

## 2 WET- EN REGELGEVING

*Bert Niemeijer & Carolien Klein Haarhuis\**

### 2.1 INLEIDING

De wetgever wordt wel de minst onderzochte staatsmacht genoemd (Van Gestel, 2013, p. 106). Dat geldt helemaal als het gaat om empirisch onderzoek. Wetgeving wordt weliswaar door juristen volop onderzocht en toegepast, maar dan primair met betrekking tot de inhoud van de betreffende regeling: wat deze juridisch betekent, hoe deze moet worden uitgelegd en zich verhoudt tot andere juridische bronnen zoals jurisprudentie of verdragen, en hoe deze in concrete gevallen wordt of moet worden toegepast. Empirisch onderzoek is veel schaarser, en wat er is betreft vooral evaluatieonderzoek, dat wil zeggen onderzoek naar de effecten van afzonderlijke wetten. Vanuit sociaalwetenschappelijk perspectief is dat echter een te beperkte scope. Behalve over de effecten zijn er immers ook tal van andere sociaalwetenschappelijke vragen te stellen: over de totstandkoming van wetgeving, hoe dat proces verloopt en wat het resultaat ervan is. Die vragen zijn niet alleen op zich interessant, maar hangen ook onderling samen. Zo kan wetgeving zodanig ingewikkeld zijn dat dit de beoogde werking frustreert.

Na een nadere omschrijving van het thema (par. 2.1) gaan we in deze bijdrage achtereenvolgens in op empirisch onderzoek naar de aanleidingen van wetgeving (par. 2.2), het proces van wetgeving (par. 2.3) en de aard en omvang ervan (par. 2.4), vervolgens op de resultaten en effecten van wetgeving (par. 2.5), om te besluiten met enkele conclusies.

Onder wetgeving verstaan we hier wet- en regelgeving op het niveau van de centrale overheid.<sup>1</sup> Daaronder zijn te begrijpen wetten in formele zin, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.<sup>2</sup> Onderzoek met betrekking tot regelgeving van andere

---

\* Behalve de redactie danken wij ook de anonieme referent voor zijn deskundige opmerkingen over een eerdere versie van deze bijdrage.

1 Twee bekende handboeken op dit terrein zijn Zijlstra et al., 2012, en Veerman, 2013.

2 Een wet in formele zin is een gezamenlijk besluit van de regering en de Staten-Generaal volgens een grondwettelijke vastgelegde procedure (art. 81 Gw.). Een algemene maatregel van bestuur (amvb) wordt vastgesteld door de regering alleen (art. 89 Gw.). Een ministeriële regeling wordt vastgesteld door de minister, zonder bijzondere vormvoorschriften. Ongeveer twee derde deel van het totale aantal wetten op rijksniveau bestaat uit algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen (De Jong & Zijlstra, 2009).

oorsprong (zoals decentrale overheden, toezichthouders, inspecties en andere organisaties met publieke taken en bevoegdheden) moeten we hier grotendeels buiten beschouwing laten. Gezien het specifieke karakter en het belang ervan zullen we aan empirisch onderzoek van EU-regelgeving wel enige aandacht geven.

Wetgeving en beleid zijn niet strikt van elkaar te scheiden. Zij zijn beide gericht op het bereiken van maatschappelijke effecten. Wetten onderscheiden zich echter op verschillende manieren van andere beleidsinstrumenten. Allereerst gaat het bij wetgeving om een specifiek juridisch beleidsinstrument, geboden en verboden en het verlenen van rechten (aanspraken, vrijheden) en bevoegdheden. Tegelijkertijd is wetgeving nodig als legale basis van overheidsoptreden. Als zodanig bevatten wetten ook (de grondslag voor) andere instrumenten, zoals financiële (subsidies, belastingen) of communicatieve (voorlichting). Met andere woorden, wetten zijn ‘bundels van interventies’ of ook wel ‘juridisch voertuig van beleid’ (Veerman, 2004). Ten slotte onderscheiden wetten zich van beleid omdat zij rechtsbescherming bieden, tegen de medemens en tegen de overheid. Tegen deze achtergrond gaat relevant empirisch onderzoek dus niet altijd over wetgeving alleen. Hier zullen wij ons moeten beperken tot empirische studies waarin de nadruk ligt op wetgeving als zodanig.<sup>3</sup> Er is veel empirisch onderzoek naar wetgeving op allerlei deelterreinen. Zo bestaat er een enorme hoeveelheid criminologisch onderzoek op het terrein van (de toepassing van) het straf- en strafprocesrecht (opsporing, vervolging, berechting), waarin ook wetgeving een rol speelt. Hoewel studies op deelterreinen veel inzichten over wetgeving zouden kunnen genereren, moeten ze hier – wegens de ons toegemeten ruimte – buiten beschouwing blijven. Het gebrek aan ruimte en het feit dat dit onderwerp elders in deze bundel aan de orde komt, betekent voorts dat wij onderzoek vanuit *regulation*-perspectief grotendeels terzijde moeten laten. Ten slotte voert ook de behandeling van het ruimschoots voorhanden (staatkundig, politicologisch, historisch, bestuurskundig) onderzoek van het wetgevingsproces, zoals van het politieke spel tussen regering en parlement, coalitievorming, de betekenis van akkoorden voor het democratisch proces, stemgedrag enzovoort, hier te ver.

### *Empirisch*

Er bestaat tamelijk veel empirische informatie over uitvoering en resultaten van wetgeving.<sup>4</sup> Er is voorts veel onderzoek dat mede betrekking heeft op wetgeving. Hier richten wij ons

---

3 Verschillende Nederlandse tijdschriften bieden op wetgevingsterrein artikelen met een juridisch-empirische inslag, zoals *Regelmaat*, *Recht der Werkelijkheid*, *Erasmus Law Review* en *Beleid en Maatschappij*.

4 Zo bevatten begrotingen en jaarrekeningen per departement en onderdeel een toelichting op de voortgang en (tussen)resultaten per beleidsonderwerp of -domein (Ministerie van Financiën, 2019). Verder verricht de Algemene Rekenkamer (2019) onderzoeken naar de besteding en resultaten van belastinggeld. De

op *empirisch onderzoek* dat *primair* betrekking heeft op wetgeving. Dat is veel schaarser; het overgrote deel daarvan betreft evaluaties. Wat verstaan we hier onder empirisch onderzoek? Als we in de traditie van Cook en Campbell (1979) en Farrington en Welsh (2005) zeer hoge eisen stellen aan de methodische kwaliteit en ons beperken tot de vraag of gevonden resultaten met zekerheid in causale zin zijn toe te schrijven aan een interventie, dan blijft er maar weinig over. Op het terrein van wetgeving is het gerandomiseerde experiment zeldzaam (Klein Haarhuis & Niemeijer, 2008; Veerman, 2013). Om te voorkomen dat we om methodologische redenen te veel waardevolle kennis niet zouden kunnen benutten, betrekken we hier ook het veel grotere aantal studies in de ‘Context-Mechanism-Outcome’-traditie in de beschouwing. Daarin ligt veeleer de nadruk op de wijze waarop waargenomen resultaten en effecten tot stand komen (Pawson & Tilley, 1997; Pawson, 2002). Dat wil zeggen dat wordt onderzocht hoe processen of gedragsmechanismen onder welke omstandigheden tot waargenomen uitkomsten leiden. Concreet betekent dit dat wij in dit overzicht studies zullen verwerken die voldoen aan eisen van descriptieve validiteit (helderheid van begrippen en probleemstelling, verantwoording van onderzoeksdesign en methodische keuzen). Zij moeten voorts zijn gebaseerd op feitelijke gegevens, verkregen op basis van een methode van voldoende kwaliteit (gebruik van verschillende bronnen, verantwoorde steekproeftrekking), en moeten ten slotte voldoen aan eisen van interne validiteit en betrouwbaarheid. Dit alles met de nadruk op kwantitatieve data, zonder kwalitatieve studies, bijvoorbeeld gebaseerd op interviews of casestudies, uit te sluiten.

Onze zoektocht naar empirische studies zijn wij begonnen met de opzet van een raamwerk. Dit raamwerk is geconstrueerd vanuit het perspectief van wetgeving als proces, van aanleidingen en redenen tot en met maatschappelijke effecten en de evaluatie daarvan. Vervolgens zijn voor de verschillende procesfasen de relevante empirische studies geïnventariseerd. Deze inventarisatie heeft plaatsgevonden volgens de zogeheten sneeuwbalmethode: beginnend bij de ons bekende publicaties en systematische reviews van ongeveer de laatste 25 jaar, is aan de hand van inhoudelijke leads en literatuurverwijzingen de beschikbare empirische informatie verder uitgediept. Naarmate we meer studies verzamelden, scherpten wij bovendien het raamwerk verder aan. Omdat een systematische verzameling van studies, bijvoorbeeld op basis van bestaande databanken, een onderzoek op zich zou betekenen, hebben wij daarvan moeten afzien.

---

Nationale ombudsman (2019) laat jaarlijks zien hoe vaak burgers aankloppen met een klacht over overheidsorganisaties. Voorts is empirische informatie over de uitvoering van wet- en regelgeving te vinden in jaarverslagen van uitvoeringsorganisaties, agentschappen, toezichthouders en inspecties. Ten slotte zijn uit parlementaire enquêtes, rapporten van onderzoekscommissies en adviezen over het terugdringen van administratieve lasten (voorheen Actal, nu Adviescollege toetsing regeldruk, 2019) verschillende typen van empirische informatie te destilleren.

## 2.2 WETGEVING: AANLEIDINGEN EN REDENEN

Aanleidingen voor wetsvoorstellen zijn zeer divers: een regeerakkoord, een rechterlijke uitspraak, bezuinigingen of de noodzaak tot implementatie van Europese regelgeving. In circa 70% van de wetsvoorstellen gaat het om aanpassing van bestaande wetten. Uiteraard kunnen ook (puur) politieke overwegingen aanleiding zijn, bijvoorbeeld dat een minister zijn daadkracht wil tonen of bepaalde normatieve overtuigingen, desnoods symbolisch, erkend wil zien in wetgeving. De aanleiding kan ook gelegen zijn in een incident of ongeluk dat tot acties, ook in de vorm van regels, leidt om het risico op herhaling te beperken, de zogenoemde ‘risico-regelreflex’ (Van Tol, Helsloot & Mertens, 2011).

Het initiatief tot een voorstel van wet gaat doorgaans uit van de regering en begint dan met voorbereiding door één of meer departementen.<sup>5</sup> In het voorbereidingsproces, waarin ook sprake is van een consultatieprocedure, kunnen allerlei interne en externe actoren (regering, (wetgevings)ambtenaren, Tweede en Eerste Kamer, Raad van State, stakeholders en lobbyisten, deskundigen, burgers, ideële organisaties) een rol spelen. Daarna wordt het wetsontwerp ter goedkeuring door de betrokken minister(s) aan de ministerraad aangeboden, waarna het ter advisering wordt ingediend bij de Raad van State. Na het advies van de Raad van State en eventuele aanpassing wordt het wetsontwerp ter goedkeuring voorgelegd aan de Tweede Kamer (die het voorstel kan amenderen) en vervolgens aan de Eerste Kamer.<sup>6</sup> Ten slotte keurt de ministerraad het goed en wordt het aan de Koning voor ondertekening voorgelegd om uiteindelijk in het *Staatsblad* te worden gepubliceerd.<sup>7</sup>

Het feitelijk schrijven van de regelingen is de taak van wetgevingsambtenaren. Zij zijn ook verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit. Daarbij houden zij rekening met tal van aanwijzingen, voorschriften en richtlijnen. Het zogeheten IAK (Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving) bevat verplichte kwaliteitseisen waaraan alle voorstellen voor beleid en regelgeving moeten voldoen.<sup>8</sup> Daarnaast bestaan er uitgebreide Aanwijzingen

---

5 Met als uitzondering initiatiefwetgeving, wetgeving op initiatief van één of meer leden van de Tweede Kamer.

6 Veerman (2016) heeft laten zien dat – anders dan vaak wordt aangenomen – er weinig aanleiding is om te denken dat amendering tot kwaliteitsverlies van een wetsvoorstel leidt.

7 Voor amvb's is de procedure ongeveer gelijk, zij het dat de parlementaire behandeling wordt overgeslagen. Een ministeriële regeling wordt geheel zonder goedkeuring of toetsing door de ministerraad, het parlement of de Raad van State uitgevaardigd.

8 Zij kunnen worden samengevat in de volgende zeven vragen die moeten worden beantwoord. Wat is de aanleiding? Wie zijn betrokken? Wat is het probleem? Wat is het doel? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? Wat is het beste instrument? Wat zijn de gevolgen? Zie [www.naarhetiak.nl](http://www.naarhetiak.nl).

voor de regelgeving en handleidingen (bijv. op het terrein van Europese regelgeving), draaiboeken en schrijfwijzers.<sup>9</sup>

Vooraf vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw komt onderzoek naar de feitelijke totstandkoming van wetgeving op gang. Er worden verschillende empirisch-theoretische modellen ontwikkeld die, al dan niet in combinatie, worden toegepast en getoetst, vooral in casestudies van afzonderlijke wetten. Het synoptisch beleidsmodel heeft primair betrekking op de totstandkoming van beleid, waarin wetgeving een zekere, doorgaans bescheiden, plaats heeft (Hoogerwerf, 1992). In dit model wordt wetgeving voorgesteld als een rationeel proces dat volgens een draaiboek van juridisch vastgelegde procedures verloopt onder politieke verantwoordelijkheid van de minister. Het is een top-downmodel, waarin alle actoren een helder omschreven rol hebben, met een belangrijke normerende rol voor juristen. Vaak wordt deze rationele voorstelling van zaken gecontrasteerd met het incrementele model, waarin de stapsgewijze en geleidelijke ontwikkeling en het niet zelden ondoorzichtige, zelfs chaotische verloop van beleidsontwikkeling wordt benadrukt ('muddling through', 'garbage can'). In het bureaupolitieke model ligt de nadruk op wetgeving als uitkomst van een onvoorspelbaar politiek proces, waarin verschillende onderdelen binnen de overheid strijden om de concrete invulling van het algemeen belang (Rosenthal, 1988). Hier bepaalt de strijd achter de schermen wat het uiteindelijke resultaat wordt. Dit model is onder meer gebruikt door Huls (2004) in zijn analyse van de regulering van de kansspelen. Hij laat overtuigend zien hoe de uiteenlopende belangen van departementen regulering door de overheid sterk bemoeilijken.<sup>10</sup>

Veel wetgeving wordt geïnitieerd op grond van bestuurlijke of politieke overwegingen: 'top down'. Wetgeving kan echter ook van onderop komen. De agendabouwtheorie beschrijft hoe wetgeving zich in een complex transformatieproces geleidelijk aan ontwikkelt van sociaal probleem via publiek issue tot een politiek probleem. In dit model worden wetten gezien als de uitkomst van een maatschappelijke en politieke belangenstrijd waarin allerlei actoren (personen, groepen, organisaties) en factoren zowel binnen als buiten recht en politiek een rol spelen. Dit model werd en wordt veelvuldig toegepast in het onderzoek naar de totstandkoming van wetten (Outshoorn, 1986; d'Anjou, 1986; Koppenjan et al., 1987). Weyers (2003) paste het model in haar dissertatie toe om het proces van rechtsverandering op het terrein van euthanasie te analyseren. Jungmann (2006) gebruikte het

9 De Aanwijzingen hebben betrekking op de wetgevingstechniek en procedurele kwesties en bevatten materiële kwaliteitsnormen. Ze zijn o.a. te vinden op de website van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken: [www.kcwj.nl](http://www.kcwj.nl).

10 Denk hierbij aan de ministeries van Justitie (handhaving en vergunningverlening), Financiën (belastingopbrengst), Binnenlandse Zaken (openbare orde), en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (inkomsten voor de sportwereld, gokverslavingsbeleid).

model om te laten zien hoe de schuldenproblematiek van privéprobleem tot publiek vraagstuk en vervolgens tot politiek en juridisch probleem werd. Meer recent onderzocht Arnoldussen (2016) bijvoorbeeld hoe slechte luchtkwaliteit zich tussen 2004 en 2010 als maatschappelijk en juridisch probleem ontwikkelde. Daarbij gaat hij onder meer in op de rol van het Nederlandse milieubeleid en de europeanisering daarvan en de opkomst van ‘voorzorglegaliteit’, waarin niet langer compensatie van slachtoffers het leidend beginsel is, maar het voorkomen van schade. Van der Woude (2010) onderzocht hoe de toenemende roep om veiligheid in het maatschappelijke en (rechts)politieke debat de totstandkoming van antiterrorismewetgeving heeft beïnvloed.

Of de wens tot wetgeving nu top-down komt of bottom-up, door te snel en te gemakkelijk tot wetgeving te besluiten dreigt wetgeving te worden gereduceerd tot beleidsinstrument. Dit kan leiden tot ‘overregulering’ en ‘wegwerprecht’ en tot aantasting van de rechtszekerheid. Tegen deze achtergrond wordt de laatste tijd regelmatig gewaarschuwd voor uitholling van het rechtsstatelijke en democratische karakter van wetgeving.<sup>11</sup>

### 2.3 PROCESKENMERKEN

De juridische procedure voor de totstandkoming van formele wetgeving doorloopt een aantal vaste stappen en nadat deze zijn gezet, worden zij vaak voor kennisgeving aangenomen. Empirisch onderzoek naar hoe zij feitelijk tot stand komen wordt relatief weinig verricht (Ramlal, 2012). Maar er bestaat wel enig empirisch onderzoek, in het bijzonder ten aanzien van de ongelijke participatie en invloed van verschillende soorten betrokkenen, consultatie en de duur van het proces van totstandkoming.

#### 2.3.1 *Participatie en invloed*

Zo analyseerde Huls (1998) van binnenuit de totstandkoming van de Wet op het consumentenkrediet als een voortgaand onderhandelingsproces tussen in de loop der tijd telkens andere betrokkenen: politici, bestuurders, beleidsmakers, maatschappelijke stakeholders en belangengroepen (Stoter & Huls, 2003, 2006). Ramlal (2011) verrichtte drie casestudies naar de totstandkoming van wetgeving op het terrein van media, geneesmiddelen en drinkwater. Hij beschrijft hoe de onderhandelingen in terugkerende patronen verlopen, in te delen in drie fasen: een kiemfase, een coalitiefase en een presentatiefase. Hij laat zien hoe in deze verschillende fasen sommige belanghebbende partijen worden uitgesloten en

---

11 Zie bijv. de laatste jaarverslagen van de Raad van State; Van Gestel, 2013.

andere juist ingesloten. Goed lobbyende partijen kunnen zich, samen met politici van regeringspartijen en bepaalde ambtenaren achter de schermen van de formele wetgevingsprocedure veel invloed verschaffen. Daardoor dreigt het gevaar van ‘partijdige’ wetgeving, onevenwichtige belangenafweging en afname van legitimiteit.

Bij de centrale overheid werken ongeveer 600 wetgevingsjuristen (Niemeijer, 2018; Kraan & Niemeijer, 2018; Zijlstra et al., 2012, p. 17 e.v.). Zij voeren, samen met beleidsmedewerkers, de regie over de totstandkoming van een wet of regeling en schrijven deze ook uiteindelijk. Er bestaat relatief weinig (empirisch) onderzoek naar hun rol en activiteiten. Er wordt wel gesteld dat hun rol afneemt, mogelijk mede als gevolg van de afname van het aantal juristen in de belangrijkste staatsorganen en het dominanter worden van andere ‘rationaliteiten’ binnen de overheid, zoals financiën, bedrijfsvoering en ‘New Public Management’ (Ramlal, 2012; Van den Berg & Dijkstra, 2015). Ook wordt wel verondersteld dat de invloed van de adviezen van de Raad van State afneemt. Onderzoeksresultaten op dit punt zijn niet eenduidig (Broeksteeg, Hardy, Klosse, Peters & Verhey, 2005; Bouwes, 2015).

Het internet heeft het gemakkelijker gemaakt om de voorbereiding van wetgeving transparanter te maken en ook partijen en burgers te consulteren. Daardoor zou het draagvlak van wetgeving worden verbreed, zouden meer belangen kunnen worden verdisconteerd en zou het vertrouwen in wetgeving worden bevorderd. In de afgelopen jaren is de inzet van internetconsultatie sterk gestegen, evenals het aantal burgers (individuele burgers, uitvoeringsorganisaties, maatschappelijke en belangenorganisaties, bedrijven) dat er gebruik van maakt (Van Kreveld, 2016; Broek, 2016; Veerman, 2018a, 2018b).<sup>12</sup> Het aantal deelnemers per consultatie is echter niet toegenomen. In het algemeen blijken burgers en organisaties positief te zijn over internetconsultatie. Ruim de helft geeft echter aan geen zicht te hebben op wat er met de reacties wordt gedaan. Deelnemers aan internetconsultatie vertegenwoordigen bovendien vooral één laag uit de samenleving: hoogopgeleid, vaak 55 jaar of ouder en anderhalf keer zoveel mannen als vrouwen. Onderzoek wijst uit dat de meeste betrokkenen vinden dat internetconsultatie bijdraagt aan transparantie en participatie in het wetgevingsproces. Over de invloed op de kwaliteit van wetgeving zijn de waarnemingen echter verschillend (Broek, 2016). Ook het tot stand brengen van akkoorden kan overigens de basis vormen van draagvlak voor de wetgeving waarin het akkoord wordt neergelegd. Voorbeelden hiervan zijn het Klimaatakkoord, het Energieakkoord en het Woonakkoord.

Consultatie is echter geen wondermiddel en werkt alleen onder specifieke condities. Betrokkenheid bij de totstandkoming van en instemming met regelgeving leidt niet auto-

---

12 Wetgeving, democratie en de burger. *RegelMaat, Aflevering 2016/5* (themanummer).

matisch tot betere naleving (Ecorys, 2011). En betrokkenheid die leidt tot een akkoord dat vervolgens in wetgeving wordt neergelegd, kan strijd opleveren met het algemeen belang of met de rechten van minderheden.

### 2.3.2 *Duur*

Hoelang de totstandkoming van een wet duurt, is lastig vast te stellen en te vergelijken.<sup>13</sup> Allereerst al omdat de start van het proces moeilijk is aan te geven: het ontstaan van een sociaal of politiek probleem, de departementale voorbereiding, behandeling in de ministerraad, indiening bij de Raad van State of de Tweede Kamer? Maar ook omdat de duur van de totstandkoming afhankelijk is van het type en de omvang van de wet en het totale aantal wetten in een bepaalde periode. Niettemin is er wel iets over te zeggen. Veerman (1986) stelde vast dat in de door hem onderzochte periode (1975-1985) de parlementaire behandeling van een wet gemiddeld ongeveer veertien maanden duurde. In 1994 bleek de gemiddelde behandelingsduur, gemeten vanaf de behandeling in de ministerraad, achttien tot negentien maanden en in 1998 zestien tot zeventien maanden (Voermans et al., 2000). Uit het jaarbericht van de Eerste Kamer is af te leiden dat in 2010 en 2014 de behandelingsduur, gemeten vanaf het aanhangig maken bij de Raad van State, ongeveer achttien maanden was, en in 2018 ongeveer negentien maanden. Uit deze gegevens is af te leiden dat in de duur geen grote veranderingen lijken te zijn opgetreden (Roording, 2012). Hierbij moet worden aangetekend dat de totale productie wel sterk is toegenomen, en voorts dat er rondom het gemiddelde nogal wat spreiding bestaat. Uit vergelijkend onderzoek blijkt ten slotte dat het tempo van het proces waarmee in Nederland formele wetten tot stand komen niet trager is dan in enkele andere Europese landen (Voermans et al., 2012; Voermans, Ten Napel & Passchier, 2015; Ten Napel, 2017a, 2017b).

## 2.4 AARD EN OMVANG

### 2.4.1 *Aard*

De aard van wet- en regelgeving wordt geïndiceerd door uiteenlopende kenmerken, zoals complexiteit, kwaliteit, inhoud en omvang. De complexiteit van wetgeving hangt samen met de verschillende ‘rationaliteiten’ die daarin een rol spelen. Snellen (1987) onderscheidde er vier: de politieke rationaliteit, de juridische rationaliteit, de economische rationaliteit en ten slotte de technologische/wetenschappelijke rationaliteit. Elk van deze denksystemen

---

13 Snelheid van wetgeving. *RegelMaat, Aflevering 2012/3* (themanummer).



heeft een eigen logica. Overwegingen uit verschillende rationaliteiten kunnen dezelfde of juist een tegengestelde richting uitwijzen, zijn moeilijk tegen elkaar af te wegen, maar moeten zich niettemin in een wet op een of andere wijze tot elkaar verhouden.

Mede door de verschillende rationaliteiten die een rol spelen is het lastig algemene uitspraken te doen over de kwaliteit van wetgeving (vgl. Zijlstra et al., 2012; Veerman, 2013; Van Lochem, 2015). In ieder geval wordt kwaliteit geïndiceerd door juridische kwaliteit, zoals rechtmatigheid, evenredigheid en duidelijkheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid enzovoort. Een belangrijk kwaliteitsaspect is uiteraard tevens de mate waarin de wet ook effectief is, dat wil zeggen een geschikt instrument is om beoogde doelen te bereiken (zie hierover par. 2.5 e.v.). Wat een objectieve vaststelling van kwaliteit tevens compliceert, is dat het afhankelijk is van wie vanuit welk perspectief kwaliteit beoordeelt. Zo kan het oordeel van de jurist anders zijn dan dat van de burger, de politicus, de uitvoeringsorganisatie of de rechter.

Wetten bevatten regels, normatieve uitspraken van uiteenlopende aard. Een eerste ruw onderscheid is te maken tussen infrastructurele en gedragsbeïnvloedende wetgeving (Veerman, 2013, p. 39). Infrastructurele wetgeving betreft wetten die betrekking hebben op de juridische inrichting van Nederland, zoals de Grondwet, het Wetboek van strafvordering, de Wet op de rechterlijke organisatie, enzovoort. Gedragsbeïnvloedende wetgeving is wetgeving die orde moet scheppen in de samenleving, in het verkeer tussen burgers, (overheids)organisaties en bedrijven. Dat gebeurt dan vooral via rechten, plichten, geboden of verboden.

Om ingewikkelde maatschappelijke problemen op te kunnen lossen moet wetgeving voldoende snel tot stand kunnen komen en moet flexibiliteit zijn ingebouwd. Instrumenten hiervoor zijn kader- of raamwetgeving, het gebruik van zogenoemde open normen, ruime delegatiemogelijkheden en experimentenwetgeving. Met dergelijke wetgeving worden geen inhoudelijke normen in het leven geroepen, maar wordt ruimte gelaten voor maatwerk, voor nadere besluitvorming en regelgevende bevoegdheid in een later stadium en voor regulering van tijdelijke aard. Voorbeelden zijn omvangrijke stelselwijzigingen, zoals de decentralisaties van zorg, werk en jeugdhulp naar de gemeenten, of de nieuwe Omgevingswet. Vanuit juridische hoek wordt tegen de inzet van dergelijke constructies ingebracht dat daarmee de rechtszekerheid en rechtsbescherming van de burger worden aangetast, omdat inhoudelijke normering ontbreekt. Ook wordt aangevoerd dat het leidt tot ‘verstrooiing van de wetgevende macht’ en een verschuiving van het zwaartepunt van het wetgevingsproces van het parlement naar bestuur en ambtenarij (Van Gestel, 2012; Westerman, 2018).

Wetgeving kan ook open normen bevatten die algemeen en idealistisch van aard zijn, zoals het discriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet (Gw). Dergelijke ‘aspiratieve’ normen zijn bedoeld om in communicatieve processen met verschillende ‘stakeholders’ verder uitgewerkt te worden en zo ook effect te sorteren. Van der Klink (1998) onderzocht vanuit dit perspectief bijvoorbeeld de Wet gelijke behandeling, maar nam later in een terugblik afstand van een dergelijke benadering (Van der Klink, 2014).

Er bestaat niet zoveel empirisch onderzoek naar de juridische kenmerken van wetgeving, zoals de vormgeving van bevoegdheden, overgangsrecht, toezicht, delegatie en de effecten daarvan. Voorbeelden zijn onderzoek naar de prevalentie van open normen en doelbepalingen (Veerman, 2013) en dat naar de effecten van doelregelgeving (meer nadere regelgeving; Timmer, 2011).

#### 2.4.2 *Omvang*

Het is buitengewoon lastig om de omvang van het aantal regelingen vast te stellen. Cruciaal daarbij is wat geteld wordt als regeling. Gezien de beschikbare gegevens beperken wij ons hier tot het aantal wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.<sup>14</sup> De eerste meting daarvan vond plaats in 2004 (De Jong & Herweijer, 2004). Daaruit bleek dat het aantal nieuwe regelingen sinds 1980 in de loop der jaren weliswaar schommelt, maar geen trendmatige groei laat zien. Dat betekent overigens niet dat het totale regelbestand niet toenam, omdat het aantal nieuwe regelingen dat erbij komt groter is dan het aantal oude regelingen dat vervalt. Recenter onderzoek laat zien dat sinds 2004 aanvankelijk een lichte daling intrad, vermoedelijk als gevolg van het opruimen van regelingen die geen betekenis meer hadden, en vervolgens weer een lichte stijging.<sup>15</sup> Per 1 januari 2019 bedroeg het totale aantal regelingen 9888 (2018: 9730).

Met regelmaat wordt geklaagd over de toenemende ‘regeldruk’. Door wie, wanneer en in welke mate regeldruk wordt ervaren, is echter moeilijk te meten, al was het slechts omdat aan het begrip ‘regeldruk’ verschillende betekenissen worden toegekend. Zo is regeldruk niet goed te onderscheiden van de druk die wordt ervaren als gevolg van de zogenoemde administratieve lasten (Van Gestel & Hertogh, 2006; Van Ommeren & Bokhorst, 2007). De beïnvloedende factoren zijn bovendien divers, en de relatie met de aard en omvang

---

14 Dit levert dus maar een zeer gedeeltelijk beeld op van de hoeveelheid regelingen, omdat bijv. regelingen van internationale herkomst en die van andere overheden, zoals decentrale overheden of zelfstandige bestuursorganen, daarin niet meegenomen (kunnen) worden.

15 [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl), vgl. Vester, 2017.

van regelingen is gecompliceerd. Zo kan een groter aantal regels een afname van gelddruk bewerkstelligen als zij meer maatwerk voor verschillende doelgroepen leveren.

## 2.5 EFFECTEN VAN WETGEVING: WETSEVALUATIE

### 2.5.1 *Inleiding*

Met wetten en beleid wordt gepoogd om gedrag van maatschappelijke actoren in een gewenste richting te sturen. Een kleine wetgevingsoperatie kan enorme maatschappelijke gevolgen hebben. Denk aan de wijziging van de Kieswet, die honderd jaar geleden het kiesrecht openstelde voor vrouwen. En dat eigenlijk alleen maar door het schrappen van het woord ‘mannelijke’ uit de Kieswet. Het zo nauwkeurig mogelijk vaststellen van de (mogelijke) gevolgen van wetgeving is het object van wetsevaluatie. We behandelen hier eerst het wat en waarom van wetsevaluatie en daarna het hoe, aan de hand van een onderscheid in soorten wetsevaluaties. Vervolgens bespreken we belangrijke empirische bevindingen uit wetsevaluaties. We besluiten deze paragraaf met een overzicht van Nederlandse en Europese programma’s voor inzet en gebruik van wetsevaluaties.

#### *Wat is wetsevaluatie?*

Evaluatie van wetgeving gaat over het beoordelen van de in empirisch onderzoek waargenomen inhoud, uitvoering en effecten van wetgeving aan de hand van vooraf bepaalde criteria (Winter, 1996). De evaluatie bestaat dus uit (a) de planmatige verzameling van valide en betrouwbare empirische gegevens, en (b) de beoordeling daarvan aan de hand van vooraf vastgestelde criteria, zoals de wijze van uitvoering of mate van effectiviteit. Sommige wetten bevatten zelf criteria waaraan succes kan worden afgemeten, zoals de huidige kwantitatieve reductiedoelen van CO<sub>2</sub>-uitstoot in klimaatwetgeving. De meeste wetten bevatten echter niet zo’n helder doel. Dit kan politieke redenen hebben, maar het kan ook zijn dat het onderwerp zich daar slecht voor leent. Denk bijvoorbeeld aan wetgeving over afbreking zwangerschap, waarmee wordt geprobeerd evenwicht te bereiken tussen de rechtsbescherming van ongeboren menselijk leven enerzijds en het recht van de vrouw op hulp anderzijds. Bij gebrek aan meetbare doelen is het in de praktijk dan ook vaak aan de evaluator om – eventueel in samenspraak met de opstellers – beoordelingscriteria te ontwikkelen. Een wetsevaluatie is altijd maatwerk.

Wetten zijn wel getypeerd als bundels van beleidsinterventies of ‘juridisch voertuig van beleid’. In een onderzoek van 59 empirische wetsevaluaties werden drie soorten interventies onderscheiden: bestuursinstrumenten, juridische interventies en subsidies en heffingen (Klein Haarhuis & Niemeijer, 2008). In 77% van de geëvalueerde wetten werd gebruikge-

maakt van bestuursinstrumenten (interventies op uitvoerende instellingen), al dan niet gecombineerd met juridische interventies in de vorm van geboden of verboden, te handhaven met vergunningsstelsels, sancties of langs civielrechtelijke weg. Juridische interventies waren – meestal – gericht op burgers en/of bedrijven. In 13% van de bestudeerde wetten vormden deze juridische interventies de hoofdmoot. De resterende 10% besloeg goeddeels subsidies en heffingen. Anderzijds zijn er ook tal van beleidsinterventies die niet in wetgeving zijn vastgelegd, zoals communicatiecampagnes.

De noodzakelijke aandacht voor de samenhang en interactie tussen verschillende combinaties van interventies maakt wetten tot een lastige eenheid van empirische analyse. Vaak gaat aan de beoogde realisatie van maatschappelijke doelen een uitvoeringstraject vooraf – al dan niet met separate wettelijke uitvoeringsdoelen, bijvoorbeeld meer efficiency. Zo wordt getracht fraude met uitkeringsrechten door burgers te voorkomen met interventies gericht op uitvoerende instellingen, zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, en op handhavingsinstanties, zoals de directie Opsporing van de Inspectie SZW. Gebrekkige uitvoering en handhaving kan immers ruimte geven voor misbruik en zo de realisatie van de wettelijke doelen ondermijnen.

Een wetsevaluatie is pas echt volledig als deze zowel een empirische als een juridische onderzoekscomponent bevat (Winter 2002; Van Aeken, 2007; ZonMw, 2013). Terwijl in een empirische wetsevaluatie de wet wordt getoetst aan de werkelijkheid, vindt bij juridische wetsevaluatie toetsing plaats aan juridische principes en het geldende recht. Klein Haarhuis en Niemeijer (2008) vonden dat circa de helft van empirische wetsevaluaties over de periode 1998-2005 ook een juridische beoordeling bevatte (vgl. Winter, 2002).

#### *Waarom wetsevaluatie?*

Het evalueren van wetten dient meerdere functies (zie Winter, 1996; Nelen, 2000, p. 13-16; Van Aeken, 2007; Klein Haarhuis & Niemeijer, 2008). Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen verantwoord en leren. Daar waar *verantwoording* zich richt op de vraag: is het geld van de belastingbetaler goed besteed?, staat bij leren het krijgen van zicht op de werking van de onderzochte wet centraal en in het verlengde daarvan kennisvergroting over wetgeving in het algemeen, generiek leren.<sup>16</sup> Specifiek en generiek leren past bij de gedachte van de ‘lerende wetgever’, die ‘evidence-informed’ keuzes wenst te maken (vgl. Winter, 1996).

---

16 Deze functies staan op gespannen voet met elkaar. De functie van verantwoording prikkelt – zeker naar buiten toe – de neiging bij de beleidsmaker om te laten zien dat het ‘goed gaat’, terwijl leren doorgaans niet gaat zonder te erkennen dat dingen beter hadden gekund. Is dat zo?

Behalve leren dienen veel (wets)evaluaties ook politiek ‘scoren’ en overleven. Functies zijn dan bijvoorbeeld het uitstellen van besluiten door eerst de evaluatie af te wachten, en het onderbouwen van standpunten dan wel het legitimeren van keuzes door het zich beroepen op evaluatiebevindingen (o.a. Van Aeken, 2007; Bovens, 't Hart & Kuijpers, 2008). Onderzoeksresultaten wijzen dan ook uit dat doorwerking van evaluatiebevindingen in beleid vooral lukt binnen politiek minder gevoelige dossiers. Met de mate van controverse lijkt het legitimerend gebruik van evaluatie toe te nemen (Klein Haarhuis, 2014).<sup>17</sup>

### 2.5.2 Een typologie van wetsevaluaties

Er bestaan verschillende indelingen van empirisch evaluatieonderzoek (o.a. Nelen, 2000, p. 18-19; Winter, 2002, p. 10-13). Meest onderscheidend zijn de indelingen naar stadium van de beleidscyclus en naar type evaluatie.<sup>18</sup> Deze zijn sterk verweven: of de evaluatie plaatsvindt vóór invoering van de wet (ex ante), tijdens of erna (ex durante of ex post), bepaalt in belangrijke mate de keuze voor onderzoeksdesign en methode van dataverzameling.<sup>19</sup>

Figuur 2.1 geeft deze evaluatiefasen weer in de cyclus van het synoptisch beleidsfasenmodel van totstandkoming (zie par. 2.2).<sup>20</sup>

*Ex ante* evaluatie gaat over de best mogelijke *inschatting* van de uitvoerbaarheid en/of verwachte effectiviteit, waarbij idealiter maximaal evidentie uit eerdere en vergelijkbare situaties wordt gebruikt. Belangrijke gegevensbronnen zijn dan: kennis- of databanken

17 In het kader van het wetsvoorstel van de ‘technische’ Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) bestond veel ruimte voor R&D, waarvan inzichten ook in de definitieve (MvT bij de) BGT zijn verwerkt. Anders verging het de ex ante evaluatie van gradaties van privatisering in het gevangeniswezen: dezelfde bevindingen werden door politieke partijen gebruikt om heel verschillende standpunten te verdedigen. Zo zag de VVD in het rapport ‘her en der heel positieve geluiden’, terwijl de SP (mordicus tegen privatisering) het rapport als volgt aanhaalde: ‘(...) het literatuuronderzoek [is] vrij duidelijk. De voordelen kunnen in elk geval niet worden vastgesteld’ (Klein Haarhuis, 2014, p. 120).

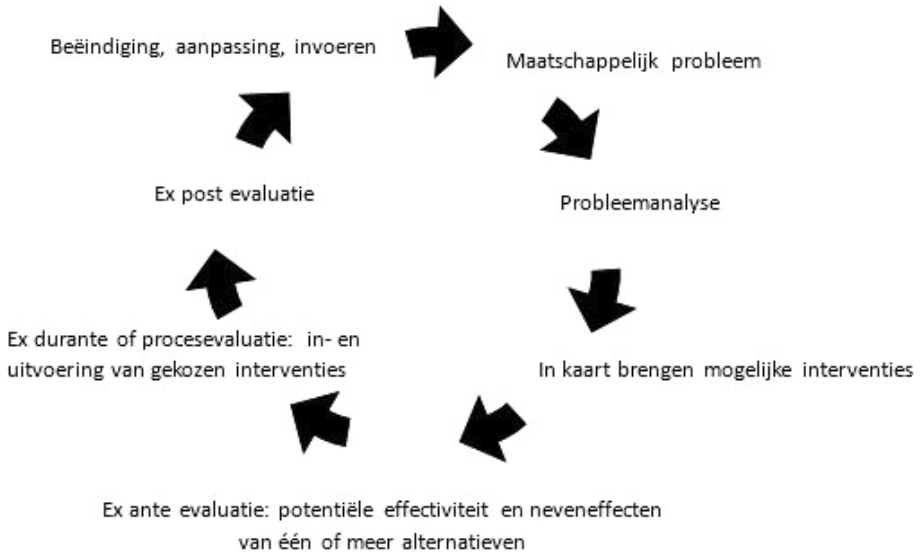
18 (Wets)evaluaties zijn ook wel wetenschapsfilosofisch ingedeeld, onderscheid makend tussen positivistische (alleen de empirische wetenschappen kunnen geldige kennis opleveren) versus sociaal-constructivistische (kennis komt tot stand door een actieve constructie). Tot de laatste groep kan responsieve evaluatie worden gerekend. Responsieve evaluatie stelt verschillende ‘stakeholder’-perspectieven centraal en beoogt wederzijds begrip te verhogen door middel van dialoog. Belanghebbenden vervullen een actieve rol, in die zin dat de evaluatie het karakter kan aannemen van een onderhandeling. De rol van de evaluator is niet meer die van afstandelijke beoordelaar, maar die van betrokken mediator. Voorbeelden zijn Abma (2006) op het domein van de zorg, en de responsieve evaluatie door Van Hattum over de afwikkeling van zorgplichtclaims (2017).

19 De *vraagstellingen* ex ante en ex post kunnen niettemin dezelfde zijn, bijv.: kán de wet zijn doel in theorie bereiken versus heeft de wet zijn doel feitelijk bereikt? Of: welke administratieve lasten zijn te verwachten versus welke zijn er in de praktijk opgetreden?

20 We laten de probleemanalyse (rechterkant figuur 2.1) hier buiten beschouwing.

(kengetallen), al of niet gecombineerd met informatie uit focusgroepen of interviews met deskundigen uit wetenschap of uitvoering.

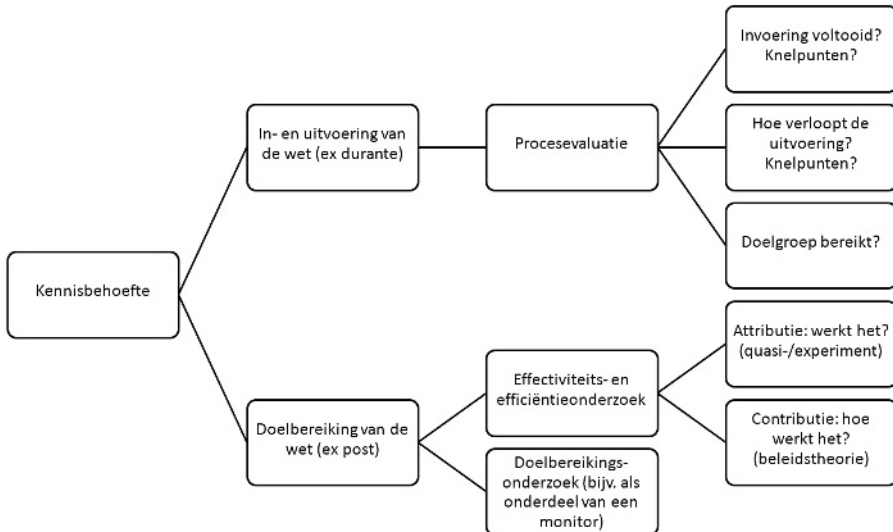
**Figuur 2.1 De (ideale) fasen in de wetgevingscyclus**



De nadruk van *ex durante* onderzoek – ook procesevaluatie genoemd – ligt meer op de in- en uitvoering. Dit om al tijdens de rit vragen te kunnen beantwoorden zoals: Is de invoering verwezenlijkt? Wordt de wet ten uitvoer gelegd zoals beoogd? Is de doelgroep bereikt? (eventueel: wat zijn eerste indicaties van maatschappelijke doorwerking?). Data waarop procesevaluaties worden gebaseerd, zijn vaak registerdata en andere monitorgegevens, naast interviews met uitvoerders en eventueel vertegenwoordigers van de doelgroep.

*Ex post* evaluatie gebruikt uiteenlopende typen evidentie over werking van de betreffende wet om de mate van doelbereiking en/of effectiviteit vast te stellen. Figuur 2.2 geeft een typologie van *ex durante* en *ex post* evaluatieonderzoek.

**Figuur 2.2 Typen ex durante en ex postevaluatieonderzoek en bijpassende hoofdvragen**



### *Typen ex post evaluaties*

Er bestaan verschillende typen ex post evaluatieonderzoek. Met *doelbereikingsonderzoek* wordt gezien in hoeverre de doelstelling(en) van de wet is (zijn) bereikt, bijvoorbeeld als onderdeel van een periodieke monitor. Met *effectiviteitsonderzoek* wordt nagegaan of en in hoeverre de mate van doelbereiking voortkomt uit de wettelijke interventies. In *efficiëntieonderzoek* staat de verhouding tussen de kosten en de prestaties (output) en/of de effectiviteit (outcome) van de wet centraal.

Binnen het ex post effectiviteitsonderzoek zijn twee tradities te onderscheiden. Attributief evalueren richt zich op het blootleggen van het causale verband: in hoeverre kan de mate waarin het doel is bereikt aan de wet worden toegeschreven? Deze traditie is te herkennen in experimentele en quasi-experimentele evaluatiedesigns.

Bij contributief evalueren gaat het om inzicht in de feitelijke keten van gebeurtenissen tussen wet en maatschappelijk doel. Waar zitten de zwakke schakels – bijvoorbeeld reeds in de uitvoering of juist vooral bij de doelgroep zelf – en waar pakt de praktijk juist wel uit zoals beoogd? Idealiter worden die empirische bevindingen teruggekoppeld naar de ‘beleidstheorie’ van beleidsmakers en wetgevingsjuristen: de aannames over de veronder-

stelde werking en effectiviteit. Die beleidstheorie vormt dan de leidraad voor (later) empirisch onderzoek naar de werking van de wet.

### **De beleidstheorie als onmisbaar ingrediënt van wetsevaluatie**

Met de term beleidstheorie wordt bedoeld op de onderbouwing van de beleidsmaker van hoe, langs welke processen of stappen, een wet zou moeten leiden tot de realisatie van beoogde doelstellingen en onder welke condities dit aannemelijk is. Met de reconstructie van de beleidstheorie kan de evaluatieonderzoeker mogelijke knelpunten in de werking van wetten vóór invoering (ex ante) beter duiden en achteraf (ex post) beter interpreteren (vgl. Leeuw, 2003).

Nelen (2000) is een van de eersten die de beleidstheorie van een Nederlandse wet hebben gereconstrueerd en met de praktijk hebben geconfronteerd. Studieobject was de strafrechtelijke ontnemingswetgeving ('Pluk-ze'), die bepaalde dat wederrechtelijk verkregen voordeel achteraf aan daders kan worden ontnomen. Dit zou de afweging van potentiële daders om al dan niet tot criminaliteit over te gaan beïnvloeden. De praktijk liet zien dat dit mechanisme in de praktijk niet zomaar optrad, maar afhing van de samenstelling van de doelgroep.

### *Systematic reviews*

In een systematic review worden resultaten van empirisch onderzoek over bijvoorbeeld de werking van (typen) interventies op een systematische manier bijeengebracht om tot generieke, meer robuuste inzichten te komen.<sup>21</sup> Systematic reviews naar beleidsinterventies zijn talrijk, maar de wetgeving als zodanig staat maar zelden centraal. Zo zijn in Nederland grootschalige systematic reviews verricht op basis van evaluaties van interventies gericht op de terugdringing van criminaliteit en overlast, maar daarvan heeft slechts een deel betrekking op strafrechtelijke interventies.<sup>22</sup>

21 Voor verschillende lijnen van resultaten van meta-analyse zij verwezen naar de website van de Campbell Collaboration: <https://campbellcollaboration.org/>. Dit samenwerkingsverband streeft naar maatschappelijke en economische verandering (wereldwijd) via de productie en het gebruik van metastudies en syntheses ten behoeve van evidencebased beleid en praktijk. De aanpak past in de attributieve evaluatietraditie (*what works*). Er zijn ook benaderingen voor systematic reviews passend in de contributieve traditie (o.a. Pawson, 2002).

22 Dit specifieke metaonderzoek groeide uit tot de Kennisbank justitiële interventies, een interactieve openbare database. Daarbinnen kan de gebruiker o.a. selecties maken op basis van het meest recente onderzoek, van interventies alleen gericht op jongeren, of van interventies die 'effectief' zijn gebleken. De kennisbank is met name bedoeld om de besluitvorming door organisaties in de strafrechtsketen te ondersteunen. [www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/kennisbank/](http://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/kennisbank/); [www.wodc.nl/binaries/kennisbank-folder\\_tcm28-231040.pdf](http://www.wodc.nl/binaries/kennisbank-folder_tcm28-231040.pdf).



### 2.5.3 *Empirische bevindingen uit evaluaties*

Wat is te leren uit het empirisch evaluatieonderzoek? In het volgende zullen we enkele inzichten uit de verschillende typen evaluatieonderzoeken samenvatten.

#### *Ex ante evaluaties*

Ex ante onderzoek komt relatief weinig voor (Klein Haarhuis, 2014; vgl. Nelen, 2000). Mogelijk speelt hier mee dat in de ex ante fase nog niet duidelijk is of wetgeving daadwerkelijk het vehikel van beleid gaat zijn. Het betreft doorgaans de (re)constructie van de beleids- of wetgevingstheorie en de toetsing ervan aan *reeds bestaande* inzichten (Klein Haarhuis, 2014). Een recent voorbeeld van een reconstructie van de beleidstheorie is die van het adolescentenstrafrecht (Van der Laan, Beerthuizen, Barendregt & Beijersbergen, 2017). Deze luidt in een notendop als volgt: (1) in de toeleiding naar de berechting (vordering, advisering) wordt rekening gehouden met de ontwikkeling van jongvolwassenen; (2) hierdoor kan de rechter beter ‘op maat’ sanctioneren met een jeugdsanctie; (3) in de tenuitvoerlegging van een jeugdsanctie wordt de pedagogische insteek van het jeugdstrafrecht gevolgd; (4) in het jeugdstrafrecht ligt meer nadruk op heropvoeding, onderwijs en resocialisatie dan in het volwassenenstrafrecht; (5) deze pedagogische insteek gericht op resocialisatie reduceert recidive. Een ander recent voorbeeld is het onderzoek naar de beleidstheorie achter de aansluiting tussen de schuldhulpverlening en de wettelijke schuldsanering (Berenschot, 2019).

Een vaak toegepast type ex ante evaluatie op basis van een vast stramien is de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Zo’n MKBA is bijvoorbeeld verricht voorafgaand aan de vertaling van de EU-Richtlijn inzake verlenging zwangerschaps- en bevallingsverlof naar Nederlands recht (Van den Berg, Heyma & Smid, 2010). Gebruikmakend van buitenlandse ervaringscijfers kwamen zij tot de conclusie dat verlenging met twee of vier weken van het zwangerschaps- en bevallingsverlof een negatieve invloed zou hebben op de maatschappelijke welvaart.

#### *Ex durante en ex post onderzoek*

Over afzonderlijke wetten is de laatste decennia een groeiend aantal empirische studies verschenen. Elk jaar worden over de hele breedte van de rijksoverheid naar schatting 200 *beleidsevaluaties* opgeleverd, waaronder ook *wetsevaluaties* (Knottnerus, De Goede & Van der Knaap, 2016). Veruit de meeste hebben betrekking op de werking van de wet in de praktijk, van in- en uitvoering tot en met doelbereiking en/of effectiviteit. Hier moeten we ons beperken tot illustratieve voorbeelden, in aansluiting op de in paragraaf 2.5.2 gemaakte typologie.

*Empirische lessen over het proces van in- en uitvoering*

Een wet kan weliswaar effectieve interventies bevatten, maar als die gebrekkig ten uitvoer worden gelegd, dan zal het gestelde doel niet of maar gedeeltelijk worden bereikt. Ongeveer een tiende deel van de wetsevaluaties betreft een zogeheten *procesevaluatie* (Klein Haarhuis & Niemeijer, 2008).

Een overstijgende analyse van uitvoeringsproblematiek bij *command & control* wet- en regelgeving met een sterk top-downkarakter bieden Nas, Van Ooyen-Houben en Wieman (2011). De auteurs verrichtten een systematische review van twintig empirische onderzoeken naar de uitvoering van justitiële interventies. Ze identificeerden een aantal gemeenschappelijke uitvoeringsknelpunten die wetten en regels overstijgen, waaronder: uitvoerders die afwijken van handleidingen en methodiekbeschrijvingen, wankel draagvlak, onder andere onder (justitiële) instellingen, problemen rond personeel (bijv. te weinig of onervaren), tegenvallende instroom en onjuiste selectie van deelnemers aan de betreffende interventies, gebrekkige samenwerking tussen justitiële ketenpartners. Als oorzaken van de uitvoeringsproblemen noemen zij onwetendheid, inertie of weerstand bij het uitvoerende personeel – al of niet als gevolg van (geplande) reorganisaties en concurrerende beleidsprogramma's.

Recenter academisch onderzoek richtte zich op de doorwerking van discretionaire ruimte voor uitvoerders – bijvoorbeeld als gevolg van open geformuleerde normen. Zo onderzocht Rutz (2017) in haar dissertatie *Practicing reflexive regulation* de ruimte die wet- en regelgeving laten aan uitvoerders om te leren en zich aan te passen in complexe en onduidelijke situaties. Rutz observeerde dat inspecteurs binnen het samenwerkingstoezicht Jeugd, een verband van vijf inspecties, aanvankelijk verschillende netwerkpartners en verschillende aspecten van het probleem in hun toezicht betrokken. Gedurende het toezicht verruilden zij die reflexieve benadering – die ruimte laat voor onzekerheid en leren – echter voor risicomanagement en meer traditioneel 'nalevingstoezicht'.

Een verwant onderwerp is dat van de bundel van Tolsma en De Winter (2017): de samenwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving. Er werden bijvoorbeeld statistisch positieve verbanden gevonden tussen vertrouwen enerzijds en de motivatie van mensen om zich aan regels te houden, zoals verbondenheid, anderzijds. Een andere empirische bijdrage uit deze bundel, over bezwaren tegen bestuurlijke boetes, onderstreept het belang van procedurele rechtvaardigheid voor het vertrouwen van burgers in de overheid.

*Ex post wetsevaluaties*

Over de periode 1998-2005 blijken de meeste evaluaties (zo'n 60%) te typeren als *doelbereikingsstudies* (Klein Haarhuis & Niemeijer, 2008). Het causale verband met de wet werd niet (expliciet), onderzocht; experimentele of quasi-experimentele designs ontbraken.<sup>23</sup>

Meer recent zijn daar wél voorbeelden van te vinden.<sup>24</sup> Een quasi-experimentele wetsevaluatie in de attributieve traditie is de econometrische evaluatie van de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO, uit 1994) (EIM, 2012). Doel van de wet was onderzoek en ontwikkeling door Nederlandse bedrijven en ondernemers te stimuleren door de loonkosten van onderzoekend personeel te verlagen via een fiscale tegemoetkoming.<sup>25</sup> Conclusie was dat de WBSO de private loonuitgaven aan speur- en ontwikkelingswerk bevorderde, een proxy voor intensiveringen van onderzoek en ontwikkeling.

Meer dan de helft van hiervoor genoemde doelbereikingsstudies omvatte tevens een *procesevaluatie* gericht op in- en uitvoering. Daarmee zijn veel ex-post wetsevaluaties over 1998-2005 aan te merken als gedeeltelijk contributieve studies: aan de voorkant zijn de in- en uitvoering in ruime mate onderzocht en aan de achterkant geldt hetzelfde voor de doelbereiking, maar tussenliggende verklaringen bleken onvolledig. De vraag welke processen nu een gedragsverandering bij de doelgroep teweegbrachten, werd vaak niet of slechts gedeeltelijk beantwoord. Dit zal deels het gevolg zijn geweest van ontbrekende beleidstheorieën vooraf, waardoor wetsevaluaties onvoldoende 'richting' hebben gekregen. De beleidstheorie achter wetgeving bleek voor of na invoering namelijk maar zelden expliciet gemaakt (Klein Haarhuis & Niemeijer, 2008). Dit bleek op wetten en wetsevaluaties van daarna nog steeds van toepassing (Veerman, 2013).

Efficiëntieonderzoek naar wetgeving, gericht op de kosteneffectiviteit, bleek zeldzaam.<sup>26</sup>

23 Wel werd in ongeveer 10% een nulmeting verricht of waren gegevens van de situatie van vóór de inwerking-treding van de wet beschikbaar. Overigens kan de werking van een wet ook worden getoetst in de vorm van een wettelijk experiment. In lagere regelgeving kan namelijk worden afgeweken van hogere regelgeving teneinde te testen hoe de nieuwe lagere regel uitpakt (Aanwijzing 2.41 voor de regelgeving). Dit biedt ook mogelijkheden voor empirisch onderzoek, bijv. een quasi-experiment waarmee de 'afwijkers' met de standaardgroep kunnen worden vergeleken. Jacobs (2018) wijdde er haar oratie aan. Zij stelt dat er nog andere manieren zijn om een experiment wettelijk vorm te geven dan de in de Aanwijzing benoemde.

24 Ook voor wat betreft het doelgericht ontwerpen van beleidsevaluaties in de attributieve traditie: in samenwerking met de directie Kennis van het ministerie van OCW ontwikkelt het Centraal Planbureau evaluatie-ontwerpen voor onderwijs- en wetenschapsmaatregelen, bedoeld om quasi-experimentele design te stimuleren (o.a. CPB, 2011).

25 Evaluatiehypothesen zijn getoetst aan de hand van een dynamisch paneldatamodel, geschat met behulp van non-lineaire regressie.

26 Naast deze typen valt ook nog *effectenonderzoek* te noemen: dat legt zich toe op uiteenlopende (neven)effecten van een wet, zoals administratieve lastendruk of gevolgen voor het milieu, waaronder

Sommige ex post evaluaties brengen het evaluatieonderzoek van achterliggende jaren bijeen en voorzien dit van een totaaloordeel over de effectiviteit en efficiëntie van een wet. Dit gebeurt als een wet het onderwerp is van een periodiek verplichte ‘beleidsdoorlichting’.<sup>27</sup> Panteia bijvoorbeeld, voerde over de periode 2007-2014 in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de beleidsdoorlichting en evaluatie van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen uit (Witkamp, Engelen, Boer & Trommel, 2015). De efficiëntie en effectiviteit van het hele uitvoeringsstelsel werk en inkomen zijn beoordeeld, in termen van zowel inrichting en aansturing als uitvoering. De wetsevaluatie dekte hiermee uiteenlopende aspecten, waaronder kostenbeheersing, regionale dienstverlening en digitale samenwerking. Op hoofdlijnen luidde de conclusie dat in voorliggende jaren een logica is gerealiseerd die in grote lijnen functioneert zoals beoogd. Het stelsel is tot wasdom gekomen en functioneert bevredigend in termen van tijdige en rechtmatige uitkeringsverstrekking en aandacht voor kostenbeheersing.

Een voorbeeld van onbedoelde invloed van wetgeving is te vinden in het onderzoek van Jungmann (2006). De Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (1998) was bedoeld om de zogenoemde ‘minnelijke regeling’ van schulden te bevorderen, maar pakte in de praktijk precies andersom uit. Zo bleek onder meer dat het wettelijke traject schuldeisers financieel meer kon opleveren, en ook dat schuldeisers meer vertrouwen in het wettelijke traject hadden dan in een minnelijke regeling. In een andere situatie bleek wetgeving, de Wet deelgeschilprocedure voor letsel- en overlijdensschade (2009), juist wel een positieve invloed te hebben op buitengerechtelijke onderhandelingen (Wesselink, 2016). Dit bleek onder andere afhankelijk van de betrokken actoren, van de mogelijke onderhandelingsrelaties en van de verschillende belangen.

#### *Inzichten over menselijk gedrag en wetgeving*

Voorgaande voorbeelden illustreren dat ex post evaluaties veel inzicht opleveren in de werking van wetgeving, in het bijzonder wat betreft het denken en handelen van doelgroepen, al dan niet geprikkeld door hun directe of bredere context.

In de – impliciete – beleidstheorie achter veel wetten is vaak sprake van smalle aannames over gedrag, bijvoorbeeld dat mensen hun handelen baseren op een koele kosten-batenaf-

---

CO<sub>2</sub>-uitstoot. 10% van de evaluaties bracht naast de beoogde ook onbedoelde resultaten in kaart (Klein Haarhuis & Niemeijer, 2008).

27 Zo'n beleidsdoorlichting dient elke vier tot zeven jaar te worden verricht over ieder artikel van de rijksbegroting (Regeling periodiek evaluatieonderzoek). Bij het ministerie van SZW vallen deze artikelen meermaals samen met socialezekerheidswetgeving. Vandaar dat wetsevaluaties bij dit ministerie relatief vaak een synthese karakter hebben.

weging.<sup>28</sup> Het afgelopen decennium zijn inzichten uit de gedragseconomie doorgesijpeld in het denken over wetgeving (Tiemeijer, 2011; vgl. Thaler & Sunstein, 2008). Mensen blijken slechts in beperkte mate bewust, rationeel en egocentrisch. In de hersenen zijn altijd tegelijkertijd twee systemen actief: het onbewuste (automatische of affectieve) systeem en het bewuste (cognitieve) systeem. Gedrag wordt bepaald door het systeem dat in een bepaalde situatie dominant is. Welk systeem dat is, hangt af van allerlei factoren, zoals mentale concepten, perceptievertekeningen, emoties en sociale normen. Zo verkiezen mensen zekerheid (bijv. nu iets bezitten) doorgaans boven onzekerheid (nu niets, maar later mogelijk meer bezitten). Dergelijke risicoaversie is ook bepalend voor de effectiviteit van wetgeving. Zo is in de toepassing of naleving van doelvoorschriften regelmatig sprake van (onnodige) inperking van ruimte van normadressanten. Veel doelvoorschriften worden in de praktijk alsnog uitgewerkt in protocollen en werkinstructies. Dit is uitdrukking van de door Rutz gesignaleerde tendens (zie eerder in deze paragraaf) van toezichthouders om aanvankelijke openheid en flexibiliteit uiteindelijk toch in te wisselen voor regels en zekerheid. Voornoemde gedragsinzichten bieden handvatten om toekomstige beleidstheorieën te verfijnen.<sup>29</sup>

#### 2.5.4 *Systematic reviews van wetsevaluaties*

Door de inhoud van evaluaties van individuele wetten systematisch op vooraf gespecificeerde criteria bijeen te brengen kunnen *nieuwe, wetsoverstijgende kennisvragen worden beantwoord*. Aan dergelijke systematic reviews zijn verschillende overstijgende inzichten ontsproten, die later zijn gerepliceerd. Een voorbeeld: bij wetten die langer in werking zijn (geweest) op het moment van evaluatie, wordt vaker een hogere mate van doelbereiking vastgesteld (o.a. Winter, 1996, 2002; Klein Haarhuis & Niemeijer, 2008). Wetten hebben blijkbaar tijd nodig om door te sijpelen in de samenleving. Behalve aan wetsoverstijgende kennis hebben systematic reviews ook bijgedragen aan theorieontwikkeling. Zo ontwikkelden Winter, Scheltema & Herweijer (1990) een indeling in drie fasen van mogelijk gebruik van (wets)evaluatie door de wetgever/beleidsmaker: kennisname, standpuntbeïnvloeding en doorwerking. Deze driedeling keert onder meer terug in enkele casestudies binnen een rijksbrede review van ex ante (wets)evaluaties (Klein Haarhuis, 2014).

28 Vanuit dit uitgangspunt wordt vooral op civielrechtelijk terrein nogal wat onderzoek verricht, zie bijv. Van Boom, Giesen & Verheij, 2013.

29 In 2017 verscheen het WRR-rapport *Weten is nog geen doen*, dat gebaseerd is op de idee dat inzichten over menselijk gedrag 'aan de voorkant' kunnen worden ingezet om de werking van wetten te bevorderen. Inmiddels is een 'doenvermogenstoets' verplicht in de voorbereiding van wetgeving en beleid. Zie [www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-enregelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/kwaliteitseis-doenvermogen](http://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-enregelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/kwaliteitseis-doenvermogen).

Een systematic review omvat vaak eerst een *beoordeling* van het al of niet te gebruiken evaluatieonderzoek op inhoudelijke kenmerken, zoals relevantie (bevat deze evaluatie elementen die bijdragen aan de beantwoording van mijn meta-hoofdvraag?) en een beoordeling van de methodologische kwaliteit. Pas daarna wordt overgegaan tot het systematiseren van de verzamelde evaluatie-inzichten, en het eventuele *synthetiseren* daarvan tot nieuwe, overstijgende inzichten.

In twee systematic reviews van wetsevaluaties beperkte de voorafgaande beoordeling zich tot criteria van sociaalwetenschappelijke validiteit en betrouwbaarheid. In de studie van Klein Haarhuis & Niemeijer (2008) werden 16 van 74 wetsevaluaties vanwege belangrijke gebreken in één of (meestal) beide opzichten uit de latere synthese weggelaten. In die van Veerman (2013) vielen 32 van 99 wetsevaluaties af: louter juridische evaluaties en studies zonder methodologische verantwoording.<sup>30</sup> In deze twee gevallen fungeerde een filter vooraf dus als waarborg voor de kwaliteit van bevindingen uit het verdere inhoudelijke onderzoek.

Een systematic review op het terrein van zorgwetgeving is die van Olsthoorn-Heim (2003). Zij onderzocht de eerste acht wetsevaluaties op het gebied van de zorg, vallend onder het Programma Evaluatie Regelgeving (PER). Het PER was bedoeld om meer uniformiteit in de zorgwetsevaluaties te bewerkstelligen. De conclusie was dat de wetsevaluaties na de eerste vijf jaar PER onderling nog sterk verschilden en nog maar zeer ten dele uniform en vergelijkbaar waren.

Er zijn *verschillende soorten* reviews van wetsevaluaties te onderscheiden: primair sociaal-wetenschappelijk (wetten als bundels van interventies), primair juridisch (bijv. gericht op voor de wetgever manipuleerbare variabelen, zoals de verdeling van bevoegdheden of de wijze van normstelling) of gericht op een specifiek thema, zoals zorg.

Sociaalwetenschappelijk gedreven is de systematic review van Klein Haarhuis & Niemeijer (2008), die voor het eerst een overzicht bood van de interventies, normadressanten en doelbereiking van 59 formele wetten (1998-2005). De focus is op *gedragsreacties* tussen de in de wet vervatte beleidsinterventies en hun uiteindelijke doelbereiking. Ter uitwerking daarvan zijn de processen – zowel van uitvoering als van eventuele verdere doorwerking – die zich tussen interventie en doel *zouden moeten* afspelen en zich *werkelijk* afspeelden, in kaart gebracht. Dit gebeurde zo veel mogelijk in samenhang met omgevingscondities ('context'). Hiermee werd niet alleen licht geworpen op de vraag *of* wetten werkten als beoogd, maar waar mogelijk ook op *hoe* en onder welke *omstandigheden*.

---

30 Daarnaast zijn zeven wetsevaluaties die buiten de onderzoeksperiode vielen, beoordeeld.

### **Wet en werkelijkheid: de invloed van context op de doelbereiking van wetten**

In hoeverre wordt de mate van doelbereiking van wetgeving beïnvloed door de context waarin de wet gelding heeft? In de wetsevaluaties over de periode 1998-2005 met een hoge doelbereiking signaleerden evaluatoren relatief weinig contextuele invloeden. Bij wetten met een lagere doelbereiking werd een veel groter aantal contextfactoren opgesomd (Klein Haarhuis & Niemeijer, 2008). Een mogelijke verklaring is dat veel auteurs van wetsevaluaties pas verklaringen zochten nádat bleek dat resultaten niet optimaal waren. De mogelijke contextuele verklaringen werden in de onderzochte evaluaties dan ook niet altijd nader onderzocht. Zo werden factoren als ‘organisatiecultuur’ of ‘bestuurscultuur’ relatief vaak genoemd zonder hun precieze invloed te duiden.

In andere gevallen bleek de invloed vanuit de context zeer duidelijk: bij de Wet vervoer gevaarlijke stoffen bijvoorbeeld, voldeden normadressanten (bedrijven) prima aan de wettelijke veiligheidsnormen vanwege prikkels buiten de wet om: de angst voor reputatieschade in een sterk concurrerende omgeving.

Terugkerende typen contextuele factoren in de doelbereiking van wetten bleken:

- Hoe groter de schaal van een uitvoerende of ‘nalevende’ organisatie, des te groter de met wetten behaalde opbrengsten. Zowel grotere gemeenten als grotere bedrijven bleken wetten beter na te leven. Dit had in zijn algemeenheid te maken met beschikbare capaciteit (financiën, personeel).
- Aan wet- en regelgeving van de EU werd over het algemeen een ‘complicerende’ werking toegedicht, vooral in de handhaving van wetten en regels.
- Naarmate het aan te pakken probleem complexer en ongrijpbaarder was, nam het sturende vermogen van de wetgever af. Deze bevinding betrof vooral de vervanging van verboden door nieuwe vormen van regulering. In één geval betrof het de uitvoering van (gedereguleerde) zorgwetgeving.
- Werklast en ‘ad hoc’-problemen leken de uitvoering en de naleving van wetten door gemeenten en controlerende organen te belemmeren.
- Het ‘startniveau’ van individuen en organisaties leek eveneens bepalend voor naleving en succes (‘Mattheüs-effect’). Denk aan hoger opgeleiden die beter reageren op een inburgertraject of aan organisaties die betere resultaten boeken met zelfsturing omdat hier al ervaring mee was opgedaan op aanpalende terreinen.

Juridisch gedreven zijn de publicaties van Veerman (2013, 2014), die zich vooral richten op beïnvloedbare kenmerken van de wetgeving zelf, die de doorwerking en effectiviteit

ervan kunnen beïnvloeden.<sup>31</sup> Uit zijn systematische review kon onder meer worden geconcludeerd dat wetten doorgaans heel behoorlijk hun doel bereiken, dat er een sterk verband is tussen bekendheid, naleving en doelbereiking, en dat consultatie van betrokkenen en gebruik van toezichts- en handhavingsbevoegdheden bijdragen aan naleving en doelbereiking.

#### **De zeven manipuleerbare variabelen in de systematische review van Veerman (2013, 2014)**

1. de aard van de norm: gesloten of open, doel of middel of niet;
2. type sanctionering (bestuurs- straf- of civielrechtelijk);
3. aard van het toezicht, bijvoorbeeld afstand tot het departement (en de manier waarop dat wordt uitgeoefend);
4. positie en werkwijze van het uitvoeringsorgaan;
5. aard van de rechtsbescherming (Algemene wet bestuursrecht (Awb) of bijzonder);
6. of sprake is van delegatie;
7. of overgangsrecht is opgenomen.

Op basis van 74 wetsevaluaties – en bestudering van betreffende wetteksten – stelde Veerman dat wetten in zeer behoorlijke mate hun doel bereiken. De naleving scoorde eveneens hoog, evenals de bekendheid met de wet onder doelgroepen. Veerman concludeerde op basis hiervan dat, ook al bleken beleidstheorieën opnieuw vaak niet expliciet gemaakt (in memories van toelichting), ze op basis hiervan niet onjuist blijken.

Daarnaast stelde Veerman de volgende statistische verbanden vast:

- Hoe meer consultatie bij de voorbereiding, hoe hoger de doelbereiking.
- Inzet van toezicht- en handhavingsbevoegdheden draagt bij aan de doelbereiking.
- Nalevingsgerichte handhaving draagt bij aan de doelbereiking.<sup>32</sup>

Bij metaonderzoek met als vertrekpunt een inhoudelijk *thema* is de vraag dan: vormen deze wetten samen een consistent en doelmatig wettelijk *kader*? Gezien het feit dat vaak in de loop der jaren vanuit verschillende (legitieme) behoeften en invalshoeken aan wetten

31 Veerman verrichtte zijn onderzoek in het kader van het zogenoemde Clearing House voor Wetsevaluatie (CHW), waar wetsevaluaties gedurende enkele jaren zijn verzameld en gesystematiseerd. Informatie hierover is te vinden op de website van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Justitie en Veiligheid (KCWJ). [www.kcwj.nl/wetgevingsbeleid/evaluatiebeleid-wetgeving/clearing-house-voor-wetsevaluatie/database-wetsevaluaties?ip\\_login\\_no\\_cache=8869bb7395f4b48f7ea90081a73bb17c](http://www.kcwj.nl/wetgevingsbeleid/evaluatiebeleid-wetgeving/clearing-house-voor-wetsevaluatie/database-wetsevaluaties?ip_login_no_cache=8869bb7395f4b48f7ea90081a73bb17c).

32 Daarnaast bleek van een aantal zwakkere verbanden die nader onderzoek verdienen.



wordt 'gesleuteld', is het nuttig om in een evaluatie juist de samenhang en interactie tussen aanpalende wetten te onderzoeken. Dit wordt ook wel *thematische wetsevaluatie* genoemd.<sup>33</sup>

Twee voorbeelden van inmiddels vijf bestudeerde thema's zijn bestuursrechtelijk toezicht op de kwaliteit van zorg en gedwongen zorg (resp. Legemaate et al., 2013, 2014). Gedwongen zorg bijvoorbeeld, kan gedwongen verblijf in een bepaalde instelling betreffen, maar ook het onder dwang toepassen van een behandeling of het treffen van dwangmaatregelen ter bescherming van anderen. Beweegt een patiënt heen en weer tussen de verschillende zorgterreinen – geestelijke gezondheidszorg, justitiële en gesloten jeugdzorg en de forensische zorg –, dan krijgt hij te maken met verschillende rechtsposities. Wat zijn de juridische gevolgen daarvan voor de patiënt en wat betekent dit voor de kwaliteit en continuïteit van de zorgverlening? Het empirisch onderzoek bracht aan het licht dat doordat er in instellingen cliënten, patiënten en jeugdigen met diverse juridische titels en rechtsposities verblijven, er een soms lastig uit te leggen ongelijkheid ontstaat. Dit vraagt volgens de auteurs om harmonisatie van de interne rechtsposities van genoemde groepen. Een deel van de knelpunten ligt echter buiten het juridisch systeem, in het gebrek aan beschikbaarheid van de juiste plaatsen, het financieringssysteem en capaciteitstekorten.

### 2.5.5 *Wetsevaluatieprogramma's*

Naast individuele wetsevaluaties, systematic reviews en andere metastudies zijn er ook *programma's* die zich richten op het monitoren en evalueren van een stelselherziening of omvangrijke wetgevingstrajecten.

De bedoeling van het evaluatieprogramma Structurele Evaluatie Milieuwetgeving (STEM) was om inzicht te krijgen in de bijdrage van de Wet milieubeheer (WMB) aan de bescherming van het milieu en aan de kwaliteit van de milieuwetgeving. Sinds 2005 zijn 35 studies opgeleverd, zowel ex post evaluatieonderzoeken als ex ante studies.<sup>34</sup> In een terugblik concludeerden Uylenburg, De Boer, Peeters & Oosterhuis (2011) dat het koppelen van de inhoud van milieuwetgeving aan empirisch evaluatieonderzoek een lastige opgave was geweest. Het evaluatieonderzoek bleek in de toenmalige praktijk sterker gericht op het (met behulp van casestudies) verschaffen van inzicht in de aard en de context van de milieuwetgeving dan op het vaststellen van de effecten ervan.

33 Het wetsevaluatieonderzoek binnen het PER is in 2009 uitgebreid met het Programma Thematische Wets-evaluaties.

34 Deze zijn te downloaden van [www.evaluatiemilieuwetgeving.nl](http://www.evaluatiemilieuwetgeving.nl).

Programmatisch zijn ook de drie rondes Awb-evaluaties (1996, 2001 en 2006), die samen 3000 rapportpagina's en 250 pagina's evaluatiecommissierapporten hebben opgeleverd. Michiels (2010) trok een aantal procedurele en inhoudelijke lessen en concludeerde dat het heeft ontbroken aan een systematische multidisciplinaire aanpak bij deze evaluaties. Zo werden evaluatiecriteria niet van tevoren expliciet geformuleerd. Michiels achtte daarom gezaghebbende evaluatiemaatstaven nodig, die hetzij door de wetgever zelf, hetzij door de regering in overeenstemming met het parlement zijn geformuleerd.

Binnen het Programma Evaluatie Regelgeving (PER) voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is daarentegen wel een dergelijke integrale empirisch-juridische aanpak van wetsevaluatie ontwikkeld (Olsthoorn-Heim, 2003; ZonMw, 2013). Alle evaluaties van wet- en regelgeving op het terrein van de zorg die binnen het PER worden uitgevoerd, dienen aan zeven criteria te voldoen: (1) uitvoering door een multidisciplinaire groep, met aandacht voor zowel de empirie als juridische aspecten, (2) kennismaken van de beginsituatie, (3) rekening houden met de internationale en Europese context, (4) zowel naar gewenste als ongewenste effecten kijken, (5) aandacht schenken aan de relatie tussen wetgeving en zelfregulering, (6) zo veel mogelijk gebruikmaken van bestaande kennis, en (7) aandacht besteden aan diversiteit en aan toegankelijkheid van de wet voor alle bevolkingsgroepen.

Andere voorbeelden van een – min of meer – programmatische aanpak van wetsevaluatie zijn de evaluatie van de Vreemdelingenwet (Vw) 2000 (Commissie Evaluatie Vw 2000, 2004), stelselherzeningen waar wetsevaluaties onderdeel van uitmaken (zoals Omgevingswet, Wetboek van Strafvordering); spoorwetgeving (2013) en de evaluatie van de Politiewet (Commissie Evaluatie Politiewet, 2017).

#### *Wetsevaluatie als waarborg van de kwaliteit van wetgeving*

Een stapje verder dan evaluatieprogramma's van stelselherzeningen gaat het structureel borgen van de kwaliteit van wetgeving via het periodiek verplicht stellen van wetsevaluatie. Steeds meer Nederlandse wetten bevatten evaluatieverplichtingen (artikelen), die voorschrijven dat de betreffende wet binnen bijvoorbeeld vijf jaar, of elke vijf jaar, op effectiviteit en neveneffecten zal worden geëvalueerd.<sup>35</sup> Daarnaast is er aan de ex ante kant het eerdergenoemde IAK, met zeven in de voorstelfase te beantwoorden vragen en vele aanvullende toetsen.

---

35 Een enkele keer komen periodes van twee jaar voor in een evaluatiebepaling (of Kamertoezegging), maar dat is in de meeste gevallen te kort om tot een realistische mate van doelbereiking te geraken. Een voorbeeld is de doorlooptijd van recidive beperkende maatregelen: het zal volgens experts minstens twee jaar duren eer valide kan worden vastgesteld of (behandelde) delinquenten al of niet opnieuw 'in de fout' zijn gegaan.

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) vergelijkt lidstaten in termen van institutionele randvoorwaarden voor zowel consultatie als *ex ante* en *ex post* evaluatie. De landenvergelijkende studies heten *Regulatory policy outlook* (OESO, 2015 en 2018). Vergelijkingscriteria zijn onder meer: de mate waarin belanghebbenden geconsulteerd worden in de ontwikkeling van wet- en regelgeving, de inbedding van *ex post* evaluatie in de kwaliteitswaarborging van wet- en regelgeving (met name: is evaluatie verplicht voor alle wetten en regels?) en of periodiek wordt nagegaan waar wetten en regels effectiever kunnen worden gemaakt. De Nederlandse rijksoverheid presteerde op een gemiddeld niveau in vergelijking met andere OESO-landen, in termen van de institutionele randvoorwaarden voor *ex post* evaluatie én stakeholderconsultatie. Ze presteerde volgens de OESO minder dan gemiddeld op die voor *ex ante* evaluatie (IA).<sup>36</sup>

Veel wetgeving vindt haar oorsprong in Europa en ook daar is wetsevaluatie de afgelopen decennia steeds meer een vast onderdeel van kwaliteitsborging geworden. Bij de Europese Commissie (EC) worden sinds 2002 zogenoemde *Impact Assessments* (IA's) verricht van al het (belangrijke) EU-beleid en regelgeving. Een IA is een integrale *ex ante* evaluatie in termen van uiteenlopende maatschappelijke kosten en baten, met als verplichte elementen milieu- en economische gevolgen en consequenties voor maatschappelijke sectoren. De IA is in de loop der jaren sterker verweven geraakt met de reguliere processen van beleidsontwikkeling en besluitvorming van de EC; zo is ook het consultatietraject vast onderdeel van de IA. Behalve door de EC zelf worden de rapporten ook door het Europees Parlement actief gebruikt. Bovendien is de EC sinds enkele jaren geëngageerd aan het *evaluate first*-principe. Dit betekent dat het lopende beleid en wet- en regelgeving moeten zijn onderworpen aan evaluatie voordat een wijziging überhaupt kan worden overwogen. In de praktijk houdt dit in dat de opstellers van een IA, gericht op wijzigingen of nieuw beleid, zich mede dienen te baseren op (ex post) monitoring- en evaluatieonderzoek dat op het betreffende domein al is verricht. Dit maakt de beleidsontwikkeling bij de EC meer *evidence-informed*; er ontstaat samenhang tussen *ex post* en *ex ante* evaluatie.<sup>37</sup>

36 Een kritische noot is hier op zijn plaats: de OESO onderzoekt, zoals aangegeven, voornamelijk de institutionalisering van kwaliteitswaarborgen (vaak: verplichtingen); de vergelijkingen bevatten nauwelijks informatie over de feitelijke toepassing ervan, laat staan over de resulterende kwaliteit van wet- en regelgeving bijv. in termen van hun (door)werking en effectiviteit. Landen met 'liberale' evaluatiesystemen kunnen bij de OESO dan wel eens relatief laag scoren. In termen van het bredere concept 'evaluatiecultuur' kreeg Nederland juist de kwalificatie 'volwassen' – *mature* – in internationaal vergelijkend onderzoek (Jacob, Speer & Furubo, 2015).

37 Aanjager van kwaliteit en gebruik van IA's bij de EC is de Regulatory Scrutiny Board (RSB), een groep van wijzen die concept-IA's van een oordeel voorziet. De RSB kan IA's vetoën die na een eerdere onvoldoende te weinig zijn aangepast (European Court of Audit, 2018). De RSB bestudeert ook de kwaliteit van *ex post* evaluaties; ze beoordeelde deze als lager dan die van IA's (European Court of Audit, 2018). WAAROM, DENK IK DAN.

Volgens de Europese Rekenkamer (European Court of Audit, 2018) is er al met al een hogere volwassenheid van ex ante dan van ex post evaluatie bij de EC. Dit is ook terug te zien in het (Nederlands-)academisch onderzoek naar de IA en de verdere totstandkoming van EU-wet- en regelgeving: die is eerder en vaker onderzocht dan ex post evaluaties (o.a. Meuwese, 2008; Radaelli, 2009; Radaelli, Allio, Renda & Schrefler, 2010). Niettemin zijn ook ex post evaluatie en het gebruik daarvan de laatste jaren meer in het vizier van onderzoekers gekomen (o.a. Meuwese, Mastenbroek & Van Voorst, 2016; Van Voorst, 2018; Zwaan & Van Voorst, 2018). Van Golen en Van Voorst (2016) zoomden in op evaluatiegebruik bij de EC (2000/2003-2014) in twee richtingen: zowel het gebruik van resultaten van IA's in ex post evaluaties als het gebruik van ex post onderzoek in ex ante IA's. Met name het gebruik van ex post onderzoek in ex ante IA's achtten de onderzoekers belangrijk (vgl. Smismans, 2015). In IA werden relevante ex post evaluaties over de hele linie in twee derde van de gevallen benut (European Court of Audit, 2018), en dit gebruik vertoonde door de tijd een opwaartse lijn. Het omgekeerde – in ex post evaluaties teruggrijpen op ex ante onderzoek – gebeurde veel minder vaak (17%).

## 2.6 CONCLUSIES

Empirisch onderzoek op het terrein van wetgeving heeft voor het overgrote gedeelte betrekking op de resultaten van wetgeving. Maar er wordt ook regelmatig onderzoek verricht naar de totstandkoming van wetgeving. Dit is vooral academisch onderzoek bestaande uit casestudies van de totstandkoming van één specifieke wet of op zijn hoogst enkele. De meeste studies trachten te verklaren waarom de wet uiteindelijk een bepaalde inhoud heeft gekregen. Er worden uiteenlopende (combinaties van) theoretische invalshoeken gekozen, zonder dat altijd duidelijk is welke overwegingen daartoe hebben geleid. Daardoor is er in relatief geringe mate sprake van systematische theorieontwikkeling. Er is ook enig onderzoek verricht naar proceskenmerken van de totstandkoming van wetgeving. De maatschappelijke druk op meer participatie en invloed van 'stakeholders' in het proces en de snelle ontwikkeling van digitale hulpmiddelen die dat vergemakkelijken, genereren ook langzamerhand iets meer onderzoek op dit punt. Er is voorts onderzoek verricht naar de duur van het proces van totstandkoming. Dat blijkt vooralsnog een lastige opgave. Uit vergelijkend onderzoek blijkt in ieder geval dat Nederland niet al te zeer lijkt af te wijken van enkele andere Europese landen. Er bestaat nog slechts weinig empirisch onderzoek naar de kenmerken van wetgeving, zoals de aard en inhoud van de voorschriften, de gedragsinterventies, de doelgroepen, de openheid van de normen, enzovoort. Onderzoek waarin de relatie wordt gelegd tussen dergelijke kenmerken en de werking van een wet is ten onrechte al helemaal zeldzaam. Er is voorts enig empirisch onderzoek verricht naar 'regeldruk', administratieve lasten en de omvang van het aantal regelingen. De metingen

zijn vooralsnog betrekkelijk globaal van aard en beperken zich grotendeels tot regelgeving afkomstig van de centrale overheid.

Onderzoek naar de resultaten van wetgeving is vooral evaluatieonderzoek, dat wordt verricht op grond van beleidsmatige overwegingen. Er blijkt geen vaste aanpak voor wetsevaluatie te bestaan. Onderzoeken verschillen onderling sterk van elkaar in aard en opzet. Wetsevaluaties blijken in de praktijk vaak een combinatie van onderzoek naar de in- en uitvoering ervan en naar doelbereiking. Ex ante wetsevaluaties blijken veel minder vaak voor te komen. Ex post wetsevaluaties blijken maar zelden zodanig ontworpen dat duidelijk kan worden welke factoren verantwoordelijk zijn geweest voor een bepaalde mate van doelbereiking.

Individuele wetsevaluaties hebben belangrijke inzichten over in- en uitvoering, werking en gedrag opgeleverd. Denk aan de invloed van sociale context op gedrag en aan ‘typisch menselijke’ gedragsmechanismen – zoals het willen laten boeten van de wederpartij bij een geschil – die tot onbedoelde effecten kunnen leiden. De mate waarin deze inzichten meer algemene geldigheid hebben, is echter vaak onduidelijk.

Een tweetal grotere systematic reviews van wetsevaluaties leverden wetsoverstijgende conclusies en beleids- en wetgevingsinhoudelijke inzichten op, en tevens lessen voor toekomstig onderzoek. Onderzoeksresultaten laten bijvoorbeeld samenhang zien tussen contextfactoren zoals capaciteit en ‘beleidsdruk’ enerzijds, en doelbereiking anderzijds. Voorts lijken consultatie en nalevingsgerichte handhaving daadwerkelijk tot een betere doelbereiking te leiden. Uitvoering en toezicht blijken belangrijke succesfactoren voor wetgeving. Zij verdienen meer aandacht in het evaluatieonderzoek. Een belangrijk inzicht – niet alleen voor wetsevaluaties, maar ook voor de wetgever zelf – is het potentieel van de beleidstheorie. Gebrekkige doelbereiking van wetten heeft vaak te maken met een gebrekkige plausibiliteit van de werking van de interventies in de wet. Een expliciete beleidstheorie blijkt de kwaliteit en opbrengst van latere evaluaties sterk te verhogen en gefundeerde verklaringen mogelijk te maken.

Op het terrein van wetgevingsonderzoek kan Nederland leren van Europa. Ex ante wets-evaluatie blijkt in Nederland veel minder ontwikkeld dan ex post evaluatie; in de EU is het omgekeerde het geval. De in de EU verplichte ex ante IA’s moeten mede gebaseerd zijn op inzichten uit eerdere, inhoudelijk verwante ex post wetsevaluaties. De Europese Commissie heeft zich daarmee gecommitteerd aan het rond maken van de beleidscyclus waar het om benutting van evaluatie-inzichten gaat.

Ten slotte, de snelle ontwikkeling van kunstmatige intelligentie en big data zullen zowel wet- en regelgeving zelf als het empirisch onderzoek ernaar ingrijpend beïnvloeden (Leeuw, 2015, 2019). De taak van de wetgever zal worden uitgebreid met regelgeving omtrent het beheer en gebruik van internet, kunstmatige intelligentie en (big) data. Het gaat daarbij onder meer over kwesties zoals het eigenaarschap van data, privacybescherming, het gebruik van algoritmen, bestrijding van criminaliteit ('dark web'), discriminatie (bijv. als gevolg van 'predictive analytics'), handel in data, aansprakelijkheidskwesties, geschilbeslechting enzovoort.

Voorts zal de voorbereiding van wetgeving veranderen, omdat het raadplegen van personen en groepen over voorgenomen wetgeving met digitale middelen steeds gemakkelijker wordt. Daardoor zullen tevens hogere eisen worden gesteld aan toegankelijkheid en begrijpelijkheid van de tekst van wet- en regelgeving. Legal big data scheppen bovendien grote mogelijkheden om vooraf meer informatie, kennis en inzicht te krijgen in of en hoe wetgeving past in de context waarin zij moet werken, hoe deze aankomt bij verschillende groepen in de samenleving en hoe zij daarop zullen reageren (Leeuw, 2019).

Ook de aard van wetgeving zelf kan veranderen. Zo zal in sommige situaties de normstelling kunnen worden gepersonaliseerd en mede afhankelijk worden gemaakt van de concrete situatie. Denk aan het afhankelijk maken van de maximale snelheid van leeftijd en weersomstandigheden. Digitalisering zal bovendien de uitvoering en handhaving van wet- en regelgeving doen veranderen. Doordat er steeds meer informatie over beschikbaar komt, zal ook in de (wijze van) normstelling in toenemende mate kunnen worden geanticipeerd op digitale uitvoering en handhaving, waarbij onder meer gebruik wordt gemaakt van algoritmen (Lokin, 2018).

Uit het voorgaande vloeit een omvangrijk ELS-onderzoeksprogramma voort. Dat zal zich in ieder geval moeten richten op de vraag of en hoe big data en kunstmatige intelligentie bijdragen aan effectiviteit van wet- en regelgeving. Dat leidt ook tot nieuwe vragen, bijvoorbeeld over de kwaliteit en validiteit van algoritmen en de bedoelde en onbedoelde effecten ervan. Big data en kunstmatige intelligentie zullen ook (de methodiek van) het onderzoek zelf ingrijpend veranderen, bijvoorbeeld met betrekking tot het gebruik van data in evaluaties.

## LITERATUUR

Abma, T.A. (2006). The practice and politics of responsive evaluation. *American Journal of Evaluation*, 27(1), 31-43. doi.org/10.1177/1098214005283189.

Actal/Adviescollege toetsing regeldruk (2019). *Lijst van adviezen*. Geraadpleegd maart 2019, van [www.actal.nl/adviezen/](http://www.actal.nl/adviezen/).

Aeken, K. van (2007). From vision to reality: Ex post evaluation of legislation. *Legisprudence: international journal for the study of legislation*, 5(1), 41-68.

Algemene Rekenkamer (2019). *Publicatieoverzicht*. Geraadpleegd maart 2019, van [www.rekenkamer.nl/publicaties?trefwoord=wet&periode-van=&periode-tot=&onderwerp=Alle+onderwerpen&type=publicaties](http://www.rekenkamer.nl/publicaties?trefwoord=wet&periode-van=&periode-tot=&onderwerp=Alle+onderwerpen&type=publicaties).

d'Anjou, L.J.M. (1986). *Actoren en factoren in het wetgevingsproces: een empirische theorie over de totstandkoming van wetgeving*. Deventer: Tjeenk Willink.

Arnoldussen, T. (2016). *The social construction of the Dutch air quality clash*. Den Haag: Eleven International Publishing.

Berenschot (2019). *Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering*. Utrecht: Berenschot. [www.berenschot.nl/actueel/2019/mei/berenschot-onderzoekt-werking/](http://www.berenschot.nl/actueel/2019/mei/berenschot-onderzoekt-werking/).

Berg, C.F. van den, & Dijkstra, G.S.A (2015). Wetgevingsjuristen ten prooi aan new political governance? Een inventarisatie (2002-2015). *RegelMaat*, 4.

Berg, E. van den, Heyma, A., & Smid, T. (2010). *Kosten en baten verlenging zwangerschaps- en bevallingsverlof: Van 16 weken naar 18 of 20 weken*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Boom, W. van, Giesen, I., & Verhey, A.J. (red.) (2013). *Capita Civilologie: Handboek empirie en privaatrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Bouwes, M.Tj. (2015). Wat kunnen we leren van de adviezen van de Raad van State? *RegelMaat*, 30(2), 126-131.

Bovens, M., Hart, P. 't, & Kuijpers, S. (2008). The politics of policy evaluation. In M. Moran, M. Rein, & R.E. Goodin (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (p. 319-335). Oxford: Oxford University Press.

Brink, Y.N. van den (2018). *Voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht: Wet en praktijk in het licht van internationale en Europese kinder- en mensenrechten*. Leiden: Leiden University.

Broek, S.D. (2016). *Doelrealisatie internetconsultatie*. Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Broeksteeg, J.L.W., Hardy, E.M.J., Klosse, S., Peters, M.G.W.M., & Verhey, L.F.M. (2005). *Zicht op wetgevingskwaliteit: Een onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State* (Onderzoek en Beleid, nr. 233). Den Haag: WODC.

Commissie Evaluatie Politiewet (2017). *Evaluatie politiewet 2012: Doorontwikkelen en verbeteren*. Den Haag: Commissie Evaluatie Politiewet.

Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (2004). *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000; terugkeerbeleid en operationeel vreemdelingtoezicht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Cook, T.D., & Campbell, D.T. (1979). *Quasi-experimentation: Design and analysis issues in field settings*. Chicago/Boston: Rand McNally/Houghton- Mifflin.

De opleiding van wetgevingsjuristen. *RegelMaat*, 2 (themanummer).

Ecorys (2011). *Evaluatie Wet op de beroepen in het onderwijs*. Rotterdam: Ecorys.

Eerste Kamer (2011, 2015, 2019). Jaarberichten over 2010, 2014 en 2018. [www.eerstekamer.nl/doorlooptijden\\_wetsvoorstellen](http://www.eerstekamer.nl/doorlooptijden_wetsvoorstellen).

EIM (2012). *Evaluatie WBSO 2006-2010*. Zoetermeer: EIM.

European Court of Audit (ECA) (2018). *Ex-post review of EU legislation: A well-established system, but incomplete* (Special report nr. 16/2018). Brussel: European Union.

Farrington, D.P., & Welsh, B.C. (2005). Randomized experiments in criminology: What have we learned in the last two decades? *Journal of Experimental Criminology*, 1, 9-38.

Gestel, R.A.J. van (2012). Kaderwetgeving en de verstrooiing van de wetgevende macht. *RegelMaat*, 3, 155-171.



Gestel, R. van (2013). The 'deparliamentarisation' of legislation: Framework laws and the primacy of the legislature. *Utrecht Law Review*, 9(2), 106-122.

Gestel, R.A.J. van, & Hertogh, M.L.M. (2006). *Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Golen, T. van, & Voorst, S. van (2016). Towards a regulatory cycle? The use of evaluative information in impact assessments and ex-post evaluations in the European Union. *European Journal of Risk Regulation*, 7(2), 388-403.

Grimmelikhuijsen, S. (2013). Meer openbaarheid, meer vertrouwen? *Beleid en Maatschappij*, 40(4), 451-455.

Hattum, B. van (2017). *De afwikkeling van zorgplichtclaims*. Amsterdam: UvA.

Hoogerwerf, A. (red.) (1992). *Het ontwerpen van beleid*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Huls, N.J.H. (1998). *Onderhandelend wetgeven in de praktijk*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Huls, N.J.H. (2004). *God dobbelt niet: Mythen en realiteiten van kansspelregulering*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

IAK (z.j.). *Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving*. [www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving](http://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving)

Inspectie van het Onderwijs (1999). *'Werk aan de basis': Evaluatie van de basisvorming na 5 jaar (1993-1998)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Jacob, S., Speer, S., & Furubo, J.E. (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, 21(1), 6-31.

Jacobs, M.J. (2018). *Wetgeving en reguleringsvraagstukken* (Oratie bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar, faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam).

Jong, P.O. de, & Herweijer, M. (2004). *Alle regels tellen: De ontwikkeling van het aantal wetten, Amvb's en regelingen in Nederland* (Onderzoek en Beleid, nr. 225). Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie.

Jong, P.O. de, & Zijlstra, S.E. (2009). *Wikken, wegen en (toch) wetgeven: Een onderzoek naar de hiërarchie en omvang van wetgeving in vijf Europese landen*. Den Haag: WODC.

Jungmann, N. (2006). *De Wsnp: Bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject*. Leiden: Leiden University Press.

Klein Haarhuis, C.M. (2014). *Ex ante onderzoek in meta-perspectief: Aard, aantallen en gebruik van ex ante analyses door de rijksoverheid* (Onderzoek en Beleid, nr. 311). Den Haag: WODC.

Klein Haarhuis, C.M. (2016). *Evaluatievermogen bij beleidsdepartementen: Praktijken rond uitvoering en gebruik van ex post beleids- en wetsevaluaties* (Cahier 2016-5). Den Haag: WODC. [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/07/06/evaluatievermogen-bij-beleidsdepartementen](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/07/06/evaluatievermogen-bij-beleidsdepartementen).

Klein Haarhuis, C.M., & Niemeijer, E. (2008). *Wet en werkelijkheid: Bevindingen uit evaluaties van wetten* (Onderzoek en Beleid, nr. 267). Den Haag: WODC.

Klink, B. van der (1998). *De wet als symbool: Over wettelijke communicatie en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

Klink, B. van der (2014). Symboolwetgeving: De opkomst, ondergang en wederopstanding van een begrip. *RegelMaat*, 29(1), 5-26.

Knottnerus, A., Goede, P. de & Knaap, P. van der (2016). Systematisch leren van evalueren. *Bestuurskunde*, 25(2).

Koppenjan, J.A. et al. (red.) (1987). *Beleidsvorming in Nederland: Een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*. Den Haag: VUGA.

Kraan, K., & Niemeijer, B. (2018). De opleiding tot overheidsjurist (Preadvies NJV). In *Herijking van de juridische opleidingen: Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging* (p. 93-129). Wolters Kluwer.

- Kreveld, N.M.A. van (2016). *Consultatie bij fiscale wetgeving* (Fiscaal Wetenschappelijke Reeks, deel 25). Den Haag: Sdu uitgevers.
- Laan, A.M. van der, Beerthuizen, M.G.J.C., Barendregt, C.S., & Beijersbergen, K.A. (2017). *Adolescentenstrafrecht: Beleidstheorie en eerste empirische bevindingen* (Onderzoek en Beleid, nr. 317). Den Haag: WODC.
- Leeuw, F. (2015). Wetgeving, empirisch-juridisch onderzoek en legal big data. *Recht der Werkelijkheid*, 32, 50-65.
- Leeuw, F. (m.m.v. H. Schmeets) (2016). *'Empirical legal research': A guidance book for lawyers, legislators and regulators*. Londen: E. Elgar Publishing.
- Leeuw, F. (2019). Legal big data en wet- en regelgeving: perspectieven en uitdagingen. *RegelMaat*, 34(1), 9-22.
- Legemaate, J. et al. (2013). *Thematische wetsevaluatie: Bestuursrechtelijk toezicht op de kwaliteit van zorg* (Reeks Evaluatiewetgeving, deel 38). Den Haag: ZonMw. <https://publicaties.zonmw.nl/thematische-wetsevaluatie-gedwongen-zorg/>.
- Legemaate, J. et al. (2014). *Thematische wetsevaluatie gedwongen zorg* (Reeks Evaluatiewetgeving, deel 39). Den Haag: ZonMw.
- Lochem, P.J.P.M. van (2015). Kwaliteit van wetgeving als keuze. *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging*, 145(1), 141-243.
- Lokin, M.H.A.F. (2018). *Wendbaar wetgeven: De wetgever als systeembeheerder* (Diss. Vrije Universiteit Amsterdam. Den Haag: Boom juridisch.
- Meuwese, A.C.M. (2008). *Impact assessment in EU lawmaking* (Diss. Universiteit Leiden). <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/12589/Thesis.pdf>.
- Meuwese, A.C.M., Mastenbroek, E.M., & Voorst, S. van (2016). Closing the regulatory cycle? A meta evaluation of ex-post legislative evaluations by the European Commission. *Journal of European Public Policy*, 1329-1348.
- Michiels, F.C.M.A. (2010). Het evalueren van de Awb: een voortdurend proces. In T. Barkhuysen, W. den Ouden, & J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb* (p. 41-55).

Ministerie van Financiën (2019). *Rijksbegroting 2020*. Geraadpleegd maart 2019, van [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl); [www.rijksbegroting.nl/evaluaties](http://www.rijksbegroting.nl/evaluaties).

Moore, S.F. (1996). Recht en sociale verandering: De rol van het 'semi-autonoom sociaal veld' bij de sociale werking van het recht. In J. Griffiths (red.), *Een kennismaking met de rechtsantropologie en rechtssociologie* (p. 137-158). Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Napel, H.M. ten (2017a). Transparantie van het wetgevingsproces. *RegelMaat*, 3 (thema-nummer).

Napel, H.M. ten (2017b). Snelheid, efficiency en transparantie: Het Nederlandse wetgevingsproces in transitie? *Beleid en Maatschappij*, 40(4), 437-441.

Nas, C.N., Ooyen-Houben, M.J.J. van, & Wieman, J. (2011). *Interventies in uitvoering: Wat er mis kan gaan bij de uitvoering van justitiële (gedrags)interventies en hoe dat komt* (Memorandum 2011-2). Den Haag: WODC.

Nationale ombudsman (2019). *Verzoeken per beleidsterrein: Cijferbijlage jaarverslag 2018*. Den Haag: Nationale ombudsman. Geraadpleegd maart 2019, van [www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/NO-VO-Cijferbijlage-Jaarverslag-2018.pdf](http://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/NO-VO-Cijferbijlage-Jaarverslag-2018.pdf).

Nelen, J.M. (2000). *Gelet op de wet. De evaluatie van strafwetgeving onder de loep* (dissertatie). Amsterdam: Vrije Universiteit.

Niemeijer, B. (2018). Legal management en juridische kwaliteit bij de rijksoverheid. In: I. Timmer & A. Mein (red.), *Legal management: Realiseren van juridische kwaliteit* (p. 93-116). Den Haag: Boom juridisch.

OESO (1995). The Recommendation of the Council on improving the quality of government regulation [C(95)21/FINAL].

OESO (2012). *Recommendation on regulatory policy and governance*. Parijs: OECD. [www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf](http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf).

OESO (2014). *Framework for regulatory policy evaluation*. Geraadpleegd van [www.oecd.org/regreform/framework-for-regulatory-policy-evaluation.htm](http://www.oecd.org/regreform/framework-for-regulatory-policy-evaluation.htm).

OESO (2015a en 2018). *Regulatory policy outlook*. Parijs: OECD. [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Netherlands-web.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Netherlands-web.pdf); [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/netherlands-country-note-regulatory-policy-2018.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/netherlands-country-note-regulatory-policy-2018.pdf).

OESO (2015b). *Governance at a glance 2015, chapter 8: Ex post evaluation of regulation*. Parijs: OECD Publishing. [doi.org/10.1787/gov\\_glance2015-40-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance2015-40-en).

Olsthoorn-Heim, E. (2003). *Vijf jaar evaluatie regelgeving via ZonMw: Verslag van een analyse van het Programma Evaluatie Regelgeving*. Den Haag: ZonMw.

Ommeren, F.J. van, & Bokhorst, A.M. (2007). Regeldruk ontrafeld. *Nederlands Juristenblad*, 12(635), 672-681.

Outshoorn, J. (1986). *De politieke strijd rond abortuswetgeving in Nederland 1964-1984*. Den Haag: VUGA.

Pawson, R. (2002). Evidence-based policy: The promise of 'realist synthesis'. *Evaluation*, 8(3) 340-358.

Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. Londen: Sage.

Radaelli, C.M. (2009). Measuring policy learning: Regulatory impact assessment in Europe. *Journal of European Public Policy*, 16(8), 1145-1164.

Radaelli, C.M., Allio, L., Renda, A., & Schrefler, L. (2010). *How to learn from the international experience: Impact assessment in the Netherlands*. Exeter: University of Exeter, Center for European Governance.

Ramlal, M.R. (2011). *Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en wetgevingsjurist*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Ramlal, M.R. (2012). De olifant in het wetgevingsproces: Invloed en wetsvoorbereiding in ambtelijk Den Haag. *RegelMaat*, 1, 31.

Rijksoverheid (2019). *Lijst van agentschappen*. Geraadpleegd maart 2019, van [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/agentschappen/lijt-agentschappen](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/agentschappen/lijt-agentschappen).

Roording, J.F.L. (2012). Versnelling van wetgeving: Over uiteenlopende ontwikkelingen en eigenwijze actoren. *RegelMaat*, 27(3), 126-139.

Rosenthal, U. (1988). *Bureaupolitiek en bureaupolitisme: Om het behoud van een competitief overheidsbestel*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D Tjeenk Willink.

Rutz, S.I. (2017). *Practicing reflexive regulation*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam. <http://hdl.handle.net/1765/100317>.

Smismans, S. (2015). Policy evaluation in the EU: The challenges of linking ex ante and ex post appraisal. *EJRR*, 1, 6-25.

Snellen, I. (1987). *Boeiend en geboeid: Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*. Alphen aan de Rijn: Samson H.D Tjeenk Willink.

Stoter, S., & Huls, N. (2003). *Onderhandelend wetgeven: Een proces van geven en nemen*. Den Haag: Sdu uitgevers.

Stoter, S., & Huls, N. (2006). *Regeldruk: een blinde vlek van onderhandelend wetgeven: Een onderzoek naar de participatie van belangenbehartigers in de totstandkoming van wet- en regelgeving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Thaler, R.H., & Sunstein, C.R. (2008). *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.

Tiemeijer, W. (2011). *Hoe mensen keuzes maken: De psychologie van het beslissen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Timmer, W.W. (2011). *Het doel wel gesteld: Een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelregelgeving*. Den Haag: Boom uitgevers.

Tol, J.H. van, Helsloot, I., & Mertens, F.J.H. (red.) (2011). *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Tolsma, H.D., & Winter, P. de (red.) (2017). *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving* (Serie Governance en Recht, deel 15). Den Haag: Boom juridisch/Netherlands Institute for Law and Governance. [www.bju.nl/juridisch/catalogus/de-wisselwerking-tussen-recht-en-vertrouwen-bij-toezicht-en-handhaving-1-2017](http://www.bju.nl/juridisch/catalogus/de-wisselwerking-tussen-recht-en-vertrouwen-bij-toezicht-en-handhaving-1-2017).

Tweede Fase Adviespunt (2005). *Zeven jaar Tweede Fase, een balans: Evaluatie Tweede Fase*. Den Haag: Tweede Fase Adviespunt.

Uylenburg, R., Boer, J. de, Peeters, M.G.W.M., & Oosterhuis, F.H. (2011). *Het STEM-geluid bij de evaluatie van milieuwetgeving*. Arnhem: STEM.

Veerman, G.J. (1986). *De lengte van de wetgevingsprocedure*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Veerman, G.J. (2004). *De wet als zinsbegoochelingstoestel: Over de kwaliteit van wetgeving*. Maastricht: Universiteit Maastricht.

Veerman, G.J. (m.m.v. S.R. Hendriks-de Lange) (2012). *Over wetgeving: Principes, paradoxen en praktische beschouwingen*. Den Haag: Sdu uitgevers.

Veerman, G.J. (m.m.v. R.J. Mulder en E.S.M. Meijsing) (2013). *Een empathische wetgever: Meta-evaluatie van empirisch onderzoek naar de werking van wetten*. Den Haag: Sdu uitgevers.

Veerman, G.J. (2013). *Legislation, a suitable case for policy*.

Veerman, G.J. (2014). Klarheid over het Clearing House. *RegelMaat*, 29(4), 199-211.

Veerman, G.J. (2016). *Het amendement: Een bedreiging voor de kwaliteit der wet?* (Recht en Overheid, nr. 1). Den Haag.

Veerman, G.J. (2018a). *Een wetgevingsproces beginnen met een beleidsnota of (andere) vormen van consultatie?* (Recht en Overheid, nr. 2). Den Haag.

Veerman, G.J. (2018b). *Hoe bereik je als wetgever de burgers – een essay* ((Recht en Overheid, nr. 3). Den Haag.

Veerman, G.J., & Mulder, R. (2010). *‘Wetgeving met beleid’: Naar een bruikbare wetgevings-theorie*. Den Haag: WODC/Boom Juridische uitgevers.

Vester, L.J. (2017). De regelgevingsmonitor: Ontwikkelingen in het Nederlandse regelingenbestaan sinds 2004. In H.M.B. Breunese e.a. (red.), *Slotakkoord: Liber amicorum Dick van den Bosch*. Den Haag: Ministerie van BZK/Ministerie van VenJ.

Voermans, W., Napel, H-M. ten, & Passchier, R. (2015). Combining efficiency and transparency in legislative processes. *The theory and practice of legislation*, 3, 279-294.

Voermans W.J.M. et al. (2000). *Tempo van de wetgevingsprocedure 1994-1999*. Tilburg: Centrum voor wetgevingsvraagstukken, KUB Tilburg.

Voermans, W. et al. (2012). *Wetgevingsprocessen in transitie*. Leiden/Den Haag: Universiteit Leiden, afdeling Staats- en Bestuursrecht.

Voorst, S. van (2018). *Ex-post legislative evaluations in the European Commission*. Tilburg: Tilburg University.

Vorm, B. van der (2016). *Ernstig gevaar: Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob*. Oisterwijk: WLP.

Wesselink, M. (2016). *De deelgeschilprocedure: Kan procederen onderhandelen stimuleren?* (Diss. Universiteit van Amsterdam). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Westerman, P. (2018). *Outsourcing the law: A philosophical perspective on regulation*. Cheltenham, VK/Northampton, VS: Edward Elgar Publishing.

Weyers, H. (2003). *Euthanasie: Het proces van rechtsverandering*. Eigen uitgave auteur.

Wierenga, W. (2016). *De dynamiek van wens en recht* (Recht en Overheid). Den Haag. <http://academievoorwetgeving.nl/publication>.

Winter, H.B. (1996). *Evaluatie in het wetgevingsforum: Een onderzoek naar de relatie tussen evaluatie en kwaliteit van wetgeving*. Groningen: RUG.

Winter, H.B. (2002). *Preadvies evaluatie van wetgeving: Structuring en institutionalisering van wetsevaluatie in Nederland*. Groningen/Deventer: RUG/Kluwer.

Winter, H.B, Klein Haarhuis, C.M., & Bernards, B.J.T.H. (2016). *Het Programma Thematische Wetsevaluatie bij ZonMw: Opbrengsten en gebruik*. Groningen/Den Haag: Pro-Facto/WODC. [www.rug.nl/research/portal/publications/zelfevaluatie\(bd10aff2-1eaa-44e6-adf8-f160001832a1\).html](http://www.rug.nl/research/portal/publications/zelfevaluatie(bd10aff2-1eaa-44e6-adf8-f160001832a1).html).

Winter, H.B., Scheltema, M., & Herweijer, M. (1990). *Evaluatie van wetgeving: terugblik en perspectief*. Groningen/Deventer: RUG, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde/Kluwer.



Witkamp, A., Engelen, M., Boer, M., & Trommel, W. (2015). *Van beheersing naar veerkracht: Evaluatie en beleidsdoorlichting uitvoering sociale zekerheid (Suwi) 2007-2014*. Leiden: Panteia.

WODC, & Raad voor de rechtspraak (2018). *Civiel en bestuur: Tabellen rechtspleging civiel en bestuur 2017*. Geraadpleegd maart 2019, van [www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/](http://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/).

Woude, M.A.H. van der (2010). *Wetgeving in een veiligheidscultuur: Totstandkoming van antiterrorismewetgeving in Nederland gezien vanuit maatschappelijke en (rechts)politieke context*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

WRR (2017). *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR. [www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen](http://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen).

Zijlstra, S.E. et al. (red.) (2012). *Wetgeven: Handboek voor de centrale en decentrale overheid*. Deventer: Kluwer.

ZonMw, Commissie Evaluatie Regelgeving (2013). *Brochure Programma Evaluatie Regelgeving*. Den Haag: ZonMw.

Zwaan, P., & Voorst, S. van (2018). The (non-)use of ex post legislative evaluations by the European Commission. *Journal of European Public Policy*, 1-20.

