

# Wetgevingsonderzoek

*Gert Jan Veerman\**

Problemen met wetgeving en van wetgeving zijn er altijd wel geweest. Rond 1900 vonden sommige juristen dat er veel te veel wetgeving kwam, volgens andere juristen deed de wetgever juist te weinig aan de positie van achtergestelden en was de wetgever veel te traag. De hoeveelheid wetten is altijd als probleem gezien en ontegenzeggelijk levert een toename van wetten afstemmingsproblemen op, fricties mogelijk, en meer lasten. Maar mogelijk leiden zij ook tot meer bescherming. Wetten beperken en beschermen immers tegelijkertijd. Ook over de kwaliteit van wetten bestond altijd wel onvrede, in het bijzonder over de taalkundige kwaliteit en de uitvoering van wetten. Rond 1980, toen de reorganisatie van de rijksdienst aan de orde was, is een wetgevingsbeleid ontstaan waarbij Justitie een hoofdrol kreeg toebedeeld, en vervolgens een wetgevingskwaliteitsbeleid. Onderzoek naar de noodzaak van wetgeving en de werking van wetgeving (wetsevaluatie) was een van de instrumenten van dat beleid.

In deze bijdrage ga ik eerst in op de vraag wat 'wetgeving' eigenlijk inhoudt, vervolgens op wat wetgevingsonderzoek kan inhouden, en daarna in paragraaf 3 op de vraag wat het WODC aan dat onderzoek heeft bijgedragen. In de vierde paragraaf komen modellen voor wetgevingsonderzoek aan de orde. In de laatste paragraaf worden enkele afsluitende opmerkingen gemaakt, onder andere over het gebruik van al dat onderzoek.

## Wet en recht en beleid

Op zich is het heel eenvoudig: wetgeving is het geheel van door de centrale wetgever volgens een bepaalde procedure vastgestelde regels,

\* Prof. dr. G.J. Veerman (1947) werkte van 1983-1991 bij het WODC als raadgever voor het wetgevings- en rechtsplegingsonderzoek. Hij was daarna o.a. secretaris van de Visitatiecommissie Wetgeving, hoofd van het Kenniscentrum Wetgeving en vervolgens van het Clearing House voor Wetsevaluatie. Van 2003 tot zijn emeritaat in 2014 was hij tevens hoogleraar Wetgeving aan de Maastricht University.

neergelegd in een vooraf vastgestelde vorm. Artikel 81 Grondwet luidt: 'De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk.' Dan volgen enkele procedurele bepalingen. Is het zo formeel en nietszeggend? Zijn er geen inhoudelijke criteria voor wat een wet is? Ja, zo formeel is het en eigenlijk zijn er geen inhoudelijke criteria. In de doctrine is wel geprobeerd die te vinden, met name in de algemeenheid, maar dat levert niets op, temeer omdat de centrale wetgever er zelf over gaat. Er zijn wel enkele grenzen, zoals die van internationale verdragen en het Europese recht, en daarnaast vormen elementen van de rechtsstaat (denk aan respect voor mensenrechten, voor de rol van de rechter) een soort morele grens.<sup>1</sup>

Ook over de vraag of wetgeving nu tot het recht behoort of niet, bestaat het nodige verschil van mening (zie Veerman 2021). De definitie van 'recht' is daarbij een probleem op zich. Gaat het om regels, is 'gewoonlijke naleving ervan' het beslissende criterium of bijvoorbeeld de afdwingbaarheid van die regels, of is dat de bevoegde autoriteit als bron? Harde positivisten vinden dat alleen in de wet het recht te vinden is. Dat bevalt niet iedereen, men zoekt dan naar externe maatstaven zoals rechtvaardigheid die zou zijn te vinden in de wil van een god of in algemeen aanvaarde rechtsbeginselen. In de Angelsaksische *common law*-traditie is wetgeving het vluchtige product van politieke windvanen; het echte recht wordt door rechters gemaakt in een 'systeem' van rechterlijke uitspraken. Rechtsantropologen laten de formele kant los en zien naast de wetgeving allerlei vormen van regels en conflictoplossing die zij als 'recht' kwalificeren. Alles kan en alles mag. Maar wat ga je onderzoeken als je wetgevingsonderzoek wil doen? De verhouding tussen wet en recht staat dus niet vast. Mijn op de empirie gebaseerde gedachte is dat recht van zichzelf geen inhoud heeft, maar een door mensen gemaakt iets is, een cultuurproduct. De regels worden ontworpen ter ordening van een samenleving. Je kunt dat eenvoudig vaststellen door regels in de tijd te vergelijken en dan zie je verschillen in welke problemen werden aangepakt en hoe. Bij wetgeving gaat het om schriftelijk vastgelegde regels, door een bevoegde autoriteit. In wetgeving worden in de politiek gekozen beleidsmaatregelen in een juridische vorm gegoten, dat wil zeggen als

1 Die grenzen noem ik 'moreel' omdat ze geen scherp omliggende juridische inhoud hebben en nauw verbonden zijn met persoonlijke opvattingen. In haar dissertatie telde Bos (2001) twintig kenmerken van de rechtsstaat bij de diverse auteurs; over welke het dan waren en welke de belangrijkste waren, bestond geen eenstemmigheid.

regels, in de vorm van rechten en plichten, organen en bevoegdheden, sancties. Via wetgeving betreedt de wereld van beleid en politiek de wereld van het recht. Ik heb dat ooit geformuleerd als: wetgeving is het juridisch voertuig van beleid.<sup>2</sup> Wetgevingsonderzoek is dus beleidsonderzoek.<sup>3</sup>

### Sociaalwetenschappelijk wetgevingsonderzoek

Er kunnen allerlei aspecten van wetgeving object van sociaalwetenschappelijk onderzoek zijn. Als wetgeving een besluit van regering en Staten-Generaal is (en hetzelfde geldt in grote lijnen voor de democratische Europese staten), doemt de vraag op wanneer en waarom de wetgever die wetten maakte, hoe dat proces in zijn werk gaat. Dat is een empirische vraag die vooral in de politieke wetenschappen een rol speelt. Daar probeert men de rollen van het parlement te duiden, worden in de parlementaire geschiedenis die ontwikkelingen bezien. Er is, voor zover ik weet, wel wat toegespitster sociaalwetenschappelijk onderzoek gedaan naar bijvoorbeeld het gebruik van moties, de betekenis van amendementen voor de kwaliteit van wetgeving, de invloed van adviezen van de Raad van State of het gebruik van beleidsnota's ter voorbereiding van wetgeving, maar veel is het niet.<sup>4</sup>

Wetgeving betekent afweging van belangen, zo is een in mijn ogen wat wijsneuzige en weinigzeggende aanduiding. Een tweede terrein van onderzoek zou daarmee zijn dat wordt bezien welke belangen er zouden kunnen zijn of waren en hoe de afweging daarvan kan zijn of was. Er bestaan op dit terrein enkele algemene invalshoeken. In door economen rationeel geachte rechtseconomische theorieën wordt het belang of de noodzaak van wetgeving gezocht in marktfalen (zie Veerman 2021), in de noodzaak van internalisering van kosten (het theorema van Coase, 1960) of het vermijden van verspilling (*The legal analyst* van Farnsworth 2007). Deze in wezen ideologische invalshoek

- 2 Voor het eerst in Veerman 2004. Dat wil niet zeggen dat wetgevingsjuristen primair beleidsmedewerkers zijn. Het ontwerpen van wetgeving vergt veel juridische expertise. In de afgelopen decennia is het vak van wetgevingsjurist geprofessionaliseerd met een eigen interdepartementale infrastructuur.
- 3 Wetten bevatten normen, maar al in 1881 zag de Weense advocaat Julius Ofner wetten als de proefnemingen van de wetgever omtrent het algemeen welzijn. Net als in de natuurwetenschappen moet men, aldus Ofner, onderzoeken of die veronderstellingen ook kloppen, onder welke omstandigheden (Drucker 1882).
- 4 Zie ook het overzicht van Niemeijer & Klein Haarhuis 2020.

heeft de afgelopen decennia overigens veel politieke invloed gehad, te beginnen met het thatcherisme.

De agendabouwtheorie is meer toegespitst op het proces van wetgeving. In Nederland heeft Leo d'Anjou (werkzaam geweest bij het WODC) een poging gedaan tot nadere uitwerking van de agendabouwtheorie in zijn dissertatie *Actoren en factoren in het wetgevingsproces* (1984). Daar is de nodige kritiek op te geven en gegeven,<sup>5</sup> maar zeker is dat bij de beleidsvorming en dus de wetgeving vele partijen en groepen betrokken zijn, elk met eigen opvattingen en belangen. De theorie heeft een sterk *bottom-up* karakter, zij gaat over hoe problemen via allerlei stappen de politieke en de wetgevingsagenda bereiken. Meer *top-down* is een bestuurskundige theorie als het bureau-politieke model waarbij de aanleiding tot wetgeving of het proces van totstandkoming een sterk bureaucratische inslag heeft, resultante van strijd tussen diverse ambtelijke belangen (Rosenthal 1988). Die strijd kan gaan tussen beleidsdirecties (met hun maatschappelijke achterbannen), maar ook tussen 'het beleid' en wetgevingsjuristen. Hoogerwerf (2008) zag beleidsontwikkeling – daarentegen – als een rationeel (synoptisch) proces met het oog op het algemeen belang. Het tegendeel daarvan is het *Garbage Can*-model, waarin beleidsontwikkeling (besluitvorming) als een zeer rommelig proces wordt beschreven (Cohen e.a. 1972). Het hele erge is dat in de praktijk alle het geval kunnen zijn.

Op concreet niveau gaat het altijd om kiezerswensen en problemen die worden gesignaleerd en gearticuleerd, soms ook juist bestreden. Wij zien het thans bijna dagelijks rond het vreemdelingenbeleid en het milieubeleid. Daarmee kom ik op een derde terrein van onderzoek, dat van de evaluatie van wetgeving. Voor dat soort onderzoek geldt dat het zowel om het beleid achter een specifieke wet kan gaan (het beoogde doel en de in te zetten/ingezette maatregelen) als om de regels zoals geformuleerd in een wet. Dat is inherent aan de formule dat wetgeving het juridisch voertuig van beleid is. Een veel voorkomend onderscheid is dat tussen ex-ante-evaluaties (prognostische studies) en evaluaties ex post. Dat laatste wil zeggen dat wordt gezien wat een wet in de werkelijkheid teweegbrengt. Sociaalwetenschappelijk onderzoek met het oog op een te maken wet kan van alles inhouden: de maatschappelijke

5 Door Veerman & Klijn 1987. Een kritiekpunt was dat veel beleid en wetgeving juist van bovenaf wordt geïnitieerd, een ander dat de werkelijkheid nog ingewikkelder werd gemaakt dan die al was.

behoefte eraan of steun ervoor, de te verwachten kosten en baten ervan, mogelijke effecten of de aard van het probleem. Persoonlijk ben ik een groot voorstander van onderzoek naar de probleemstelling achter een wetsvoornemen: voor wie is wat het probleem? Juist omdat de meeste prognoses toch slagen in de lucht zijn<sup>6</sup> en er altijd wel behoefte is aan de voorgenomen wet, is zo'n onderzoek naar wat het probleem is met wat meer zekerheid uit te voeren. De kans op een adequate beleidstheorie lijkt me bovendien groter bij een adequate probleemformulering. In alle gevallen geldt: feiten en veronderstellingen leiden niet rechtstreeks tot beleid en regels, dat is altijd een keuze op basis van opvattingen en overtuigingen en verwachte politieke voordelen. Wat betreft ex-postevaluatie wordt wel onderscheid gemaakt tussen de gelding van een wet en de werking van een wet. De gelding betreft de werking binnen het rechtssysteem (dat overigens niet erg systematisch hoeft te zijn), dus wat de verhouding is tot andere wetten en hoe rechters omgaan met de bepalingen der wet. De externe werking van wetten betreft de sociale, economische, ecologische etc. gevolgen van wetten. In de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) die vanwege de minister-president zijn uitgevaardigd, wordt de volgende modelbepaling gegeven: 'De Minister van/voor ... zendt (...) binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk' (Ar 5.58). Bij onderzoek naar de doeltreffendheid zou de geschiktheid van de ingezette middelen voor het bereiken van het beoogde doel (de beleidstheorie) moeten worden meegenomen. Dat zal vaak tot een teleurstelling leiden: de beleidstheorieën bij voorgenomen beleid en wetgeving zijn, om het vriendelijk te zeggen, veelal niet erg uitgewerkt. De naleving van wetten door betrokkenen valt eveneens onder de standaardbepaling van de Ar en daarmee de werking van sanctiebepalingen; in die zin kan men criminologisch onderzoek zien als een vorm van wetgevingsonderzoek.

Een wat andere vorm van ex-postevaluatie is de procesevaluatie waarbij wordt gezien hoe betrokken instanties omgaan met de regels. De monitor is weer wat verder verwijderd daarvan en bedoeld om fricties te signaleren en zo nodig de wet of de condities van de uitvoering daarop aan te passen. Voor alle ex-postevaluaties geldt dat de uitkom-

6 Maar zoals een beleidsmedewerker in een begeleidingscommissie bij een kosten-batenanalyse zei: 'We weten wel dat de bevindingen erg onzeker zijn, maar wij hebben er houvast aan.'

sten aanleiding kunnen zijn tot nieuwe wetgeving (aanpassing) en dat zij daarmee als ex-ante-evaluatie dienden. Soms gebeurt dat expliciet, zoals bij een onderzoek naar knelpunten in de bestaande wetgeving. Redenen voor wetsevaluatie kunnen zijn dat de wetgever onzeker is en meer zekerheid wil in de vorm van kennis, steun voor een ontwerp in het parlement wil verkrijgen of wil voldoen aan de beledende behoefte aan *evidence-based* beleid. Er worden jaarlijks vele evaluaties gehouden, prognostisch en ex post, honderden. Het is een industrie geworden. Sinds de jaren tachtig is een schare bestuurskundigen en andere sociale wetenschappers opgeleid en beschikbaar gekomen om sociaal-wetenschappelijke wetsevaluaties uit te voeren. Ik beperk mij nu tot het WODC-onderzoek, zelf uitgevoerd of uitbesteed. In 1974 leidde dat onderzoek tot zeven publicaties, in 2022 tot 83.

### **Wetgevingsonderzoek en het WODC**

In ruime zin kan men waarschijnlijk veel van dat WODC-onderzoek onder het kopje 'wetgevingsonderzoek' plaatsen. Ik noemde al het criminologisch onderzoek; voor het onderzoek rond jeugd(straf)recht geldt hetzelfde. Er waren verder de nodige onderzoeken naar de 'stand van zaken'; feitenonderzoek kan makkelijk leiden tot wetgeving. De evaluatie van allerhande experimenten en het vele onderzoek naar de werking van specifieke instrumenten kunnen direct of indirect uit wetgeving voortvloeien dan wel leiden tot (wijziging van) wetgeving. Die heb ik alle niet meegeteld. Ik wilde bezien wat het WODC aan wetgevingsonderzoek in strikte zin heeft gedaan, waarbij dus de (beoogde) wetgeving als zodanig object van onderzoek was. Ik ben daartoe de WODC *Repository* van onderzoekspublicaties langsgelopen. De *Repository* bestond op 12 mei 2023 uit 3.256 publicaties, zij het dat daaronder ook enkele Jv-nummers voorkwamen (zeker in de eerste jaren) en verslagen van al dan niet besloten bijeenkomsten. Op basis van vooral de titel van de publicatie en zo nodig de *abstract* heb ik het onderzoek ingedeeld naar: ex-ante-evaluatie, ex-postevaluatie, wetgeving als zodanig en overig. Heel scherp is het allemaal niet, maar het geeft wel een indruk.

Ik telde 180 ex-ante-evaluaties, 292 ex-postevaluaties van wetgeving en 26 onderzoekspublicaties die over wetgeving als zodanig gingen. Van die 26 betroffen er acht het proces van wetgeving (snelheid, con-

sultatie), zeven (aspecten van) de werking van wetgeving (MDW, meta-evaluaties), vier het instrument wetsevaluatie, drie de kwaliteit van (EU-)wetgeving. Nog enkele waarnemingen: de nodige prognostische studies bestonden uit rechtsvergelijking; in de eerste jaren van het WODC kwamen vooral ex-ante-evaluaties voor, later treden de ex-postevaluaties op de voorgrond; tot rond 2000 werden de meeste onderzoeken uitgevoerd door medewerkers van het WODC en waren er ook veel anonieme auteurs, later kregen de externe onderzoeken de overhand; ex-postevaluatie van wetgeving leidde diverse malen tot diverse deelrapporten (bijvoorbeeld bij de Awb, de Wet Terwee, de opheffing van het bordeelverbod).

Zo'n 15% van het onderzoekswerk is dus rechtstreeks gerelateerd aan wetgeving, in het bijzonder concrete wetsvoorstellen of wetten. Over de betekenis van dat percentage is niet zoveel te zeggen. Ik zou denken dat het WODC toch vooral een criminologisch georiënteerd instituut was en is, en minder een rechtssociologisch. De cijfers weerspiegelen de rol en verantwoordelijkheden van het ministerie en van het WODC. Het WODC werkt naar mijn waarneming tamelijk vraaggestuurd (dat wil zeggen op verzoek van 'het beleid' en dus afhankelijk van de politieke druk of van de toevallige belangstelling van bewindslieden of hoge ambtenaren) en het ministerie zelf is in hoge mate een beheersdepartement van uitvoerende organen op het terrein van de rechtshandhaving. Het beleid is daarop gericht en dat terrein heeft volop politieke belangstelling. De wetgeving vormt een relatief gering deel van het werk (en het budget) en voor grote delen van de algemene wetboeken (vermogensrecht, procesrecht, algemeen bestuursrecht) is de politieke belangstelling niet bijster groot. Wat betreft de specifieke bestuurswetgeving hebben de andere departementen alle hun eigen verantwoordelijkheid voor hun eigen wetgeving. Dat alles kan (mede) verklaren waarom het onderzoek voor het onder verantwoordelijkheid van Justitie vallende, maar politiek nauwelijks interessant gevonden algemeen wetgevingsbeleid er met 0,008% van de onderzoekspublicaties wat bekaaid vanaf komt. En het is dan net als met wetgeving zelf: als je deze situatie ongewenst vindt en een probleem, moet je aan de slag om dat op de beleidsagenda te krijgen en de situatie te veranderen. Maar je kunt het ook prima vinden zo. Ik heb er geen heftige gevoelens bij.

Ter afsluiting van dit onderwerp een anekdote. In mijn WODC-jaren deed ik op verzoek van Cees Fasseur (van toen Wetgeving Publiek-

recht) een onderzoek naar de lengte van de wetgevingsprocedure (rapport 70). Hij vond dat de Tweede Kamer veel te veel tijd nam bij de behandeling van (zijn) wetsontwerpen. Tot zijn ongenoegen en ongelof bleek dat juist het departement veel meer tijd nam voor de behandeling dan de Kamer ('Je moet harder werken, Cees'). Hij wilde publicatie ervan zelfs tegenhouden, wat ook zijn collegae van Wetgeving een slecht idee vonden. De wetgeving van Justitie kostte overigens gemiddeld weer meer tijd dan die van de andere departementen. Een vermoedelijke reden was dat het op Justitie vaak om waarden gaat, waarover niet zomaar te dealen valt.

### **Modellen voor wetgevingsonderzoek**

Misschien wel de eerste poging te komen tot een inhoudelijk model voor wetsevaluatie is de zogenaamde Tafel van 11, kortweg T11 (Van Reenen 2000). De poging is gedaan vanuit de Inspectie Rechtshandhaving (IRH), een clubje op het Ministerie van Justitie bestaande uit zo'n vier personen. Zij was bedoeld voor gebruik bij het ontwerpen van wat wel instrumentele wetgeving wordt genoemd. Veel bestuurlijke wetgeving wordt door straffen gehandhaafd.<sup>7</sup> Omdat ook daarbuiten de naleving van wetten en regels cruciaal is voor het bereiken van met wetgeving te bereiken doelen, was de T11 bruikbaar voor wetsevaluatie, niet alleen ex ante, maar ook ex post. Bij de ontwikkeling van de T11 werden diverse sociale wetenschappers betrokken en is het nodige aan sociaalwetenschappelijk onderzoek gebruikt. Zij bevatte een elftal domeinen die invloed hebben op de wijze waarop wetgeving wordt nageleefd:

- de bekendheid van de regels bij de doelgroep;
- de (im)materiële voor- en nadelen van naleving of overtreding van de regels;
- de mate van acceptatie van de regels;
- de normgetrouwheid van de doelgroep;
- de gepercipieerde kans op positieve/negatieve sanctionering (informele of sociale controle);
- de gepercipieerde meldingskans (klikken);
- de gepercipieerde controlekans;

<sup>7</sup> Strikt genomen bevat ook het Wetboek van Strafrecht geen leefregels voor justitiabelen maar instructienormen voor de handhavende organen en de rechterlijke macht.



- de gepercipieerde detectiekans;
- de gepercipieerde kans op selectie bij controle;
- de gepercipieerde kans op sanctieoplegging;
- de soort en hoogte van de sanctie.

De T11 is toegepast op voorgenomen wetgeving van diverse departementen. Als zodanig bestaat de IRH niet meer<sup>8</sup> en ook de T11 is herzien. Het model ging sterk uit van percepties en intenties van individuen, van beredeneerd gedrag. Karin Bongers van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CVV) heeft een aangepaste versie ontwikkeld waarin explicieter aandacht wordt geschonken aan impulsieve determinanten van gedrag, het duale model (2014). Dit is verder uitgewerkt in het InterventieKompas van het CCV (zie zijn site). Heel anders was de in diezelfde tijd ontwikkelde communicatietheorie van Witteveen en Van Klink (2020). Een wet bevat in hun ogen een boodschap die moet worden overgedragen en is daarmee tevens het medium waarmee die boodschap wordt overgedragen. De boodschap kan op twee manieren worden overgedragen: als bevel (en dan moet de tekst eenduidig zijn) of als hulpmiddel voor de lezer, als aanzet voor een discussie over de betekenis van de wet binnen de rechtsgemeenschap (dat gebeurt via open normen, zoals: gedraag je als een goed huisvader). Het eerste soort wetten kwam vooral voor in het strafrecht en bestuursrecht. Omdat het eerste soort wetgeving feitelijk verreweg het meeste voorkomt, betekent deze theorie dat wetgeving scherp en helder moet zijn. Daar is niets tegen, maar de praktijk leert dat wetgeving niet alleen maar helder is (en kan zijn, de wet is een politiek compromis dat vertaald wordt in regels) en slechts goed begrepen kan worden door professionals. De theorie doet denken aan de *plain language*-theorie, een vooral in Engelstalige landen (dus *common law*-landen) voorkomende theorie. Als de tekst van wetgeving maar duidelijk is, wordt zij nageleefd en wordt het ermee beoogde doel bereikt. Interpretatie van de wettekst moet niet nodig zijn. Ook binnen dit taalgebied is gehakt gemaakt van deze theorie (Barnes 2006). De gedachte dat in rechtsgemeenschappen uitvoerig wordt gedebatteerd over de zin en betekenis van een wet en tot welk gedrag de rechtsgenoten zich zullen laten leiden, heb ik empirisch nog niet bevestigd gezien.

<sup>8</sup> De IRH werd het ERH en dat is weer voortgezet als Cluster Gedrag en Samenleving in het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

Een volgende, meer op wetgeving in het algemeen gerichte poging tot inzicht in wat wetgeving doet, was een meta-evaluatie vanuit het WODC, op basis van 75 wetsevaluaties. De gedachte bestond dat het nuttig zou zijn te zien welke *mechanismen* werkzaam zijn bij de werking van wetgeving. In hun studie *Wet en werkelijkheid* (2008) gebruikten Klein Haarhuis en Niemeijer de begrippen ‘institutionele en sociale mechanismen’ in de zin van *instrumenten*. Zij vonden dat een groot deel van de wetgeving bestond uit bestuursinstrumenten, interventies gericht op uitvoerende instellingen. Een veel kleiner deel was gericht op burgers zelf. De doelbereiking werd middelmatig bevonden, met wat uitschieters naar goed en slecht. Als naast burgers en bedrijven uitvoerders werden aangestuurd, nam de doelbereiking af. Onduidelijk bevonden rolverdelingen tussen uitvoerende instellingen, gebrek aan capaciteit, gebrek aan flexibiliteit en reactiviteit in plaats van proactiviteit bij rechtshandhaving werden waargenomen. Soms werkten wetten als breekijzer voor verandering. De studie leverde mooie beschouwingen op, maar toch weinig resultaat.

Geïnspireerd door Klein Haarhuis en Niemeijer heb ik in 2013 een tweede meta-evaluatie van wetsevaluaties uitgevoerd (*Een empathische wetgever*). Daarin werd gepoogd te bezien welke factoren de doelbereiking van wetgeving zouden beïnvloeden – de ontwikkeling van een operationele theorie derhalve. Een lijst van mogelijke factoren is opgesteld, ontleend aan resultaten van sociaalwetenschappelijk en criminologisch onderzoek. Schematisch werd aansluiting gezocht bij de diverse elementen van het proces van wetgeving in ruime zin:

a. De fase van de voorbereiding/de politieke context

Daaronder vallen de aard van de aanleiding tot wetgeving (politieke druk of niet), de voorbereiding ervan (bijvoorbeeld de mate van consultatie, de beschikbaarheid van een ex-ante-evaluatie), de aard van de geformuleerde doelen (precies of niet, het aantal ervan, het tijdsperspectief).

b. De wet zelf en het aanvullend beleid/de bestuurlijke context

Een wet kan diverse kenmerken hebben die gevolgen kunnen hebben voor de werking en doelbereiking ervan, zoals ruime of strikte bepalingen, stimulerende of juist beperkende bepalingen, algemene normstelling dan wel afhankelijkheid van vergunningen en dergelijke, diverse vormen van handhaving (strafrechtelijk, bestuursrecht-

telijk, civielrechtelijk); en met de omvang van rechtsbescherming kan gevarieerd worden.<sup>9</sup>

Naast de wet zelf kunnen materiële middelen nodig zijn om de doelen te bereiken, kunnen prestatie-eisen worden gesteld, kan een informatiebeleid worden gevoerd, en zo meer.

- c. De fase van de werking/de maatschappelijke context: het veld, de uitvoering en de handhaving<sup>10</sup>

Het *veld*, dat wil zeggen de justitiabelen op wie de wet van toepassing is, kan wat omvang betreft groot zijn of minder groot, homogeen of heterogeen, hoog of laag georganiseerd, bekend met de wet of juist niet, blij met de wet of juist niet, gezagsgetrouw of niet; en de kosten van naleving kunnen een rol bij de mate van naleving spelen. De wetgever kan kiezen voor bestaande *uitvoeringsorganisaties* (zoals een gemeente) of voor specifieke nieuwe, kan de organisatie ruime discretionaire bevoegdheden geven of juist strikte opdrachten; het aantal betrokken uitvoeringsorganisaties met hun onderlinge verhoudingen ('de ketens') kan een verklaring zijn; het opleidingsniveau van de medewerkers kan een rol spelen, de intensiteit van het contact met cliënten of de financiering c.q. de gestelde prestatie-eisen. Daarnaast kunnen de wijze en mate van toezicht op de uitvoering van invloed zijn.

Wat betreft de *handhaving* kunnen verschillende organen in het spel zijn (politie, BOD, bestuursorganen, toezichthouders) en spelen de onderlinge verhoudingen mogelijk een rol, kunnen verschillende strategieën worden gebruikt (preventief of repressief) en in dat verband gericht zijn op *outcome* of *output*; het opleidingsniveau kan wederom een rol spelen, evenals de mate van contact met justitiabelen en de vorm van financiering.

De rechterlijke macht c.q. de mate van rechtsbescherming is als aparte factor benoemd.

- d. De oogstfase: naleving en doelbereiking

De naleving zou men de afhankelijke variabele van de eerste orde kunnen noemen, de doelbereiking die van de tweede orde. Naleving is de wijze waarop justitiabelen omgaan met de wet, in welke mate

9 J. van der Heijden bedacht het mooie beeld van een mengpaneel met schuifknoppen. De wetgever kan met vier knoppen in het bijzonder variëren en zo de gewenste mix krijgen: materiële normstelling, procesmatige regels (overleg, planning), procedurele waarborgen en sancties. Zijn met mij geschreven artikel is inmiddels van het internet verdwenen (zie Veerman 2012, p. 369).

10 Op dit niveau richtte de T11 zich.

zij zich houden aan de regels. Zij leidt niet vanzelf tot doelbereiking. Als de beleidstheorie onjuist is, zal naleving zeer waarschijnlijk niet tot doelbereiking leiden.

Aan de hand van deze factoren werden 50 veronderstellingen geformuleerd. De steekproef bestond uit 74 wetsevaluaties. Ook nu kwam naar voren dat wetgeving haar doel redelijk bereikt.<sup>11</sup> In dit kader bleek John Griffiths' stelling dat *díé* wetgeving het effectiefst is die maatschappelijk niets verandert (gebaseerd op de theorie van de *semi-autonomous social fields*) onjuist (Griffiths 1978). Het onderzoek bevestigde in zekere mate de drie wel genoemde voorwaarden voor naleving: weten, willen en kunnen. Toch was het resultaat van deze meta-evaluatie minder dan gehoopt. Van de 50 veronderstellingen kenden vijf een significante correlatie, en vier een bijna significante. De overige 'deden niets'. Meer consultatie van betrokkenen bij de voorbereiding, daadwerkelijk gebruik van handhavingsbevoegdheden en nalevingsgerichte handhaving droegen bij aan de doelbereiking. Verder kwam naar voren dat naleving leidt tot doelbereiking, hetgeen betekent dat de gehanteerde beleidstheorieën kennelijk – toch – redelijk deugden. Dat gesloten normen wat doeltreffender zijn dan open normen, laat zich raden: de kans op verscheidenheid in toepassing en nadere invulling door uitvoeringsorganen neemt toe bij open normen. De andere kant is overigens dat open normen tot nadere regelgeving van uitvoerende organen kunnen leiden om zo hun leven wat makkelijker te maken. Dan worden open normen toch weer gesloten normen (Timmer 2011).

*Uit beide meta-evaluaties bleek overigens dat de gebruikte onderzoeksmethoden meebrachten dat over de werking van wetgeving niet al te stellige uitspraken kunnen worden gedaan. De beschikbare tijd kan daarbij een rol heb-*

11 Een bevestiging dus van de bevinding van Klein Haarhuis en Niemeijer. Of de doelbereiking nog steeds redelijk is, durf ik niet te zeggen. In de media leest men vooral over slechte resultaten.

*ben gespeeld alsmede de onmogelijkheid alle variabelen te kennen en in de hand te hebben.*<sup>12</sup>

Verdere uitgewerkte operationele theorieën ben ik op mijn – internationale – zoektocht voor *Denken en denkers over wetgeving* niet tegengekomen.<sup>13</sup>

### **En dan, na het onderzoek?**

Het WODC heeft vanaf het begin van zijn bestaan aan wetgevingsonderzoek gedaan, eerst vooral aan ex-ante-evaluatie (rechtsvergelijking, draagvlak), later vooral aan ex-postevaluatie (werking). Specifiek op wetgeving als zodanig gericht onderzoek blijkt mondjesmaat aanwezig, zij het dat wel een belangrijke meta-evaluatie naar de instrumentatie en werking van wetgeving is uitgevoerd. Veel heeft dat specifieke wetgevingsonderzoek niet opgeleverd. Dat is anders met het andere onderzoek van het WODC, met al die evaluaties van of voor concrete wetten, experimenten, studies voor wetenschappelijk verantwoorde metingen. Die hebben veel kennis en inzicht opgeleverd.

In hoeverre de wetgevings- en beleidsafdelingen van het ministerie gebruik hebben gemaakt van de met al die evaluaties van al die wetten verworven kennis, is zonder onderzoek niet te zeggen.<sup>14</sup> De signalen zijn niet zomaar hoopgevend. Uit het onderzoek van Torenvlied en collega's bleek dat beleidsmedewerkers de gevangenen zijn van de door de politiek opgelegde haast en dat de empirische kennis die zij gebruiken hun eigen praktijkkennis is. Bij veel voorgenomen wet-

12 Bij zowel de voorbereiding als de werking van wetgeving spelen vele actoren en vele factoren een rol, terwijl we het relatieve belang ervan niet kennen. Voeg daarbij de complexe maatschappelijke context waarin wetgeving geldt, dat quasi-experimenten nauwelijks mogelijk zijn (regels gelden algemeen) en de beschikbare tijd gering is, en duidelijk is dat de methodologische kwaliteit van wetevaluaties niet anders dan beperkt kan zijn. Uit beide genoemde meta-evaluaties bleek dat vrijwel alle ex-postevaluaties de twee laagste niveaus halen op de MSMS (vijf niveaus). Harde uitspraken kunnen dus niet worden gedaan.

13 Het onderzoek van de Israëliëse Akirav was te beperkt van opzet en uitvoering. De Duitser Weinberger benadrukte in een betoog vooral de wet als determinant van gedrag en besteedde de nodige aandacht aan de beperkte emotionele en intellectuele mogelijkheden van mensen (zie Veerman 2021, p. 225 e.v.). In de WRR-studie over de naleving van wetgeving, *Weten is nog geen doen* (2017), gaat het eveneens over het – beperkte – doenvermogen van mensen en dat de wetgever daarmee te weinig rekening houdt.

14 Ik ga niet in op wat 'gebruik' kan zijn. Het hoeft niet alleen 'overnemen' te betekenen. Ook een beredeneerd afwijzen van de bevindingen van onderzoek kan men een vorm van gebruik noemen.

geving is de keuze van het wat en hoe al in een vroeg stadium vastgelegd. Zoals minister Korthals Altes schreef op de aanbiedingsnota van het onderzoek naar de voor- en nadelen van een legitimatieplicht (met een sceptisch resultaat<sup>15</sup>): ‘Roma locuta, causa finita’. Die plicht zou er komen, zo was al besloten. Verder gaat de mare dat door het beleid vooral die bevindingen worden gebruikt die het gekozen beleid ondersteunen. Dat was ook met dat onderzoek naar de legitimatieplicht het geval: Justitie maakte geen gebruik van de resultaten, de tegenstanders van zo’n plicht maakten tegenover Justitie juist wel gebruik van ‘het groene monster’ (de kleur van de omslag van de publicatie (nr. 89)). Dat is overigens niet noodzakelijk erg. De resultaten van empirisch wetgevingsonderzoek kunnen, zoals gezegd, vanwege methodologische beperkingen niet erg hard zijn, onderzoekers kunnen fouten maken of zich vergissen. Bovendien is het de wetgever die uiteindelijk moet vaststellen wat goed is voor het land en zijn bevolking. En er zijn steeds weer kansen op gebruik. Bij het wetgevingsproces zijn velen betrokken en die onderzoeken leveren kennis en inzicht op. De resultaten van al dat onderzoek vullen de vijver van kennis waaruit elke betrokkene bij gelegenheid kan putten. Dat sterkt mij in de gedachte dat van al dat onderzoek een deel toch zal worden gebruikt. Zeker in een tijd en met een toekomst waarin de technologische ontwikkelingen en mogelijkheden razendsnel gaan, wat voor wetgeving moeilijk is omdat wetgeving juist voor de orde en de zekerheid is bedoeld, heeft het zin door te gaan met dit mooie en noodzakelijke werk.

## Literatuur

### D’Anjou 1984

L.J.M. d’Anjou, *Actoren en factoren in het wetgevingsproces* (diss. Rotterdam), Deventer: Tjeenk Willink 1984.

### Barnes 2006

J. Barnes, ‘The continuing debate about “plain language”: A law reform conundrum’, *State Law Review* (27) 2006, afl. 2, p. 83-132.

15 Achteraf denk ik dat de legitimatieplicht meer effect heeft gehad dan wij toen op basis van gesprekken en cijfers vermoedden.

**Bongers 2014**

K. Bongers, *Waarom zou ik de wet naleven? Een theoretisch perspectief op nalevings- en overtredingsmotieven*, Utrecht: CVV 2014.

**Bos 2001**

A.M. Bos, *Een rechtspositivistische analyse van de rechtsstaat* (diss. Amsterdam UvA), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2001.

**Drucker 1882**

H.L. Drucker, 'Boekbespreking', *Rechtsgeleerd Magazijn* (I) 1882, p. 209-220 (uit: G.J. Veerman, *De halfbroer van Dolle Mina, of: de biografie van 'een edel mensch' – Mr. Hendrik Lodewijk Drucker, 1857-1917*, Hilversum: Verloren 2023).

**Griffiths 1978**

J. Griffiths, *Is law important?* (oratie Groningen), Deventer: Tjeenk Willink 1978.

**Klein Haarhuis & Niemeijer 2008**

C.M. Klein Haarhuis & B. Niemeijer, *Wet en werkelijkheid* (Onderzoek en Beleid 267), Den Haag: WODC/Boom Juridische uitgevers 2008.

**Niemeijer & Klein Haarhuis 2020**

B. Niemeijer & C.M. Klein Haarhuis, 'Wet- en regelgeving', in: M. Smit, B. Marseille, M. Malsch & C. Bijleveld (red.), *25 jaar empirisch-juridisch onderzoek in Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 23-64.

**Van Reenen 2000**

P. van Reenen, *De Tafel van Elf*, Den Haag: Sdu 2000.

**Timmer 2011**

W.W. Timmer, *Het doel wel gesteld* (diss. Rotterdam), 2011.

**Torenvlied e.a. 2022**

R. Torenvlied, H.F. de Boer, S. Couwenberg, J.H.M. Linnenbank & B.J.R. van de Meulen, *Naar meer evidence-based beleid binnen JenV*, Universiteit Twente 2022.

**Veerman 2004**

G. J. Veerman, *De wet als zinsbe-goochelingsstoestel* (oratie Maas-tricht), 2004.

**Veerman 2012**

G.J. Veerman, m.m.v. D.R.P. de Kok & B.J. Clement, *Over wet-geving – principes, paradoxen en praktische beschouwingen*, Den Haag: Sdu 2012.

**Veerman 2013**

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

**Veerman 2021**

G.J. Veerman, *Denken en denkers over wetgeving – Een historisch en systematisch overzicht*, Oosterwijk: Wolf Legal Publishers 2021.

**Veerman & Klijn 1987**

G.J. Veerman & A. Klijn, 'Een belangrijke stap vooruit?', *Recht der Werkelijkheid* 1987, afl. 1, p. 106-114.

**Witteveen & Van Klink 2000**

W.J. Witteveen & B. van Klink, *De overtuigende wetgever*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.

**WRR 2017**

WRR, *Weten is nog geen doen* (WRR-rapport, nr. 97), Den Haag 2017.