruik te verklaren.

Tot slot speelt de houding van de politiek en dan met name de bewindspersoon een rol in het gebruik van evaluaties. Als de bewindspersoon zich beperkt ontvankelijk toont voor (thematische) evaluaties, zoals respondenten stellen, werkt dit mogelijk door in het departement. Ambtenaren kunnen bijvoorbeeld risicomijdend worden. Deze beperkte ontvankelijkheid voor evaluaties draagt bij aan verminderd evaluatiegebruik.

## 4.6 Concluderend

Het bovenstaande is in onderstaand schema 4.4 samengevat.

**Schema 4.4: Verklaringen voor gebruik: samenvattende conclusies**

Factor	Conclusie
<b>Evaluatierapport</b>	
Kwaliteit	Goed, heeft gebruik volgens respondenten bevorderd.
Bevindingen	De aanwezigheid van aanbevelingen werkt op zich bevorderend voor gebruik; het zijn er soms erg veel en de ordening kan beter. Soms zijn ze onduidelijk (TW GZ).
Tijdigheid	Op de TW GZ na zijn alle rapporten op tijd opgeleverd. De timing in bredere context is ook van invloed op gebruik. Dit was bij de TW GZ een remmende factor, vanwege het lopende wetgevingsproces.
Relevantie	Meer gebruik bij thema's met directe relevantie voor gebruikers (Toezicht) dan bij abstracte thema's (TW ZB).
<b>Evaluator</b>	
Geloofwaardigheid	Over het algemeen goed, maar daar waar aanbevelingen als 'politiek' worden ervaren, kan dit het gebruik belemmeren.
Kwaliteit van de communicatie	Presentaties van de onderzoekers na afloop van het onderzoek zijn bevorderlijk voor gebruik. Dit is duidelijk een good practice.
Betrokkenheid van stakeholders	Interactie draagt bij aan de juistheid van feitelijke kwesties of het realiteitsgehalte van aanbevelingen. Het verhoogt de gebruikswaarde van het rapport.
<b>Gebruiker / opdrachtgever</b>	
Houding jegens evaluatie	Houding bewindspersoon ten opzichte van evaluatie en TW's (en de anticipatie daarop) straalt af op departement en beïnvloedt gebruik.
Persoonlijke kenmerken	Goede persoonlijke relaties hebben gebruik van de TW Toezicht bevorderd; een goede liaison bij VWS wordt wel eens gemist, iemand die bevindingen actief onder de aandacht brengt op verschillende afdelingen.
Informatiebehoefte	Aansluiten op de kennisbehoefte van de gebruiker bevordert de kans op gebruik. TW Toezicht als goed voorbeeld: sloot aan op kennisbehoefte IGZ.
Betrokkenheid van stakeholders	Stakeholders al vroeg in het proces betrekken (lieft al bij themakeuze) vergroot relevantie en ontvankelijkheid voor de evaluatie en daarmee ook gebruik.
<b>Context</b>	
Kenmerken van het beslissingsproces	De verkokerde inrichting van het departement (en van het parlement) lijkt een remmende factor voor meer thematisch denken.
Strijdige informatie	Heeft gebruik bij TW Toezicht en GZ beperkt.
Politiek klimaat	Was bij de TW Toezicht een katalysator voor verandering; bij GZ juist een beperkende factor.

# 5

## Conclusies

### 5.1 Inleiding

In dit slothoofdstuk geven we een reflectie op wat in de voorgaande hoofdstukken de revue is gepasseerd, waarbij we de kernbevindingen – inclusief verklaringen voor gebruik – in onderlinge samenhang plaatsen.

### 5.2 De beleidstheorie

De beleidstheorie van het in 2008 opgestarte TW-programma bij ZonMw laat zich in de kern verwoorden zoals in de eerste TW W&V: 'Terwijl in een op één wet gerichte evaluatie hooguit aandacht wordt besteed aan de samenhang met andere wetgeving, kwam hier het systeem van de relevante wettelijke regelingen als geheel centraal te staan (...)'.

De focus en de reikwijdte van een enkelvoudige wetsevaluatie maken dit slechts in beperkte mate mogelijk. Dat is dus een belangrijke meerwaarde van een thematische wetsevaluatie. Deze gedachte wordt door alle geraadpleegde betrokkenen ondersteund. Doordat het systeem van de wetgeving centraal kwam te staan, was het goed mogelijk daarin lacunes en inconsistenties aan te wijzen. In de verschillende thematische wetsevaluaties was dat diverse keren aan de orde, zowel op het niveau van de wetgeving als op het niveau van de uitvoering. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat het niet eenvoudig is deze lacunes en inconsistenties aan te pakken, vanwege de verkoking van wetgeving en praktijk. Op dit punt komen we hierna terug.

### 5.3 Algemene typering van 'de vier'

Wat betreft het proces van totstandkoming van de vier TW's (hoofdstuk 3) concluderen we dat zowel de selectie- als de begeleidingsprocedure (de bewaking van kwaliteit en tijdigheid) door de CER en de begeleidingscommissies grondig zijn. De vier trajecten worden ook door betrokkenen over het algemeen positief beoordeeld.

De kernachtige beschrijving van de aanpak en bevindingen van de vier rapporten (hoofdstuk 2) laat zien dat het om gedegen producten gaat, waarbij steeds de combinatie is gezocht van juridische en sociaal-wetenschappelijke (multi-)methoden. De mate waarin en manier waarop empirisch en juridisch onderzoek zijn geïntegreerd, wisselt enigszins tussen de rapporten – vooral bij de TW GZ is de integratie van de methoden en bevindingen goed gelukt. Betrokkenen beoordelen de kwaliteit van de TW's doorgaans als hoog; dat is zeker het geval bij de TW W&V, waaraan een ZonMw-parel werd toegekend.

De TW-rapporten zijn gevaloriseerd en verspreid, via secundaire publicaties, presentaties binnen en buiten het departement, expertmeetings en congressen. Uitschieters op dit punt zijn de TW W&V en de TW GZ. Respondenten van de kant van de opdrachtgever stellen dat dit bevorderlijk is geweest voor in elk geval kennisname en standpuntbeïnvloeding (en daarmee ook doorwerking).

### 5.4 Het gebruik

Voor de mate van gebruik formuleren we hier geen standaard of norm die definieert wat 'veel' of 'weinig' is. Dit onderzoek maakt wel duidelijk dat gebruik en doorwerking niet als iets vanzelfsprekends kunnen worden beschouwd. Het gebruik van de vier TW's kort getypeerd levert het volgende overzicht op:



- 1 TW W&V: de eerste TW; ZonMw-parel; alom waardering; gebruikt in: wetgeving (Wvvgz en Wzd), een advies van de RvS, wetenschap en praktijk (Mentorschap; KNMG).
- 2 TW ZB: abstract en lastig onderwerp; de consensus lijkt: minder gelukkig thema. Wel enig traceerbaar academisch gebruik, vooral in afstudeerscripties. Tevens gebruikt in de MvT bij de ratificatie van het VN-verdrag voor de rechten van personen met een handicap.
- 3 TW Toezicht: min of meer 'toevallig' op goede moment; de mate en wijze van gebruik door de wetgever/beleidsmaker is transparant vanwege de Brief Ruggensteun IGZ. Zeker de helft van de aanbevelingen is volgens deze brief geheel of deels overgenomen en de positie van de IGZ zou zijn verhelderd. De TW is verder gebruikt in het veld (met name IGZ) en door academici.
- 4 TW GZ: meest complexe opgave; niet op alle punten uit de verf gekomen; weerstand VWS, ook in verband met de afgeronde behandeling van wetsvoorstellen in de TK. Toch is er wel gebruik, voorzichtig blijkend uit de (concept-) Tweede Nota van Wijziging van de Wvvgz, de door betrokken ambtenaren genoemde 'exegesestrijd' over de aanbevelingen, en uit intensievere samenwerking tussen beleids- en wetgevingsdirecties van VWS en VenJ. Eveneens vaak aangehaald in de praktijk en door gezondheidsjuristen.

## 5.5 Interactie onderzoekers – opdrachtgever

Voor het gebruik van de TW's lijkt de interactie tussen de opdrachtgever en onderzoekers van groot belang. Daarover maken we op basis van het onderzoek de volgende opmerkingen:

- Juist bij TW's vinden betrokkenen herhaalde afstemming tussen 'afnemers' en onderzoekers van belang. Naast de vergaderingen van de begeleidingscommissie kan dat plaatsvinden in tussentijdse presentaties of in overleggen op het departement. Dit is bij (zeker) twee TW's het geval geweest.
- Dergelijk overleg in bilateraal verband biedt ruimte om aandacht te besteden aan inhoudelijke/feitelijke aspecten en het blijkt weinig 'gepolitiseerd' te zijn verlopen.
- Voor toekomstige TW's zou bilateraal overleg misschien nog bewuster of gericht kunnen plaatsvinden. Teveel interactie kent echter risico's in termen van onafhankelijkheid en objectiviteit. Intensivering van de interactie zou ook binnen het verband van de begeleidingscommissie kunnen plaatsvinden. In dat geval is de vraag of de 'waarnemersrol' van het departement hiervoor toereikend is.
- 'Willen en kunnen' bij de ontvanger(s) van de TW is cruciaal voor het gebruik van bevindingen en de verdere doorwerking van het gedachtegoed. Ook de attitude van de politiek en de bewindspersoon ten aanzien van (thematische) evaluatiestudies kunnen we hier op basis van dit onderzoek toe rekenen. Deze werkt waarschijnlijk door tot op het ambtelijke niveau.
- Een punt van aandacht is het grote aantal aanbevelingen dat uit de TW's voortvloeit. Door de departementen is aandacht gevraagd voor de grote hoeveelheid werk die hieruit voortvloeit in het natraject van een TW.

## 5.6 Factoren die gebruik bevorderen of verhinderen

Een aantal factoren blijkt op basis van onze analyse van de vier TW's het gebruik ervan te beïnvloeden. We noemen hier de belangrijkste.

- Het is belangrijk gebleken al in een vroeg stadium een adressant voor het rapport te zoeken en deze te betrekken bij het proces. Deze les valt vooral te trekken uit het contrast tussen de ervaringen met de TW's ZB (geen directe adressant) en Toezicht (IGZ als hoofdadressant). Het hebben van een adressant is een factor die de relevantie van het rapport en daarmee het gebruik daarvan vergroot.
- Met name de aanbevelingen in de TW-rapporten zelf spelen een grote rol. Gebruikers geven aan graag zo concreet mogelijke aanbevelingen te zien. Om dit te bevorderen, zou een TW in de basis niet 'te breed' van focus en opzet moeten zijn. De TW's ZB en GZ zijn beide relatief breed, wat – in termen van doorwerking – een nadeel kan zijn geweest. Zoals hiervoor reeds opgemerkt kan ook het doorgaans grote aantal TW-aanbevelingen remmend werken. Aanbevelingen zouden in de eerste plaats gestructureerd moeten zijn (niet 'rijp en groen' maar thematisch opgebouwd, refererend aan een adressant zoals wetgever, uitvoeringspraktijk etc). Zeker bij een thematische wetsevaluatie, die gemakkelijk tot voorstellen voor aanpassing van het stelsel leidt, worden aanbevelingen al gauw als 'politiek' ervaren. Het is dan ook van belang dat de onderzoekers gestructureerde en onderbouwde

aanbevelingen doen. De TW W&V kan in dat opzicht als voorbeeld fungeren: hier zijn aanbevelingen steeds direct gekoppeld aan kernbevindingen uit het onderzoek. In dit verband is het opvallend dat zowel bij de TW Toezicht als de TW GZ de meest verstrekkende aanbevelingen (één toezichtswet resp. één wettelijk kader) uiteindelijk niet zijn overgenomen.

- In meerdere gevallen is gebleken dat incidenten een belangrijke katalysator voor verandering zijn (positie IGZ bij de TW Toezicht, zaak Bart van U.). Dit is uiteraard een factor die onderzoekers, noch gebruikers of opdrachtgever in de hand hebben.
- Waar men wél enige invloed op kan uitoefenen, is de timing van de TW-rapporten in de bredere context van ambtelijke en politieke besluitvorming. De ervaring met de TW GZ heeft geleerd dat streven naar doorwerking in wetsvoorstellen die in behandeling zijn genomen in de praktijk neerkomt op 'roeien tegen de stroom in'. Deze observatie staat overigens niet in de weg aan ex ante evaluaties van wetsvoorstellen via de CER – al of niet thematisch. Die ex ante studies zouden dan wel bij voorkeur ruim vóór de parlementaire behandeling plaats moeten vinden.

Tot slot van dit onderdeel: hier staat gebruik als einddoel van een thematische wetsevaluatie voorop. Tegelijkertijd is het de vraag of een TW niet ook abstract mag blijven en vooral een (rechts)wetenschappelijk of conceptueel ontwikkelingsdoel zou mogen dienen. Dit is een vraag die in de eerste plaats door departement en CER moet worden beantwoord.

## 5.7 Van TW naar ... beleids- en wetgevingsregie?

Een thematische wetsevaluatie overstijgt gemakkelijk meerdere beleidsvelden (afdelingen, directies) binnen een ministerie, en beslaat soms – ook in de vier uitgevoerde evaluaties was dat het geval – de werkerterreinen van meerdere ministeries. Ook de wetsoverstijgende aanbevelingen die uit een TW afkomstig zijn, betreffen al snel meerdere onderdelen binnen een ministerie of zelfs meerdere ministeries. De gecompartmenteerde structuur binnen en tussen departementen maken het vaak lastig wetsoverstijgende aanbevelingen goed te laten landen. Daarover maken we de volgende opmerkingen:

- Juist bij TW's staat de wetsoverstijgende blik centraal. De vraag is of men die blik vasthoudt bij de implementatie van bevindingen. Respondenten betwijfelen dit, de inhoudelijke verkokering tussen directies maakt thematische doorwerking niet eenvoudig.
- Op dit punt zou hetzij een 'schaap met vijf poten' (of: octopus met tien tentakels) nuttig zijn, hetzij gecoördineerde actie tussen personen op verschillende plekken in het departement – of departementen. De na de TW GZ opgerichte Stuurgroep van beleids- en wetgevingsdirecties bij VenJ en VWS is een voorbeeld in die richting.
- Een suggestie die in dit verband door een van de respondenten is gedaan, betreft het inrichten van project- of programmadirecties – zoals sinds 2015 bij VWS: 'Innovatie en Zorgvernieuwing' – ten behoeve van thematische doorwerking. Een ander suggereerde in de context van de TW GZ dat de betrokken Kamercommissies ook meer overstijgend zouden kunnen opereren.

Ten slotte hebben respondenten, met het oog op de toekomst, verschillende suggesties gedaan voor TW-onderwerpen en hoofdvragen. Ook deden enkelen voorstellen voor hoe tot relevante vragen en onderwerpen kan worden gekomen. In Bijlage E wordt hiervan beknopt verslag gedaan.

# A

## Samenstelling Commissie evaluatie regelgeving

### **Commissie evaluatie regelgeving**

#### *Voorzitter*

de heer Rien Meijerink

#### *Vice-voorzitter*

de heer prof. dr. mr. J.K.M. Gevers

#### *Leden*

mevrouw prof. dr. I.D. de Beaufort

mevrouw mr. W.K. Bischof

de heer drs. W. Geerlings

de heer prof. dr. T.E.D. van der Grinten

mevrouw mr. R.P. de Roode

mevrouw drs. F.E. Welles

de heer prof. dr. R.A.E.M. Tollenaar

de heer dr. ir. C.M. Vos

#### *Waarnemer ministerie van VWS*

de heer mr. R.J. Terwiel

#### *ZonMw*

de heer mr. M. Slijper

# B

## Bronnenlijst

- Academische Werkplaats Toezicht (2013). *Factsheet Academische Werkplaats Toezicht*. Verkregen van [www.bmg.eur.nl/fileadmin/ASSETS/bmg/Onderzoek/Secties/HCG/Factsheet\\_Academische\\_Werkplaats\\_Toezicht\\_2013.pdf](http://www.bmg.eur.nl/fileadmin/ASSETS/bmg/Onderzoek/Secties/HCG/Factsheet_Academische_Werkplaats_Toezicht_2013.pdf)
- Akerboom, C. P. M., Dute, J. C. J. & Winter, H. B. (2011). *Thematische wetsevaluatie Wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging*. Den Haag: ZonMw. Reeks evaluatie regelgeving deel 29.
- Alphen, J. van, Drost, V., & Jongebreur, W. (2015). *Verkenning invulling vrijheidsbeneming justitiële jeugd. Mogelijke richting: lokaal maatwerk voor de jongere*. Barneveld: Significant.
- Arends, L.A.P. (2015). Niet over één kam. Psychogeriatric, verstandelijk gehandicaptenzorg en psychiatrie hebben hun eigen kaders nodig. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 39(4), pp. 221-225.
- Berghmans, R., Jonkers, M. & Vellinga, A., (2011). Wetsevaluatie wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging. *Journal Ggz en recht*, 7(8), pp. 166-175.
- Bouwman, R., Reitsma-van Rooijen, M., & Friele, R.D. (2015). *Patiëntenverenigingen volgens burgers een belangrijke bron van informatie voor het toezicht op kwaliteit van zorg door de Inspectie voor de Gezondheidszorg*. Utrecht: Nivel. Factsheet.
- Brief ministerie van VWS d.d. 17 augustus 2007 (opdracht aan ZonMw tot opstelling programmavoorstel).
- Brief ministerie van VWS d.d. 31 juli 2008 (goedkeuring door ZonMw opgestelde programmavoorstel).
- Bruning, M. (2016). Wetsevaluatie Jeugdwet. Startnotitie Evaluatie van de Jeugdwet vanuit juridisch perspectief. Universiteit Leiden, i.o.v. WODC.
- Buruma, O.J.S., & Ploem, M.C. (red., 2007). Wetsevaluatie in de gezondheidszorg. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 31, p. 494.
- Cate-Adema, ten, F.D.M., & Groot, I. (2015). Verslag expertmeeting 10 maart 2015: wetgeving gedwongen zorg in balans? *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 39(4), pp. 247-256.
- Cousins, J.B. en K.A. Leithwood (1986). Current empirical research on evaluation utilization. *Review of educational research* 56(3), 331-364.
- Dörenberg, V.E.T, Embregts, P.J.C.M., Nieuwenhuizen, M. van, Frederiks, B.J.M (2013). *Web van regels. Juridische analyse van vrijheidsbeperking in de zorg voor jongeren en jongvolwassenen met een lichte verstandelijke beperking*. Achtergrondstudie bij het rapport 'Oog voor vrijheid'. Leiden: Hogeschool Leiden.
- Dute, J.C.J. (2014). Boekrecensie. Christophe Lemmens, Voorafgaande wilsverklaringen met betrekking tot het levenseinde. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 38(7), pp. 634-636.
- Dute, J.C.J. (2015). Wetgeving gedwongen zorg: Quo vadis? *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 39(4), pp. 193-194.
- Dute, J.C.J., & Gevers, J.K.M. (2012). Wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging. De eerste thematische wetsevaluatie. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 36(5), pp. 380-389.
- Evers-Wessels, L. (2012). Onderzoeksvoorstel Gedragswetenschap ten behoeve van de Rechtspleging op het gebied van Curatele. Apeldoorn: de Passerel.
- Engelbertink, C.G.C., (2015). Het levenstestament. *Justitiële Verkenningen (Ouderenmishandeling)*, 41(6).
- European Commission (2013). *Evalsed Guide, the resource for the evaluation of Socio-Economic Development*. Verkregen van [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide\\_evalsed.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf)
- Frederiks, B.J.M. (2015a). De Wet zorg en dwang en de thematische wetsevaluatie gedwongen zorg, *Journal Ggz en recht*, 1, p.7.

- Frederiks, B.J.M. (2015b). Voortschrijdend inzicht. Gedwongen zorg in psychogeriatric en verstandelijk gehandicaptenzorg in één wettelijke regeling met psychiatrie. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 39(4), pp. 226-231.
- Friele, R.D., Legemaate, J., Widdershoven, G.A.M. (2013). *Thematische wetsevaluatie Zelfbeschikking in de zorg*. Den Haag: ZonMw. Reeks evaluatie regelgeving deel 34.
- Gevers, J.K.M. (2012). 'Meer voorlichting grote publiek nodig'. *Mentorschap NL* 1(2). Verkregen van [www.sien.nl](http://www.sien.nl)
- Gevers, J.K.M. (2007). Thematische wetsevaluatie: de rechtspositie van wilsonbekwame patiënten. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 31(8), pp. 510-514.
- Heijde, A., van der, Geiteman, E., & Rietjens, J. (2014). *Schriftelijk vastgelegde euthanasiewensen van wilsonbekwame patiënten. Een literatuuroverzicht van opvattingen, praktische ervaringen en knelpunten*. Rotterdam: Erasmus MC, afdeling Maatschappelijke Gezondheidszorg.
- Interact EU (2012). *Practical Handbook for Ongoing Evaluation of Territorial Cooperation Programmes*. Verkregen van [http://admin.interact-eu.net/downloads/1674/Practical\\_Handbook\\_for\\_Ongoing\\_Evaluation\\_of\\_Territorial\\_Cooperation\\_Programmes.pdf](http://admin.interact-eu.net/downloads/1674/Practical_Handbook_for_Ongoing_Evaluation_of_Territorial_Cooperation_Programmes.pdf)
- Gardenier, M. (2016). *Het wetsvoorstel Zorg en dwang; noodgedwongen zorg of zorgelijke dwang?* Heerlen: OU Rechtsgeleerdheid (Masterscriptie).
- Haar, H. ter (2012). Van rechtswege beperking van handelingsonbekwaamheid en bewind over vermogen en de rechtvaardiging daarvan. *Familie en Recht*, december. Verkregen van <http://www.familieenrecht.nl/tijdschrift/fenr/2012/12/FENR-D-13-00001/fullscreen>
- TK 2003/04, 29 200 XVI, nr. 281, Brief Hoogervorst (2004) aan de TK in reactie op rapport Olsthoorn-Heim.
- Hendriks, Y. (2015). *Van opsluiting naar vrijheid: Jongeren aan het woord over het vertrek uit de gesloten jeugdhulp en re-integratie*. Universiteit Utrecht: Masterthesis.
- Johnson, K., L.O. Greenesid, S.A. Toal, J.A. King, F. Lawrenz en B. Volkov (2009). Research on evaluation use. A review of the empirical literature from 1986 to 2005. *American journal of evaluation* 30(3), 377-410.
- Kaathoven-van Beers, S. (2015). *The worst thing in life is ending up with people who make you feel all alone. Goede zorg in isolatie: een empirisch ethisch onderzoek naar zorgervaringen van patiënten in geïsoleerde verpleging*. Utrecht: University of Humanistic Studies, Masterthesis.
- Klein Haarhuis, C.M. (2014). *Ex ante onderzoek in metaperspectief. Aard, aantallen en gebruik van ex ante analyses door de rijksoverheid*. Den Haag: WODC Onderzoek en beleid nr. 311 (m.m.v. S.A.C. Keulemans).
- Klein Haarhuis, C.M. (2016, te verschijnen). *Evaluatievermogen bij beleidsdepartementen. Praktijken rond uitvoering en gebruik van ex post beleids- en wetsevaluaties*. Den Haag: Onderzoeksafdeling Rechtsbestel, Wetgeving, Internationale- en vreemdelingen-aangelegenheden (RWI).
- Krezeminski, A. (2015). *Goede zorg, minder vanzelfsprekend dan gedacht?* Tilburg: Bachelorscriptie HBO-rechten, Amarant.
- Legemaate, J. (2007). Wetsoverstijgende evaluatie inzake toezicht op de kwaliteit van zorg. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 31(8), pp. 600-606.
- Legemaate, J. (2009). *Pilotstudie thematische wetsevaluatie 'autonomie en zelfbeschikking'*.
- Legemaate, J., Grit, K., Plomp, E., de Die, M., van de Bovenkamp, H., Broer, T., Bouwman, R., Bomhoff, M., Friele, R., & Bal, R. (2013). *Thematische wetsevaluatie Bestuursrechtelijk toezicht op de kwaliteit van de zorg*. Den Haag: ZonMw. Reeks evaluatie regelgeving deel 38.
- Legemaate, J., Ploem, C., Uit Beijerse, J., Mevis, P.A.M., van der Wolf, M.J.F., Akerboom, C.P.M., Schol, M., Winter, H.B., & Woestenburg, N.O.M. (2014). *Thematische wetsevaluatie Gedwongen zorg*. Den Haag: ZonMw. Reeks evaluatie regelgeving deel 39.
- Legemaate, J. (2015). Verstrek rapportages aan patiënt en familie. Wees open over calamiteitenonderzoek. *Medisch Contact* 19, pp. 338-339.
- Legemaate, J., & Winter, H.B. (2015). Wetgeving gedwongen zorg geëvalueerd: enkele algemene observaties. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 39(4), pp. 195-202.
- Legemaate, J., Plomp, E., & De Die, A.C. e.a. (2014). Pleidooi voor een Wet toezicht kwaliteit zorgsector. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 38(2), pp 94-106.
- Interview met Johan Legemaate, 'Wetgeving onder dwang blijft problematisch'. *Verenigingsblad van het RGD – het Rotterdams Gezondheidsrecht Dispuut* 3(2), februari 2016.

- Mevis, P.A.M., Bakker, S.R., Postma, L. & Verbaan, J.H.J. (2014), *Schriftelijke wilsverklaring euthanasie bij wilsonbekwame patiënten: een jurisprudentieonderzoek*. Rotterdam: Erasmus Universiteit/ Den Haag: WODC. Verkregen van <http://hdl.handle.net/1765/77177>
- Mevis, P.A.M., & Van der Wolf, M.J.F. (2015). Gedwongen forensische zorg voor volwassenen. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 39(4), pp. 212-220.
- Nationale ombudsman (2016). *Verkenning: burgerperpectief op rijksinspecties*. Den Haag: Nationale ombudsman, 2016/002.
- NIVEL / Friele (2014). Burgers die melden bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). *Verwachtingen en ervaringen van burgers die een klacht over de gezondheidszorg melden bij de IGZ*, Utrecht: Nivel.
- Okker, E.M. (2015). *Zelfregie door zorgportaal? Een evaluatie van het effect van het gebruik van Carenzorgt.nl op de mate waarin cliënten van de Intensieve ambulante hulpverlening van Thuiszorgorganisatie Agathos, onderdeel van Lelie zorggroep, zelfregie ervaren*. Universiteit Utrecht: Masterthesis.
- Olsthoorn-Heim, E.T.M. (2003). *Vijf jaar evaluatie regelgeving via ZonMw*. Verslag van een analyse van het programma Evaluatie Regelgeving in opdracht van het Bestuur van ZonMw.
- Parket bij de Hoge Raad In uitspraak over de verenigbaarheid van een voorlopige machtiging met een ISD-maatregel (voor stelselmatige daders). Verkregen van [www.sdujurisprudentie.nl/algemeen/document?id=ECLI\\_NL\\_PHR\\_2015\\_906](http://www.sdujurisprudentie.nl/algemeen/document?id=ECLI_NL_PHR_2015_906)
- Ploem, M.C., & Gevers, J.K.M. (2015). Wetgeving in de psychiatrie, psychogeriatric en verstandelijk gehandicaptenzorg. Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 39(4), pp. 203-211.
- Raad van State. (2013). Advies W04.13.0104/I d.d. 28 juni 2013. Verkregen van [www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=10814](http://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=10814)
- Rijswijk, M.N. van (2014). *Ware kennis volgt uit de ervaring. Markthervormingen in de curatieve gezondheidszorg (...)*. Utrecht: Universiteit Utrecht, scriptie.
- Robben, P.B.M., Bal, R. & Grol, R., eds. (2013). Overheidstoezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg. *De staat van toezicht. Sector - en themastudies*.
- Roscam-Abbing, H.D.C. (2007). Thematische (horizontale) wetsevaluatie – kwalitatief betere (toepassing) gezondheidswetgeving. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 31(8)pp. 592-599.
- Schothorst- van Roekel, J., Robben, P.B.M., & Meurs, P.L. (2014). 'Het goede gesprek'. *Een dialoog over dilemma's in de zorg en het overheidstoezicht*.
- Sijmons, J.G. (2014). NZa onder vuur. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 38(7), p. 539.
- Smeets, D. (2014). *Masterproef. Wat is de impact van de wet van 17 maart 2013 op het leerstuk van de handelingsonbekwaamheid in het verbintissenrecht?*. Hasselt (V): Universiteit van Hasselt. Masterscriptie rechten/rechtsbedeling. Verkregen van <http://hdl.handle.net/1942/17575>
- Stoopendaal, A., & De Bree, *Evaluatieonderzoek Systeemtoezicht op kwaliteit en veiligheid in de zorg. Fase 1. Ontwikkeling van het instrumentarium en eerste ervaringen*. Rotterdam: Erasmus Instituut Beleid & Management Gezondheidszorg.
- Stoopendaal, A., & van de Bovenkamp, H. (2015). The mutual shaping of governance and regulation of quality and safety in Dutch healthcare. *Health Services Management Research*, 28(1-2), pp. 9-15.
- Trimbos instituut en WODC (2015). *Jaarbericht 2015 Nationale Drug Monitor*. Utrecht, Den Haag: Trimbos-Instituut/WODC.
- Verdenius, M., & Verhaak, P. (2013). *Mentorschap op maat in de GGZ*. Utrecht: Nivel.
- Vinkers et al., (2014). 'Is my patient able to provide informed consent? A practical guideline. Door mw. afdelingen psychiatrie.
- Welp, P., M. Bokhorst, K. Faddegon, P.D. Goede, E. Ijskes & A. Knottnerus, *De staat van toezicht: sector- en themastudies*. WRR/Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 33-74.
- Widdershoven, T.P. (2015). Forensische zorg en GGZ: graag harmonisatie zonder integratie. Een reactie op de thematische wetsevaluatie gedwongen zorg. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 39(4), pp. 232-239.
- Wijne, R., (2013). *Aansprakelijkheid voor zorggerelateerde schade. Een onderzoek naar obstakels in het civiele aansprakelijkheidsrecht en alternatieven voor verhaal van zorggerelateerde schade*.
- Winter, H.B., & Klein Haarhuis, C.M. (2007). Wetsoverstijgende evaluaties. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 31(8), pp. 519-523.

Winter, H.B., Woestenburg N.O.M., & Akerboom, C.P.M. (2012). Wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging. Een thematische wetsevaluatie. *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde* 156(48) 156:A4467.

WRR (2013), *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

# C

## Lijst van geïnterviewden

### **Onderzoekers**

Johan Legemaate (UvA/AMC, TW's ZB, Toezicht en GZ) – 25 februari 2016  
Corrette Ploem (AMC, vml. secretaris CER (2001-2008), TW's ZB en GZ) – 7 maart 2016  
Sjef Gevers (TW W&V, CER) – 21 maart 2016  
Roland Friele (NIVEL, TW's ZB en Toezicht) – 21 maart 2016

### **CER-leden en leden begeleidingscommissies**

Maarten Slijper (secretaris CER) – 1 februari 2016  
Rien Meijerink (voorzitter CER) – 3 maart 2016  
Jim Terwiel (VWS, afd. Ethiek, waarnemer CER voor het programma TW en ER) – 9 maart 2016  
Paul Francissen (VWS, vml. waarnemer CER (1997-2011)) – 14 maart 2016  
Willemien Kastelein (vml. CER en lid BC's TW's W&V, ZB en Toezicht) – 16 maart 2016  
Henk Smid (directeur ZonMw) – 21 maart 2016

### **Waarnemers begeleidingscommissies**

Margré Jongeling (VWS, directie Curatieve zorg, waarnemer TW GZ) – 14 maart 2016  
Jan Verduijn (VWS, directie Markt en Consument, TW Toezicht) – 14 maart 2016  
Jaap van den Berg (VWS, directie Jeugd, waarnemer TW GZ) – 14 maart 2016  
Paul Robben (IGZ, waarnemer TW Toezicht) – 16 maart 2016  
Joyce Dreessen (VenJ, TW GZ) – 30 maart 2016

### **Veldpartijen**

Ton Teunissen Griffier Vaste Kamercommissie Volksgezondheid, Welzijn en Sport – 16 maart 2016, telefonisch interview  
Nico Heinsbroek (directeur stichting Mentorschap Nederland) – 18 april 2016, telefonisch interview



# D

## Proces van totstandkoming

Hierna is de kern weergegeven van een globale reconstructie van het proces van totstandkoming van de vier thematische wetsevaluaties aan de hand van de notulen van de bijeenkomsten van de begeleidingscommissies.

### **TW W&V**

De totstandkoming van de eindrapportage lijkt op basis van de notulen van de vijf bijeenkomsten tussen september 2009 en april 2011 een relatief vlekkeloos proces te zijn geweest. Goede start vanwege onder meer een thematische lijst met begrippen en aandachtspunten. Veel opmerkingen over begrippen. In principe is de vergaderfrequentie ieder half jaar. Er is methodologische discussie geweest onder meer over de telefonische interviews en over de vragenlijsten voor het empirische deel (die zijn herhaaldelijk rondgemaild aan de begeleidingscommissie). Voorts vraagt de commissie om verduidelijking van begrippen zoals het begrip 'vertegenwoordiger'. Grote aanpassingen in de opzet/aanpak (zoals het omzetten van cases naar focusgroepen – die uiteindelijk zijn opgegaan in de tekst) zijn eerst met de CER afgestemd, via een positief advies van de begeleidingscommissie. In de laatste vergadering wordt ook gesproken over mogelijke secundaire publicaties, onder andere met het oog op de terugkoppeling van de bevindingen naar de doelgroepen die aan het onderzoek hebben meegewerkt.

### **TW ZB**

Er zijn tussen maart 2011 en maart 2013 negen bijeenkomsten geweest van de begeleidingscommissie. Dit weerspiegelt het lange proces dat nodig is geweest om de complexe materie – waaronder het web van begrippen – en de vele casuïstiek tot een leesbaar geheel terug- en samen te brengen. De begeleidingscommissie geeft steeds veel commentaar – zoals in een vroeg stadium het advies te werken met overzichtsschema's. Ook adviseert de begeleidingscommissie over welke deelthema's meer en minder relevant zijn en over het empirisch gehalte van de casussen, dat volgens de leden omhoog kan. De vergaderingen in 2012 bevatten sterk ethisch-inhoudelijk getinte discussies. De lengte van de notulen van die bijeenkomsten illustreert dat het complexe materie betreft en zeker geen exacte wetenschap. Vanaf de zesde vergadering hebben zich twee leden teruggetrokken uit de commissie. Tussen de achtste en negende vergadering lijkt een belangrijke slag gemaakt; te lezen uit een soort van omslag van overwegend negatieve respons (zo had men problemen met de 'essays') tot overwegend positieve reacties.

### **TW Toezicht**

Er zijn vier vergaderingen gehouden, tussen mei 2012 en september 2013. Opvallend is de aandacht die in deze TW naar de beleidstheorie uitgaat en die ook gewaardeerd wordt door de leden van de begeleidingscommissie (ook door de juristen). Over het algemeen zijn de bijeenkomsten rondom deze TW overzichtelijker dan die van de TW ZB. Er is bijvoorbeeld discussie op hoofdstukniveau en ook interactie juridisch/sociaalwetenschappelijk komt expliciet aan bod.

## **TW GZ**

Vijf bijeenkomsten van de begeleidingscommissie tussen maart 2013 en mei 2014. Bekend is dat in augustus 2014 nog een herzien concept aan de begeleidingscommissie is voorgelegd voor feedback – er is vier maanden aan de looptijd vastgeknoopt. Het onderwerp als zodanig roept meer discussie op dan bijvoorbeeld de TW W&V, onder meer (met name?) vanwege de afbakening in relatie tot hangende wetsvoorstellen. Net als bij de TW W&V is de itemlijst voor het empirische onderzoek uitgebreid becommentarieerd. Het eerste eindconcept (begin 2014) werd door meerdere leden nog onvoldoende duidelijk gevonden.

# E

## Suggesties voor toekomstige thema's

Een aan de onderzoekers gestelde vraag was of voorstellen voor thema's voor toekomstige TW's gesuggereerd kunnen worden. Die vraag is aan de respondenten van het onderzoek voorgelegd. Zij hebben verschillende suggesties voor nieuwe thema's gedaan. Eén van hen gaf aan dat niet alleen een afgewogen themakeuze, maar ook het aanwijzen van een gerichte en relevante hoofdvraag van belang is voor toekomstige TW's. Hoewel voor elk van de onderstaande thema's wat te zeggen valt is er – uiteraard – vaak ook wel wat tegenin te brengen. We hebben besloten de verschillende suggesties hierna 'rijp en groen' op te sommen, zonder nadere aanduiding of toelichting:

- E-health, in relatie tot bijvoorbeeld ambulantisering en verantwoordelijkheid hulpverleners
- Gegevensbescherming en privacy
- 3D's; maatwerk/gelijkheid
  - Wat is de samenhang tussen de verschillende wetten die bij de gemeenten zijn neergelegd (denk aan de Wmo, Jeugdwet, Participatiewet)?
  - Is er cumulatie van negatieve gevolgen van (nieuwe) gezondheidswetgeving vanuit het perspectief van groepen in de samenleving? Denk aan het verhogen van de eigen bijdrage voor zorg, het verdwijnen van rechtsbescherming door decentralisatie naar gemeentes, minder mondigheid bij die groep burgers wat weer van invloed is op de omgang met de Wgbo?
- Genetica en de omgang met familieleden
- Screening-onderzoek. Wat gebeurt er met lichaamsmateriaal en is er terugkoppeling met de patiënt? (Biobanken, WBO)
- De afweging tussen veiligheid en zelfredzaamheid
- Informed consent: focus op kloof wetgeving – praktijk (kleinere studie)
- Bescherming consument/patiënt: verhouding tuchtrecht/strafrecht/civiel recht
- Klachtrecht
- Discretionaire ruimte, bijvoorbeeld op het vlak van toezicht / alternatieve geneeswijzen in relatie tot toezicht
- Positie minderjarigen in wetenschappelijk onderzoek
- Rechtsbescherming na overlijden – welke positie hebben de nabestaanden?

Door meerdere respondenten is gesuggereerd dat evaluatieonderzoek naar kleinere thema's voor de toekomst een vruchtbare weg zouden kunnen zijn. Tegelijkertijd blijkt bij gesprekken over de in die context genoemde thema's echter ook dat veel onderwerpen wellicht bij een eerste blik 'klein' lijken, maar bij nadere beschouwing toch al snel de neiging vertonen uit de dijen. Een suggestie zou kunnen zijn bij het verkennen van zinvolle thema's en hoofdvragen, gebruik te maken van expertsessies, waarbij ook praktijkmensen inbreng kunnen leveren. Ook het laten uitvoeren van voorstudies kan nuttig zijn.

# F

## Overzicht van wetsevaluaties

### Enkelvoudige wetsevaluatie

Wet donorgegevens kunstmatige bevruchting (2004)	1999, 2012
Wet klachtrecht cliënten zorgsector (1995)	1999, 2004
Wet geneeskundige behandelovereenkomst (1995)	2000
Wet op het bevolkingsonderzoek (1996)	2000
Kwaliteitswet zorginstellingen (1996)	2001
Wet op bijzondere medische verrichtingen (1997)	2001
Wet op de medische keuringen (1997)	2001, 2007
Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (1994)	2002
Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (1997)	2002, 2013
Wet op de orgaandonatie (1998)	2002, 2004, 2006
Wet inzake bloedvoorziening (1998)	2003, 2008
Wet medisch wetenschappelijk onderzoek met mensen (1999)	2004, 2012
Wet afbreking zwangerschap (1984)	2005
Embryowet (2002)	2006, 2012
Wet toetsing levensbeëindiging en hulp bij zelfdoding (2002)	2007, 2012, 2017
Wet foetaal weefsel (2002)	2008
Zorgverzekeringswet (2006)	2009
Wet marktordening gezondheidszorg (2006)	2009
Regeling centrale deskundige commissie late zwangerschapsafbreking en levensbeëindiging bij pasgeborenen (2007)	2013

### Thematische wetsevaluatie

Wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging	2011
Zelfbeschikking in de zorg	2013
Bestuursrechtelijk toezicht op de kwaliteit van zorg	2013
Gedwongen zorg	2014

ZonMw stimuleert  
gezondheidsonderzoek en  
zorginnovatie

Laan van Nieuw Oost-Indië 334  
2593 CE Den Haag  
Postbus 93245  
2509 AE Den Haag  
Telefoon 070 349 51 11  
info@zonmw.nl  
www.zonmw.nl

