

Vergaderjaar 2008–2009

**29 279**

**Rechtsstaat en Rechtsorde**

**Nr. 80**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 30 oktober 2008

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Justitie naar aanleiding van de brief van 26 mei 2008 inzake het rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum «Wet en werkelijkheid» (Kamerstuk 29 279, nr. 74).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 29 oktober 2008. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,  
Van Doorn

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Azough (GL), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toornenburg (CDA) en Anker (CU).

Piv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Weekers (VVD), Smeets (PvdA), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), Vacature (SP), De Vries (CDA), Halsema (GL), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Vacature (SP), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Slob (CU).

# I VRAGEN VANUIT DE FRACTIES

## 1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie vinden het een goede zaak dat op meta-niveau is gekeken naar wetsevaluaties. Dat helpt ook de Kamer bij het reflecteren op het eigen functioneren.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderzoek «Wet en werkelijkheid van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC) en de daarbij behorende kabinetsreactie. Deze leden delen de mening van de minister van Justitie dat, hoewel het onderzoek niet representatief is voor wetten en wetsevaluaties, dat het de wetgever in zeker zin een spiegel voorhoudt. Deze leden menen tussen de regels van het onderzoeksrapport door te kunnen lezen dat – enigszins gechargeerd gesteld – de wetgever in veel gevallen nauwelijks een idee heeft over de effectiviteit van wetten en het daaruit voortvloeiende beleid. Deelt de minister die mening? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de reactie van de minister op het WODC-onderzoek «Wet en werkelijkheid». Zij hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de minister van justitie inzake de kabinetsreactie op het WODC-onderzoek «Wet en werkelijkheid». Zij menen dat het een belangrijke handreiking is aan alle departementen bij het ontwikkelen van nieuwe wetgeving en ten behoeve van een gedegen evaluatie van (de werking van) ontwikkelde wetgeving.

## 2. Interventies en doelbereiking

De leden van de CDA-fractie merken op dat aan wetten belangrijke sturende vermogens worden toegeschreven. Het lijkt dan alsof een wet rechtstreeks kan ingrijpen in de werkelijkheid en die ook rechtstreeks kan veranderen. Doelbereiking is volgen deze leden daarentegen een sociaal proces. Het gaat om ketens van gebeurtenissen, patronen of gedragsprocessen. Dat betekent dat van belang is hoe maatschappelijke effecten tot stand komen. Dat levert veel meer inzicht op dan het simpele «what works» denken dat zich alleen richt op het in kaart brengen van de eind-effecten. De insteek die de meta-evaluatie kiest om achterliggende mechanismen en contextfactoren bloot te leggen, spreekt deze leden dan ook zeer aan. Het is evident dat de context daarbij een cruciale rol speelt. In de reactie van de regering is nergens terug te vinden dat ook de regering hecht aan dit procesperspectief en aan het krijgen van inzicht in mechanismen die in bepaalde contexten effectief zijn. Graag horen deze leden hoe de regering aankijkt tegen het procesperspectief dat in de meta-evaluatie is gebruikt.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat één van de conclusies uit het WODC-onderzoek is, dat de doelbereiking van een wet hoger is als uitvoerende organisaties de enige normadressaat zijn. Als wetten zich tot burgers richten, wordt het met de wet beoogde doel minder bereikt. De uitvoeringsorganisaties lijken beter in staat wetten te interpreteren en (te laten) toepassen. De minister schrijft elders in de kabinetsreactie dat aangezien het sturingspotentieel van de wetgever niet grenzeloos is, de regering de nadruk legt op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke verbanden. Deze leden vragen echter, gezien het bovenstaande, of het sturingspotentieel van de wetgever niet meer op uitvoe-

rende organisaties als normadressaat van wetten moet worden gericht in plaats van op burgers.

De leden van de VVD-fractie vragen de minister op welke wijze de prominente plaats van «uitvoerbaarheid» bij de toetsing door het ministerie van Justitie in het wetgevingstraject voor de Kamer terug te zien zal zijn.

### **3. Tijd, continuïteit en de ambities van de wetgever**

De leden van de SP-fractie kunnen zich in algemene zin vinden in de conclusie dat de wetgever zorg moet dragen voor voldoende tijd en ruimte voor de uitvoering van nieuwe wetten. Niettemin vragen zij hoe absoluut deze conclusie moet worden opgevat. Geen wet is hetzelfde en soms is het al vrij snel duidelijk dat er alsnog iets moet worden aangepast of gewijzigd, of dat het beter anders kan worden geregeld dan oorspronkelijk gedacht. Bij ieder concreet wetsvoorstel zullen de regering en de Kamer zich rekenschap moeten geven van het feit dat het de normadressaten zijn die de wijzigingen ondergaan. Zolang het voor de mensen op wie de wet betrekking heeft duidelijk is wat er gebeurt en wat er verandert, is er op zichzelf geen probleem. Graag ontvangen deze leden een reactie van de minister op dit punt.

De leden van de SP-fractie delen in algemene zin eveneens de mening van de regering dat men bij een te snelle evaluatie van een wet nog niet kan weten of de gestelde doelen zijn bereikt. Een tussenevaluatie kan naar de mening van deze leden echter soms wel nuttig zijn. Ook hierbij geldt toch dat in concrete gevallen, bij ieder wetsvoorstel afzonderlijk, bepaald kan en moet worden wat er al kan worden verwacht van de wet die geëvalueerd wordt?

De aan het woord zijnde leden hebben voorts een vraag over «het niet-grenzeloze sturingspotentieel» van de wetgever. De regering legt in haar beleidsprogramma de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke verbanden. Hiertoe behoort toch ook nadrukkelijk de eigen verantwoordelijkheid van de overheden zelf? Graag zien de leden van de SP-fractie deze opvatting bevestigd.

De leden van de VVD-fractie lezen in het WODC-rapport dat evaluatie na een langere periode vaak effectiever, bruikbaar en betrouwbaarder is. Zij vragen de minister om een reactie op deze conclusie. Wordt hier enig gevolg aan gegeven? Zo ja, op welke wijze? In hoeverre past dit in de doelstelling van het kabinet om efficiënter te werken en geen onnodige informatie te verzamelen? Hoe verhouden deze conclusie en de eventuele voornemens zich tot de horizonbepaling in wetgeving?

De minister geeft aan dat terughoudendheid met regelgeving is geboden en dat uiteraard de wetgever, maar zeker ook anderen, dit moeten beseffen. De leden van de VVD-fractie vragen de minister nader inzichtelijk te maken waar de hij precies op doelt. Verzoekt de minister terughoudendheid ten aanzien van initiatiefwetsvoorstellen en of nieuwe wetgeving? Bijvoorbeeld om zo meer prioriteit te kunnen geven aan het afronden van reeds zeer langlopende wetgevingsdossiers die voorliggen op het terrein van het civiele recht? Zo ligt er momenteel een wetsvoorstel voor inzake personenvennootschappen dat in januari 2005 met algemene stemmen is aangenomen door de Tweede Kamer, maar waarvan de Eerste Kamer in mei 2007 heeft besloten de bespreking van de nadere procedure aan te houden tot de Invoeringswet de Kamer heeft bereikt. Graag ontvangen deze leden een toelichting van de minister.

Hoe zal de minister zorgen voor een cultuur op de departementen waarbinnen bij ontwikkeling van wetgeving ook uitdrukkelijk de nuloptie wordt afgewogen?

#### 4. Knelpunten

De leden van de CDA-fractie merken op dat de meta-evaluatie nog eens duidelijk maakt dat elke wet ten minste aan de basisvoorwaarden moet voldoen dat de achterliggende veronderstellingen (beleidstheorie) moeten kloppen en dat voorzien is in voldoende inzet van mensen en middelen om de wet uit te voeren. Graag horen deze leden op welke wijze nu wordt nagegaan of nieuwe wetgeving aan deze twee basisvoorwaarden voldoet. De periode tussen de inwerkingtreding van de nieuwe wet en de afgesproken termijn voor evaluatie is blijkens de meta-evaluatie te kort. Welke conclusies verbindt de minister hieraan? Wat is volgens de minister een goede standaard voor de termijn waarop wetgeving wordt geëvalueerd? Het valt de leden van de CDA-fractie voorts op dat een opvallend resultaat van de meta-evaluatie is, dat ook bij succesvolle wetten zich knelpunten voordoen. Te denken valt daarbij aan gebrekkig toezicht en controle, bureaucratie en veronachtzaming van het cliëntperspectief. De naleving van de succesvolle wetten blijkt echter niet afhankelijk van de aanwezigheid van deze knelpunten. Bij de minder succesvolle wetten blijkt de context er vooral toe te leiden dat implementatie en gedragsverandering nauwelijks van de grond komen. De leden van de CDA-fractie vinden dat deze bevindingen een nadere analyse van de regering verdienen. Hier gaat hier immers over de randvoorwaarden voor efficiënte en effectieve wetgeving. De meerwaarde van deze meta-evaluatie is deze leden verder vooral gelegen in het blootleggen van sturingsmechanismen. Opvallend is dat geconditioneerde zelfsturing er negatief uitspringt, terwijl de oprichting of verzelfstandiging van organisaties over het algemeen positief uitpakt. Checks & balances, integrale aanpak, regierol gemeenten, versobering & transparantie, publiek-private afstemming en rechtshandhaving springen er ook redelijk gunstig uit. Het is weinig verrassend dat wetgeving inderdaad beter scoort als het aansluit bij bestaande bestuurs- en organisatieculturen. Wel verrassend is echter de uitkomst dat grotere organisaties de wet beter naleven dan kleine organisatie. Graag horen deze leden hoe de minister aan de slag gaat met deze eerste bevindingen over werkzame mechanismen en contextfactoren. Zij helpen beleid en wetgeving immers «evidence-based» te maken. Hoe werken deze resultaten door in de beleidsontwikkelings- en wetgevingpraktijk op de ministeries?

De leden van de PvdA-fractie hebben de reactie van de minister gelezen op de door de onderzoekers geconstateerde knelpunten die er op wijzen «dat de wetgever niet alles vermag en dat een zekere bescheidenheid in de verwachtingen over de doelbereiking op zijn plaats is». De minister stelt voor dat bij de voorbereiding van wetgeving de betrokkenen moeten worden geconsulteerd om zo inzicht te krijgen in de maatschappelijke context van de voorgenomen wet. Deze leden delen de mening dat wetten beter zullen landen als van te voren voldoende rekening is gehouden met de mening van de betrokkenen. Wel vragen zij of er vaker van wetgeving afgezien moet worden, als de wetgever inderdaad «niet alles vermag en dat een zekere bescheidenheid in de verwachtingen over de doelbereiking op zijn plaats is».

De leden van de SP-fractie lezen dat «diverse normadressaten onvoldoende kennis over de inhoud van de wet lijken te beschikken». Om welke normadressaten gaat het hier vooral? Kan de minister een begin van een oplossing geven voor dit geconstateerde knelpunt?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de minister aangeeft aan dat de wetgever tot uitbreiding komt van internetconsultatie en voortzetting en intensivering van het gebruik van startnotities. Op welke wijze geven

andere departementen gevolg geven aan de knelpunten? Zijn er nog meer maatregelen voorzien om de knelpunten aan te pakken?

## 5. Clearing House voor Wetsevaluatie

De leden van de CDA-fractie merken op dat uit de meta-evaluatie duidelijke aanknopingspunten voor wetsevaluatie zijn af te leiden. De minister geeft ook aan te willen werken aan een Clearing House voor Wets-evaluatie. Volgens deze leden zal in elke evaluatie de centrale vraag moeten zijn hoe de maatschappelijke effecten tot stand komen. Deze procesinsteek komt nu in de wetsevaluaties nauwelijks voor. De meeste evaluaties gaan enkel na of het doel is bereikt en beschrijven feitelijke gebeurtenissen en de implementatie van de wet. Het reconstrueren van de met wettelijke interventies te activeren mechanismen gebeurt nauwelijks. Bij veel ministeries vertoont het wetsevaluatiebeleid nog veel hiaten. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft wel een uitgebreid evaluatieprogramma. Het is volgens deze leden wenselijk dat alle ministeries een dergelijk evaluatieprogramma hebben en dat elke evaluatie is gebaseerd op eenzelfde format voor evaluatie. Wanneer wets-evaluaties gebruik maken van een vergelijkbaar format, waarin een centrale vraag is hoe maatschappelijke effecten tot stand komen, dan is het ook eenvoudiger meta-evaluaties uit te voeren en lessen voor de toekomst af te leiden. Is de regering bereid de hoe-vraag een belangrijke rol te geven in de verdere uitwerking van het Clearing House voor Wets-evaluatie?

De leden van de PvdA-fractie zijn in principe voorstander van een Clearing House voor Wetsevaluatie (hierna: CHW), mits daar daadwerkelijk kennis mee wordt verkregen over wetgeving en over de «werkzame bestanddelen van de interventies die in wetgeving geregeld worden». Belangrijker nog achten zij het dat deze kennis ook daadwerkelijk zal worden aangewend bij het maken van wetten. Hoe kan dat worden gegarandeerd? De aan het woord zijnde leden willen graag onderzocht zien worden in hoeverre wetten en interventies op elkaar inwerken, of elkaar zelfs storen en tegenwerken. In hoeverre is dit een onderwerp van het onderzoek?

De leden van de VVD-fractie krijgen van de minister graag nader inzicht in het CHW en de rol van de verschillende ministers ten opzichte van dit instituut. Zijn de ministeries verplicht de vastgestelde vragen te beantwoorden en het CHW te betrekken bij voorgenomen wetsevaluaties? De minister preekt in de brief van een veelbelovende vorm van kennis-cumulatie. Deze leden vragen de minister nader toe te lichten wat het is dat deze vorm zo veelbelovend maakt? Voorts vragen zij de minister op welke termijn het CHW zal worden opgericht, welke personen met welke achtergrond zullen worden aangetrokken en wat de te verwachten personele omvang en kosten zullen zijn.

De aan het woord zijnde leden vragen de minister welke concrete maatregelen of acties hij zal nemen, in aanvulling op uitbreiding van internet-consultatie en de oprichting van het CHW, specifiek ter verbetering van wetsevaluaties op justitieterrein? Vervolgens vragen deze leden op welke wijze de voor de algemene wetgevingskwaliteitsbeleid verantwoordelijke ministers, de andere departementen zal aansporen lering te trekken uit de bevindingen van het onderzoek? Is de minister bijvoorbeeld voornemens enige richtlijnen op te stellen voor het uitvoeren van een gedegen en zinvolle evaluatie ten behoeve van de verschillende ministeries? In hoeverre acht de minister het zinvol richtlijnen op te stellen omtrent aspecten als de reden voor evaluatie, de termijn voor het uitvoeren van evaluatie, en aandacht voor de mechanismen en processen naast de feitelijke gebeurtenissen? De leden van de VVD-fractie vernemen graag of de vaste vragen, die in het kader van de werkwijze met het CHW aan de orde

zullen komen, kunnen worden aangemerkt als richtlijnen. Zo neen, waarom niet?

## **II REACTIE VAN DE MINISTER**

Door de leden van de fracties zijn diverse opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over en naar aanleiding van de meta-evaluatie «Wet en werkelijkheid» (WODC-rapport 267). Het kabinet stelt dat erg op prijs. Het is belangrijk dat regering en parlement die samen de wetgever vormen, denken over de mogelijkheden van en knelpunten rond wetgeving, dat zij in de woorden van de CDA-fractie, reflecteren op het eigen functioneren. In het onderstaande wordt op de opmerkingen en vragen gereageerd in de volgorde van vraagstelling.

### **1. Naar aanleiding van de inleiding**

De leden van de PvdA-fractie menen dat uit de studie blijkt dat de wetgever in veel gevallen nauwelijks een idee heeft over de effectiviteit van wetgeving; zij vragen of het kabinet die mening deelt. In het WODC-onderzoek kwam naar voren kwam dat de effectiviteit nauwelijks of niet was onderzocht. Daaruit mag men niet afleiden dat de wetgever geen idee heeft over de effectiviteit van wetgeving. In dit verband is het belangrijk een onderscheid te maken tussen enerzijds de situatie bij de totstandkoming van de wet en anderzijds de situatie waarop de evaluatiestudies het oog hebben: de toestand enige jaren na de inwerkingtreding van de wet. De kennispositie ten aanzien van de wet in wording is een andere dan die van de wet in werking. Wetgeving en het daarmee verbonden beleid beogen de samenleving op een rechtmatige en rechtvaardige manier te ordenen. Zij zijn gericht op de toekomst. Er bestaan bij de voorbereiding van wet en beleid beelden over hoe deze zullen bijdragen aan de maatschappelijk gewenste ordening. In de terminologie van het rapport worden die beelden «een beleidstheorie» genoemd, een opvatting over doel en over de instrumenten die tot dat doel moeten leiden. Zekerheden daarover bestaan niet. Ooit is wetgeving wel omschreven als «sturen in de mist». Het kan dus zijn, dat achteraf blijkt dat de beleidstheorie onvoldoende was. Dat wordt in wetenschappelijke kring al langer aangenomen.

### **2. Interventies en doelbereiking**

Met de leden van de CDA-fractie kan worden gezegd dat doelbereiking een sociaal proces is. Dat wil niet zeggen dat er van wetgeving en beleid in het geheel geen sturing uitgaat en dat doelbereiking niet belangrijk is. Waar de onderzoekers op hebben gewezen, is dat evaluatie van wetgeving op louter de doelbereiking een te beperkte invalshoek is. Het kabinet kan ermee instemmen, dat in evaluatieonderzoek naast de doelbereiking ook de processen een belangrijke rol spelen. Men kan dat geheel vangen onder het begrip «werking», een begrip dat in de wetgeving regelmatig gebruikt wordt om de evaluatie-opdracht aan te duiden. Daarbij past wel een kanttekening. De aard van het evaluatie-onderzoek hangt af van diverse factoren, zoals de te verwachten kosten, de onderzoekbaarheid, de inzichten die een onderzoek naar verwachting oplevert, de tijd die beschikbaar is. Het kabinet kijkt dus positief aan tegen het procesperspectief, maar met verstand moet worden bezien wanneer welk onderzoek zinnig is.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de wetgever zich niet beter op uitvoerende organisaties als normadressaat kan richten om zo de doelbereiking te verhogen. Naar het oordeel van het kabinet kan die stel-

ling niet zomaar worden betrokken. In de eerste plaats blijkt uit het onderzoek dat daar waar normen zich richten tot zowel uitvoerende organen als burgers, de doelbereiking zeer matig is. De onderzoekers suggereren dat de uitvoerende organen als een filter werken. Dan zou de conclusie moeten zijn dat de overheid zich louter tot uitvoerende organen zou moeten wenden. In de tweede plaats wordt weliswaar de doelbereiking van normen die louter op uitvoeringsorganen zijn gericht relatief hoog bevonden, men dient daarbij wel in ogenschouw te nemen dat die normen veelal van een bijzondere aard zijn. Zo worden aan organen taken en bevoegdheden gegeven, en als de uitvoering daarvan ter hand wordt genomen, is sprake van doelbereiking. Doelbereiking is dan in zekere zin ook makkelijker te realiseren. In de derde plaats, en doorslaggevend, is dat sommige gedragsregels eenvoudigweg niet via uitvoeringsorganen op te leggen zijn. Dat ziet men bijvoorbeeld in het privaatrecht, maar het geldt ook voor strafrechtelijke normen. Zelfs als men de naleving van de normen uit het Wetboek van Strafrecht wil beschouwen als resultaat van de aanwezigheid van handhavende organen, dan nog is het moeilijk voorstelbaar dat het Wetboek van Strafrecht louter opdrachten tot onderzoek en vervolging geeft aan politie en OM en dat de burgers daaruit moeten afleiden wat voor hen verboden is. Ook het rechtsstatelijke karakter van ons bestel brengt mee dat rechten en vooral plichten, de ge- en verboden die burgers worden opgelegd, rechtstreeks in de wet worden vastgelegd.

De leden van de VVD-fractie vragen de minister op welke wijze de prominente plaats van «uitvoerbaarheid» bij de toetsing door het ministerie van Justitie terug te zien is. De prominente plaats van de uitvoerbaarheid is niet alleen een kwestie van toetsing door het ministerie van Justitie. Op de diverse departementen bestaat oog voor het belang van de uitvoering en zijn daar ook voorzieningen voor, bijvoorbeeld in de vorm van procedureafspraken bij de voorbereiding van beleid en wetgeving en in de vorm van regelmatig overleg tussen beleidsdirecties en uitvoeringsorganen. Bij de voorbereiding van wetgeving wordt in voorkomende gevallen de U&H-toets (Uitvoerings- en handhavingstoets) uitgevoerd, terwijl ook het instrument van de Tafel van 11 en de werkbaarheidsanalyse de nodige elementen over de uitvoering bevatten. Op het ministerie van Justitie wordt vervolgens in het kader van de wetgevingstoets bezien of de genoemde toetsen uitgevoerd zouden moeten zijn en zo ja, ook uitgevoerd zijn.

### **3. Tijd, contuïteit en ambities**

De leden van de SP-fractie haken aan op het punt van voldoende tijd en ruimte voor de uitvoering. Waar wetten verschillen, kunnen de voor de uitvoering benodigde tijd en ruimte ook verschillen. Onderscheid moet worden gemaakt tussen tijd en ruimte voor de implementatie van nieuwe wetten en de tijd die nodig is om te zien of de met de wetgeving beoogde doelen behaald zijn. Dat laatste is primair een evaluatievraag. Uit het WODC-onderzoek blijkt dat het enige tijd duurt voor men kan zien of de beoogde doelstellingen ook bereikt zijn, omdat personen en organisaties zich moeten aanpassen aan de nieuwe regels. Dat kan betekenen dat de thans wel gebruikelijke evaluatieperioden van drie of vijf jaar<sup>1</sup> na de inwerkingtreding van de wet te kort kunnen zijn, mede ook omdat het onderzoek al ruim eerder zal moeten beginnen. De minister van Justitie zal bezien of het nodig is de Aanwijzingen voor de regelgeving op dit punt te wijzigen.

De tijd en ruimte die nodig zijn voor de implementatie van wetgeving zijn van een wat andere orde. Op diverse manieren kan een vinger aan de pols worden gehouden, zoals via toezichtorganen, via departementale contacten met de uitvoering en soms via monitoring van het uitvoeringsproces of, zoals de fractie suggereert, een tussenevaluatie. Het zal van de

---

<sup>1</sup> De toelichting op aanwijzing 164 van de Aanwijzingen voor de regelgeving geeft aan dat in het algemeen een evaluatietermijn van vijf jaar in de rede ligt.



omstandigheden afhangen welke methode het meest geschikt is. Ook hier geldt dat niet op voorhand van elke wet gezegd kan worden of en zo ja welke vorm van evaluatie of monitoring nodig is. Dat is een afweging van de hiervoor genoemde factoren.

Het kabinet heeft, dit in antwoord op de betreffende vraag van de SP-fractie, als inzet gekozen dat vertrouwen wordt gegeven aan de burgers en de maatschappelijke verbanden, dat uitgegaan wordt van de eigen verantwoordelijkheid. Vanzelfsprekend betekent dat niet dat de overheid geen eigen verantwoordelijkheid heeft. Juist vanuit die verantwoordelijkheid voor een goed functionerende maatschappelijke ordening geeft en heeft het kabinet dat vertrouwen in burgers en hun verbanden.

De leden van de VVD-fractie vragen eveneens naar de periode voor een evaluatie. Zoals hiervoor al aangegeven, kan uit het rapport «Wet en werkelijkheid» afgeleid worden dat de doelbereiking beter wordt vastgesteld als een langere periode wordt gekozen. Het hangt evenwel van de omstandigheden af, wanneer dat zo is. Of sprake is van meer efficiency als men langer wacht, is niet te zeggen. Uit het rapport blijkt slechts dat men na langere tijd wat meer over de doelbereiking kan zeggen. Het kan daarnaast efficiënt zijn tijdens het implementatieproces gegevens te verzamelen over de uitvoering, om die zonodig bij te stellen. Daarvoor bestaan, zoals hiervoor is aangegeven, diverse middelen. Dergelijke activiteiten hebben echter ook een prijs, zoals betoogd.

Dat geen onnodige informatie wordt verzameld, spreekt voor zich. De inzet van terughoudendheid met regelgeving betreft alle regelgeving, niet in het bijzonder de initiatiefwetgeving. Waar het in Nederland gebruikelijk is dat de regering een voorstel van wet doet, betreft die inzet kwantitatief gesproken vooral de regering. De volksvertegenwoordiging speelt daarbij in die zin een rol, dat de beide organen die de wetgever vormen daarop alert zijn.

Dat is overigens niet een gemakkelijke inzet. Er komt veel op de overheid af, maatschappelijke knelpunten en maatschappelijke ontwikkelingen brengen vaak mee dat politiek gesproken de overheid een beleid moet voeren; vanwege het legaliteitsbeginsel is dan al snel wetgeving geboden om de juridische basis te verschaffen en zo te voldoen aan de eisen van de rechtsstaat. De nuloptie (geen wetgeving) is in die gevallen niet makkelijk te verwerklijken. Wel kunnen alternatieven voor en in wetgeving worden gezocht. De startnotitie, de quick scan en het integraal afwegingskader (dat in ontwikkeling is) zijn instrumenten om zowel de noodzaakvraag als de vraag van de instrumentatie aan de orde stellen. In de nota Vertrouwen in Wetgeving komt dit thema aan de orde.

#### 4. Knelpunten

De leden van de CDA-fractie noemen een aantal elementen in het rapport die inderdaad nadere studie vergen, in het bijzonder rond de knelpunten casu quo de condities voor succesvolle wetgeving. Deze bevindingen in het rapport zijn gebaseerd op de voor dat onderzoek beschikbare evaluaties. In nieuwe evaluaties kan dit thema aan de orde komen en kan in dat kader aandacht worden geschonken aan de beleidstheorie<sup>1</sup>. Daarbij past overigens de kanttekening dat de notie van «beleidstheorie» bij wetgeving nog niet gemeengoed is, althans niet expliciet. Impliciet bestaan wel beelden over doelen en bijbehorende instrumenten om die doelen te bereiken. Soms lijkt een beleidstheorie niet aan de orde, indien normstelling geboden is en de gestelde regels leidend dienen te zijn voor het gedrag van de burgers. Maar toch speelt ook dan de vraag van doel en middelen, in de normstelling en in het aanvullend of flankerend beleid. Waar er sprake is van een innige relatie tussen beleid en wetgeving, is aandacht voor de beleidstheorie met het oog op de effectiviteit van wetge-

<sup>1</sup> Een beleidstheorie is «het geheel van veronderstellingen over de relaties tussen (a) doeleinden en middelen (b) oorzaken en gevolgen van het probleem in kwestie en (c) waarden en normen. De veronderstellingen kunnen betrekking hebben op het beleid zelf, maar ook op het beleidsproces, de beleidsorganisatie en het deel van de maatschappij waarop het beleid zich richt» (Van Heffen, in Hoogerwerf en Herweijer, 2003: p. 225).



ving en beleid evenwel gewenst en zal dat in evaluaties aan de orde moeten komen.

Waar de meta-evaluatie gebaseerd is op afgeronde evaluatieonderzoeken, was al eerder bekend dat grote organisaties de wetgeving beter naleven dan kleinere. Dat kan verband houden met de materiële mogelijkheden en expertise waarover grotere organisaties waarschijnlijk makkelijker beschikken.

Consultatie van uitvoerenden en van andere betrokkenen in het veld waar wetgeving voor bedoeld is, kan informatie verschaffen over de maatschappelijke context waarin die wetgeving moet werken, zo stelde het kabinet. De leden van de PvdA-fractie delen die gedachte. Zij stellen de vraag of gelet op de mogelijkheden van de wetgever, niet vaker van wetgeving moet worden afgezien. Zoals hierboven is aangegeven, is die terughoudendheid de inzet. En een zekere bescheidenheid in de verwachtingen lijkt ook op zijn plaats te zijn. Maar tegelijkertijd kan het nodig zijn normen te stellen voor het gedrag of – andere – regels ter ordening van het maatschappelijk leven. Regels bieden immers ook een zekere bescherming.

Dat normadressaten niet altijd over voldoende kennis van de wet beschikken, is al een oude kwestie. Formeel gesproken is de bekendmaking van wetten in het Staatsblad de weg waarlangs wetten publiek gemaakt worden. Deze bekendmaking is krachtens artikel 88 van de Grondwet zelfs een voorwaarde voor de inwerkingtreding van wetgeving. Daarbuiten zijn de afgelopen decennia diverse middelen ingezet om regels bekend te maken bij de burgers. De departementale voorlichtingsdiensten spelen daar een rol in, de plaatsing van de Nederlandse wetgeving op het internet moet daaraan bijdragen. Voorts zijn er de nodige instellingen uit het maatschappelijk middenveld die een intermediaire rol spelen. Verder is de pers belangrijk voor de verwerving van kennis over – nieuwe – regels. Mogelijk stimuleert de verruiming van de mogelijkheden van internetconsultatie straks de kennisneming. Er is echter een grens aan de oplossing van dit knelpunt. De overheid kan het aanbod stimuleren en doet dat ook, zoals gezegd. Men kan echter moeilijk alle betrokkenen dwingen de regelgeving te lezen en te begrijpen; het is ook aan de burgers zelf hun verantwoordelijkheid in deze te nemen.

Consultatie van betrokkenen kan een brug slaan tussen de wereld van de wetgever en die van de werkelijkheid waarin de wet moet werken, maar lost vanzelfsprekend niet alle knelpunten op. Dit in antwoord op een vraag van de VVD. Daar zit juist de crux: er zijn nu eenmaal beperkingen in het sturend vermogen via wetgeving. Dat houdt bijvoorbeeld verband met het feit dat regels algemeen geformuleerd moeten zijn (om regel te kunnen zijn) en altijd een papieren abstractie vormen van de zeer gevarieerde levende werkelijkheid; regels zijn als het ware digitaal en gefixeerd, terwijl de werkelijkheid analoog en voortdurend in beweging is. «Sturen» betekent een richting aangeven, een houvast bieden voor maatschappelijk verkeer.

Een knelpunt waar de wetgever wel een zekere invloed op heeft, is de beschikbaarheid van middelen en van voorzieningen. Tijd en geld zijn vaak nodig en daaraan kan, per wet en binnen marges, rekening mee worden gehouden. Omgekeerd kan het nodig zijn van wetgeving af te zien, indien in de samenleving onvoldoende menskracht, deskundigheid of -fysiekevoorzieningen aanwezig zijn en niet te verwachten is dat daarin binnen redelijke termijn kan worden voorzien.

## 5. Het Clearing House voor Wetsevaluatie

In reactie op de opmerkingen van de fractie van het CDA over wets-evaluatie en maatschappelijke effecten moet kort ingegaan worden op de verhouding tussen beleids- en wetsevaluatie. Wet en beleid zijn in die zin nauw verbonden dat beide gericht zijn op een rechtvaardige ordening van de samenleving. De wet is bovendien de legitimerende basis voor beleidsactiviteiten van de overheid. Indien men beleid evalueert, zal de bijbehorende wetgeving daarbij betrokken moeten worden; niet altijd echter zal beleid gedragen worden door wetgeving. Als men, omgekeerd, spreekt van wetsevaluatie is dat niet goed mogelijk zonder de beleidscomponent. Toch kan men vanuit het beleid wat andere vragen stellen dan vanuit de wetgeving. De minister van Financiën heeft een coördinerende rol waar het de evaluatie van de doelmatigheid van het beleid. De minister van Justitie heeft als coördinerend bewindspersoon voor het wetgevingskwaliteitsbeleid de zorg voor een verantwoord wetsevaluatiebeleid. Vanuit de wetgevingsoptiek wordt in interdepartementaal overleg een aantal thema's en vragen vastgesteld. Die zullen dienen als format voor de wets-evaluatieonderzoeken die de departementen hebben geagendeerd. Met de leden van de fractie van het CDA kan worden ingestemd dat de procesinsteeke daarbij van groot belang is.

Bij de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie zij nog de kanttekening gemaakt dat de maatschappelijke effecten van wetgeving en beleid onderzoeksmatig gesproken niet zomaar duidelijk zijn. Het oorzakelijk verband tussen de interventie (wet en beleid, de instrumenten daarvan) en het effect is vervolgens niet gemakkelijk vast te stellen, omdat de methodologische condities daarvoor erg onvolmaakt zijn. Dat geldt des te meer voor niet beoogde neveneffecten.

De leden van de PvdA-fractie zijn in beginsel voorstander van een Clearing House voor Wetsevaluatie. Zij verbinden daaraan de voorwaarde dat daar daadwerkelijk kennis mee wordt verkregen. Het is zeer waarschijnlijk dat gericht onderzoek en door een meta-evaluatie daarvan meer kennis oplevert. In hoeverre ook de nodige algemene uitspraken kunnen worden gedaan, is met minder waarschijnlijkheid te zeggen. In de meta-evaluatie Wet en werkelijkheid bleek sprake van een zekere contextgebondenheid. Een belangrijk element daarbij is, deze leden wijzen daar met recht op, is dat de kennis ook aangewend wordt. In antwoord op de vraag in hoeverre dat kan worden gegarandeerd, zij gesteld dat het Clearing House alle aandacht schenken kan en zal aan de verspreiding van de kennis die dit project moet opleveren. Die verspreiding zal ruim zijn, en op de diverse bij het wetgevingsproces betrokken personen en organen gericht zijn. De mate van gebruik hangt af van de inhoud en de zekerheid van die kennis alsmede van andere factoren die bij de voorbereiding en de inhoud van beleid en wetgeving een rol spelen.

De leden van de fractie van de VVD stellen diverse vragen over wat men de infrastructuur van het Clearing House kan noemen. De werkwijze van het Clearing House is dat in samenwerking met de departementen, en in het bijzonder met de directies wetgeving, een aantal thema's en onderwerpen wordt geïdentificeerd die ingebracht zullen worden bij de evaluaties die de departementen voornemens zijn uit te voeren. Daarbij gaat het erom thema's over en elementen van wetgeving (zoals de werking van zorgplichtbepalingen of de formulering, de aard van het toezicht) te verbinden met de te onderzoeken werking van wetgeving. Er is dus sprake van gerichte thema's en de werking van wetgeving wordt in uiteenlopende contexten (de onderscheiden departementen «bedienen» verschillende maatschappelijke segmenten) onderzocht. In de meta-evaluatie kunnen de resultaten uit die verschillende evaluatieonderzoeken worden vergeleken en kan worden gezien welke processen en mechanismen in die

contexten spelen, of verschillende keuzes die in wetgeving worden gemaakt tot verschillende effecten leiden. Tevens zal vanuit het Clearing House een kader («frame») worden ontwikkeld waarin diverse belangrijke elementen voor wetgeving en de werking van wetgeving zijn opgenomen, zo mogelijk met veronderstelde verbanden tussen die elementen. Dat «frame» wordt onderzoekers als hulpmiddel ter beschikking gesteld. Deze vier elementen (gerichte vraagstelling, diverse contexten, «frame», meta-evaluatie) maken dat het een veelbelovende vorm van kennisaccumulatie is. De departementen worden niet verplicht tot medewerking. Los van de vraag of dat wenselijk is en hoe een dergelijke verplichting af te dwingen zou zijn, het is ook niet mogelijk omdat niet alle evaluaties zich altijd lenen voor alle afgesproken vragen. Daar komen bovendien kosten-batenafwegingen bij. Wel gelden vanzelfsprekend de verplichtingen de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid periodiek te evaluaeren, zoals vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001. De departementen zien overigens nut en noodzaak van deze wijze van werken en besloten is tot een gezamenlijk uit te voeren project. Vanzelfsprekend zullen ook op Justitie bij het evaluatieonderzoek de afgesproken thema's en het frame betrokken worden. Het Clearing House zelf zal bestaan uit 2,5 fte, voorzien van onderzoeksmatige, wetgevende, sociaal-wetenschappelijke en juridische kennis; het werkt bovendien nauw samen met het WODC. Het project zal, afhankelijk van de tijd die nodig is om de feitelijke evaluaties uit te voeren en vervolgens voor de meta-evaluatie daarop, zo'n vier tot vijf jaar duren. Dan zal bezien worden of een dergelijk project naar verwachting voldoende zal opleveren om het voort te zetten, ook in verhouding tot de kosten. De belangrijkste kosten vormen de genoemde 2,5 fte. Omdat aangesloten wordt bij de departementale evaluaties, zullen de meerkosten van het onderzoek naar de te stellen vragen relatief gering zijn. Gelet op de diversiteit van de evaluaties, de onderwerpen, alsmede op de kosten en baten die daarbij steeds een rol spelen, lijkt het niet verstandig daar regels voor op te stellen evenmin als voor de termijn die nodig is voor het uitvoeren van evaluaties. De inzet van dit kabinet is minder regels en meer vertrouwen. Ook op dit vlak is dat een goed adagium.